



Institut de Recherches
Economiques et Fiscales

Quarante ans de décentralisation : pour quels résultats ?

N°15 – Juin 2021

Adélaïde HECQUET

Contact : Adélaïde Motte (adelaide.motte@irefeurope.org)

Gabriel Collardey (gabi.collardey@gmail.com)

RESUME

- La France rassemble à elle seule 40 % des communes de l'Union européenne, et 72 % des communes rassemblent seulement 13,6 % de la population. Pour administrer ces nombreuses petites communes, les gouvernements successifs ont multiplié les collectivités territoriales et intercommunalités. La France a fini par devenir un véritable millefeuille administratif, aux procédures lentes et complexes.
- Lors des différentes phases de décentralisation, les transferts de compétences d'une collectivité à une autre ont créé de nombreux doublons. Aujourd'hui, 95 % des effectifs de la fonction publique d'État se trouvent dans les services décentralisés. Certaines compétences, comme les transports scolaires et publics, sont à la charge de plusieurs collectivités en même temps, entretenant l'administration française dans un flou contreproductif.
- L'acte III de la décentralisation, autour des lois MAPTAM et NOTRe, a tenté de clarifier l'attribution des compétences, en nommant des chefs de file pour chacune d'entre elles. Cependant, de nombreux transferts ont été bloqués par les collectivités, empêchant la simplification d'être correctement menée.
- Pour une décentralisation et une simplification efficaces, l'État doit oser remettre en question sa Constitution afin de supprimer les collectivités territoriales obsolètes. La privatisation de certains services publics peut également être une piste pour réduire les dépenses publiques et améliorer l'efficacité de ces services. La France peut pour cela s'appuyer sur les exemples de ses voisins étrangers.
- Les collectivités territoriales, aux prises avec des problématiques variées et complexes, doivent savoir s'appuyer sur l'expertise de cabinets de conseil. Cela permettrait de réduire les coûts, en ne faisant appel à ces cabinets qu'en cas de besoin, et de bénéficier d'un service qualitatif.

SOMMAIRE

Résumé	2
Sommaire.....	3
Lexique	5
Introduction	6
1. Un millefeuille autant administratif qu'organisationnel	8
Une organisation territoriale illisible et incompréhensible	8
1. Les différentes collectivités territoriales	8
a. Communes	8
b. Départements	9
c. La région.....	9
Les collectivités à statut particulier	10
2. Les intercommunalités.....	10
a. Les communautés d'agglomération.....	10
b. Les communautés urbaines	11
c. Les métropoles	11
Une administration locale peu efficiente.....	12
Des organes décisionnels trop lourds qui entrent en confrontation avec les organes déconcentrés de l'État	12
1. Doublon organisationnel entre les organes décentralisés et les organes déconcentrés 12	
2. Doublons organisationnels avec les organes communautaires	13
2. La décentralisation pour adapter les fonctionnements des collectivités à leurs besoins	14
La répartition des compétences au niveau local	14
1. Les compétences communales	15
2. Les compétences départementales	16
3. Les compétences régionales	18
4. Synthèse.....	18
Une autonomie fiscale inexistante, une autonomie budgétaire relative	19
1. L'absence d'autonomie fiscale, frein au développement économique des collectivités 19	
a. Recettes fiscales	19
b. Recettes par transferts de l'État central	20
2. Impact de l'État sur les budgets des collectivités territoriales.....	20
a. L'absence d'autonomie financière	21

b.	L'État peut imposer la suppression de recettes mais doit la compenser	21
3.	Une autonomie budgétaire relative	22
	L'expression d'une démocratie locale, à minima	22
1.	Les élections locales	22
a.	Elections départementales	22
b.	Les élections départementales	23
c.	Les élections régionales	23
2.	La participation citoyenne	23
a.	Outils prévus par la Constitution	24
b.	La consultation	24
c.	Le référendum local.....	24
3.	Les organes citoyens.....	24
3.	L'acte III de la décentralisation	24
	La Loi MAPTAM	25
	La Loi NOTRe	26
4.	La décentralisation n'est pas aboutie.....	27
	L'État central reste encore très présent	27
	Le principe d'expérimentation : un mécanisme qui doit être réformé.....	27
5.	Ouverture à l'international.....	28
	L'Allemagne	28
	Les pays scandinaves	29
	Le contre-exemple du Portugal.....	30
6.	La nécessité de flexibiliser l'action publique.....	30
	La nécessité d'aller vers la contractualisation des emplois dans la FPT (fonction publique territoriale)	31
1.	La tendance à la contractualisation de ces dernières années	31
2.	Aller plus loin pour gagner en flexibilité, en coût et savoir faire.....	32
	Renforcer la délégation de services aux entreprises privées	33
1.	Les services de santé.....	33
2.	La décentralisation des prisons, un moyen de baisser la criminalité	33
3.	Déléguer les compétences sociales pour adapter l'offre à la demande.....	33
	Conclusion	35
	Sources	37

LEXIQUE

CAF : Caisse d'allocations familiales

CC : Conseil constitutionnel

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CNAV : Caisse nationale d'Assurance vieillesse

CPAM : Caisse primaire d'assurance maladie

CSA : institut de sondage Consumer scientist analitics

CT : Collectivités Territoriales

CVAE : Cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

INET : Institut nationale d'études territoriales

IRA : Institut régionale d'administration

QPC : Question prioritaire de constitutionalité

INTRODUCTION

Dans un sondage réalisé par le CSA pour le Sénat, 95% des Français jugeaient la décentralisation peu aboutie et demandaient qu'elle soit réformée. Et 68% des sondés souhaitaient une adaptation des lois nationales aux spécificités locales, signe de l'intérêt des Français pour les thématiques locales autant que pour les limites de la décentralisation.

Étymologiquement, “décentraliser” signifierait détacher du centre de décision. Seulement, le processus de décentralisation émane des organes centralisés. La décentralisation est donc un consentement de l'État central à transférer des compétences à une personne morale de droit public dont les organes décisionnels sont élus et qui n'est pas soumise au pouvoir hiérarchique de l'État central. La décentralisation est un processus de transfert de compétences décidé par l'État central. Or, si la décentralisation est inscrite dans la Constitution (art 1 al 1) qui dispose que « la France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale [...] son organisation est décentralisée », l'État décide seul d'approfondir la décentralisation ou de la restreindre. A la différence d'un État fédéral comme les États-Unis où les États fédérés ont accepté de déléguer des compétences à l'État fédéral, les collectivités territoriales n'ont que très peu leur mot à dire dans leur organisation propre. Elles disposent de la libre administration (art 72 al 3) mais pas de la libre organisation. Le Conseil constitutionnel, saisi par une question prioritaire de constitutionnalité en 2010 par la commune de Dunkerque, avait réaffirmé le principe de libre administration tout en rappelant la primauté du législateur et de l'exécutif sur l'organisation territoriale de la France.

L'article 72 al 1 de la Constitution liste le nom des organes décentralisés de la France ; les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier ainsi que les collectivités d'outre-mer. La Constitution distingue trois types de collectivités : les collectivités dites classiques et métropolitaines de l'article 72, les départements et régions d'Outre-mer de l'article 73, les collectivités d'Outre-mer de l'article 74, plus la Nouvelle-Calédonie dont le statut est régi par un titre distinct.

D'un point de vue légal, les premières lois de décentralisation remontent à 1871 et 1884 sur l'autonomie des communes et des départements. Ce sont les premiers pas vers une décentralisation dont les lois les plus marquantes sont votées en 1982 et 1983. La collectivité de Corse est créée au moment de la réforme constitutionnelle de 2003 dans un second temps de la décentralisation. Enfin, au cours de la décennie 2010-2020, les lois NOTRe et MAPTAM sont venues approfondir la décentralisation, guidées majoritairement par des critères financiers et budgétaires. Ces quarante années de décentralisation ont été marquées par des approfondissements autant que par la volonté de l'État de garder la main sur les politiques locales. Ces différentes réformes, notamment celles qui permettent la création d'intercommunalités, ont rendu illisible l'organisation territoriale de la France.

Par simplification et parce que le format de cette note est relativement court, nous ne pourrions pas traiter les collectivités d'Outre-mer, lesquelles mériteraient une note complète.

Au regard de ces quarante dernières années, une question demeure : les lois de décentralisation ont-elles eu les effets escomptés ? Ont-elles atteint leur but ?

¹ Sondage CSA, commandé par la délégation du Sénat aux collectivités territoriales, publié le 3 juin 2020

Quarante ans de décentralisation : pour quels résultats ?

La décentralisation a une réalité juridique et constitutionnelle, cependant sa mise en application questionne. D'autant que le principe de libre administration des collectivités territoriales apparaît tout relatif au regard des agissements de l'État central. De plus, alors que la loi de décentralisation devait être une loi de liberté et d'autonomie locale, la bureaucratisation française restreint son action et fait obstacle à toute autonomie fiscale. Après presque quarante ans de politique de décentralisation, on peut s'interroger sur la ligne directrice des différentes réformes car la finalité tarde à se distinguer, et le législateur a accumulé les nouveaux dispositifs sans supprimer les anciens.

1. UN MILLEFEUILLE AUTANT ADMINISTRATIF QU'ORGANISATIONNEL

Une organisation territoriale illisible et incompréhensible

L'organisation territoriale de la France apparaît bien difficile à lire. Se distinguent trois types de collectivités territoriales : communes, départements et régions

La création d'intercommunalités, dites EPCI à fiscalité propre, a encore épaissi le mille-feuille administratif.

Le découpage administratif de la République (en nombre)

	2016	2017	2018	2019	2020
Communes	35 971	35 502	35 443	35 056	35 054
Arrondissements	334	333	332	3323	332
Départements	101	101	101	101	101
Régions (dont ROM)	18	18	18	18	18
Collectivités d'outre-mer	5	5	5	5	5

Source : Insee, Code officiel géographique

1. Les différentes collectivités territoriales

a. Communes

La France métropolitaine est découpée administrativement et territorialement en trois échelons. La commune est la base du découpage territorial depuis la Révolution française. En 1884, elle acquiert un statut de collectivité territoriale, et le conseil municipal est élu au suffrage universel direct. Son statut a peu changé depuis cette loi, bien que ses compétences aient évolué depuis 1982. Les communes sont régies par le droit commun, ce qui veut dire que les lois s'appliquent de la même manière à toutes les communes de France. Certaines ont cependant un statut particulier. Paris a le statut de commune et de département, Marseille et Lyon sont subdivisées en arrondissements depuis la loi PML (Paris, Marseille, Lyon) de 1982.

Le tableau ci-dessus montre un nombre de communes très important, 35 054 en 2020 (en France métropolitaine), qui l'est aussi au niveau européen : c'est 40% du nombre de communes de l'Union européenne. Apparaît un émiettement communal, notamment au regard du grand nombre de communes de moins de 1 000 habitants (25 221). La moyenne d'habitants par commune en France était de 1 500 contre 5 500 au niveau européen. De plus, dans 25 221 communes se répartissent 8 842 766 habitants, soit 13,6 % de la population. L'esprit de clocher reste présent, de nombreux maires de petites communes refusent de fusionner dans des structures dites de communes nouvelles, ce qui est possible depuis 1971. En effet, la procédure de fusion est complexe et surtout non contraignante.

Quarante ans de décentralisation : pour quels résultats ?

Taille des communes	France métropolitaine		DOM		France métropolitaine + DOM	
	Nombre de communes	Population municipale	Nombre de communes	Population municipale	Nombre de communes	Population municipale
Moins de 50 habitants	875	29 891	0	0	875	29 891
50 à 99 habitants	2 442	184 688	0	0	2 442	184 688
100 à 199 habitants	5 461	803 739	1	152	5 462	803 891
200 à 299 habitants	4 238	1 044 490	2	442	4 240	1 044 932
300 à 399 habitants	3 109	1 075 089	0	0	3 109	1 075 089
400 à 499 habitants	2 255	1 008 413	0	0	2 255	1 008 413
500 à 699 habitants	3 572	2 117 076	0	0	3 572	2 117 076
700 à 999 habitants	3 089	2 579 380	3	2 327	3 092	2 581 707
1 000 à 1 499 habitants	2 945	3 587 084	5	6 283	2 950	3 593 367
1 500 à 1 999 habitants	1 602	2 767 039	7	12 410	1 609	2 779 449
2 000 à 2 499 habitants	1 012	2 262 793	1	2 447	1 013	2 265 240
2 500 à 2 999 habitants	671	1 839 153	2	5 508	673	1 844 661
3 000 à 3 499 habitants	531	1 719 187	3	9 523	534	1 728 710
3 500 à 3 999 habitants	383	1 434 876	3	10 905	386	1 445 781
4 000 à 4 999 habitants	569	2 540 853	6	25 362	575	2 566 215
5 000 à 5 999 habitants	367	2 014 618	9	48 492	376	2 063 110
6 000 à 7 999 habitants	489	3 357 690	17	119 156	506	3 476 846
8 000 à 9 999 habitants	283	2 529 906	10	89 552	293	2 619 458
10 000 à 19 999 habitants	507	6 933 734	31	436 660	538	7 370 394
20 000 à 29 999 habitants	188	4 583 712	8	193 916	196	4 777 628
30 000 à 49 999 habitants	131	5 051 664	11	387 428	142	5 439 092
50 000 à 79 999 habitants	66	4 044 986	6	374 458	72	4 419 444
80 000 à 99 999 habitants	14	1 251 254	2	164 253	16	1 415 507
100 000 à 199 999 habitants	29	3 911 849	2	252 450	31	4 164 299
200 000 à 299 999 habitants	5	1 270 125	0	0	5	1 270 125
300 000 habitants et plus	6	4 695 844	0	0	6	4 695 844
Total	34 839	64 639 133	129	2 141 724	34 968	66 780 857

b. Départements

Les départements ont été créés sous la Révolution puis réformés sous Napoléon, qui les plaça sous l'autorité d'un préfet. La loi du 10 août 1881 leur a conféré le statut de collectivités territoriales, dont le conseil général, élu au suffrage universel direct, était présidé par le préfet. Actuellement la France compte 101 départements dont 96 en métropole. Le département est dirigé par un conseil départemental élu au suffrage universel en même temps que les conseillers régionaux. La question de son maintien est discutée, notamment avec la montée en puissance des intercommunalités.

c. La région

L'échelon régional, relativement nouveau comparé aux départements et communes, est créé en 1960 sous le statut de circonscription administrative. La loi de 1982 lui confère le statut de collectivité territoriale afin d'insérer un échelon intermédiaire entre les départements et l'État central, qui s'est avéré très utile dans le développement économique des territoires. Les vingt-deux régions métropolitaines ont été réduites à douze par la loi de 2015, auxquelles s'ajoute la collectivité à statut particulier de Corse. Cette loi a créé trois nouvelles super régions quasiment ex-nihilo sans aucun fondement territorial historique : Grand Est, Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes.

Les collectivités à statut particulier

Ces collectivités sortent du droit commun car elles ont plus de compétences que les collectivités classiques. Ce sont : la collectivité de Corse, la ville de Paris et la métropole de Lyon.

La collectivité de Corse, depuis 2018, fusionne les compétences d'un département et d'une région. De plus, contrairement aux autres collectivités qui sont gouvernées par des conseils élus, elle dispose de sa propre assemblée et son président est responsable politiquement devant l'Assemblée nationale.

La métropole de Lyon n'est pas une intercommunalité, comme son nom l'indique, car elle dispose du statut de collectivité territoriale. De fait, elle dispose de la libre administration et des compétences du département. D'ailleurs le périmètre de la métropole s'inscrit dans le cadre d'un nouveau département, le département du Nouveau Rhône. L'exemple de la métropole de Lyon est singulier car elle est la première intercommunalité à devenir une collectivité territoriale.

2. Les intercommunalités

Les intercommunalités sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Elles permettent une nouvelle approche de la décentralisation par la mise en commun des compétences par les communes. Ces intercommunalités sont au nombre de 1 253 au 1^{er} janvier 2021 dont 21 métropoles, 14 communautés urbaines, 223 communautés d'agglomération et 995 communautés de communes. Seules quatre communes ne font pas partie d'aucune intercommunalités et restent isolées. Les communautés de communes

La communauté de communes est une forme flexible d'intercommunalité qui permet à plusieurs communes de joindre leurs ressources financières et de faciliter les projets de développement local. C'est la forme de base de l'intercommunalité, instituée par la loi du 6 février 1992. Il s'agit d'une forme assez libre qui laisse des marges de manœuvre importantes aux petites communes souhaitant y prendre part. Contrairement aux autres formes d'intercommunalités, il n'y a pas de seuil minimal d'habitants pour former une communauté de communes. La durée d'existence de l'intercommunalité peut être déterminée (pour mener des projets à court ou moyen terme) ou indéterminée lorsque sa création poursuit un but de mise en commun de compétences et la mise en place de projets à long terme.

a. Les communautés d'agglomération

Le principe de la communauté d'agglomération est né par la loi du 12 juillet 1999. Sa formation nécessite un seuil minimal de 50 000 habitants, dont une commune centre de 15 000 habitants

Quarante ans de décentralisation : pour quels résultats ?

au moins. Sa formation est relativement simplifiée et les communautés d'agglomération rassemblent une part importante de la population urbaine française (autour de 23 millions d'habitants). L'État a poussé à leur création avec des incitations financières importantes, engageant de fait les communes de taille intermédiaire à mettre leurs ressources en commun, notamment dans l'aménagement du territoire. La communauté d'agglomération n'a aucune limitation de durée et une fois incluse, une commune ne peut en sortir facilement. Elle remplit donc une fonction très intégrative.

b. Les communautés urbaines

La communauté urbaine est la forme la plus aboutie d'intercommunalité, elle est aussi et la plus ancienne, créée par la loi du 31 décembre 1966. Sa durée de vie est indéterminée et il est impossible de s'en retirer à moins de dissoudre l'EPCI. Son faible succès s'explique par cette difficulté et par le seuil minimal d'habitants requis, de de l'ordre de 250 000. La communauté urbaine doit regrouper des communes d'un seul tenant et sans enclave : il faut une continuité territoriale pour pouvoir la créer. Son statut est un peu complexe à apprécier car elle est souvent constituée de villes n'ayant pas pu former une métropole avec les communes des environs (Dunkerque, Clermont-Ferrand, Reims) ou parce que situées trop proche géographiquement d'une autre métropole.

c. Les métropoles

Les métropoles ont été créées par la loi de 2010, elles remplacent les communautés urbaines de plus de 400 000 habitants. La loi MAPTAM a approfondi la réforme en imposant la création de métropoles sans le consentement des élus locaux. A la suite de cette loi, neuf métropoles ont surgi *de facto* (Bordeaux, Strasbourg, Lille, Grenoble, Nantes, Nice, Rennes, Rouen et Toulouse). La métropole se démarque aussi en cela, qu'elle peut recevoir la délégation de compétences de la part de plusieurs collectivités territoriales et des compétences déléguées par l'État, soit par la loi, soit par décrets.



Les intercommunalités représentent une forme simplifiée de coopération locale. Mais quelques interrogations demeurent. Tout d'abord la question démocratique. Les conseillers communautaires sont élus en même temps que les conseillers municipaux, et certains conseillers municipaux se présentent en même temps pour être conseillers communautaires. Cependant cela n'apparaît que pas de manière claire au moment du vote, rendant illisible leur élection.

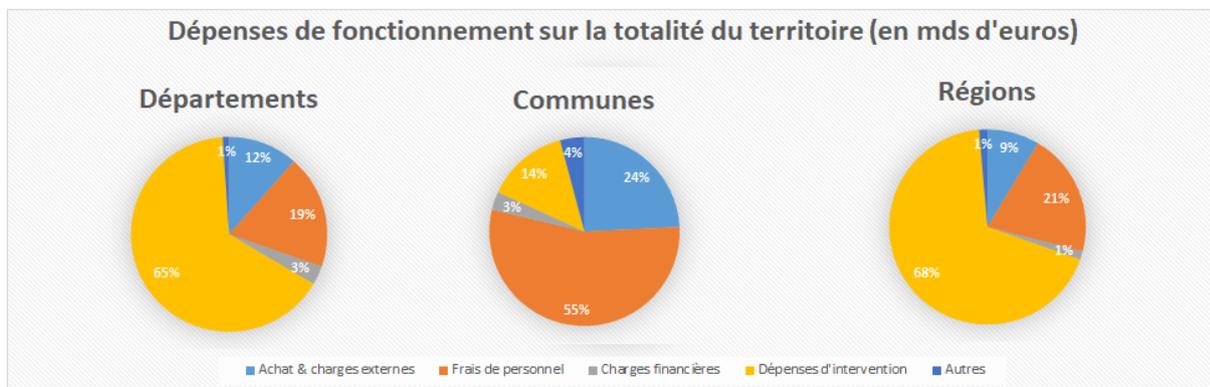
Ensuite la délégation des compétences se fait à l'approbation des deux tiers des membres du conseil communautaire, ce qui revient à considérer qu'une commune peut se voir enlever des compétences sans y avoir consenti. Ce qui est une atteinte manifeste à la liberté d'administration des communes.

Une administration locale peu efficace

Depuis la loi NOTRe et la refonte des compétences des collectivités territoriales, le nombre d'employés de la fonction publique a augmenté de 0,4%, un chiffre qui s'explique par la montée en puissance des intercommunalités. En effet, si les effectifs des communes, des départements et des régions ont diminué d'environ 1%, il n'en est pas de même des effectifs des intercommunalités, qui ont augmenté de 4,1% de 2015 à 2016. Les effectifs d'organismes annexes, comme les caisses de crédit municipal, ont également, quoique dans une moindre mesure, augmenté. Comme les intercommunalités sont des structures qui viennent s'ajouter aux collectivités déjà existantes, la baisse du nombre de fonctionnaires n'est pas automatique, donc pas efficace.

C'est dans les communes que les frais de personnel sont le plus importants, puisqu'ils représentent 55% de leurs dépenses de fonctionnement.

Le chiffre le plus impressionnant est peut-être celui du taux d'administration des communes. Il mesure le nombre d'équivalent temps plein (EQTP) pour 1 000 habitants dans la fonction publique. En moyenne, on compte près de 15 équivalents temps plein pour 1 000 habitants, avec cette nuance que rares sont les employés de la fonction publique qui travaillent à temps plein. Les dossiers sont donc traités moins vite, et de façon plus morcelée. Les plus administrées sont les communes de 50 000 à 100 000 habitants, avec 21 EQTP pour 1 000 habitants. Les communes de 100 à 500 habitants, elles, comptent 6,5 EQTP pour 1 000 habitants.



Des organes décisionnels trop lourds qui entrent en confrontation avec les organes déconcentrés de l'État

1. Doublon organisationnel entre les organes décentralisés et les organes déconcentrés

Le sentiment de mille-feuille organisationnel se renforce aussi par la présence d'organes déconcentrés s'opposant à des organes décentralisés... avec les mêmes compétences. Ces organes déconcentrés représentent l'État central au niveau local, exerçant les compétences non transférées aux collectivités territoriales (ex : agence régionale de santé). Parfois même, lorsque des compétences sont transférées aux élus locaux, l'État maintient la présence d'organes déconcentrés, concernant la culture ou le Trésor. En effet, les directions départementales

Quarante ans de décentralisation : pour quels résultats ?

interministérielles sont chargées d'appliquer les politiques de l'État central à une échelle infra-étatique. La décentralisation souffre de ce paradoxe, un processus de décentralisation important doublé d'une présence marquée de l'État. L'État maintient ses prérogatives en termes de solidarité nationale : CPAM, CNAV, CAF sont des organes déconcentrés. Cependant, les collectivités territoriales ont, elles aussi, des compétences en ce qui concerne la redistribution. Le département gère le RSA longue durée, la région est compétente en matière d'accompagnement à l'emploi, dont est aussi chargé Pôle emploi (agence nationale). Il est complexe de démêler les organes qui relèvent de l'État central et ceux qui sont à la charge des collectivités. Autre exemple, la CAF est habilitée à traiter les demandes d'aide sociale (échelle étatique) au même titre que les centres communaux d'action sociale (échelle communale) auxquels peuvent s'ajouter les centres intercommunaux d'aide sociale. Généralement, les administrations publiques centrales gardent la main. Les administrations publiques locales, quant à elles, viennent en complément des collectivités et des intercommunalités.

La Cour des comptes, dans un rapport paru en 2017, notait que l'État central n'avait pas pris pleinement conscience de ce que représentait la décentralisation et, de ce fait, avait cherché à conserver des missions qui auraient dû être déléguées aux collectivités territoriales. Résultat, l'action publique locale n'est que faiblement rationalisée. L'État a préféré organiser des partenariats avec les collectivités au cas par cas pour déléguer certaines prérogatives comme le tourisme, au lieu de s'en dessaisir complètement et d'aller au bout de la décentralisation.

2. Doublons organisationnels avec les organes communautaires

De plus, l'État a incité les communes à mutualiser leurs moyens et leurs projets au sein d'intercommunalités sans mutualiser les effectifs. En effet, l'intercommunalité n'obtient pas toujours toutes les compétences des communes. Ce qui revient à maintenir les personnels au sein des mairies et créer de nouveaux postes au sein des communautés. Bien souvent les communes refusent de supprimer des postes et de faire confiance aux personnels des EPCI car elles veulent conserver toutes leurs prérogatives.

Les transferts de personnels et de compétences se font au travers de conventions, les communes membres n'ont aucune obligation légale de transférer leurs personnels ou de supprimer un poste lorsqu'un fonctionnaire occupe la même fonction au sein de l'intercommunalité.

Prenons l'exemple d'un service de proximité, la police municipale. Les policiers municipaux sont sous la responsabilité directe du maire, qui exerce sa fonction de police administrative. L'art. L. 2212-5 CGCT dispose ceci : « A la demande des maires de plusieurs communes appartenant à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, celui-ci peut recruter, après délibération de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, un ou plusieurs agents de police municipale, en vue de les mettre à disposition de l'ensemble de ces communes ». Cette disposition soulève deux points discutables. Tout d'abord, les maires gardent la main en termes d'opérabilité mais les EPCI gèrent les ressources humaines. Concrètement ce n'est pas un recrutement au nom de l'EPCI mais une mutualisation. Il existe désormais une police métropolitaine des transports dans deux villes de France dont Nantes. Elle est chargée d'appuyer la police municipale dans la prévention et la sécurisation de l'espace local notamment dans les

transports. Cet aspect illustre la complexité de la mutualisation des effectifs entre les communes soit au sein des EPCI soit directement.

C'est ce que montre un rapport de la Gazette des communes sur la mutualisation. Le mécanisme devait réduire les coûts de fonctionnement et générer des économies d'échelle, mais n'a pas atteint son but. Le rapport montre cependant qu'à long terme, la spécialisation des compétences au sein des EPCI va mener à une réduction des effectifs à mesure que les communes accepteront de déléguer plus de pouvoir aux intercommunalités. Car l'une des causes de ces surcoûts est bien la peur de donner trop de pouvoir à la commune centre de l'EPCI, ce qui conduirait à une perte d'identité des autres communes. Ce qui peut s'apparenter à un nationalisme de clocher est ici à signaler pour expliquer les effectifs importants de la fonction publique territoriale.

On peut déplorer aussi une mauvaise répartition des compétences. Comme le montrait la Cour des comptes, les collectivités territoriales pourvoient facilement les postes à faible valeur ajoutée mais peinent beaucoup plus lorsqu'il s'agit de recruter des agents qualifiés dans le secteur numérique. Depuis le vote de la loi pour une République numérique, seulement 14% des collectivités territoriales ont atteint des objectifs fixés par la loi, par manque de moyens financiers et de compétences.

2. LA DECENTRALISATION POUR ADAPTER LES FONCTIONNEMENTS DES COLLECTIVITES A LEURS BESOINS

La répartition des compétences au niveau local

Les collectivités ont des compétences attribuées, qui forment leurs domaines d'actions prioritaires, afin d'éviter les empiètements de compétences de la part des autres collectivités territoriales. Jusqu'à la loi NOTRe, les collectivités territoriales avaient aussi une compétence générale, qui permettait de satisfaire les besoins complémentaires de la population, donc de s'adapter aux besoins de leur terrain, que l'État ne pouvait pas anticiper. Cette compétence générale, depuis la loi NOTRe, n'existe plus que pour les communes.

Le 6 février 1992, la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République prétend reposer sur le principe de subsidiarité. Depuis, les services déconcentrés de l'État mettent les politiques publiques nationales en œuvre, appliquent ou font appliquer la réglementation et délivrent des prestations. Ces services déconcentrés représentent aujourd'hui 95 % des effectifs de la fonction publique d'État. Tout l'inverse de la subsidiarité qui doit partir du bas : en bas tout le possible, en haut tout le nécessaire.

En principe, la charte de la déconcentration du 7 mai 2015 stipule que « sont confiées aux administrations centrales et aux services à compétence nationale les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial. »²

L'administration nationale est donc chargée d'animer, d'appuyer, de contrôler, d'évaluer, d'orienter et de concevoir les services déconcentrés. Une liste de tâches déjà longue qui apporte un début d'explication aux lourdeurs administratives françaises. Ainsi, les ministres donnent un plan pluriannuel des priorités d'actions des services déconcentrés, formalisés dans les directives

²<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000030558997?r=2FKxKZI9bW>

Quarante ans de décentralisation : pour quels résultats ?

nationales d'orientation. Le Premier ministre veille à la cohérence globale de ces priorités. Mais les préoccupations des différentes collectivités françaises ne sont pas homogènes, et cette cohésion forcée, établie au niveau national, risque d'effacer les spécificités de chaque collectivité.

Les collectivités territoriales, elles, s'administrent librement dans le cadre légal.

1. Les compétences communales

Grâce à la compétence générale, les compétences des communes sont en principe illimitées. Néanmoins, les communes gèrent principalement :

- › la police, en lien avec le département et l'État
- › les opérations funéraires, avec création d'au moins un cimetière et service des pompes funèbres
- › l'élimination et la valorisation des déchets et ordures ménagères (suivant le plan de gestion des déchets de la région)
- › les halles, marchés et foires (création, transfert, suppression). Elles peuvent créer des abattoirs sur autorisation préfectorale
- › la distribution de l'eau potable, l'assainissement des eaux usées, mais pas les cours d'eau, pour lesquels chaque collectivité territoriale peut être compétente
- › la distribution de l'électricité, en lien avec les régions et les départements, ainsi que l'aménagement et l'exploitation d'installations de production électrique
- › la création et l'exploitation d'un réseau public de chaleur ou de froid
- › les aides économiques et sociales
- › l'action sociale et la santé, sous réserve d'attribution. Il peut s'agir de la gestion du CCAS par exemple, avec actions générales de prévention et de développement social
- › les écoles maternelles et primaires, leur construction, leur entretien et le fonctionnement des locaux. La commune peut participer au développement d'un collège ou d'un lycée par convention avec le département ou la région
- › le logement, avec la possibilité de déterminer les opérations prioritaires dans un programme local pour l'habitat (PLH), la construction des logements sociaux, la gestion des aires d'accueil pour gens du voyage
- › les équipements de proximité, comme les musées, les bibliothèques, les équipements sportifs et culturels
- › l'urbanisme, avec la création possible d'un plan local d'urbanisme (PLU), qui peut être opposé à toute personne publique ou privée en cas de contentieux sur l'occupation des sols
- › la construction et l'entretien de la voirie communale, la mise en œuvre de services de transports urbains. La région a elle aussi une grosse compétence en la matière, et la commune transfère souvent cette compétence aux intercommunalités
- › l'établissement d'infrastructures passives de télécommunications, compétence partagée avec les départements et régions
- › l'établissement de câbles radio et TV, compétence partagée avec les départements et régions

Les compétences des intercommunalités

Les EPCI, ou intercommunalités, peuvent, entre autres, avoir la charge de l'assainissement des eaux. Si le service commun est par défaut géré par l'EPCI, il peut être pris en charge par sa principale commune. Cependant, certains services communs peuvent être transférés à un EPCI, ce qui augmente le nombre de personnes publiques responsables. Ainsi, un service commun peut être mis en place via une coopération entre un EPCI et une ou plusieurs communes membres, mais également entre un EPCI et un ou plusieurs des établissements publics qui lui sont rattachés. La gestion des services publics n'est donc pas clairement répartie, ce qui engendre des difficultés d'action et de délibération.

2. Les compétences départementales

Le département est l'échelon territorial de mise en œuvre des politiques nationales et européennes. En décembre 2009, les départements ont été organisés en directions départementales interministérielles (DDI), afin d'exécuter les politiques publiques en fonction des besoins des citoyens plutôt qu'en fonction des périmètres ministériels.

La loi NOTRe a tenté de diminuer le pouvoir des départements en leur imposant de transférer trois de leurs compétences parmi une liste de neuf, avec transfert obligatoire de ces neuf compétences si les départements ne s'exécutaient pas dans les deux ans.

Les départements sont les responsables principaux de l'action sociale. Ils gèrent :

- › les prestations légales d'aide sociale, comme le RSA ou l'aide sociale à l'enfance. L'action sociale comporte les secteurs de l'enfance, des personnes handicapées et des personnes âgées
- › le financement de projets maîtrisés par les communes. Ils peuvent aider l'investissement d'entreprises ou les exploitations agricoles
- › les collèges, leur construction, leur équipement, leur entretien, le fonctionnement des locaux, les investissements, leur localisation, leur capacité d'accueil, l'hébergement des élèves. Les collèges devaient être transférés aux régions à l'occasion de la loi NOTRe, mais cela a été refusé.
- › l'action culturelle, avec les archives départementales notamment
- › la sécurité civile, avec les pompiers, la préfecture
- › le transport scolaire des élèves en situation de handicap
- › les routes départementales, les deux tiers des routes nationales, ainsi que la police correspondante
- › l'aide économique au maintien des services en milieu rural
- › la délimitation d'espaces naturels sensibles, le tourisme
- › les ports, les aérodromes. Les ports peuvent toutefois être transférés par les départements à d'autres collectivités. Les gares routières sont également construites, aménagées et exploitées par les départements, excepté dans les régions d'Île-de-France et Rhône-Alpes, et à Lyon.

Quel est le rôle du département ?



101 départements



4108 conseillers départementaux élus pour 6 ans

SOLIDARITÉ, ACTION SOCIALE, SANTÉ



Personnes âgées



Aide sociale à l'enfance



Handicap

Le département instruit et finance le RSA et l'APA

AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE



Protection des espaces naturels



Voirie départementale



SDIS

(service départementaux d'incendie et de secours)

ÉDUCATION, CULTURE, SPORT



Collèges



Sauvegarde du patrimoine



Bibliothèque de prêt



Infrastructures sportives



Musées départementaux

3. Les compétences régionales

Depuis le 29 avril 2004, la région est le niveau déconcentré de droit commun. Elle anime et coordonne les politiques publiques. Elle doit principalement contribuer à son propre développement économique, social et culturel. Pour s'assurer de la cohérence des politiques sociales, culturelles, sportives, etc., les régions conçoivent des schémas d'organisation, suivis ensuite par les autres collectivités territoriales. Elles s'occupent ainsi de presque tous les domaines.

Les régions s'occupent essentiellement du développement économique et de l'aménagement du territoire régional, des transports non urbains, des lycées et de la formation professionnelle. Depuis la loi MAPTAM, elles s'occupent aussi de l'aménagement numérique. La loi NOTRe les a également chargées des transports scolaires, sauf pour les enfants en situation de handicap. Depuis cette loi, les lignes ferroviaires pour personnes ou marchandises ont été transférées des départements aux régions. En revanche, alors que les routes devaient elles aussi être transférées aux régions, les départements les ont conservées. Les régions peuvent cependant financer les routes d'intérêt régional.

Pour organiser son plan d'action, la région dispose de deux outils. Le SRDEII, schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, et le SRADDET, schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité. Ces deux schémas sont obligatoires et prescriptifs à l'encontre des autres collectivités.

Enfin, les trois niveaux de collectivité se partagent des compétences dites transversales : le sport, le tourisme, la culture, la promotion des langues régionales et l'éducation populaire.

4. Synthèse

Communes	Départements	Régions
Police	Sécurité civile	
Opérations funéraires	Financement des projets des communes	
Déchets et ordures	Maintien des services, aide économique	SRADDET
Marchés, foires	Ports, aérodromes	Développement économique
Eau		
Electricité		Aménagement numérique
Réseau de chaleur & froid		
Aides économiques & sociales	Transport scolaire	
		Transports non urbains
Action sociale et santé	Aide sociale	Cohérence des politiques sociales
Ecoles	Collèges	Lycées et formation professionnelle
Logement		
Equipements sportifs & culturels	Action culturelle, tourisme	Cohérence des politiques culturelles, sportives
Urbanisme	Délimitation d'espaces naturels sensibles	Aménagement du territoire

Quarante ans de décentralisation : pour quels résultats ?

Voirie		Lignes ferroviaires
Routes		
Télécommunications		
Radio, TV		

Une autonomie fiscale inexistante, une autonomie budgétaire relative

La Constitution dispose que les collectivités territoriales usent de leur budget comme elles le souhaitent, l'État ne peut donc pas orienter leurs dépenses. Les budgets sont votés par les conseils régionaux, départementaux et municipaux, avec contrôle du préfet à l'issue du vote. Le préfet vérifie que le budget ne présente pas de déséquilibre important. L'État impose l'équilibre budgétaire aux collectivités territoriales. Cette autonomie financière est donc strictement encadrée par la loi, car si autonomie il y a, elle s'exerce dans les domaines de compétences qui sont dévolues aux collectivités. La Constitution prévoit que les collectivités territoriales doivent pouvoir disposer d'une marge budgétaire, hors des dépenses obligatoires. Il s'agit de la liberté budgétaire, qui est à la base de la libre administration des collectivités territoriales.

1. L'absence d'autonomie fiscale, frein au développement économique des collectivités

a. Recettes fiscales

	En présence d'une commune isolée	En présence d'un EPCI à fiscalité additionnelle	En présence d'un EPCI à fiscalité professionnelle de zone	En présence d'un EPCI à fiscalité éolienne unique	En présence d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique
Taxe d'habitation	Commune	Commune EPCI	Commune EPCI	Commune EPCI	Commune EPCI
Taxe foncière sur les propriétés bâties	Commune Département	Commune EPCI Département	Commune EPCI	Commune EPCI	Commune EPCI
Taxe foncière sur les propriétés non-bâties	Commune	Commune EPCI	Commune EPCI	Commune EPCI	Commune EPCI
CFE	Commune	Commune EPCI	Dans la zone : EPCI Hors Zone : Commune/ EPCI	Commune et EPCI Pour la CFE afférente aux éoliennes : EPCI	EPCI
CVAE	26,5% commune 23,5% Département 50% Régions	26,5% Commune/ EPCI 23,5% Département 50% Régions	26,5% Commune/ EPCI 23,5% Département 50% Régions	26,5% partagés entre EPCI et communes 23,5% Département 50% Régions	26,5% EPCI 23,5% Départements 50% Régions

Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties	Commune	Commune			
---	---------	---------	--	--	--

Le législateur fixe les recettes que peuvent recevoir les collectivités territoriales. Elles peuvent être de deux types, les recettes issues de la fiscalité locale et les recettes provenant directement de l'État.

Les recettes locales, issues des impôts, sont au nombre de quatre, souvent désignées par l'image des quatre vieilles car ce sont des recettes historiques des collectivités territoriales. Dans le détail, on relève les trois taxes « : la taxe d'habitation (en cours de suppression), la taxe foncière sur le foncier bâti et la taxe foncière sur le foncier non-bâti. La quatrième taxe pèse sur les entreprises : la contribution économique territoriale (ancienne taxe professionnelle). Elle se décompose entre contribution foncière des entreprises et contribution sur la valeur ajoutée des entreprises. La fiscalité locale aura permis de collecter 138 milliards d'euros en 2018, un montant relativement faible en comparaison du budget de l'État central et comparé à nos voisins. La moyenne de l'OCDE, des recettes fiscales locales en part du PIB, est de 7.1% alors que la France se situe à 5.8%.

Le bloc communal est l'échelon territorial qui capte la plus grande partie des impôts locaux comme le montre le tableau ci-dessus.

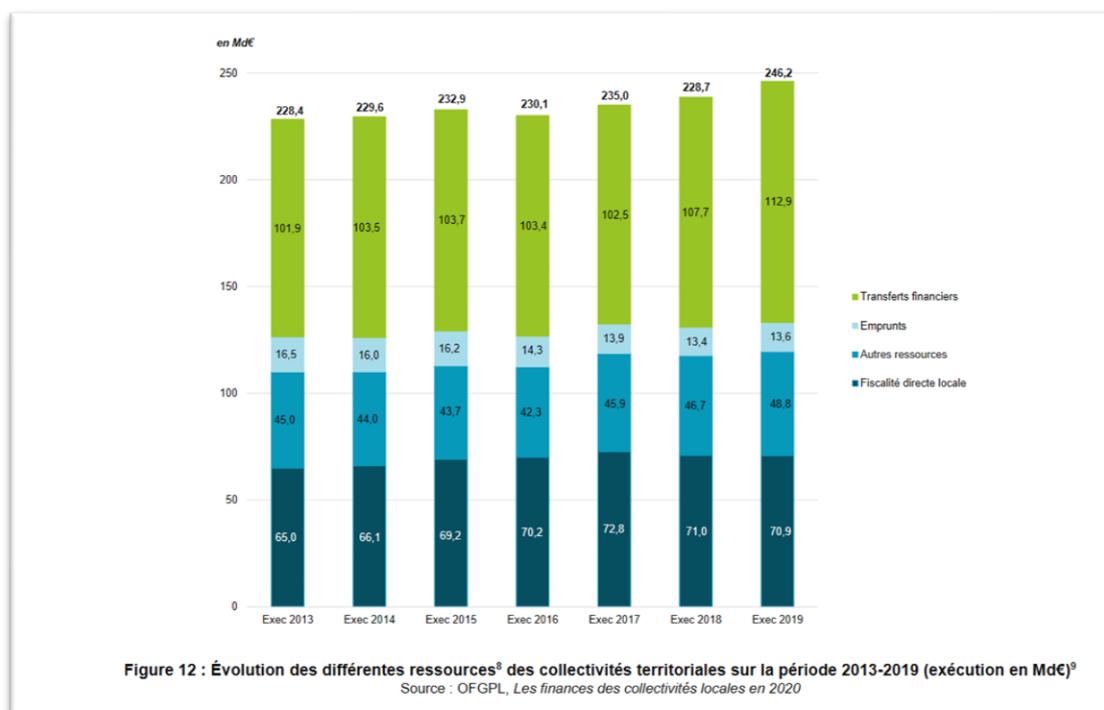
b. Recettes par transferts de l'État central

L'État redistribue le produit des impôts locaux aux collectivités territoriales. Au travers de concours financiers, il contribue directement aux budgets des collectivités. Pour 2021, la Loi de finances prévoyait 51,7 milliards d'euros de transfert de l'État vers les collectivités. Il s'agit de prélèvement sur recette (PSR) de l'État au profit des CT. Une partie des recettes de la TVA est redirigée vers les régions en compensation de la Dotation générale de financement. D'autres transferts sont effectués hors fiscalité. Il s'agit du produit des amendes de police ou des contreparties à des dégrèvements d'imposition locale. Ces transferts diversifiés se montent à 14,3 milliards d'euros. Au total, les transferts de l'États représentent 43% des recettes totales des collectivités, hors emprunts.

2. Impact de l'État sur les budgets des collectivités territoriales

Le graphique ci-dessous l'illustre, l'État reste un contributeur important au budget des CT, à hauteur de 112, 9 milliards d'euros en 2019. De fait, les collectivités sont financièrement dépendantes de l'État. C'est un jeu politique, puisque le législateur vote ces contributions, mais que le gouvernement garde la main sur ces questions. Il est très compliqué pour les collectivités de prévoir quel sera leur budget d'une année à l'autre, du fait du rythme soutenu des réformes. Les modalités de recettes changent presque tous les ans. L'État enlève de plus en plus de recettes fiscales locales directes pour les remplacer par des transferts, ce qui est censé revenir au même terme de manne financière mais désastreux en terme d'autonomie. Le président Macron a porté de nombreux coups importants aux finances locales, en supprimant d'abord la taxe d'habitation, puis, dans le cadre du plan de relance, la part de la CVAE pour les régions.

Quarante ans de décentralisation : pour quels résultats ?



a. L'absence d'autonomie financière

Les impôts locaux ne sont pas payés aux collectivités locales directement mais au Trésor public, qui porte la recette au compte des entités locales. L'État fixe l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement. Par exemple, pour les frais d'enregistrement dus aux départements compris dans les droits de mutation, le taux maximum était fixé à 3,8% avant 2013 et a été remonté à 4,5% depuis. L'écrasante majorité des conseils départementaux ont remonté leur taux afin de bénéficier de ressources financières supplémentaires. Les collectivités ne peuvent donc que recevoir le produit des taxes et non percevoir.

b. L'État peut imposer la suppression de recettes mais doit la compenser

Emmanuel Macron, dans une approche démagogique certaine, a décidé dans les premiers mois de son quinquennat de supprimer la taxe d'habitation, de manière progressive. D'après l'Institut des politiques publiques, cela représente une perte de 21,5 milliards d'euro pour 2019. Comme l'État retire des recettes aux collectivités sans leur retirer de compétences, il est contraint de compenser cette suppression (art 72-2 al 4 de la Constitution). L'État a imposé cette réforme sans concertation avec les élus locaux. L'autonomie fiscale des CT a diminué avec la réforme, les ressources propres ont diminué de 3 points pour les communes, mais les grands perdants de la réforme de la taxe d'habitation sont les départements, dont le taux de ressources propres a chuté de 20 points à 1,7%.

La loi de finances 2020 a prévu des mécanismes de compensation très complexes, voire illisibles, une habitude française ! En effet, la loi dispose que les communes récupéreront le taux de la taxe foncière sur le foncier bâti, normalement destiné aux départements. Pour compenser le manque à gagner des départements, l'État prévoit de transférer une partie des recettes de la TVA. L'État a aussi prévu un mécanisme de neutralisation, dans le cas où des collectivités verraient le

manque à gagner surcompenser. David Lisnard, maire de Cannes, dans une interview à *la Tribune*, s'inquiétait que les communes perdent au change car l'État n'est pas connu pour compenser correctement les pertes des collectivités. En effet, en général, les ressources retirées aux collectivités locales sont compensées à l'euro près les premières années, puis la compensation se fait moindre au travers de mille prétextes.

3. Une autonomie budgétaire relative

Au travers des différents actes de décentralisation, l'État a élargi les compétences des collectivités. Ces nouvelles compétences n'ont pas toujours été compensées par des transferts financiers venant de l'État. Bien souvent, la délégation des compétences entraînait une hausse des dépenses de fonctionnement, lesquelles sont une part importante des dépenses publiques. Ces dépenses obligatoires représentent environ 70% du budget total, auxquels s'ajoutent les intérêts de la dette et son remboursement. La marge de manœuvre des collectivités territoriales paraît faible par ailleurs, bien qu'elles soient les premiers investisseurs publics (50 milliards en 2019). A la différence de l'État central, elles ne peuvent s'endetter que pour financer des dépenses d'investissement, ce qui d'un point de vue économique est approprié puisque cela oblige à une maîtrise des dépenses de fonctionnement. Il est curieux d'observer que l'État impose aux organes décentralisés ce qu'il est incapable de s'appliquer à lui-même. Avant la crise, au moment de la loi de finance de 2018, le gouvernement a demandé aux collectivités de réduire leurs dépenses moyennant un système de bonus-malus, pour atteindre leurs objectifs. Ces réductions n'étaient pas contraignantes mais l'État donnait aux préfets toute latitude pour définir des plans de réduction de dépenses. Concrètement il s'agissait d'une reprise en main de l'État sur les finances publiques locales. En 2018, les collectivités ont dépensé 214,1 milliards d'euros dont 168,5 milliards en fonctionnement.

L'expression d'une démocratie locale, à minima

La démocratie locale prend deux formes : une forme représentative et une forme directe. En effet, le principe de libre administration des collectivités territoriales dispose que les organes délibérants (conseils municipal, départemental et régional) sont élus au suffrage universel direct.

1. Les élections locales

a. Elections départementales

Les compétences décrites plus haut sont exercées par les conseils élus tous les 6 ans au suffrage universel. Les élections régionales et départementales se tiennent en même temps (13 et 20 juin 2021) alors que les élections municipales ont lieu un an avant. Les élections municipales n'ont pas un régime uniforme, les règles divergent entre les communes de moins de 1 000 habitants et les autres. Le minimum de conseillers municipaux est fixé à sept (communes de moins de 100 habitants) et le maximum à 69 (communes de plus de 300 000 habitants).

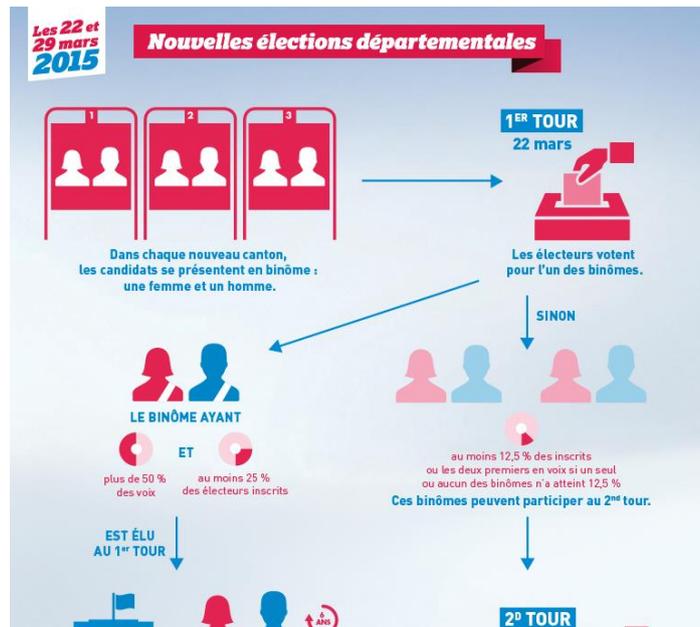
Pour les communes de 1 000 habitants, c'est la règle du scrutin à liste complète et bloquée qui domine, avec le système de la prime majoritaire de 50 %. La liste arrivée en tête obtient 50 % des sièges, le restant est réparti à la proportionnelle entre les listes, y compris la liste majoritaire, ce qui conduit à des majorités municipales assez larges. La participation y est souvent importante, plus de 65 %³ en moyenne depuis 1995, signe de l'importance accordée par les Français à leurs élus locaux.

³ France politique.fr, chiffre 2020

Quarante ans de décentralisation : pour quels résultats ?

b. Les élections départementales
Pour les élections départementales, le mode de scrutin est plus complexe. Le schéma ci-contre en détaille les contours. Exception notable, les conseillers départementaux sont renouvelés intégralement tous les 3 ans.

c. Les élections régionales
Les élections régionales sont elles aussi d'une assez grande complexité. Il s'agit d'un scrutin proportionnel à deux tours avec prime majoritaire de 25%. Concrètement, la liste arrivée en tête obtient d'office 25 % des sièges, les trois



Le fonctionnement des conseils élus

Les présidents de région, de département et du conseil municipal sont élus par les membres de l'Assemblée. Cependant, les conseillers ne peuvent démettre les exécutifs locaux comme cela est le cas dans les régimes parlementaires. Les droits de l'opposition sont eux aussi relatifs puisque seul l'exécutif peut fixer l'ordre du jour des conseils locaux.

Au travers des lois de 1992 et 2002, le législateur a étendu le droit des élus, lesquels disposent du droit à l'information. Ils peuvent avoir accès à tous les documents de l'administration locale et le cas échéant y exercer un contrôle. Chaque élu dispose d'un droit de parole, d'amendement et questions orales, prérogatives classiques dans le cadre d'une assemblée élue.

Ces conseils sont à l'image du régime politique national. Les majorités sont importantes et les exécutifs font face à une opposition souvent faible et rabaissée, ce qui rend très relative la notion d'exercice démocratique.

Enfin, la ville de Paris est une collectivité à statut particulier car le conseil élu dispose du statut de commune et de département, donc des compétences relevant des deux. Depuis 2019, le statut particulier de la ville de Paris est reconnu dans le Code général des collectivités territoriales.

quarts des sièges restants sont répartis à la proportionnelle. Les majorités sont moins importantes que pour les municipales mais la majorité absolue reste accessible aisément dès lors qu'une liste obtient plus de 25 % des suffrages. Une difficulté s'ajoute à cela : les listes constituées régionalement comportent des sections départementales. En d'autres termes, si une région a sept départements, la liste comportera 7 sections. La répartition des sièges au sein de la liste se fera proportionnellement au suffrage reçu par les sections de liste. Par exemple, pour l'Île de France, si la liste LR obtient le plus de voix dans les Yvelines, alors la liste LR des Yvelines sera fortement représentée au sein du groupe LR au conseil régional.

2. La participation citoyenne

L'échelon local est vu comme le cœur de la démocratie, du fait d'un contact direct entre les citoyens et leurs édiles et surtout à l'opposé du rapport président-citoyens, lointain et vertical. La révision de 2003 a permis l'introduction du mécanisme de démocratie participative.

a. Outils prévus par la Constitution

La Constitution prévoit, tout d'abord, un droit de pétition qui permet aux citoyens d'une collectivité d'interpeller leurs élus et le conseil élu sur un sujet relevant des compétences listées plus haut. Le texte constitutionnel ne prévoit pas de seuil minimal pour interpeller les élus locaux. Les collectivités l'ont donc fixé elles-mêmes. Par défaut, le seuil est similaire à celui d'une demande de consultation, soit un électeur inscrit de la collectivité sur cinq.

b. La consultation

Mécanisme qui peut être à l'initiative soit du conseil élu soit des citoyens, il permet d'organiser un vote sur un sujet donné sans que le résultat soit contraignant pour les organes décisionnels. Il est requis un seuil d'un électeur d'une commune sur cinq et un électeur d'une région et d'un département sur dix. C'est un outil très intéressant pour les élus mais aussi pour les citoyens qui peuvent ainsi donner leur avis sur des projets de construction d'éoliennes ou de routes, par exemple. Les règles qui encadrent la tenue de la consultation la rendent plus aisée à organiser qu'un référendum. De nombreuses collectivités le font même via internet. Les électeurs ont été consultés sur la question de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ou sur la création de la collectivité européenne d'Alsace (dont la création a été effective au 1^{er} janvier 2021).

c. Le référendum local

Mécanisme qui a été relativement peu utilisé, sauf dans les Outre-mer pour acter la création d'une nouvelle collectivité. Il ne peut pas être d'initiative citoyenne et pour devenir effectif il faut une participation d'au moins 50 % et la majorité simple des suffrages.

3. Les organes citoyens

Le code général des collectivités territoriales fourmille de différentes structures de participation citoyenne qui sont peu sollicitées par les collectivités. Conseils citoyens, conseil de quartier, conseil de jeunes, conseil de développement. Ils ont démontré les limites de l'intérêt des citoyens pour la démocratie participative. Une des réussites à souligner est la mise en place de budgets participatifs : les habitants peuvent voter sur 5 à 10 % du budget dédié aux investissements. C'était une demande des collectivités, pour former les citoyens et leur faire prendre concrètement conscience des enjeux politiques de la commune. C'est le dispositif le plus abouti. Mais la multiplicité de tous les autres mécanismes laisse perplexe car on a du mal à percevoir le rôle et l'utilité de la plupart d'entre eux.

3. L'ACTE III DE LA DECENTRALISATION

La décentralisation a été inaugurée, Acte I, par l'adoption en première lecture du projet de loi sur le développement des responsabilités locales, le 22 avril 1980. S'ensuivent d'autres lois, ainsi que de nouvelles institutions, comme les chambres régionales des comptes. Les compétences sont peu à peu réparties entre les communes, les départements, les régions et l'État. La coopération intercommunale, la démocratie locale et la déconcentration sont renforcées.

L'acte II de la décentralisation commence en 2003, avec la loi constitutionnelle du 28 mars sur l'organisation décentralisée de la République (article premier de la Constitution). A partir de là, plusieurs lois organiques concernant, entre autres, l'autonomie financière des collectivités territoriales, sont adoptées. Plusieurs compétences sont transférées, et les compétences des départements sont renforcées, particulièrement dans le domaine social.

Quarante ans de décentralisation : pour quels résultats ?

En 2010, l'acte III de la décentralisation commence, avec le développement des intercommunalités.

La Loi MAPTAM

Adoptée le 27 janvier 2014, la loi dite MAPTAM est la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Il s'agissait de moderniser le régime juridique des métropoles, structure faisant partie des EPCI, ou intercommunalités, et de créer de nouvelles métropoles à statut particulier. Elle visait également à rétablir la clause générale de compétences pour les régions et les départements, clause supprimée en 2015 avec la loi NOTRe. Certaines compétences devaient être clarifiées, avec l'instauration d'un chef de file.

La région est donc devenue chef de file pour :

- › l'aménagement et le développement durable du territoire
- › la protection de la biodiversité
- › le climat
- › la qualité de l'air
- › l'énergie
- › le développement économique
- › le soutien de l'innovation
- › l'internationalisation des entreprises
- › l'intermodalité et la complémentarité entre les modes de transports
- › le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche

Le département est devenu chef de file pour :

- › l'action sociale
- › le développement social
- › la contribution à la résorption de la précarité énergétique
- › l'autonomie des personnes
- › la solidarité des territoires

Les communes sont devenues chefs de file pour :

- › la mobilité durable
- › l'organisation des services publics de proximité
- › l'aménagement de l'espace
- › le développement local

Si la désignation d'un chef de file pour certaines compétences peut paraître utile, il aurait fallu généraliser cette pratique à tous les domaines de compétences, afin d'obtenir une meilleure coordination.

Ainsi, le tourisme devait être confié à la région (en tant que chef de file), mais le Sénat a préféré qu'il reste une compétence partagée entre communes, régions et départements, d'où une confusion dans ce secteur, car il est difficile de connaître le détail de la répartition.

La loi MAPTAM a fortement modifié le régime des métropoles, qui disposent d'un nouveau statut. Ce statut octroie aux agglomérations de plus de 400 000 habitants un rôle plus important concernant le développement économique, l'innovation, la transition énergétique et la politique de la ville. Ces compétences sont détenues par les trois collectivités territoriales principales : régions, départements et communes.

D'autre part, les métropoles de Paris, Lyon et Marseille sont dotées d'un statut particulier : elles ne sont plus des EPCI, mais des collectivités territoriales aux compétences proches de celles des départements et communes cumulées.

En appuyant le rôle des intercommunalités et des plans en tous genres, comme le projet de territoire, la loi MAPTAM a épaissi la complexité administrative française et allongé les délais. Au lieu d'une collectivité territoriale chargée d'un bloc de compétences, de la planification des actions à leur mise en œuvre, il y a, depuis la loi MAPTAM, plusieurs collectivités territoriales et EPCI qui s'occupent du même bloc de compétences. Les uns conçoivent un plan d'action, les autres le valident, d'autres le mettent en œuvre. D'où des lenteurs qu'une décentralisation doublée d'une décomplexification aurait pu, peut-être, réduire.

La Loi NOTRe

La loi NOTRe est adoptée le 16 janvier 2015. Elle délimite les régions, modifie le calendrier électoral et ordonne les élections régionales et départementales. Elle se nomme plus précisément « loi portant nouvelle organisation territoriale de la République ». Elle réorganise les compétences des collectivités territoriales, repense / modifie le statut de l'intercommunalité et supprime la clause de compétence générale pour les régions et les départements.

L'objectif de la loi NOTRe était de simplifier l'administration française et d'aider les nombreuses petites communes existant en France. Plusieurs pays d'Europe ont réduit drastiquement le nombre de leurs communes mais les Français sont attachés aux leurs. Ainsi, dans les années 1960, la Belgique a divisé le nombre de ses communes par cinq, et l'Allemagne par trois. En France, cette réforme n'est pas d'actualité. La France rassemble donc 40% des communes de l'Union européenne, et 85% des communes françaises ont moins de 2 000 habitants. Alors que la population communale moyenne en Europe est de 4 100 habitants, elle est de seulement 1 750 en France.

Or, si les Français ne souhaitent pas voir leurs communes fusionner. Ainsinombre de petites communes ne parviennent pas à offrir efficacement les nombreux services dont l'État les charge. Face à cette difficulté, l'État a choisi de créer de nouvelles structures, les intercommunalités. Cette décision n'est pas mauvaise en soi, et d'autres États l'ont mise en place avec succès, comme nous le verrons plus loin. Cependant, la création de ces intercommunalités s'est faite sans remise en cause des collectivités existantes, d'où le millefeuille administratif bien connu. Résultat, la France est à la fois le pays le moins décentralisé et celui qui compte le plus de collectivités territoriales.

Le transfert des compétences communales aux intercommunalités a été largement mal vécu. Certaines communes, non seulement perdent des compétences, mais ont du mal à faire valoir leurs intérêts dans des intercommunalités déconnectées du terrain. On peut en voir un exemple avec les compétences liées à l'eau, comme l'assainissement qui, auparavant confié aux communes, est passé aux intercommunalités, plus précisément aux communautés de communes. Le blocage des communes à ce transfert a été tel qu'elles ont réussi à obtenir deux sursis, qui ont repoussé le transfert à 2026.

Aujourd'hui, on entend parfois le terme d'acte IV de la décentralisation. Pour en formuler les objectifs avec une chance de les voir un jour remplis, il ne faudrait pas oublier que les trois premiers n'ont pas abouti. Aujourd'hui, plus que la décentralisation, c'est la dé-complexification qui importe. La loi 4D pour décentralisation, déconcentration, décomplexification et différenciation, aurait pu répondre à cet impératif. Malheureusement, la notion même de « décomplexification » a disparu du projet de loi au mois d'avril 2021.

4. LA DECENTRALISATION N'EST PAS ABOUTIE

A la lecture des explications et des détails donnés en amont, plusieurs éléments montrent que la décentralisation a avancé dans de nombreux domaines, notamment celui du transfert de compétences et du renforcement de la démocratie locale. Mais on ne peut s'empêcher d'émettre des réserves, voire des interrogations sur certains processus à l'œuvre. D'un point de vue juridique et constitutionnel, il est difficile d'envisager un processus complet de transfert de compétences sans revenir sur le principe constitutionnel d'égalité. Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales qui a valeur constitutionnelle, justifie le mécanisme de péréquation. Ce mécanisme porte atteinte au principe d'expérimentation. Les collectivités ne peuvent pas expérimenter de manière spontanée, elles doivent obtenir d'abord l'aval du parlement.

L'État central reste encore très présent

Nous l'avons vu avec la crise de la Covid, tout a été géré en Conseil de défense, de manière unilatérale et rarement en concertation avec les élus locaux ou, lorsque concertation il y avait, ceux-ci n'avaient que peu de poids. Le préfet incarne en permanence la présence forte de l'État. Il illustre parfaitement cet entre-deux qui persiste entre décentralisation et déconcentration. D'une part il reste le bras armé de l'État au niveau régional et départemental. Il exerce de nombreuses prérogatives de police administrative, il peut autoriser ou refuser la construction de logements dans des zones protégées. D'autre part il maintient un contrôle sur le budget des collectivités locales, il s'assure qu'il soit bien à l'équilibre et il peut le cas échéant le contester devant le juge administratif. Par le biais d'une procédure administrative propre, il peut saisir le juge sur plus de fondements que le citoyen. Le fait est que les collectivités sont obligées de négocier et de discuter avec le préfet pour s'éviter des procédures contentieuses.

Il faut aussi noter que le principe de libre administration des collectivités territoriales a été abordé de manière restrictive par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État qui, saisis-en de nombreuses occasions, n'ont pas sanctionné ni censuré des textes de lois ou actes réglementaires qui portaient une atteinte manifeste à la libre administration.

Les prérogatives de l'État central marquent parfois un déni de démocratie puisque le gouvernement peut révoquer le mandat d'un maire et de ses adjoints pour manquements graves à leurs devoirs. Le gouvernement peut dissoudre l'assemblée délibérante (Corse 1984, à la demande de l'Assemblée). La logique de libre administration des collectivités n'est pas toujours respectée au sens littéral de la Constitution, ce qui nous permet d'émettre une réserve quant à l'aboutissement de la décentralisation.

Le principe d'expérimentation : un mécanisme qui doit être réformé

Le principe d'égalité est un frein à la distinction des collectivités les unes par rapport aux autres. Ce marqueur jacobin empêche une adaptation législative locale. Cependant, lors de la révision constitutionnelle de 2003, le principe d'expérimentation législative locale a été consacré. Afin de souscrire aux exigences constitutionnelles, la loi qui autorise l'expérimentation doit cibler précisément son objet, sa durée, qui ne peut dépasser 5 années, et les dispositions auxquelles il pourra être dérogé. Les collectivités doivent être éligibles à l'expérimentation. Le législateur alloue aussi un budget au projet de l'expérimentation, à la demande de la collectivité.

A l'issue de l'expérimentation, le législateur peut décider de la prolonger, de l'arrêter ou de la généraliser à l'ensemble du territoire. Le projet, à la base, poursuivait l'objectif de faire des collectivités locales des laboratoires de l'action publique. La Constitution distingue deux types d'expérimentation (art 37 et art 72 al 4), on parle d'expérimentation-transfert (confier une nouvelle compétence à une collectivité) et d'expérimentation-dérogação (confier un pouvoir normatif relevant du champ de la loi ou du règlement).

Malgré tout, le recours à l'expérimentation est rare, car la procédure est compliquée et l'État central contrôle intégralement le processus, laissant finalement peu de marge de manœuvre aux collectivités. L'article 72 al 4 l'encadre très strictement, en donnant neuf contraintes à son application : volontariat, évaluation, réversibilité, autorisation, finalisation, libertés publiques, objet, durée et espace.

Ce cadre restrictif freine l'innovation de projet ou même l'investissement des collectivités, qui disposent de moyens limités pour exprimer leur singularité. Cette coexistence entre le principe d'unité et de diversité apparaît comme une chimère très française, où au lieu de trancher on fait subsister deux notions qui s'articulent mal et complexifient encore plus l'action publique territoriale.

5. OUVERTURE A L'INTERNATIONAL

Il existe plusieurs types de gouvernements, qui peuvent avoir des rapports différents à la décentralisation. Ainsi, dans certains gouvernements fédéraux, l'État n'est chargé que des missions régaliennes. Les autres services publics sont à la charge d'organes infra-étatique (États fédérés, régions autonomes).

L'Allemagne

En Allemagne, État fédéral, les seize Länder détiennent une partie des pouvoirs étatiques. Ce ne sont donc pas, au sens juridique du terme, des collectivités territoriales.

Le chancelier détermine les grandes lignes de la politique générale et coordonne l'action du gouvernement. Les ministres gèrent leurs services de façon autonome. Le gouvernement central se charge des affaires étrangères, des douanes, de la protection des frontières et de l'armée (et des services de placement). Les Länder sont responsables des services restants.

Chaque Länder dispose d'un ministère de l'Intérieur, qui est l'autorité suprême. Le Regierungspräsidium est une autorité intermédiaire. Enfin, le Landratsamt, ou autorité du Land, administre les collectivités locales. On trouve ensuite les différents organismes de droit public : universités, fondations, etc.

L'Allemagne compte donc quatre niveaux d'administration : l'État fédéré, ou Land, la circonscription, l'arrondissement et la commune. Certaines villes-États sont à la fois un Land et une ville, et les petits Länder ne sont pas découpés en circonscription. L'Allemagne a choisi de supprimer certains échelons plutôt que d'en rajouter, à l'inverse de la France. De la même façon, en Allemagne, les grandes métropoles sont assimilées à des arrondissements. Ces arrondissements sont des coopérations intercommunales. Les arrondissements peuvent transférer leurs compétences aux communes suffisamment importantes, avec une prise en charge totale ou partielle des coûts.

L'Allemagne est gouvernée selon le principe de subsidiarité, selon lequel les fonctions qui ne peuvent pas être exercées au niveau inférieur sont confiées au niveau supérieur. Les compétences sont réparties comme suit :

Quarante ans de décentralisation : pour quels résultats ?

Communes	Arrondissements	Länder	État fédéral
Territoire	Lycées et écoles professionnelles	Education	Défense
Finances	Parcs naturels	Culture	Affaires étrangères
Planification	Aménagement du territoire	Aménagement du territoire	Politique monétaire
Développement	Hôpitaux	Police	Protection civile
Culture locale	Aide sociale à la jeunesse	Droit des collectivités territoriales	Nationalité
Recrutement et gestion du personnel	Collecte et gestion des ordures	Exécution des lois	Liberté de circulation
Administration	Routes		Transports
	(Bibliothèques, tourisme, terrains de sport)		Télécommunications
			Protection de la propriété
			Police

(...) compétences facultatives. La prise en charge de ces compétences dépend de la volonté politique.

Les pays scandinaves

Les pays scandinaves se gouvernent selon une culture, assez ancienne, du consensus, en ménageant autant que possible les intérêts des uns et des autres.

Dans ces pays, le taux d'imposition des entreprises est faible, mais la taxe sur les biens et l'impôt sur le revenu sont très élevés.

Les écoles gèrent leur budget et décident de leurs cours, suivant les grandes lignes du programme national d'éducation. Les communes financent les écoles publiques et privées au même niveau.

Dans les années 50, les pays scandinaves ont diminué drastiquement le nombre de leurs communes. Aujourd'hui, ces collectivités ont plus de responsabilités. Elles sont chargées des services scolaires, de la garde d'enfants, de l'aide aux personnes âgées et handicapées, des soins psychiatriques, des soins et logements de longue durée pour les personnes âgées et handicapées, et des soins psychiatriques de plus de trois mois.

Le nombre de fonctionnaires a également chuté. En Suède, de 1985 à 1996, la part de fonctionnaires dans les employés du secteur public est passée de 45,8 % à 23,6 %. Une diminution qui permet à l'État de se réformer plus facilement, donc de s'adapter aux réalités du terrain. La fonction publique d'État ne représente que 5% de l'ensemble des fonctionnaires.

Autre exemple chez nos voisins scandinaves, la santé. En Norvège, elle est principalement gérée par le secteur privé. Ce sont des entreprises régionales de santé, souvent privées et sous la tutelle du ministère, qui sont responsables du secteur hospitalier. Depuis 2002, les hôpitaux n'appartiennent plus aux comtés mais à cinq régions sanitaires. Une refonte des comtés est donc à l'ordre du jour. Alors que la France crée régulièrement de nouvelles collectivités territoriales, sans remettre en question l'existence des précédentes, la Norvège semble considérer que, si une collectivité est créée, une autre doit être réformée, sinon supprimée.

Le contre-exemple du Portugal

L'administration du Portugal est d'une complexité presque française. Elle compte les *freguesias* (paroisses), les communes, les régions administratives (anciennement districts), les commissions de coordination et de développement régional, les communautés intercommunales de droit public, les aires métropolitaines, et enfin les communautés urbaines. La régionalisation avait été proposée par référendum, mais elle a été refusée.

Les commissions de coordination et de développement régional sont un service périphérique d'administration directe de l'État. Elles sont autonomes administrativement et financièrement. Elles coordonnent et articulent les politiques sectorielles régionales, exécutent les politiques environnementales, aménagent le territoire, les villes, et apportent un soutien technique aux collectivités locales.

Les intercommunalités de droit public réunissent les communes liées territorialement. Elles s'occupent de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ainsi que du développement économique, social et environnemental. Ces communautés soutiennent également le développement régional et planifient les actions des entités publiques. Ces actions peuvent être relatives à l'approvisionnement public, à l'assainissement des eaux usées, à la santé, à l'éducation, à la formation professionnelle, à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement, à la sécurité, à la mobilité, aux loisirs. Ce sont des syndicats de communes à vocation multiple ou spécifique.

En ce qui concerne les aires métropolitaines, il n'en reste que deux depuis la réforme de 2018. Une fois qu'elles sont constituées, les communes extérieures ne peuvent plus y entrer, et les communes membres ne peuvent pas en sortir. Elles s'occupent du développement territorial et régional, des transports, de l'eau, des énergies, des déchets, des eaux usées, de la santé, de la culture, du sport, de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'aménagement du territoire, de la sécurité et de la protection civile. Elles ont donc sensiblement les mêmes compétences que les communautés intercommunales de droit public, sans pour autant avoir le même statut.

Ce système ressemble ainsi à celui de la France, qui a tendance à multiplier les collectivités territoriales pour les adapter aux besoins des communes. Or, cette pratique ne peut être vertueuse que si elle s'accompagne de la suppression des collectivités territoriales obsolètes.

Terminons sur une particularité des États-Unis. De l'autre côté de l'Atlantique, l'État central ne garantit pas les dettes de ses collectivités, et les laisse faire faillite le cas échéant. Cette pratique est très rare en Europe, où les États centraux ont plutôt tendance à soutenir les collectivités en difficulté. Les marchés financiers sont donc privés des moyens de pression que sont le refus de prêt et la hausse de la prime de risque, et les collectivités territoriales peuvent s'endetter trop facilement.

6. LA NECESSITE DE FLEXIBILISER L'ACTION PUBLIQUE

Les collectivités territoriales se sont affirmées comme des lieux d'expérimentation mais aussi de transformation de l'action publique. Premier aspect, le recours, désormais croissant, aux contractuels au sein de fonction publique territoriale. Il illustre le besoin croissant de compétences spécifiques dont ne disposaient pas les titulaires, faute de formation adéquates.

Quarante ans de décentralisation : pour quels résultats ?

Second élément, la recherche de l'efficacité financière pousse les collectivités à déléguer des services publics, comme l'enlèvement des ordures ou la gestion du réseau d'eau, à des entreprises privées spécialisées.

Enfin, la politique locale élargissant ses domaines d'intervention sans toujours avoir les compétences appropriées, fait de plus en plus appel à des cabinets de conseil sur des questions variées (gestion de finances publiques, réforme du réseau de distribution de l'eau) ou bénéficie de l'influence et de l'expertise de groupes d'intérêt qui garantissent une expertise technique et légitime à l'action publique territoriale.

La nécessité d'aller vers la contractualisation des emplois dans la FPT (fonction publique territoriale)

Le politique a fait le constat, au cours des dernières années, du manque de compétence et d'adaptation des titulaires aux besoins des collectivités territoriales et des usagers. Les exemples abondent sur des sujets comme le numérique, la communication, la gestion financière. Ces différents manques ont été comblés par le recours à des contractuels. Il en existe deux sortes, les contractuels de droit public (contrat de projet) ou de droit privé (CDD ou CDI).

1. La tendance à la contractualisation de ces dernières années

Le réflexe de recourir à des agents privés pour remplir des fonctions normalement dévolues à des titulaires d'un concours d'administration s'est développé tout au long de la décennie 2000-2010. La révision générale des politiques publiques a cherché à rendre plus flexible l'action publique et à la simplifier. Le livre blanc pour l'avenir de la fonction publique, de Jean-Ludovic Silicani en 2008, a aussi donné un cadre pour contractualiser la fonction publique. La France reste encore proche d'une fonction publique de carrière, comme l'Allemagne, avec le maintien de l'emploi à vie s. A l'inverse, les Anglais et les Scandinaves ont constitué une fonction publique d'emploi, c'est-à-dire recrutent pour répondre à leurs besoins. A terme, la contractualisation répond à des impératifs de pragmatisme et de flexibilité pour les directeurs des administrations. En effet, les titulaires coûtent cher en termes de salaire et de retraite, et surtout, les licencier est quasiment impossible, ce qui ne facilite pas l'efficacité de l'action publique. Autre aspect, la Cour des comptes, dans un rapport paru en 2019, pointait un taux d'absentéisme moins important chez les contractuels que chez les titulaires, sûrement du fait de la protection et de l'emploi à vie des fonctionnaires.

Le nombre de contractuels, au sein de la fonction publique territoriale, atteignait, en 2018, 319 000 sur un nombre total de 1 954 000 agents, soit environ un agent sur six. Au cours de la décennie passée, il a augmenté entre 2010 et 2012 pour diminuer jusqu'en 2016, avant une hausse importante de près de 20 000 entre 2016 et 2017.

Cette tendance devrait se poursuivre, notamment avec la loi de transformation de la fonction publique. En 2019, le nombre de contractuels atteignait 407 000



Source : Cour des comptes d'après données DGAFP. En pointillés, la courbe de tendance

selon l'INSEE. L'État, qui sait le blocage social que pourrait causer une réforme radicale de la fonction publique, avance par petits pas, au risque d'apparaître en retard sur nombre de pays de l'OCDE qui ont effectué des réformes importantes dans ce domaine, comme la Suisse qui a aboli le statut de fonctionnaire avec emploi à vie.

2. Aller plus loin pour gagner en flexibilité, en coût et savoir faire

La loi de transformation de la fonction publique, votée par le Parlement en août 2019, va dans le sens de l'extension du recours au contractuel. Le gouvernement, avec ce texte, entend recruter des cadres du privé au sein des administrations locales afin de renforcer l'efficacité et la compétitivité des APUL. Car les administrations apparaissent de plus en plus en décalage avec les besoins des entreprises privées. Il est évident que le temps de l'administration publique n'est pas celui d'une entreprise privée. Afin de gagner en compétitivité et en attractivité économique, cette réforme était nécessaire. Désormais tous les postes, même les postes de direction qui restaient protégés, bénéficient d'une libéralisation dans le recrutement au sein des APUL. Par le biais du mécanisme dit de « recrutement direct », les postes de directeur général de service, de directeur général adjoint ou de directeur général des services techniques sont ouverts aux non-titulaires.

Un des éléments positifs de cette réforme, qui reste à être mise en pratique, réside dans le rehaussement de la rémunération des contractuels. Celle-ci, fixée précédemment par actes réglementaires, l'est aujourd'hui par la loi. Cela va permettre de mettre fin à la précarisation importante des contractuels, lesquels sont moins bien payés, de 605 euros mensuels en moyenne (toutes fonctions publiques confondues) et ne bénéficient pas des mêmes avantages que les fonctionnaires en matière de retraite ou d'accès au logement. La loi donne une plus grande liberté au directeur des APUL pour fixer les rémunérations, en fonction des compétences. La loi facilite aussi les augmentations tenant compte des résultats professionnels et des résultats collectifs du service. Autre nouveauté, le régime des CDD est aligné sur celui des CDD de droit privé. Ainsi, les salariés bénéficient de la prime de précarité, ce qui n'était pas le cas

On peut regretter que cette libéralisation n'aille pas aussi loin que prévu. Les emplois de direction, s'ils sont ouverts à des non-titulaires, ne donnent pas droit à des contrats à durée indéterminée, comme l'avait suggéré le Conseil d'État dans son avis consultatif. A la lecture de l'article 16 de la loi, on peut s'interroger sur le bien-fondé de cette limite. Un cadeau fait aux syndicats, qui voulaient préserver certaines prérogatives des fonctionnaires. Les cadres dans le privé exercent un emploi pérenne et s'inscrivent bien souvent dans la durée, dans les entreprises. Il sera dès lors difficile de convaincre des cadres qualifiés de rejoindre la FPT dans les simples conditions d'un CDD.

antérieurement.

A terme, il faudra encore améliorer la réforme, arrêter de privilégier la fonction publique de carrière, encourager une fonction publique d'emploi, qui intègre totalement les contrats de droit privé ou public, le but étant de mettre fin à l'emploi à vie qui a démontré ses défauts. Des pays comme l'Angleterre ou la Suisse se démarquent par l'efficacité de leur administration locale, sans emplois à vie et avec des contractuels. L'argument qui justifie l'emploi à vie par la nécessité de garantir l'indépendance et le bon fonctionnement des administrateurs a, lui aussi, fait son temps. La logique de contractualisation du droit du travail doit prévaloir sur une division entre public et privé, qui admet aussi des différences de traitement importantes entre les deux types d'agents,

Quarante ans de décentralisation : pour quels résultats ?

et se recentrer sur la notion de performance des décideurs publics locaux. Si les compétences transférées augmentent, les compétences demandées deviendront plus pointues, et y répondre nécessitera d'aller chercher les meilleurs profils possibles en adaptant les rémunérations.

Renforcer la délégation de services aux entreprises privées

C'est aussi l'occasion de rappeler que bien d'autres services publics pourraient être privatisés comme l'IREF l'a écrit dans de nombreux plusieurs articles et études sur la privatisation des services publics (cf. la bibliographie en fin d'étude).

1. Les services de santé

La Sécurité sociale est un acquis particulièrement défendu. Les Français ne veulent pas que leur santé devienne « payante ». Elle l'est pourtant, puisqu'ils la payent dans leur fiche de salaire. Pourtant, peu de Français sont satisfaits de la qualité des soins en France. Les lunettes sont trop chères, les médecins trop peu nombreux, ou pas assez disponibles. La pandémie de Covid-19 a montré combien notre système hospitalier était inadapté aux crises et épidémies. Déjà, en 2017, lors de l'épidémie de grippe, les hôpitaux parisiens avaient dû reprogrammer des opérations pour libérer des lits. Le système de santé français est donc inefficace. L'exemple des Pays-Bas montre ce que la privatisation pourrait lui apporter.

Le système de santé néerlandais fonctionne selon un partenariat public-privé. L'État prend en charge les soins de qualité des moins de 18 ans et des ménages à faibles revenus. Les personnes avec des revenus de plus de 4 050 € brut par mois peuvent choisir un système d'assurance santé privé. Ainsi, tous les Néerlandais ont accès à un système de soins qualitatifs, et surtout ils paient ce dont ils ont besoin. La France fonctionne ainsi pour les assurances habitation, ou encore pour les voitures. Pourquoi les Français ne pourraient-ils pas choisir également le système d'assurance santé qui leur conviendrait le mieux ?

La privatisation du secteur de la santé ne permet pas seulement une meilleure adaptation aux besoins individuels. Elle permet aussi une réduction du déficit public, du coût de fonctionnement de l'assurance maladie et une meilleure assurance des personnes à faibles revenus. Aux Pays-Bas, les coûts administratifs de ce secteur ont ainsi baissé de 10% de 2001 à 2010. En Allemagne, cette réduction a été de 3% sur la même période.

2. La décentralisation des prisons, un moyen de baisser la criminalité

Les prisons sont déjà partiellement privatisées en France. Dans une prison sur trois, le privé prend en charge la construction, la maintenance, les repas, la blanchisserie ou l'accueil. Là encore, les exemples venus d'autres pays montrent les conséquences bénéfiques de la privatisation. Il est plus facile de rompre le contrat d'une entreprise que de renvoyer un fonctionnaire. Les entreprises cherchent donc à obtenir de meilleurs résultats que les autres en veillant à la qualité de leurs services. Aux États-Unis, les deux plus grands groupes de gestionnaires de prisons, GEO et CCA, se sont diversifiés en rachetant des entreprises de services dans les années 2010.

Afin de garantir la qualité des prisons, l'État peut rompre un contrat, mais aussi infliger une amende en cas de mauvais résultats. Ainsi, en Australie, les entreprises gestionnaires de prisons doivent verser une amende en cas d'évasion ou décès d'un prisonnier. Une manière de veiller à ce que les prisons soient aussi sûres que possible, et que les détenus y purgent leur peine.

3. Déléguer les compétences sociales pour adapter l'offre à la demande

L'État-providence se préoccupe beaucoup des questions sociales, qu'il s'agisse de chômage, de logements sociaux ou d'allocations. Pourtant, les entreprises privées peuvent y apporter de meilleures réponses que lui. Elles peuvent placer plus de chômeurs, à prix plus attractifs, que le

gérant Pôle emploi, dont le service est dégradé par la fonction publique. En Grande-Bretagne par exemple, les *jobs center* recrutent leurs employés via un contrat de droit privé et les récompensent en fonction de leurs résultats ou de la qualité de leur travail. Les employés sont donc incités à travailler mieux, et à se former en ce sens. Contrairement aux fonctionnaires de Pôle emploi, dont les promotions tiennent plus à leur statut qu'à la qualité de leur travail.

CONCLUSION

A force de lois, décrets et circulaires, le gouvernement a fini par s'occuper de tout, mais n'achever rien. Qu'il s'agisse d'éducation, de bâtiment, de santé, et des étapes les plus ordinaires de la vie des Français, le gouvernement tente de s'immiscer partout.

La fameuse mille-feuille administrative français a pourtant assez montré ses difficultés à administrer correctement le pays. Les services sont lents, les dossiers n'avancent pas, l'État doit donner son avis sur tout, empêchant ainsi les collectivités territoriales d'innover au moment où elles en ont besoin. Présent partout, l'État a généré, au cours des processus de décentralisation, de nombreux doublons qui non seulement sont un gaspillage d'argent public, mais alourdissent considérablement les procédures. La décentralisation, loin de faciliter les démarches, les a complexifiées en multipliant les interlocuteurs, parce que l'État est incapable de déléguer vraiment ses compétences. Il veut garder la main sur les choix des communes en leur imposant un joug administratif ou financier.

Les possibilités sont pourtant nombreuses pour le libérer de responsabilités inadaptées. Nos voisins européens ont assez prouvé l'intérêt d'une décentralisation bien menée, de pair avec une privatisation des secteurs publics. Les collectivités territoriales sont capables d'innover, capables de répondre efficacement aux besoins de leurs habitants, capables de proposer des actions démocratiques inédites, par exemple des referendums locaux. Les entreprises privées peuvent prendre en charge certains secteurs, avec éventuellement obligation de rendre des comptes. Les cabinets de conseil privés et lobbys peuvent assister les collectivités territoriales dans leurs décisions, au moyen d'études approfondies qu'elles n'auraient ni le temps, ni les moyens de concevoir. Un partenariat public-privé semble donc être l'allié indispensable d'une vraie décentralisation.

Pour parvenir à une administration décentralisée et efficace du pays, l'IREF propose :

- 1- De charger les régions de compétences sanitaires. La crise du coronavirus a démontré l'incapacité des ARS, et plus globalement l'incapacité de l'État, à adopter une politique locale de santé.
- 2- Que la région devienne l'échelon supérieur d'investissement et de mise en place des politiques de santé en accord avec les intercommunalités et les communes.
- 3- De supprimer les doublons de personnels et d'administrations, comme c'est le cas entre les intercommunalités et les communes.
- 4- La transformation des intercommunalités en collectivités territoriales. Pour cela, il faudra une révision de l'article 72 alinéa 1 de notre Constitution et la suppression de l'échelon départemental.
- 5- La fin du statut de fonctionnaire pour les agents de la fonction publique territoriale, en passant à une fonction publique de contrat et de projets, sur le modèle du droit privé.

- 6- Une meilleure autonomie d'organisation et d'administration des collectivités, pour que l'État respecte le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales.
- 7- L'ouverture à la concurrence ou son approfondissement pour des services comme les prisons, l'élargissement de l'enseignement privé dans le primaire et le secondaire, le rail. Le législateur doit permettre aux collectivités territoriales d'ouvrir les services publics locaux à la concurrence, afin que les usagers aient accès au meilleur service possible.

Le 18 février dernier, le gouvernement a transmis au Conseil d'État le projet de loi 4D (différenciation, décentralisation, déconcentration et décomplexification). Forte de 66 articles, la loi doit donner un nouvel élan à la décentralisation.

Sans être inintéressante, elle incarne bien la difficulté de nos gouvernants à trancher pour un modèle simplifié et résolument décentralisé. La loi permet, désormais, le recours facilité aux expérimentations, notamment en matière d'aménagement, d'entretien et d'exploitation de 9 000 km de voies routières nationales. Mais elle complexifie encore les rapports entre les collectivités et intercommunalités, notamment en matière de logements sociaux. De plus, le texte donne une place importante aux élus locaux au sein des conseils d'administration des ARS. Deux des trois vice-présidents, un tiers des membres du conseil d'administration, seront des élus locaux. Cela leur donnera certes du poids dans l'application locale des politiques de santé nationale, mais cela n'est pas pour autant synonyme de « régionaliser ». Nous militons pour une régionalisation des politiques de santé et la mise en concurrence entre les hôpitaux publics et les cliniques privées. Déjà, c'est vrai, l'article 24 ouvre la possibilité pour les collectivités locales de financer les établissements de santé publics, comme privés. C'est une mesure qui va dans la bonne direction.

Mais pour le reste, la loi, sans simplifier, ajoute surtout des doublons. Elle ne supprime pas l'effet mille-feuille, d'autant qu'elle redonne des compétences aux départements, lesquels sont pourtant voués à disparaître au profit des intercommunalités.

Pour une réforme radicale et de simplification, l'heure n'est manifestement pas encore venue.

SOURCES

viepublique.fr

- <https://www.vie-publique.fr/eclairage/38411-les-competences-des-regions-aperçu-apres-la-loi-notre>
- <https://www.vie-publique.fr/loi/20674-loi-maptam-action-publique-territoriale-et-daffirmation-des-metropoles>
- <https://www.vie-publique.fr/eclairage/271623-elargissement-recours-aux-contractuels-loi-6-aout-2019-fonction-publique>
- <https://www.vie-publique.fr/fiches/270602-en-quoi-consiste-lintercommunalite>
- <https://www.vie-publique.fr/fiches/20117-regrouper-ou-supprimer-des-communes>
- <https://www.vie-publique.fr/eclairage/38686-la-deconcentration-corollaire-de-la-decentralisation>
- <https://www.vie-publique.fr/dossier/38481-la-decentralisation-et-les-reformes-territoriales>
- <https://www.vie-publique.fr/eclairage/38411-les-competences-des-regions-aperçu-apres-la-loi-notre>
- <https://www.vie-publique.fr/rapport/272406-evaluation-de-limpact-de-la-loi-du-7-aout-2015-notre>

lagazettedescommunes.com

- <https://www.lagazettedescommunes.com/391310/decryptage-de-la-loi-notre/>
- <https://www.lagazettedescommunes.com/218245/les-9-principales-dispositions-de-la-loi-metropoles-dans-le-detail/>
- <https://www.lagazettedescommunes.com/638812/loi-fonction-publique-le-recours-aux-contractuels-passe-au-crible/>
- <https://www.lagazettedescommunes.com/651582/toutes-les-concessions-sont-elles-des-delegations-de-service-public/>
- <https://www.lagazettedescommunes.com/597290/pourquoi-les-cabinets-de-conseil-en-finances-locales-simposent/>
- <https://www.lagazettedescommunes.com/675191/la-gouvernance-locale-sous-linfluence-des-lobbys/>

cairn.info

- <https://www.cairn.info/fonctions-publiques-le-defi-du-changement--9782810906604-page-133.htm>
- <https://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2009-2-page-69.htm>
- <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2015-4-page-959.htm>

Cour des comptes

- <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-agents-contractuels-dans-la-fonction-publique>

Sénat

- <https://www.senat.fr/rap/l06-113/l06-1132.html>

IREF

Nos études

- [Réformer et améliorer le système de Santé grâce au privé et à la concurrence](#)
- [Réformer les prisons en faisant appel au privé](#)
- [Libérer l'université française pour la rendre plus attractive](#)
- [APHP : quelles réformes pour améliorer le système hospitalier](#)
- [2012-2022 : quelles privatisations ?](#)

Nos articles

- <https://fr.irefeurope.org/Publications/Articles/article/Cliniques-privées-et-ARS-une-mésentente-typiquement-française>
- <https://fr.irefeurope.org/Publications/Articles/Le-placement-des-chômeurs-est-l'affaire-du-privé>
- <https://fr.irefeurope.org/Publications/Articles/article/La-fusion-des-régions-des-dépenses-en-plus-et-des-enseignements-pour-les-prochaines-réformes>

IFRAP

- <https://www.ifrap.org/fonction-publique-et-administration/un-agent-public-temoigne-oui-au-contrat-de-droit-privé-dans-la>

Gouvernement

- <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/autres-modes-gestion-des-services-publics-locaux>
- <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers/2012-Dossiers/La-decentralisation-a-30-ans>
- <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/principales-lois-decentralisation>
- <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000030558997?r=2FKxKZlgbW>
- <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000722113/2021-01-28/>
- <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/competences-des-collectivites-locales#>

Autres

- <https://www.lemoniteur.fr/article/decentralisation-nouvelle-politique-contractuelle-et-avenir-des-contrats-de-plans-etat-regions.388684>
- <https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-01367449/document>
- <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01704868/document>
- <https://www.katalyse.com/nos-univers/collectivites/>
- <https://www.magazine-decideurs.com/classements/droit-public-des-affaires-collectivite-territoriale-economie-mixte-classement-2020-cabinet-d-avocats-france>
- <https://www.courrierdesmairies.fr/4414/le-lobbying-allié-du-projet-politique-local/>
- <https://www.fipeco.fr/fiche/La-d%C3%A9centralisation-en-France-et-dans-les-autres-pays>
- <https://www.europaong.org/wp-content/uploads/2013/06/Allemagne.pdf>
- <http://www.adecons.fr/la-gouvernance-des-pays-scandinaves-nl-68/>
- https://fr.wikipedia.org/wiki/Communauté_de_communes
- https://fr.wikipedia.org/wiki/Intercommunalité_en_France#Évolution_du_nombre_d'intercommunalités