

Synthèse générale

Quarante ans après le lancement du processus de décentralisation, par l'adoption de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, les juridictions financières ont souhaité présenter, dans leur rapport public annuel, un bilan de la performance de l'organisation territoriale qui a résulté de la mise en œuvre par étapes de cette politique.

Les travaux réalisés dans cette perspective par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ont été conduits avec un souci de pédagogie. Les juridictions financières n'ont ainsi pas seulement cherché à établir un diagnostic global et à identifier les principaux enjeux de l'organisation territoriale de notre pays, sous l'angle institutionnel et financier. Elles se sont également efforcées de proposer une analyse précise, illustrée de nombreux exemples concrets, des avantages et des inconvénients de cette organisation sur la qualité et l'efficacité des services rendus sur le terrain à la population, dans quelques domaines d'action publique partagée entre l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et, dans certains cas, les organismes de sécurité sociale.

Appui au développement économique dans les territoires, gestion des déchets ménagers, préservation de la ressource en eau dans le contexte du réchauffement climatique, construction, rénovation et entretien des collèges, soutien aux festivals de spectacle vivant, protection de l'enfance, lutte contre la pauvreté et action en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées, accès de la population aux soins de premier recours : au-delà de la diversité des enjeux économiques, sociaux, financiers et budgétaires qui y sont associés, les juridictions financières ont retenu un échantillon de politiques partagées ayant pour point commun de toucher directement le quotidien des Français, à tous les âges de la vie.

**

En 2009, la Cour avait déjà réalisé un bilan de la décentralisation²⁸. Le panorama général de l'organisation territoriale de la République présenté dans la **première partie** du présent rapport montre que les réformes menées depuis 2010 n'ont pas permis de remédier aux défauts alors constatés. Elles ont seulement tenté de rationaliser l'organisation issue des deux premières

²⁸ Cour des comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation*, rapport public thématique, octobre 2009.

étapes de la décentralisation, sans succès compte tenu de la succession de priorités fluctuantes et, sur certains points, contradictoires, auxquelles elles ont répondu. Le constat du manque de méthode demeure pertinent : les compétences sont de plus en plus intriquées, le plus souvent exercées par plusieurs niveaux différents de collectivités ; l'organisation de l'État reste en décalage avec le maillage territorial ; la diminution des effectifs, qui a plus pesé sur ses services déconcentrés que sur les administrations centrales des ministères, a été ressentie par la population comme un désengagement et parfois même un abandon.

Dans le même temps, les modalités de financement des collectivités territoriales se sont encore complexifiées. Les ressources dont elles disposent (dotations de l'État, parts d'impôts nationaux, éléments de fiscalité et redevances locales) forment une construction de plus en plus complexe, qui rend ce financement peu compréhensible, tant pour les responsables locaux que pour les contribuables, et inégalitaire entre les territoires. Si le niveau global de ces ressources est actuellement sécurisé par l'État et protège les collectivités des risques liés aux retournements de la conjoncture économique, l'autonomie de décision des élus locaux sur l'évolution de leurs recettes s'est réduite.

**Les principales conclusions du rapport public thématique (RPT)
d'octobre 2009 sur la conduite par l'État de la décentralisation**

Dans son RPT de 2009, la Cour avait constaté :

- que le processus de transfert et de répartition des compétences entre collectivités territoriales et entre ces dernières et l'État avait souffert d'un manque de méthode, d'une hiérarchisation insuffisante des priorités et de réelles difficultés de l'administration de l'État à tirer toutes les conséquences de la décentralisation sur son organisation et son fonctionnement ;
- que le financement des collectivités territoriales s'était complexifié et reposait sur des mécanismes et des principes (le partage d'éléments de fiscalité nationale, l'obligation de compensation intégrale des compétences transférées) qui n'étaient pas satisfaisants, ni viables à long terme, notamment dans le champ social, et conduisaient à focaliser le débat entre les élus locaux, le Parlement et le Gouvernement sur des questions budgétaires plutôt que sur l'efficacité et l'efficience de la gestion publique ;
- que les difficultés à délimiter le périmètre exact des compétences transférées et à estimer leur impact, tant sur les administrations de l'État que sur les collectivités territoriales, ne permettaient pas de mesurer la part de la progression des dépenses des collectivités territoriales liée à la décentralisation et donc de porter une appréciation circonstanciée sur la rationalisation de la dépense et des effectifs qu'est censée favoriser la décentralisation.

L'élargissement des compétences des collectivités territoriales s'est également traduit par une augmentation importante des dépenses locales (la dépense publique locale par habitant a doublé entre 1985 et 2020, en euros constants) et par un accroissement significatif de leur poids au sein des finances publiques (la part de la dépense publique locale est passée de 8 % du PIB en 1980 à 12 % aujourd'hui). Pour autant, il n'est toujours pas possible de distinguer la part de cette augmentation résultant d'une amélioration des services rendus ou de facteurs exogènes, tels que le vieillissement de la population ou la complexité croissante des normes techniques, de celle qui pourrait résulter d'une attention insuffisante à la maîtrise des coûts de ces services. Le constat vaut en particulier pour le bloc communal, au sein duquel les dépenses des communes ont continué de croître en dépit de la montée en puissance des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Globalement, le poids des dépenses locales dans le PIB demeure inférieur à la moyenne européenne (17,9 % du PIB). Au regard de ses principaux partenaires européens, la France reste ainsi un pays peu décentralisé, dont l'organisation, marquée par une grande complexité, manque de lisibilité pour les citoyens et ne favorise pas l'amélioration du service rendu aux ménages et aux entreprises ni la recherche d'une plus grande efficacité de l'action publique.

**

La **seconde partie** du rapport confirme ainsi qu'une coordination plus efficace des acteurs concernés – régions, départements, communes, groupements de communes, établissements publics nationaux et locaux, organismes de sécurité sociale, services de l'État – est indispensable. Elle montre aussi que, si les principes devant gouverner ces évolutions sont communs à toutes les politiques partagées dont les juridictions financières ont examiné les conditions concrètes de mise en œuvre – il s'agit à chaque fois d'instiller davantage de cohérence et d'intelligibilité –, les enjeux et donc les solutions à mettre en œuvre ne sont pas les mêmes dans tous les cas. Ils s'inscrivent par ailleurs dans des échelles de temps différenciées.

Dans certains domaines, comme le développement économique dans les territoires et l'aide et l'action sociales en faveur des publics fragiles, la rationalisation et la coordination des interventions de trop nombreux acteurs n'ont pas été menées à leur terme. La lisibilité et l'efficacité des politiques déployées par les collectivités principalement concernées (respectivement les régions et les départements) s'en trouvent amoindries, d'autant que l'État continue par ailleurs à intervenir fortement dans ces domaines essentiels de l'action publique.

- Ainsi, la répartition des **compétences de développement économique** entre les différents niveaux de collectivités peut être encore simplifiée et cette politique mieux coordonnée par les régions. Il convient aussi de remédier à l'émiettement des aides allouées par les différents acteurs, à l'insuffisance des indicateurs de résultat et au faible nombre d'évaluations conduites, qui ne permettent pas de mesurer précisément leur impact sur le tissu économique.

L'élaboration des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et la conclusion de conventions entre collectivités se sont avérées insuffisantes pour assurer la coordination de ces actions par les régions. La généralisation des bonnes pratiques de gouvernance observées pendant la crise sanitaire, entre collectivités territoriales et avec l'État, pour la mise en œuvre de la quatrième génération du programme d'investissements d'avenir (PIA 4), du plan d'urgence et du plan de relance, permettrait de la renforcer.

- Dans le domaine de **l'aide et de l'action sociales en faveur des publics fragiles** (enfants faisant l'objet de mesures de protection, personnes en situation de précarité, personnes âgées dépendantes, personnes handicapées), les départements ne disposent pas non plus des moyens d'exercer véritablement leur fonction de chef de file. Les dispositifs déployés suscitent des critiques quant à la qualité des services rendus à leurs bénéficiaires, tant en termes de recours et d'accès aux droits que de délais de traitement des demandes d'aide ou d'allocation et de continuité des parcours. Les marges de manœuvre des départements sont par ailleurs contraintes du fait de la volonté de l'État de conserver un rôle, non seulement dans la définition des dispositifs, mais également dans leur mise en œuvre opérationnelle vis-à-vis de certains publics ou de certaines priorités, dans le souci notamment de garantir l'égalité de traitement des citoyens sur l'ensemble du territoire national.

Un nouveau point d'équilibre pourrait être trouvé autour de la notion de socles communs de services, assortis de barèmes minimaux pour les allocations individuelles de solidarité (AIS : revenu de solidarité active, prestation de compensation du handicap, allocation personnalisée d'autonomie, allocation aux adultes handicapés), que les départements pourraient compléter par des mesures visant à étendre le périmètre des personnes éligibles ou à augmenter le montant des allocations qui leur sont versées. Le financement des AIS devrait être parallèlement réformé pour que le socle national de prestation soit majoritairement financé par une dotation de l'État et que les dépenses complémentaires résultant de décisions propres des départements le soient par ces derniers.

Les travaux de la Cour et des chambres régionales des comptes ont montré que dans d'autres domaines, la répartition plutôt équilibrée des compétences entre l'État et les collectivités territoriales avait favorisé l'efficacité de l'action publique, ce qui ne dispense pas l'État d'une réflexion sur les priorités de son action.

- La **décentralisation scolaire** a ainsi indéniablement permis d'améliorer les conditions matérielles d'accueil des élèves dans les collèges. De nouvelles priorités, telles que la prise en compte des problématiques environnementales et sanitaires dans la conception des bâtiments, le traitement des questions de sécurité et d'accessibilité, l'adaptation des locaux aux pratiques pédagogiques nouvelles, appellent des actions adaptées aux spécificités des situations locales. Les collectivités départementales, seules compétentes pour construire, rénover et entretenir les collèges, sont les mieux placées pour les concevoir et les mettre en œuvre.

L'État doit toutefois garantir le déploiement homogène du service public de l'éducation sur l'ensemble du territoire national. À ce titre, il lui appartient de renforcer la péréquation dans l'attribution des dotations d'équipement scolaire allouées aux départements, qui sont confrontés à des dynamiques démographiques inégales, et de conditionner davantage son soutien aux projets d'investissement qui s'inscrivent dans les objectifs de sa politique éducative, tels que la promotion de la mixité scolaire ou le développement du numérique éducatif.

- La question d'une redéfinition du rôle de l'État se pose également dans certains domaines de compétences partagées entre toutes les catégories de collectivités territoriales et de groupements de communes, sans chef de file clairement désigné, comme le tourisme ou la culture. Ainsi l'intérêt, renouvelé à l'occasion de la crise sanitaire, que, de longue date, l'État prête au **soutien aux festivals de spectacle vivant**, ne saurait occulter le fait que son appui reste mineur par rapport à celui que leur apportent les collectivités territoriales. L'action culturelle constitue en effet un élément important du développement local et de l'attractivité des territoires. Le soutien des collectivités territoriales explique que le nombre de festivals organisés en France soit passé de moins de 2 000 à plus de 7 000 au cours des 20 dernières années. Leur dynamisme a ainsi permis de rééquilibrer l'accès à l'offre culturelle sur le territoire national.

Dans ce contexte, l'État doit veiller à ce que l'appui qu'il souhaite continuer d'apporter, notamment à quelques festivals à rayonnement national et international, contribue à ses objectifs de soutien à la création artistique et de démocratisation culturelle. Le ministère de

la culture doit s'employer à concentrer ses aides sur les festivals contribuant fortement à ces objectifs ou qui s'engagent à développer des initiatives allant dans ce sens. Il lui incombe aussi de faire prévaloir, au sein des structures organisatrices de ces festivals, des principes de bonne gouvernance, de veiller à la formalisation de leurs projets culturels et de se montrer exigeant quant à la mesure des résultats de leur action.

Dans d'autres domaines, comme la gestion des déchets ménagers et la gestion quantitative de l'eau, le défi consiste moins à simplifier la répartition des compétences entre les collectivités territoriales ou à recentrer l'action de l'État qu'à faire évoluer les modalités d'exercice de ces compétences pour tenir compte de nouveaux enjeux de développement durable. L'adaptation de l'action publique est rendue urgente par les impacts de plus en plus importants du dérèglement climatique et par l'attention croissante que la population prête à ces enjeux.

- Dans le cas de la **gestion des déchets ménagers**, la mise en place d'une économie dite « circulaire », répondant à des normes européennes et nationales de plus en plus exigeantes, impose d'associer davantage, non seulement les filières de production, mais également les ménages, à la prévention, au réemploi et au recyclage des déchets. La mise aux normes et la modernisation des installations de traitement constituent également un enjeu majeur.

La prise en compte de ces priorités passe par une évolution des conditions d'exercice des missions de proximité dévolues aux groupements de communes qui, par le biais d'une communication adaptée et d'actions innovantes, doivent notamment inciter les ménages à produire moins de déchets et à faciliter leur recyclage en développant le tri sélectif. Elle nécessite par ailleurs de renforcer le rôle des régions dans la planification et le financement de l'adaptation des installations de traitement, que le champ de compétence géographique parfois trop restreint et les moyens techniques et financiers insuffisants des syndicats de traitement ne leur permettent pas d'assurer seuls.

- S'agissant de la **politique de l'eau**, la multiplication des épisodes de sécheresse conduit les acteurs à ne plus se préoccuper seulement de la gestion locale de l'eau potable et de l'assainissement, mais également de l'équilibre du cycle naturel de l'eau, depuis son évaporation jusqu'à son retour dans les sols, les cours d'eau et les nappes phréatiques, pour continuer à satisfaire les besoins de l'ensemble des consommateurs.

Ce changement d'échelle prioritaire de l'action publique nécessite de concevoir et mettre en œuvre des procédures et des modes d'action permettant de dépasser les inconvénients résultant de la discordance entre la carte des bassins et sous-bassins hydrographiques et celle des organismes locaux et des services et établissements publics de l'État participant à la gestion de l'eau. La nécessaire conciliation des intérêts parfois contradictoires des ménages, des agriculteurs, des producteurs d'électricité, des entreprises industrielles et des acteurs du tourisme, dans la préservation et l'utilisation de la ressource en eau, impose par ailleurs de renforcer la concertation sur ces questions au sein des commissions locales de l'eau (CLE) constituées à l'échelle des sous-bassins hydrographiques.

L'action des collectivités territoriales peut aussi concerner des domaines de compétences ni décentralisées ni clairement partagées. C'est le cas en matière d'**accès aux soins de premier recours**.

- Dans ce domaine, les collectivités territoriales cherchent à répondre à une demande de plus en plus pressante de nos concitoyens, que l'État et l'Assurance Maladie ne parviennent pas à satisfaire. Les circonstances les ont ainsi amenées à contribuer, notamment par des interventions financières, à un aspect essentiel de la politique nationale de santé publique. Il convient désormais de recentrer et mieux coordonner ces interventions avec celles des autres acteurs que sont l'État, l'Assurance Maladie et les agences régionales de santé (ARS).

Les interventions des collectivités territoriales sont d'autant plus efficaces qu'elles sont différenciées et ciblées. Ainsi les aides destinées à faciliter l'installation des professionnels de santé et favoriser leur maintien dans certains territoires pourraient se concentrer sur les seuls investissements mobiliers et immobiliers. Le renforcement de la cohérence globale des dispositifs déployés par l'État, l'Assurance Maladie, les ARS et les collectivités territoriales pour faciliter l'accès aux soins de premier recours suppose par ailleurs de mieux mesurer les situations de sous-densité médicale, actuellement insuffisamment documentées : les données et indicateurs disponibles doivent être complétés et partagés entre tous les acteurs pour permettre de mieux identifier les difficultés concrètes d'accès aux soins dans les territoires les plus touchés, définir les outils les mieux adaptés pour répondre à ces difficultés, qui ne sont pas de même nature dans le monde rural, les zones périurbaines et les centres urbains, et coordonner leur mise en œuvre.

*

**

À l'aune de ces différents exemples, il apparaît clairement qu'une nouvelle étape de la décentralisation est souhaitable pour revoir la répartition des compétences entre l'État et les différents échelons de collectivités territoriales et doter chaque niveau de gestion locale des moyens lui permettant de les assumer dans des conditions d'efficience et d'efficacité mesurables.

Si les juridictions financières ont constaté qu'une refonte globale du dispositif serait peu réaliste à court terme, il ressort aussi de leurs travaux que le *statu quo* n'est pas tenable. Il convient donc de préparer les conditions d'une réforme ambitieuse en activant l'ensemble des leviers disponibles pour, dans l'immédiat, simplifier l'organisation et mieux coordonner les interventions des différents échelons de gestion locale et des services déconcentrés de l'État.

Des mesures peuvent être prises rapidement pour approfondir et simplifier la coopération intercommunale, tout en continuant à favoriser la fusion des communes les moins peuplées avec des communes voisines, renforcer le rôle des collectivités cheffes de file de politiques faisant intervenir un grand nombre d'acteurs, mieux utiliser les possibilités de différenciation territoriale (consistant à confier à des collectivités territoriales de même niveau des compétences normalement dévolues à plusieurs catégories de collectivités ou de groupements de communes) et d'expérimentation (autorisant une collectivité territoriale à mettre en œuvre une politique publique ne faisant pas partie de ses attributions légales, pour une période donnée) pour adapter l'organisation et les modalités de gestion des collectivités territoriales à la diversité des situations locales. Il importe également de recentrer l'État sur son rôle de stratège, régulateur et partenaire des collectivités territoriales.

Il s'agit en définitive de renouer avec les trois objectifs fondateurs de la décentralisation : renforcer la démocratie locale, rapprocher la décision politique et administrative du citoyen, améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion publique.