



QUELLE ORGANISATION TERRITORIALE POUR LA FRANCE POST-COVID ?

par Pierre-Henri Picard, Matthieu Laroche et Alexandre Nivek



Présenté initialement au début de l'année 2020 comme un « nouvel acte de décentralisation », le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dit « projet de loi 3DS »), voté en ce début du mois de janvier 2022, apparaît finalement comme un simple acte de simplification.

Arguant que « ce n'est pas uniquement un texte de décentralisation, c'est un texte qui vise à donner plus de respiration, à rendre le service public plus efficient et plus adaptable en fonction des collectivités » [1], Jean Castex avait tenu, dès le mois de janvier 2021 en amont de la présentation du texte en conseil des ministres, à démystifier le contenu d'un projet de loi ayant vécu un véritable parcours du combattant pour se frayer un chemin dans un calendrier parlementaire encombré par l'arsenal anti-crise.

Pour mémoire, ce projet de loi fait suite au Grand débat national engagé en janvier 2019, en apportant des réponses, à l'échelle de la démocratie locale, à la crise entamée par le mouvement des « Gilets Jaunes ». Moins qu'un nouvel acte de décentralisation, le texte vise surtout à replacer les services publics d'Etat au plus près des citoyens. Il s'agit ici de déconcentrer des compétences des administrations centrales vers les entités territorialisées de l'Etat, c'est-à-dire au sein de la même personne morale.

Battue en brèche par la réalité de la gestion de la crise sanitaire, le gouvernement avait pourtant une volonté de porter une réforme de l'organisation territoriale d'envergure au même titre que les lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles (dite loi « MAPTAM ») ou portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRe »). Il s'est toutefois heurté sur le mur des réalités en raison de son impréparation, de relations houleuses avec les élus locaux, et de son incapacité à répondre au besoin de sécurité, notamment sanitaire, des Français.

[1] Projet de loi "Décentralisation" : la révolution n'aura pas lieu, Acteurs publics, 11 janvier 2021

En France, nombreuses ont été les critiques à destination du président de la République qui s'est dit convaincu des vertus de la « verticalité » du pouvoir et a eu recours à un discours martial pour décrire la lutte contre le virus. En outre, la centralisation du pouvoir, pierre angulaire de l'État français, a aussi montré ses faiblesses lors de cette pandémie. On citera ici pour exemple la mauvaise coordination entre les différents échelons du pouvoir qui s'illustre par les difficultés de mise en œuvre de mesures différenciées, non concertées (exemple : couvre-feu territorialisé puis généralisé). Le cas des tests de dépistage est également symptomatique de cette verticalité inadaptée aux différentes réalités géographiques quant à la propagation du virus et au besoin légitime de la population d'être rassurée. Pour mémoire, seuls les laboratoires des hôpitaux publics étaient par exemple autorisés à effectuer des tests avant qu'un décret gouvernemental n'accorde ensuite l'autorisation aux laboratoires privés. En revanche, les laboratoires départementaux ne furent autorisés à effectuer des tests qu'au mois d'avril 2020, soit près de deux mois après le début de la pandémie en France.

Aussi, les limites dans la gestion de la crise sanitaire et l'échec du couple « maire-préfet » ont fini d'enterrer l'approche territoriale vantée par le ministre de la Santé Olivier Véran dans le pilotage des grandes décisions relatives à la pandémie.

Un échec qui témoigne avant tout d'une culture centralisatrice jacobine très ancrée dans la psyché de nos gouvernants et d'une défiance envers les élus locaux (exemple des arrêtés municipaux autorisant la réouverture des commerces malgré le couvre-feu). En outre, si le Premier ministre a tenu à souligner qu'« il serait incompréhensible d'introduire des évolutions institutionnelles qui viendraient perturber l'engagement des acteurs » [2], force est de constater qu'il aurait s'agit d'une réponse attendue à l'inertie de l'Etat.

Au printemps 2020, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales avait commandé à l'institut de sondage CSA une enquête auprès du grand public sur la perception par les Français de la décentralisation et de l'action publique locale. Parmi les apports essentiels de l'enquête, les Français jugeaient l'organisation territoriale peu lisible et souhaitaient quasi unanimement la réformer (95 %).

[2] Ibid.

En outre, 3 Français sur 4 estimaient que la décentralisation est « une bonne chose » et souhaitent la renforcer pour davantage de proximité entre les décisionnaires et les citoyens (56 %), mieux s'adapter à la spécificité des territoires (54 %) et « gagner du temps » dans les processus de décision (50 %) [3]. Pour autant, la décentralisation doit encore prouver sa légitimité comme vecteur de réduction des inégalités entre les territoires et d'efficience dans la gestion publique.

La présente note a donc pour vocation de **dresser le bilan, pour le moins mitigé, des dernières réformes de l'organisation territoriale (I)**. Dès lors, le sentiment d'un développement à deux vitesses, entre des Métropoles dynamiques et une périphérie en souffrance voire à l'abandon, appelle des réponses fortes (II). Le projet de loi « 3DS », d'ambition limitée, comprend quelques mesures bienvenues mais ne constitue pas un grand soir susceptible de renouer le fameux « lien territorial » tant vanté par le gouvernement. **D'autres pistes sont à étudier pour un nouvel acte de décentralisation (III)** qui répondrait à la quête de sens démocratique soulevé d'une part par le mouvement des « Gilets jaunes », et d'autres part par les écueils rencontrés pendant la crise sanitaire.

[3] Les Français et la décentralisation, enquête auprès du grand public, Institut CSA pour la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, mars 2020

DÉCENTRALISATION ET DÉCONCENTRATION : D'UNE IDÉE DÉMOCRATIQUE À UNE RÉALISATION TECHNOCRATIQUE, SOURCE D'INEFFICIENCES DANS LA GESTION PUBLIQUE

RETOUR SUR LES TEMPS FORTS DE LA DÉCENTRALISATION, DE LA LOI DEFFERRE JUSQU'À LA LOI MAPTAM : UNE LOGIQUE DE DÉVOLUTION DES COMPÉTENCES DE L'ETAT

L'histoire de France, au cours de ces deux derniers siècles, a été marquée par plusieurs tentatives pour revenir sur le centralisme hérité de la lente construction de l'Etat. On relèvera ici, la structuration du territoire en communes et en départements qui remonte à la Révolution française, faisant suite aux féodalités, paroisses et provinces d'Ancien Régime. Les compétences et la capacité juridique des collectivités territoriales, dont les représentants ont été ainsi successivement désignés, élus au suffrage censitaire puis universel, ont été enrichies au fil du temps.

Le moment gaullo-pompidolien amorça un premier changement significatif dans la façon d'appréhender l'organisation territoriale de la France. La régionalisation, lancée par le décret du 14 mars 1964, a été conçue comme un des éléments de la rénovation de l'Etat. Elle s'est articulée autour de la définition du domaine de compétences des nouveaux préfets de région et de l'établissement des Conférences administratives régionales (CAR), comprenant les préfets de départements et des hauts fonctionnaires, associés à des commissions de développement économique régionale (CODER) où siégeaient élus locaux, représentants des organisations socioprofessionnelles ou personnalités nommées.

En 1972, le législateur conféra aux régions le statut d'établissement public comme personne morale soumise au principe de spécialisation. Elles se virent confier le développement économique régional, la participation à l'élaboration et à l'exécution du plan, la réalisation d'équipements d'intérêt régional.

A ce titre, le mouvement de décentralisation était lancé. Son catalyseur fut la loi **Defferre en 1982**. Celle-ci marque en effet plusieurs changements majeurs quant à la façon dont l'Etat appréhende désormais l'organisation de son territoire et dont il assure son contrôle sur les collectivités territoriales. **Les régions sont alors transformées en collectivités territoriales de plein exercice et le pouvoir exécutif est transféré du préfet au président du conseil régional**, actant un changement de paradigme. Désormais, les collectivités territoriales, au rang desquelles figurent les régions, répondent à trois principes :

- Le **principe d'autonomie ou de libre administration**, consacrant la non-ingérence de l'Etat dans leur organisation interne, affecte aux collectivités des moyens matériels et humains propres, et notamment le pouvoir de voter un budget ;
- Le **principe de subsidiarité** ;
- Le **principe de péréquation**, c'est-à-dire redistribution des richesses entre l'Etat et les collectivités, d'une part, et entre les collectivités et leurs établissements, d'autre part.

A côté de ces transformations, l'**acte I de la décentralisation supprime des pouvoirs caractéristiques de l'exercice de la tutelle**, ceux d'approbation et d'annulation. Le pouvoir d'annuler un acte d'une collectivité territoriale relève désormais de la seule compétence du juge administratif, saisi par le représentant de l'État par la voie du déféré préfectoral.

Il **supprime également le contrôle d'opportunité exercé a priori**, le remplaçant par un contrôle de légalité exercé a posteriori, ce qui signifie que les actes soumis à obligation de transmission au représentant de l'État sont exécutoires de plein droit sans attendre un avis de la part de ce dernier. S'il estime qu'ils sont contraires à la légalité (et seulement dans ce cas), le préfet peut les déférer devant le tribunal administratif.

Néanmoins, cette réforme est critiquée dès le départ comme étant inachevée. Premièrement, les collectivités disposent de peu d'autonomie financière alors que des compétences leur sont transférées. Ensuite, la volonté d'aboutir à des blocs de compétences cohérents par collectivité est mise à mal par le partage des domaines d'action, comme l'enseignement et les transports, entre différents niveaux. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, les Régions gèrent les lycées, tandis que les départements s'occupent des collèges et les communes des écoles. Dès le début de la décentralisation, seul un petit nombre de compétences pouvait être effectivement rattaché à un échelon en particulier (communes : urbanisme ; départements : l'action sociale ; régions : la formation professionnelle). Cette délimitation sommaire pâtissait du fait que certaines compétences pouvaient, partiellement ou dans leur totalité, être déléguées à un autre échelon voire partagées (clause de compétence générale). A cet enchevêtrement s'ajoutait la complexité des montages financiers, la pratique des financements croisés s'étant répandue.

Avec le développement du fait intercommunal, au tournant des années 2000, le paysage politique local s'est encore complexifié. Si la création de ces nouvelles entités au caractère fondamentalement contractuel et partenarial partait d'un principe sain, la mutualisation de certaines politiques publiques, son exécution a conduit à des dérives de gestion (doublons de compétences et de personnel, gouvernance chaotique).

Pourtant, le mouvement vers la décentralisation ne s'est pas interrompu, bien au contraire. Deux décennies après la loi Defferre, de nouveaux transferts de compétences ont été envisagés. Dès lors, il est apparu nécessaire de consacrer les avancées préconisées par une réforme constitutionnelle propre à garantir aux collectivités locales leurs nouvelles compétences, libertés et ressources financières. La redéfinition des relations entre les collectivités et l'Etat en est un des volets. Ce nouvel acte de la décentralisation s'articule autour de deux lois :

- La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République consacre le principe selon lequel l'organisation de la République française « est décentralisée » (art. 1er de la Constitution). Elle donne corps aux principes de libre administration et d'autonomie financière. Au niveau institutionnel, elle implique que les projets de lois qui concernent l'organisation des collectivités territoriales sont d'abord soumis à l'appréciation du Sénat. La loi constitutionnelle introduit, enfin, la possibilité d'organiser des référendums locaux ;

- La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales précise quant à elle les compétences déléguées aux collectivités selon leur nature, les conditions de leur financement et les garanties individuelles offertes aux personnels transférés. Aux Régions sont attribuées les aides économiques individuelles aux entreprises, l'élaboration de programmes régionaux de santé publique, la politique touristique et patrimoniale (dont la réalisation de l'inventaire général du patrimoine culturel), la gestion de certains ports et aéroports, l'organisation de la formation professionnelle et l'organisation des transports ferroviaires régionaux. Aux Départements, la gestion et le pilotage du revenu minimum d'insertion, l'entretien d'une grande partie du réseau routier national, le contrôle du parc de logements sociaux.

Cet acte II a conduit, selon plusieurs rapports de la Cour des comptes, à l'inflation des recrutements de personnels et donc des dépenses publiques. Le rapport Balladur de 2009 relevait une croissance totale des recrutements d'environ de près de 60 % dans les effectifs des collectivités depuis 1980, avec les plus fortes augmentations dans les communes et les structures intercommunales. Les choix hasardeux d'investissement (voir par exemple l'audit de la région Poitou-Charentes commandé par la région Nouvelle-Aquitaine en 2016) n'ont pas été sans conséquence sur l'endettement de certaines collectivités, abusant de leurs compétences nouvelles et sacrifiant la soutenabilité de long terme sur l'autel de la communication politique à court terme.

L'autre élément de critique provient de la lourdeur et des coûts induits par la multiplication du nombre des échelons et les interventions concurrentes de ces derniers sur plusieurs domaines de compétence. Ainsi, les Régions (lycées) et les Départements (collèges) se répartissent la gestion des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux, de santé et des bibliothèques (ATOSS) de l'Education nationale. Par conséquent, le processus de décentralisation n'atteint pas les objectifs d'efficacité, de lisibilité et de légitimité de l'action publique qui étaient initialement espérés à leur création.

Du fait du découplage entre les calendriers des élections locales et nationales, l'opposition entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central est devenue quasi-systémique, en particulier sur le plan financier (transferts de compétences non compensés dans leur dynamique de long terme).

Profitant d'une conjonction astrale favorable (alignement des majorités entre le Sénat, les collectivités locales et le pouvoir central), le gouvernement socialiste a impulsé un approfondissement de la décentralisation qui se voulait une clarification et une rénovation du pacte de confiance entre l'Etat et les collectivités locales. Dans son discours prononcé le 10 octobre 2012 au terme des états généraux de la démocratie locale organisés par le Sénat, **François Hollande** définissait ainsi la philosophie du troisième acte de la décentralisation :

- La **recherche de blocs de compétences pour les collectivités territoriales**, la « clause de compétence générale » étant par ailleurs élevée au rang de « principe fondateur » de la décentralisation (avant d'être supprimée de nouveau par la loi NOTRe pour les départements et les régions) ;
- L'**allègement des normes**, dont la réalisation serait confiée à une commission d'évaluation, alors que 400 000 normes entraveraient la décentralisation ;
- Le **développement de l'intercommunalité**, avec la création de Métropoles à statut autonome des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) préexistants.

En élargissant le champ des compétences de la Métropole, qui exerce ainsi de plein droit les compétences en matière de développement économique, social et culturel, d'aménagement de l'espace métropolitain, de politique locale de l'habitat et de politique de la ville, la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 s'inscrit dans la continuité des actes de décentralisation précédents : le millefeuille s'épaissit d'une strate supplémentaire.

DES TENTATIVES AVORTÉES DE RATIONALISATION DU MILLEFEUILLES : LES RÉFORMES DE 2014-2015

Si la loi MAPTAM, premier volet du troisième acte de la décentralisation, aggrave le problème de la répartition des compétences, les autres volets devaient favoriser la cohérence territoriale en allégeant le millefeuille. Si l'objectif était louable, il a été grandement manqué.

Ainsi, la **réforme territoriale de 2015** a conduit à un abaissement du nombre de régions de 22 à 13. Il en va de même des cantons, dont le nombre a été réduit de moitié en 2015. Les EPCI voient leur périmètre varier en permanence, encouragés à la fusion par l'Etat.

Il en va désormais de même des communes, cependant avec un succès inégal, où les décisions de fusion ont souvent été prises sans concertation locale. En prenant le risque de distendre encore davantage le lien entre l'élu, le citoyen, et le territoire, sacrifiant parfois à l'intérêt électoral de court terme l'histoire et la géographie du pays.

Au-delà, la **multiplication des échelons conduit à la confusion des responsabilités**. La clause de compétence générale a pu avoir pour vertu de permettre à certains élus visionnaires d'impulser une dynamique pour leur territoire. Mais la **superposition des compétences conduit dans la plupart des cas à une action publique illisible**. Il en va ainsi des aides aux entreprises ou des subventions aux associations. Si les politiques publiques poursuivies ne sont généralement pas contestables dans leurs principes, les dispositifs redondants génèrent des effets d'opportunité, renforcés par le partage insuffisant des données entre collectivités.

Gouvernance pléthorique, recrutements surnuméraires, subdélégation de compétences aux communes membres... Les torts des EPCI sont nombreux et tiennent au caractère hors sol de leur constitution, renforcé par l'adhésion obligatoire des communes à un EPCI de rattachement depuis 2015.

La métropolisation, au lieu de favoriser l'essor de quelques collectivités dont le rayonnement serait de vocation internationale, vient parachever ce dévoiement. En effet, la coexistence de 21 Métropoles est un facteur de dispersion des moyens et des énergies. Sur un **même territoire départemental ou régional, le Département ou la Région exerce désormais toutes ses compétences pour l'aire non métropolitaine tandis que la Métropole exerce certaines des compétences départementales ou régionales sur son territoire**.

Enfin, la Région, collectivité relativement récente puisque l'élection du conseil régional au suffrage universel ne date que de 1982, n'a pas su réellement se faire la place attendue dans le paysage institutionnel. Censée être le chef de file des politiques économiques, elle n'a pas les moyens de ses ambitions. Le **budget global des régions françaises (30 milliards d'euros en 2018) demeure inférieur à celui des départements (67 milliards d'euros en 2018)**.

La superposition de compétences parfois proches ou complémentaires entre collectivités voire entre l'Etat déconcentré et les collectivités conduit à une **technocratisation de la gestion** et à la **multiplication de « schémas directeurs »** destinés à assurer la **coordination entre des acteurs multiples**. Les thématiques retenues y sont prédéfinies.

Cette **instabilité chronique** dans la répartition des compétences, le choix du périmètre géographique (EPCI, régions fusionnées, communes nouvelles...) et le mode d'élection, est **peu propice au développement de long terme**. Dans les territoires, l'intérêt politique et personnel des élus prédomine sur des nécessaires actions de cohérence territoriale (eau et assainissement, démolition...). Il manque ainsi une stratégie d'ensemble coordonnant les chantiers engagés par des collectivités multiples sur une même zone géographique.

Sans éclat et sans que la réorganisation territoriale n'ait été un préalable, des collectivités locales ont cependant innové en mutualisant certains services, comme la gestion des collèges entre les Départements des Yvelines et des Hauts-de-Seine. Ces **mutualisations de services devraient être accompagnées et encouragées** par l'Etat, dès lors qu'elles permettent de rendre un service public plus efficient.

DES MODES DE SCRUTIN ILLISIBLES

L'éloignement du citoyen vis-à-vis des pouvoirs locaux peut aussi se mesurer à l'aune de la relative complexité des modes de scrutin et de leur instabilité dans le temps.

Ainsi, les élections régionales consistaient en un scrutin de listes à un tour de 1982 à 2004, à la représentation proportionnelle par département. Le mode de scrutin a évolué vers deux tours avec une prime à la liste arrivée en tête à compter de 2004.

Les élections départementales ont connu également leur bouleversement en 2015 avec l'instauration de binômes paritaires par canton, en lieu et place du scrutin uninominal qui prévalait jusqu'alors.

Les élections municipales sont également devenues communautaires à partir de 2014, avec le fléchage sur chaque liste des candidats au conseil communautaire correspondant. Ces nouvelles modalités d'élection se sont accompagnées d'un abaissement du seuil du scrutin par liste de 3500 à 1000 habitants.

Sans parler de la collectivité sui generis qu'est la Métropole de Lyon, où l'élection se fait désormais (à compter de 2020) par « circonscriptions métropolitaines » au scrutin de listes à deux tours...

Les règles électorales sont très différentes selon les scrutins et n'encouragent pas à la compréhension par les Français. Il est en effet difficile pour un non averti de comprendre les règles de calcul des sièges par exemple. Il n'est pas ainsi étonnant de voir qu'il existe une participation différenciée en fonction de l'âge (les jeunes votent moins que les seniors) et en fonction de la catégorie socioprofessionnelle (les CSP- votent moins que les CSP+). Il ne s'agit pas du seul motif expliquant cette différence mais le manque de lisibilité à la différence de l'élection présidentielle ne participe pas à favoriser la compréhension par les citoyens. Ces règles disparates ont fini, paradoxe absolu, par éloigner le citoyen de ses représentants locaux, et donc de la décision politique. Or, c'est en principe toute la vertu de la décentralisation que de rapprocher la décision du citoyen.

LA RÉORGANISATION DE L'ÉTAT DÉCONCENTRÉ : ENTRE EFFACEMENT ET RÉAFFIRMATION

Parallèlement au processus de décentralisation, les services de l'Etat dans les territoires ont vu leur périmètre, leur rôle, et leur légitimité questionnés.

En 2007, la réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE) mise en œuvre dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) a tâché de mettre fin à l'émiettement de l'État déconcentré.

Entre le niveau régional et départemental, l'État comptait 35 directions, services ou délégations, employant plus d'un million de fonctionnaires (hors Éducation nationale).

Chaque réseau déconcentré disposait de sa propre architecture (interrégionale, régionale, interdépartementale, départementale, infradépartementale), ce qui rendait l'organisation des services de l'État complexe. La REATE a ainsi opéré une différenciation inédite entre :

- L'échelon régional, désigné comme le niveau de pilotage de droit commun des politiques publiques : l'organisation régionale s'inscrit de ce fait dans un schéma recouvrant les grands découpages ministériels ;
- L'échelon départemental, chargé de la mise en œuvre des politiques publiques, et organisé de façon modulaire, en fonction des besoins de la population et non des découpages ministériels.

Cette réforme est venue conforter l'institution préfectorale dans son rôle de représentant unique de l'État. Il s'agit là d'un axe sur lequel il semble aujourd'hui nécessaire de s'appuyer davantage pour poursuivre le processus de déconcentration dans une logique de rationalisation de l'action publique dans les territoires. Au-delà de la décentralisation, les processus successifs d'externalisation de services publics assurés par l'Etat au sein d'agences, d'établissements publics, etc. ont dépossédé le préfet d'une partie de son rôle de coordination. La question de l'utilité du réseau des sous-préfectures, dont l'administration a été progressivement dévitalisée, est ainsi posée. Les sous-préfets assurent un lien nécessaire avec les élus locaux, dont le sentiment d'abandon, en territoire rural, n'est pas qu'une fiction. Pour redonner son sens à la fonction, le sous-préfet devrait participer de façon plus intégrée à la gouvernance des établissements publics sur le territoire.

Dans le sillage de la loi NOTRe, la création des maisons de l'Etat, destinées à l'appui aux collectivités locales, et des maisons de services au public, destinées à faciliter les démarches des usagers, a été bienvenue pour réaffirmer la présence territoriale de l'Etat. En effet, en centralisant les services rendus, la visibilité de l'Etat a pu être renforcée, et le maillage du territoire rationalisé dans un souci de proximité. Seulement, cette réforme revêt encore un caractère inabouti. A titre d'exemple, le réseau territorial de la DGFIP poursuit une logique de rationalisation propre, dont on peine à voir l'articulation avec la création des maisons de l'Etat. Le travail en silo des administrations publiques sur un même territoire devrait être évité, pour favoriser au maximum les synergies entre acteurs (Etat déconcentré, collectivités locales, établissements publics, entreprises publiques locales).

RÉINVENTER L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES POUR RÉPONDRE AU DÉCLASSEMENT

L'ÉCHEC DE LA LOI NOTRE

Si la loi NOTRe de 2015 a eu le mérite d'une clarification, en confiant les compétences économiques aux régions et les compétences de la sphère sociale aux départements, elle n'a en revanche pas anticipé certaines impasses. Désaccords sur le prix de cession des participations dans des sociétés d'économie mixte ou des sociétés publiques locales, sort des contrats de délégation de service public, difficultés à recenser le patrimoine affecté à une activité ou une autre, reclassement du personnel... Les conséquences des transferts de compétence sont souvent douloureuses en termes de gestion du changement, et coûteuses pour les finances publiques.

Ces nouvelles structures régionales, ayant la superficie des Länder sans les moyens, favorisent en outre les inégalités de traitement. En effet, si les Métropoles profitent d'un effet d'attraction, les régions rurales polarisées par des villes moyennes et les petites villes ne bénéficient pas d'une péréquation propre à assurer un développement équilibré.

Ce faible impact de la Région dans la vie concrète des citoyens entraîne par ailleurs un moindre intérêt des citoyens pour l'élection de leurs représentants régionaux. Ainsi, le taux d'abstention aux élections régionales est plus fort qu'aux élections départementales et municipales. Les majorités régionales s'y forment autour de listes ayant obtenu entre 1/3 et 40 % des voix. Pourtant la Région apparaît comme l'échelon le plus bénéficiaire de transferts de compétences.

La cohérence des regroupements de Régions ne répond donc pas à une logique économique d'optimisation mais bien à une logique politique. Dès lors, les coûts induits par la loi NOTRe se révèlent, au moins à court terme, bien supérieurs aux gains d'efficacité attendus (alignement des régimes indemnitaires des agents sur le plus favorable, doublons de services, maintien de services déconcentrés...).

L'exemple de la nouvelle Région Occitanie est à ce titre éloquent sur les nouveaux coûts induits par l'acte III de la décentralisation. La présidente de la nouvelle région, la socialiste Carole Delga, s'était engagée à aligner « par le haut » les régimes indemnitaires des agents, ce qui a conduit à un surcoût annuel de 6 millions d'euros. De plus, les anciens Hôtels de Région n'ayant pas les capacités pour accueillir les assemblées plénières du nouveau conseil régional, le hall du Parc des expositions de Montpellier est loué pour un coût annuel de 85 000 et 115000€.

Ces doublons questionnent sur l'ambition des régions et la pertinence de certaines compétences à cette strate, notamment celle liée au développement économique. A l'instar des centres de dépistages et de vaccinations qui font l'actualité, l'imputation d'un service à la population ne se situe-t-il pas à une strate 100 000 habitants ? Quelles connaissances -et réactivité- une région peut avoir les besoins des habitants et commerces dans des bassins d'emplois limitrophes des grandes villes ou ruraux ?

Des structures comme les chambres de commerces et d'industrie (CCI), déjà implantées localement, pourraient pourtant, dans le cadre de partenariat avec l'Etat, porter cette politique publique d'économie et d'attractivité et contractualiser directement avec les institutions publiques et privées de son rayonnement territorial.

Si la décentralisation a redonné aux citoyens une prise plus directe sur certains projets de territoire, la simplification de l'administration, très nettement, et la dynamisation des territoires, partiellement, ont échoué. Au regard de ce constat, il n'est pas étonnant de constater que c'est consécutivement à cet « acte manqué » qu'a éclaté la crise des « Gilets jaunes ». Une crise sociale et géographique comme un miroir déformé de la volonté de l'Etat de bâtir des grands espaces institutionnels pour répondre aux défis de la mondialisation. Or, en ne réalisant pas les bons diagnostics en termes de besoin de proximité, de simplification administrative et surtout de soutenabilité de l'emploi dans les territoires, celui-ci a cristallisé les frustrations des citoyens.

LA CRISE DES « GILETS JAUNES »

En menant campagne en 1995 en faveur de la lutte contre la « fracture sociale », Jacques Chirac souhaitait rompre avec la vision du libéralisme défendue par la Commission européenne et poursuivre une politique inspirée du gaullisme social chère à Philippe Seguin. En synthèse, renouer avec les fondamentaux d'une droite davantage populaire, soucieuse de la détresse et du déclassement d'une partie de la population, sous l'effet notamment de la mondialisation.

Près de deux décennies après la ratification du Traité de Maastricht, un rapport de la Direction générale du Trésor de 2010, relevait en effet que les **délocalisations des outils de production expliquent entre 10% et 20% des diminutions d'effectifs industriels entre 1995 et 2001**. Un drame quand on sait qu'entre 1980 et 2007, la contribution de l'industrie à la richesse nationale est passée de 24% à 14% et que sur cette même période, le secteur a perdu 1 913 500 emplois, soit une baisse de 36% des effectifs. Si la désindustrialisation tient au processus global de tertiarisation de l'économie, rappelons néanmoins que 55% des délocalisations se font à l'intérieur des frontières de l'Union européenne [4]. Le traité de Maastricht n'a donc pas été protecteur pour l'économie industrielle française, aux standards sociaux élevés. Ce basculement s'est fait au détriment de certains territoires, en particulier du Nord et de l'Est, dont la reconversion n'a pas été anticipée et préparée.

La fracture sociale s'est donc progressivement doublée d'une fracture territoriale. La fermeture des services publics de proximité entamée dans les années 1990 est d'autant plus mal vécue qu'elle s'accompagne de plans sociaux et de fermetures d'entreprises, dans la quasi-indifférence générale. Pourtant, leur impact sur la vie sociale des petites villes est considérable. Comme le rappelle Christophe Guilluy dans *La France périphérique*, la géographie des plans sociaux a ceci d'extraordinaire qu'elle permet de poser à plat sur une carte les territoires les plus durement frappés, ceux « à l'écart de la France des Métropoles ».

[4] L'industrie française a perdu 36% de ses effectifs en 30 ans, Le Figaro, 20 février 2020

S'il est facile de critiquer ces dernières comme les vitrines de la « mondialisation heureuse », force est de constater que la hausse des prix de l'immobilier dans ces « nouvelles citadelles du XXIème siècle » et la tertiarisation de leur économie ont conduit à l'exode des classes populaires hors de leurs murs et à leur effacement des quartiers restaurés des grandes villes. C'est l'un des facteurs du séparatisme ambiant. La politique de logement social a d'ailleurs accru ces difficultés en assignant ces classes sociales à résidence. **La part des ménages éligibles à un logement social est ainsi devenue déraisonnable, du fait de l'explosion immobilière et de la stagnation des revenus du travail.**

Le cas de la ville de Bordeaux est emblématique à cet égard, tant l'explosion des prix de l'immobilier - multipliés par 2,5 en l'espace de 15 ans - n'a d'égal que la violence des contestations dont elle fut le théâtre. L'accès au logement est d'ailleurs devenu un enjeu des dernières élections municipales.

A Bordeaux, les prix à la location ont même augmenté de près de 10% en 2019 avec un loyer mensuel moyen de 735 euros [5]. Si l'attractivité de la capitale de Nouvelle-Aquitaine s'est accompagnée ces dernières années de nouveaux arrivants, cela a également eu pour conséquence de faire de la métropole bordelaise une place hermétique aux classes populaires qui souhaitent s'y installer. Bordeaux est désormais la deuxième ville la plus chère de France après Paris et les CSP+, qui étaient partis vivre dans de grandes maisons à la campagne, sont revenus en centre-ville.

Autre point de fixation, la **fiscalité**, qui a toujours été au départ et au cœur des **révoltes populaires**, depuis les jacqueries du Moyen Âge jusqu'aux **Bonnets rouges du début du siècle**. La revendication d'une amélioration du pouvoir d'achat, associée à la volonté sociale et politique d'être écoutés, entendus, considérés, matérialise cette réappropriation des enjeux sociaux mais aussi géographiques par la sphère contestataire.

[5] Bordeaux : la ville où les loyers ont le plus augmenté en France, France 3 Nouvelle-Aquitaine, 15 janvier 2020

Les « Gilets jaunes », c'est le monde des opprimés, sujet presque inexistant, presque absent de la considération publique. Les « Gilets jaunes » ne demandent d'ailleurs pas « moins d'impôts », ils demandent des « impôts plus justes ». Ils soulignent des écarts colossaux des revenus en France et ont aussi et surtout l'impression qu'ils sont dans l'angle mort des politiques publiques, et qu'à ce titre, leur condition ainsi que celle de leurs enfants sera plus précaire que celle de leurs parents. Ce sont eux qui vivent dans « l'espace périurbain subi », endroit où la quasi-totalité des actes de la vie quotidienne nécessite le recours systématique à la voiture individuelle. Ce sont eux encore qui, au début des années 2000, face au coût du foncier de plus en plus élevé au cœur des Métropoles (petites ou grandes) et dans leur périphérie proche, ont été contraints de s'installer à des distances de plus en plus lointaines du centre-ville et de leur lieu de travail, pour pouvoir accéder à la propriété en maison individuelle.

Si le mouvement a gagné en radicalité, dans les mois qui ont suivi sa première expression, ce qu'il a perdu en légitimité, les pouvoirs publics ne peuvent être insensibles aux revendications initialement formulées qui tiennent au déclassement de certains territoires, en déprise économique avérée. Même si les manifestations sociales ont été mises entre parenthèse suite à l'apparition du Covid-19, les problèmes soulevés lors des premières manifestations n'ont pas disparu pour autant. La crise sanitaire et la crise économique qui en découle ont même aggravé des problématiques.

Face au sentiment d'un délitement de la méritocratie républicaine, de l'abandon par le personnel politique de leurs problématiques de mobilité sociale, géographique, les habitants de la « France périphérique » sont les oubliés de l'implication massive de l'Etat-providence. Avec la raréfaction de l'argent public suite à la crise financière de 2008 et celle des dettes souveraines entraînant des politiques de rigueur budgétaire, la question de l'affectation du budget se pose. En ce sens, on peut interroger le financement et le fléchage des politiques de la ville à destination des quartiers dits « populaires », alors que le manque de service public est important dans la « France périphérique ». Les différents coups de rabots sans réformes systématiques ont conduit à une perte de quantité et de qualité du service public avec malgré tout des dépenses et prélèvements publics de plus en plus importants. De plus, l'État a eu trop tendance à élever des barrières normatives là où il aurait dû être facilitateur et investir le champ des compétences des collectivités sans répondre aux besoins des habitants des territoires.

UN PROJET DE LOI « 3DS » INADAPTÉ

Le Grand débat de 2019 a donné lieu à une consultation des territoires. Le projet de loi « 3DS » s'en voulait le réceptacle. Le « choc de décentralisation » attendu par les élus locaux se traduit pourtant par une réponse modérée et limitée du gouvernement sur les compétences nouvelles réclamées.

Les Départements et les Régions auraient pu en effet tirer avantage des transferts de compétences du fait de la loi « 3DS » : sur les infrastructures de transport (routières, ferroviaires et aéroportuaires – dont l'intérêt n'est pas national voire international), sur les questions environnementales (réseau « Natura 2000 » et programmes de l'Ademe), sur la politique de logement (avec le transfert des outils de pilotage foncier et énergétique), sur la politique sociale (avec recentralisation du RSA département) mais également de santé (avec la redéfinition de la gouvernance des Agences régionales de santé et la simplification aux recours de personnels).

A ce mouvement de décentralisation répond néanmoins le renforcement du rôle et de l'autorité du préfet (le représentant de l'Etat - à échelon régional et départemental) dans le pilotage des politiques publiques. En effet, en prenant la présidence des ARS et en exerçant la fonction de délégué territorial de l'Ademe, le préfet, donc l'Etat, met sous tutelle les acteurs des politiques territoriales en s'octroyant la possibilité de négocier et contractualiser avec les collectivités territoriales, sous couvert d'expérimentations à la carte. **Le rôle coordonnateur du préfet est toutefois difficilement contestable, compte tenu de l'incapacité manifeste des différents acteurs élus à travailler ensemble.**

L'éventualité d'une recentralisation du financement du RSA apparaît également comme un désaveu pour les Départements.

Si les orientations initiales du projet de loi « 3DS » étaient louables, force est de constater que son ambition s'est donc essoufflée en chemin. Les calendriers sanitaires et électoraux n'y sont sans doute pas étrangers. Un constat qui témoigne cependant de l'incapacité de l'Etat à se saisir de cet enjeu crucial à la fois pour les populations, mais aussi pour la soutenabilité des finances publiques, ce dernier point étant il est vrai, désormais largement laissé au second plan au regard des impératifs liés aux effets de la gestion du Covid.

Des questions évidentes de responsabilités et de moyens alloués se posent et nécessiteront des éclaircissements, notamment sur le calendrier de mise en œuvre, les organes décisionnaires, le financement en coût global des transferts de compétences sur la durée, le respect des règles de concurrence (avec l'incitation pour les collectivités à recourir à l'expertise du Cerema) ou encore les critères et enjeux de l'expérimentation souhaitée dans un cadre de décentralisation « à la carte ».

Le périmètre de la différenciation territoriale doit en effet être clarifié. S'il semble pertinent de faciliter l'expérimentation généralisable, la différenciation ne saurait aboutir à accroître la fracture territoriale. Les compétences nouvelles de la collectivité européenne d'Alsace, les velléités bretonnes, ou les revendications corses, par exemple, ne sont pas sans susciter quelque inquiétude sur la cohésion nationale.

Face à ces écueils, la réponse publique doit s'appuyer sur trois piliers : une clarification des compétences, dans le prolongement de la loi NOTRe, une facilitation de l'implication des citoyens dans les décisions prises localement, et enfin une responsabilisation financière accrue des collectivités locales.

Sur ce premier point, plusieurs mesures en matière de répartition des compétences peuvent être avancées.

A titre d'exemple, l'octroi d'une compétence « Emploi » plus large aux Régions figure dans le texte, même si l'ambition portée par les sénateurs en première lecture a largement été atténuée par la majorité à l'Assemblée nationale. « Les Régions peuvent créer une instance régionale de coordination avec l'action de Pôle emploi (...) La présidence de l'instance régionale de coordination est assurée conjointement par le représentant de l'État dans la région et le président du conseil régional », peut-on lire à l'article 12 de la loi. Une mention lapidaire qui vise à renforcer l'échelon régional qui exerce la compétence « développement économique » dans sa capacité d'action en matière de politique d'emploi. Or, les politiques de l'emploi (et notamment Pôle emploi) gagneraient à être adaptées à la bonne échelle de proximité. L'Etat ne garderait qu'un rôle de coordination et de rééquilibrage des inégalités économiques et pourrait par ailleurs déléguer de nouvelles compétences aux conseils départementaux, dont le coût financier de ses actions en matières sociales, représente en moyenne plus de la moitié de son budget de fonctionnement.

Il s'agirait à travers cette disposition de compléter « l'arsenal » de l'action sociale et solidaire des Départements, et de leur donner une forme de cohérence au regard de leurs compétences. Ils sont en effet déjà les chefs de file en termes de politique d'insertion, mettent en place des dispositifs ambitieux pour favoriser l'accès à la formation et à l'emploi. Ainsi, les conseils départementaux du Finistère ou de Seine-et-Marne se sont récemment distingués sur ces enjeux à travers des dispositifs innovants à l'instar de la plateforme numérique Finisterejob.fr pour accompagner la relance de l'activité sur son territoire, ou encore l'opération « Accompagner et réussir », un projet expérimental de tutorat pour faciliter l'accès au premier emploi.

Enfin, la loi de 2018, « pour la liberté de choisir son avenir professionnel », qui avait largement dépossédé les Régions dans ce domaine, pourrait être revue. Depuis cette date, ce sont les branches professionnelles qui gèrent le pilotage et le financement. Pourquoi ne pas imaginer une plus grande implication des Départements, qui à travers entre autres les Chambres de commerce et d'industrie, s'impliquent largement sur ces questions ?

Concernant les politiques de santé, leur financement relève de la solidarité nationale, mais la crise sanitaire a démontré les lourdeurs et la suradministration du pilotage du système de santé, qui repose sur les ARS. Le texte prévoit que si les Agences régionales de santé seront dotées d'un conseil d'administration, et non plus un conseil de surveillance, le président de région n'en aura pas la tête. Pour la majorité, la santé est et doit rester une compétence de l'État. Les collectivités devront se contenter de trois des quatre vice-présidences prévues tout en participant au financement des établissements de santé. Or, c'est précisément l'inverse qu'il faudrait faire : réaffirmer le financement de la politique de santé, compétence nationale, et réintroduire de la proximité, avec les collectivités, dans la conduite territoriale de cette politique.

Enfin, notons qu'en voulant « réarmer l'Etat territorial », le gouvernement a renforcé le mouvement de déconcentration au niveau intercommunal, alors même que l'ambition de simplification commandait précisément de ne pas rajouter de compétences supplémentaires à un échelon dont l'utilité est mal comprise par les administrés.

En voulant « ménager la chèvre et le chou » entre les différentes strates territoriales, l'exécutif a perdu de vue son objectif premier : la simplification du fonctionnement institutionnel du fameux millefeuille. Dans sa version définitive, certaines compétences sont, en effet, transférées au niveau intercommunal, avec notamment un transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » à l'horizon 2026. De plus, il est envisagé de faire de certains établissements publics à caractère intercommunal des autorités organisatrices de l'habitat, afin de construire un bloc communal solide en rapprochant les EPCI des autres collectivités territoriales. Là encore, pourquoi ne pas laisser la main aux Départements sur cette compétence ?

Aussi, la **participation accrue des citoyens aux processus décisionnaires locaux est nécessaire**. La verticalité et la centralisation des prises de décision ont conduit à une désaffection des Français pour la politique, lesquels se plaignent, souvent à bon droit, que celles-ci soient prises à Paris par des responsables éloignés du terrain. **L'omniprésence de l'Etat fait oublier que nombreux sont les sujets qui pourraient être traités localement, via notamment des consultations régulières au sein des différentes instances locales.** La mise en place d'audit citoyens sur les grands projets d'investissement locaux aurait ainsi du sens et répondrait en un certain sens aux injonctions de référendum d'initiative citoyenne tout en posant les bases d'un processus de différenciation rationalisé. De façon très concrète, ces audits citoyens pourraient se traduire en donnant plus d'importance à des temps de concertation, lesquels pourraient éventuellement être garantis par la Commission Nationale du Débat Public. Ils permettraient aux citoyens de se réconcilier avec les décisions politiques en les rendant plus actifs sur des sujets d'aménagements et d'organisations publics, chaque sujet dimensionnant devant permettre à chacun de se construire un avis en connaissance du même niveau d'informations que les décideurs finaux.

Cette autonomie accrue devra évidemment, et c'est un point crucial, **s'appuyer sur une plus grande responsabilisation financière des collectivités locales, et notamment des Régions**. Le principe d'autonomie fiscale devrait en ce sens être consacré. Pour mémoire, la Constitution française pose en principes la libre administration et l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Or, comme le relevait en 2020 l'Association des maires de France, « le long processus d'érosion de la fiscalité locale et de recentralisation de nos ressources se poursuit, avec la disparition annoncée des impôts économiques, après celle de la taxe d'habitation, et la nationalisation des taxes locales sur l'électricité. C'est la fin programmée de notre autonomie financière et fiscale ». **L'une des causes majeures des Gilets jaunes visait précisément le manque de connaissance des Français concernant l'utilisation de leurs impôts.** Il s'agit d'un vrai problème de démocratie aux conséquences considérables qui a mené aux mobilisations conséquentes chaque samedi pendant plusieurs mois. A ce titre, l'argument en faveur d'une autonomie fiscale des collectivités relève moins d'une dimension pécuniaire – bien qu'évidemment à prendre en compte – que politique. Il tient en effet à l'idée de **responsabilisation des acteurs locaux afin de ne pas être considérés comme de simples gestionnaires de crédits publics**, comme aiment à le rappeler les associations d'élus. Un lien est en effet souvent opéré entre le degré d'autonomie fiscale et celui de décentralisation politique, du moins son effectivité. La réforme fiscale consécutive à la suppression de la taxe d'habitation restant très mal vécue, **l'autonomie fiscale des collectivités viserait à donc à consacrer leur capacité à investir.** Ce point est d'autant plus fondamental qu'elles sont amenées à participer à la relance comme à répondre à toutes les nouvelles obligations qui vont s'imposer à elles, notamment en matière de transition écologique et énergétique. Il s'agirait également de leur donner – on l'a vu – de véritables leviers d'actions en matière d'emploi et de politique de santé, alors que l'échelon de proximité a montré toute sa pertinence lors de la crise sanitaire et au moment de la relance économique.

En contrepartie, le risque de non-recouvrement de l'impôt devrait être assumé par chaque collectivité. Un régime de cessation des paiements similaire à celui des entreprises devrait exister, devant la juridiction financière du ressort. Ce régime de cessation des paiements devrait comprendre la possibilité d'incriminer un élu pour défaillance grave, sur le modèle de la peine d'interdiction de gérer applicable aux dirigeants d'entreprises. Il convient en effet de revoir le régime de responsabilité des élus : les sécuriser juridiquement quant aux faits de négligence non intentionnelle, les pénaliser quant aux fautes lourdes de gestion résultant de choix politiques.

Si selon le gouvernement, le fonds de péréquation intercommunal (Fpic) joue efficacement le rôle qui lui est assigné, en corrigeant les disparités de richesse entre les territoires, une plus grande latitude doit être laissée aux intercommunalités et leurs communes dans la définition de leurs critères d'attribution.

Un point que ne soulève pas en l'espèce le projet de loi « 3DS » alors même qu'il laisse la possibilité aux territoires - que ce soit les collectivités locales ou les services déconcentrés de l'Etat - de prendre leur responsabilité en termes d'expérimentation.

Ainsi, force est de constater que le « grand soir » du réaménagement de l'organisation territoriale n'est pas pour demain et ce, en dépit d'une volonté affichée initiale de s'orienter vers plus de différenciation.

Un moindre mal quand on pense aux attentes suscitées à la fois par le Grand débat national et les manquements relevés par la gestion sanitaire auxquels cette loi n'aurait pas répondu. Néanmoins, plusieurs pistes de réflexions doivent être aujourd'hui menées pour répondre à ces nombreux écueils.

STOP OU ENCORE ? AU-DELÀ DE LA LOI 3DS, VERS UN VÉRITABLE ACTE IV DE LA DÉCENTRALISATION

UNE NÉCESSAIRE RÉORGANISATION ADMINISTRATIVE PRENANT EN COMPTE LES LOGIQUES TERRITORIALES ET ÉCONOMIQUES

Pour rappel, la France compte aujourd'hui moins de 35 000 communes dont 53 % ont moins de 500 habitants, alors qu'on en compte entre 8 000 et 12 000 en Allemagne, au Royaume-Uni, en Italie et en Espagne.

La cohérence et l'efficacité de cette dispersion territoriale quant à l'optimisation des moyens et des ressources publics doit être largement questionnée.

Trois conceptions existent quant au devenir des EPCI :

- *Moins* d'intercommunalité, qui pourraient perdre leur personnalité morale et devenir de simples syndicats de mise en commun de moyens pour la réalisation et la gestion des équipements onéreux, laissant aux communes leur pleine autonomie de décision ;
- *Plus* d'intercommunalité, qui s'apparente en réalité à une dévitalisation de la commune qui n'agirait plus que sur délégation de l'intercommunalité ;
- *Mieux* d'intercommunalité, qui est aujourd'hui la logique qui prévaut en France et qui relève davantage de la coopération par projet entre communes.

Au regard de la nécessité de limiter la hausse des dépenses des collectivités, l'impératif de rationalisation nécessite de voir les intercommunalités comme le résultat du point de rencontre entre la volonté d'« en haut » et les aspirations d'« en bas » visant un gain d'efficacité et de cohérence économique et permettant de renforcer la cohésion sociale des habitants qui vivent dans les territoires, en particulier ruraux et hyper-ruraux. Sur ce point, la réponse n'est pas univoque.

Pour les territoires ruraux et hyper-ruraux, la fusion des communes au sein des EPCI permettrait de **soulager les maires qui font face à des attentes énormes, multiples, globales auxquelles ils ne peuvent plus financièrement répondre**. De plus en plus de petites communes sont d'ailleurs confrontées à une crise des vocations et ne parviennent pas à présenter des listes complètes d'élus.

Mais les réorganisations territoriales devraient être soumises à une étude d'impact systématique. Ainsi, **la constitution d'une commune nouvelle ou d'un EPCI ne deviendrait définitive qu'après avoir fait la démonstration que la nouvelle structure permet de réaliser des économies de fonctionnement**. La personnalité juridique et morale de la nouvelle entité ne serait acquise qu'après réalisation d'un audit indépendant à une échéance donnée.

Cette refonte passerait par une disparition des syndicats intercommunaux dont la majorité sont présents dans des départements ruraux. Sur les 11 187 syndicats présents en 2016, seulement 868 se trouvent dans des départements urbains, dont la densité de population est supérieure à 500 habitants au km². 412 syndicats « dormants », dont l'activité reste résiduelle, pourraient être dissous sans préjudice, de même que ceux couvrant le territoire d'une autre collectivité, quitte à en rationaliser le périmètre géographique.

On pense ici à l'action en matière d'éducation (construction, rénovation des collèges), en matière d'aménagement (gestion de l'eau et de la voirie rurale) ou encore de transport (notamment le service de transport spécial destiné aux élèves handicapés). Ces **compétences pourraient être assumées par les entités publiques locales déjà existantes** (départements, bloc communal) et ainsi bénéficier de leur expertise, sans induire des recrutements supplémentaires, ou basculer en délégation de service public. Les dépenses de fonctionnement de ces syndicats doivent être également revus à la baisse, comme sur le coût de gestion de leur compte (16 millions d'euros sur l'ensemble des syndicats en 2016) ou sur le transfert des compétences liées à l'eau. Les EPCI pourraient ainsi devenir des structures souples, partenariales et conventionnelles, au degré d'intégration variable selon les territoires et les enjeux.

La question de l'équilibre territorial entre Métropoles, petites villes et territoires ruraux périphériques doit ainsi être repensé en renforçant les mécanismes de cofinancement garantis par l'Etat, par exemple sur le modèle du 1 % métropole. Cette mesure consisterait à prélever 1 % de la contribution économique territoriale perçue par les villes centres pour les affecter à des projets de territoire structurants, avec l'aide de partenaires, le cas échéant privés, et de l'Etat.

Pour mémoire, de nombreux travaux indiquent que le potentiel des territoires ruraux, pour peu qu'il soit préservé et mis en valeur, peut déboucher sur une économie présentielle et touristique à la fois diffuse et redistributive. Cette économie pourrait elle-même soutenir des services nécessaires à la population permanente de ces territoires, qui profitent à leur tour d'une attractivité nouvelle. Etant doté d'une très faible densité de population sur une grande partie de son territoire, le Québec a développé dès 2002 une politique nationale en faveur de la ruralité, qui en est aujourd'hui à sa troisième génération (2014-2024).

Nombre de réflexions menées ces dernières années tendent à l'effacement des départements au profit des EPCI. Le président de la République Emmanuel Macron avait annoncé lui-même dans son programme de campagne en 2017 son souhait d'« inciter à la suppression des départements dans les zones métropolitaines en faisant reprendre par les métropoles les compétences actuellement exercées par les départements ».

Des doublons entre collectivités sur des compétences identiques seraient supprimés, les circuits administratifs s'en trouveraient simplifiés et la cohérence des politiques locales améliorée. Ainsi, des économies plus substantielles passeraient par l'activation d'économies d'échelle en réaffectant les compétences départementales aux métropoles ou aux régions (gestion des collèges, des routes, ou encore du transport en autobus pour améliorer les correspondances avec les trains express régionaux).

Seulement, l'expérience lyonnaise devrait être instructive. L'accord politique entre Gérard Collomb et Michel Mercier s'est en fait apparenté à un Yalta territorial permettant, pensait-on à l'époque, de verrouiller les pouvoirs par des regroupements socio-économiques, et donc sociologiques, plus homogènes (les campagnes vs. la métropole).

Au-delà des difficultés administratives (reprise des agents, dissociation de compétences imbriquées), la dissociation entre la Métropole et son environnement immédiat est dangereuse, en ce qu'elle fait perdre, pour les décideurs de la métropole, le sentiment et le devoir de solidarité vis-à-vis des territoires moins attractifs. L'échelon le moins légitime n'est donc pas le département, mais bien l'EPCI dont la construction politique et administrative est source de dilution des moyens.

D'ailleurs, Michel Mercier et Gérard Collomb ne sont plus aux responsabilités respectives de leurs collectivités pour dresser le bilan de leur expérience, balayés par les électeurs.

Prenant en compte que la dispersion des pouvoirs n'est pas la meilleure solution pour développer et faire avancer notre pays, supprimer l'échelon intercommunal permettrait à la fois au niveau communal mais aussi et surtout au niveau départemental de prendre toute la pleine mesure des compétences en matière de social, de logement, mais aussi de transition écologique. Ainsi, beaucoup de compétences partagées s'en trouveraient simplifiées. Souvent considéré comme l'échelon ayant perdu le plus de sens au cours de l'histoire institutionnelle, le Département a pourtant joué un rôle central lors de la gestion de la crise sanitaire. En dépit d'un fondement juridique incertain, certains conseils départementaux ont par exemple créé leurs propres outils d'intervention. C'est notamment le cas du département des Ardennes, qui a décidé la mise en place d'un fonds de 5 millions d'euros à destination des TPE menacées d'un dépôt de bilan.

De fait, alors que les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) est élaboré par la Région, en concertation avec les métropoles et intercommunalités, il conviendrait de remplacer ces dernières par les Départements. Ceci a d'autant plus de sens que la disparition des conseils départementaux n'étant plus désormais à l'ordre du jour pour les raisons précédemment, il est temps de desserrer la répartition des compétences économiques issues de la loi « NOTRe » en élargissant leurs possibilités d'intervention tout en éclaircissant l'articulation institutionnelle locale.

Cette suppression entraînerait de facto un transfert de compétences des EPCI vers les Départements et les communes. Ainsi, les premiers pourraient obtenir par exemple l'octroi de tout ou partie des aides à l'immobilier d'entreprise par les EPCI à fiscalité propre et de façon générale toute compétence en lien avec le logement et l'habitat au niveau territorial, quand les seconds pourraient garder les compétences « eau » et « assainissement » qui doivent être obligatoirement transférées au niveau intercommunal d'ici 2026.

LA REVITALISATION DES COMMUNES RURALES OU URBAINES PÉRIPHÉRIQUES, ÉLOIGNÉES DES MÉTROPOLES

La priorité devrait être la revitalisation des communes rurales ou urbaines périphériques, éloignées des métropoles. Pour ce faire, sur le plan institutionnel, **la coordination entre les échelons s'impose**. Le morcellement des politiques est en effet préjudiciable.

Il convient d'inciter à l'installation dans les zones en déshérence, en particulier les centres-villes des agglomérations de taille moyenne. A cet égard, **la création de zones franches dans les centres-villes et centres-bourgs des petites et moyennes communes afin de lutter contre la vacance commerciale apparaît comme un facteur de dynamisme économique des territoires**.

L'aménagement du territoire a en effet conduit à l'édification de centres commerciaux à la lisière des villes moyennes conduisant à un affaiblissement du tissu commercial et social des centres-villes. Outre l'enlaidissement de ces zones périphériques, **ce système a conduit à une désertification des cœurs urbains et révélé les limites des systèmes de planification urbaine**. De fait, selon Procos, la moyenne de la vacance commerciale était de 11,1 % dans les cœurs d'agglomérations de moins de 50 000 habitants avec cependant des niveaux pouvant atteindre 15 à 20% dans les régions marquées par le déclin économique. [6] Il s'agirait par exemple de **mettre en place des dispositifs de location-vente, où le commerçant paierait un loyer modéré à la collectivité pendant une période au terme de laquelle il deviendra le propriétaire des murs**.

[6] Palmarès PROCOS des centres-villes commerçants, janvier 2017

Enfin, la mise en place de mécanismes fiscaux incitatifs à destination des collectivités passerait par l'élaboration d'un ratio de désendettement (dette/épargne brute) pour les collectivités et intercommunalités de plus de 5 000 habitants. Les plus endettées se verraient en outre imposer un programme de six ans pour revenir à ce ratio de désendettement tandis que les dotations de l'État seraient dans le même temps conditionnées à cet impératif de bonne gestion.

Lancé en 2017, le plan national « Action cœur de ville » (222 collectivités concernées, 5 milliards d'euros sur 5 ans) avait pour double ambition (i) l'amélioration des conditions de vie des habitants des villes moyennes et (ii) le développement économique, patrimonial, social et culturel dans des zones en manque d'attractivité, aux logements dégradés ou à la faible vitalité commerciale. Il s'apparente aujourd'hui, après plusieurs mois de crise sanitaire, à une première pierre du plan France Relance et au vecteur de la revitalisation des territoires périphériques. Ce programme s'inscrivait dans une démarche attendue de décentralisation au plus près des communes et EPCI (principalement agglomérations) avec une gouvernance partenariale entre collectivités et Etat, partenaires régionaux et locaux, qu'ils soient publics ou privés.

Au-delà de l'ingénierie de financement –et la course à la signature de conventions- mise en place pour agir de manière frontale sur des actions de revitalisation au sein de ville centre des agglomérations, **le danger est de mener une seule politique de marketing territorial** (déconnectée des aspirations de la population et de la réalité) et ne pas passer d'une logique de l'offre (court terme) à une logique de la demande (moyen et long termes). Les nouvelles pratiques numériques (smart city) doivent composer avec l'obsolescence programmée, les commerces doivent –aussi- devenir des services à la population, des tiers lieux d'urbanisme transitoires doivent intégrer l'aménagement urbain.

La vision à long terme doit être la clé de voûte de ces actions d'investissement et de revitalisation des territoires (type plan Marshall). Les réussites de métamorphoses et dynamismes de ces « cœurs de ville » porteront sur une maîtrise foncière forte par les collectivités territoriales. Afin de permettre aux commerces et aux logements de se déployer, il sera nécessaire de contraindre fiscalement les entreprises - aux marges de manœuvre économiques plus importantes qu'un particulier ou que l'Etat- et, de fait, les inciter à s'implanter en périphérie urbaine.

Parmi les idées sur la table, citons la modulation de la cotisation foncière des entreprises (CFE) de la société en question, en fonction du lieu d'implantation et/ou du type de commerce. Notons par ailleurs sur ce point que les acteurs publics (EPCI, commune, EPF) doivent accentuer, dans le cadre de leurs programmes de requalification ou d'appels à manifestations d'intérêts (AMI) en centre-ville, la pluralité d'activités publiques et privées avec des subdivisions diverses de foncier (crèche, logements privés, pôle médical, entreprises ou associations). Cette démarche, pour les centres-villes mais également leurs périphéries immédiates, doit être associée à des actions de logistique urbaine pertinentes et efficaces.

La démarche du plan « Action cœur de ville » est déjà en soit une réelle avancée, sa poursuite sera l'enjeu de déconcentration des grandes métropoles et du rayonnement des centres villes.

En outre, la revitalisation des espaces périphériques et ruraux ne saurait faire l'économie d'un soutien renforcé de la part des chambres de commerce et d'industrie, à condition que l'Etat leur donne les moyens d'y apporter leur contribution.

Pour rappel, le décret du 5 novembre 2014, relatif aux conventions d'objectifs et de moyens (COM) conclues entre les CCI régionales (CCIR) et l'Etat, précise les modalités d'application et le contenu des conventions d'objectifs et de moyens passés entre les CCIR et le préfet de région : respect du SRDE (ancêtre du SRDEII), respect du SRADET (ancêtre du SRADDET), respect des schémas sectoriels.

Aussi, les CCIR soutiennent et encadrent les activités des CCI territoriales (CCIT) en définissant et adaptant les stratégies régionales applicables à l'ensemble de leur circonscription. A ce titre, les CCIR vérifient la cohérence des projets de budgets des CCIT avec les ressources qui leurs sont allouées, établissent un schéma directeur régional qui définit le nombre et la circonscription des CCIT, élaborent un schéma régional de formation professionnelle en cohérence avec le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles, et adoptent des schémas sectoriels dans plusieurs domaines dont l'intelligence économique, le développement à l'international ou encore la recherche et l'innovation.

De leurs côtés, les CCIT exercent une fonction de représentation territoriale et sont associées à l'élaboration par les Collectivités territoriales des documents d'urbanisme (SCOT – Schéma de Cohérence Territoriale et PLU – Plans Locaux d'Urbanisme). Elles peuvent se voir déléguer le droit de préemption par les communes ou leurs groupements pour la réalisation d'aménagements commerciaux. Elles disposent enfin d'un droit d'expérimentation en cohérence avec la stratégie régionale adoptée par la CCIR de rattachement.

Néanmoins, lors de la loi de finances de 2019, le législateur a consacré la baisse de 400 millions d'euros des CCI au titre de la taxe pour frais de chambre (TFC), arguant de la nécessité pour les CCI de réorienter leurs missions. Dans les détails, cette baisse doit s'échelonner sur 4 ans, soit un passage de 775 à 375 millions d'euros de la TFC d'ici 2022. Lors du budget 2020, la baisse du budget des CCI a été limitée à 80 millions d'euros contre les 100 millions prévus initialement tandis que le gouvernement a renoncé à la baisse de 100 millions d'euros prévus dans le budget 2021. La baisse pour le budget 2022 devait quant à elle être limitée à 50 millions d'euros, en échange de l'engagement de la part des CCI à « sensibiliser 200 000 entreprises aux enjeux des transitions écologiques et numériques, et à poursuivre la modernisation et à la réorganisation de leur réseau », selon les mots de Bruno Le Maire.

Face au rôle conséquent que pourraient jouer les CCI à l'avenir, plusieurs leviers pourraient être utilisés pour leur permettre d'accompagner les entreprises locales à se développer. Ainsi, la reconnaissance de leur personnalité morale leur conférerait par exemple un poids plus conséquent dans l'organisation institutionnelle locale et d'agir en tant qu'agence de développement économique au service de leur territoire. Aussi, la simplification des dispositifs de fusion entre les CCIT situées sur un même territoire rationaliserait le réseau consulaire en cohérence avec les dynamiques économiques, sociales et culturelles locales. **Seules les CCI territoriales seraient dissoutes**, la nouvelle CCI créée à la suite de la fusion sous la forme d'un établissement public intégrateur, recevant la dévolution des droits et obligations des CCI dissoutes et étendant leur circonscription aux circonscriptions de ces dernières. Pour mémoire, ce processus a été utilisé pour la création juridique des CCI Alsace Eurométropole et CCI Lyon Métropole Saint-Etienne Roanne.

LA MISE EN PLACE DE DISPOSITIONS LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES VISANT UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE ET UN CONTRÔLE DES COMPTES PUBLICS LOCAUX.

Plus encore que pour l'Etat, la gestion publique de court terme prime trop souvent sur les logiques de moyen terme, du fait de l'extrême visibilité des politiques publiques sur le territoire et d'un rapport plus direct au citoyen-électeur.

Chaque collectivité devrait, sur le modèle de la loi de programmation des finances publiques, adopter une trajectoire de mandature qui donnerait une visibilité à moyen terme des orientations budgétaires. Le primat de la budgétisation sur l'exécution budgétaire, travers également constaté pour l'Etat, devrait être corrigé pour donner tout son sens à une gestion patrimoniale efficace.

Compte tenu des dérives d'ores et déjà soulignées (recrutements surnuméraires, investissements douteux, défaut d'expertise dans l'évaluation des risques, etc.), l'approfondissement de la décentralisation n'est envisageable qu'à la condition d'un approfondissement des logiques de transparence et de contrôle de la gestion publique locale. Les capacités humaines des préfectures ont beaucoup décliné en matière de contrôle de légalité ces dernières années. Il serait souhaitable de retrouver cette expertise pour prévenir des dérives de gestion, notamment en matière de commande publique, de vision extensive des compétences exercées, de conventions douteuses.

Par ailleurs, la transparence des comptes locaux est un enjeu de démocratie locale pour éclairer la décision et le citoyen. La communication obligatoire du compte administratif sur le site de la collectivité, prévue à compter des états financiers de l'exercice 2020, est une avancée à saluer. Cependant, la lisibilité de ce compte administratif reste largement à désirer. L'expérimentation du compte financier unique apparaît davantage comme un leurre de l'administration dans lequel s'engouffrent les élus locaux, avides de communiquer sur une rationalisation de leur gestion, plutôt que comme une avancée réelle en termes de transparence et de gouvernance.

L'expérimentation de la certification des comptes locaux entamée depuis 2015 avec la loi NOTRe, pilotée par la Cour des comptes, a démontré des limites préoccupantes dans la gestion publique locale. En particulier, la non-connaissance du bâti, le faible niveau d'anticipation des risques immobiliers et fonciers, ou encore la non-valorisation des stocks de terrains aménagés sont autant de faiblesses structurelles.

Par ailleurs, les élus locaux sont peu conscients des enjeux de la structuration d'un contrôle interne budgétaire et comptable. Ces procédures, conjointement à la mise en œuvre de logiques de contrôle de gestion, constitueraient pourtant des outils propres à briser l'enkystement de la technostructure et à assurer la déclinaison effective d'un programme politique. Le rôle du comptable public, agent qualifié en droit public mais fort peu en comptabilité, dont le rôle de prévention des irrégularités s'est étiolé avec la restructuration du réseau par la DGFIP, doit également être questionné.

Par le renforcement du contrôle de légalité, par la certification annuelle des comptes des collectivités locales les plus importantes, par la responsabilisation des élus locaux du fait de leur gestion, le **monopole de tenue comptable des comptes des collectivités locales par les comptables publics** devrait pouvoir être remis en question. La tenue publique des comptes, bienvenue pour les plus petites des collectivités, pourrait utilement être libéralisée pour les plus grandes.

CONCLUSION

Le projet de loi « 3DS » n'aura traité qu'à la marge les défis auxquels doit faire face le monde public local. Pourtant, les défis ne manquent pas. Le mouvement centrifuge séparant des métropoles attractives de territoires ruraux marginalisés ne se brisera pas sur le mur de la crise sanitaire. La crise sanitaire, à l'heure du télétravail, n'aura inversé ni les mouvements de population ni les flux économiques de façon significative.

Or, les Métropoles n'arrivent plus à accueillir le flux de population dans des conditions satisfaisantes, là où des territoires ruraux n'en finissent plus de mourir. L'Etat a son rôle dans le rééquilibrage des politiques publiques. Les collectivités locales, a fortiori, devraient être au premier plan et avoir les moyens de cette ambition.

La décentralisation n'est pas entrée dans le patrimoine génétique de la France, encore marquée par des siècles de centralisation. La décentralisation est pourtant souhaitable, tant qu'elle ne défait pas l'unité du pays. En définir le périmètre, c'est se poser la question des compétences qui doivent rester du ressort de l'Etat, voire du ressort de la puissance publique.

A ces défis, les réponses sont de plusieurs ordres :

- Revitaliser la démocratie locale, par des consultations plus fréquentes sur les grands projets structurants ;
- Simplifier les modalités d'élection des élus locaux et les rapprocher des électeurs, par la mise en œuvre du conseiller territorial ;
- Rationaliser l'échelon des établissements publics de coopération intercommunale, aux compétences tentaculaires et à la légitimité démocratique et institutionnelle contestables ;
- Clarifier les compétences, dans le prolongement de la loi NOTRe ;
- Elever l'autonomie fiscale des collectivités au rang de principe constitutionnel ;
- Mieux responsabiliser les élus locaux du fait de leur gestion ;
- Renforcer le rôle du préfet dans la coordination des services de l'Etat sur le territoire ;
- Renforcer le contrôle de légalité ;

- Libéraliser la tenue comptable des collectivités locales en rendant obligatoire la certification de leurs comptes ;
- Donner une dimension nouvelle aux logiques de péréquation financière entre métropoles et territoires, entre l'Etat et les collectivités, autour de projets de rééquilibrage et de reconversion ;
- Renforcer le maillage sectoriel d'offres et de services sur le territoire.

Elles supposent un travail partenarial intelligent entre le Gouvernement, souvent méfiant vis-à-vis des libertés locales (de fait, les élus locaux sont majoritairement d'opposition en raison du cycle électoral), et les responsables politiques locaux. Le lieu de ce dialogue existe, le Sénat, relais efficace des préoccupations des territoires et trop souvent inaudible de l'exécutif.

A chaque compétence et dans une logique d'optimisation, le législateur devrait s'interroger : faire (par l'Etat), faire faire (par les collectivités locales, et dans ce cas lesquelles), ou ne pas faire (laisser le marché décider), à intervalles réguliers, et dans une logique d'évaluation « scientifique », technique et financière, des politiques publiques.



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il porte un projet gaulliste, réformateur, disruptif et guidé par l'intérêt national. Il est composé d'une cinquantaine de contributeurs de divers horizons - cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises - et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Vice-Président : Gilles BÖSINGER

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Directeur des études : Jean-Claude BERNARDON

Secrétaire général adjoint à la stratégie : Emeric GUISSSET

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*