

LA DECENTRALISATION, AUJOURD'HUI AU MILIEU DU GUÉ, DOIT ÊTRE POURSUIVIE DANS UN ESPRIT DE CLARIFICATION DES RÔLES DES ACTEURS PUBLICS

La deuxième partie du rapport s'organise autour d'une idée simple : le pilotage de la dépense locale ne peut que reposer sur le principe de responsabilité. En effet, bien que les actes I et II de la décentralisation aient consacré des évolutions importantes, cette dernière reste imparfaite et inachevée et doit être poursuivie dans un esprit de clarification des rôles des acteurs publics.

Le rapport se concentre sur l'examen de trois thèmes principaux :

- *le nombre élevé de nos échelons d'administration locale entraîne des surcoûts qu'il faut maîtriser (A) ;*
- *l'enchevêtrement des compétences, entre collectivités mais aussi entre ces dernières et l'Etat, est un facteur de désresponsabilisation, qui appelle une réponse pragmatique (B) ;*
- *enfin, il est normal qu'à « l'âge de raison » de la décentralisation, les collectivités locales soient mieux associées à l'activité normative de l'Etat lorsque celle-ci a un impact sur leurs budgets (C).*

A. Le nombre élevé des échelons d'administration locale est un facteur de surcoût qui doit être maîtrisé

1. Les actes I et II de la décentralisation ont consacré des évolutions importantes

La France a conduit une politique volontariste de décentralisation, d'autant plus remarquable que son cadre institutionnel est resté celui d'un Etat unitaire, comme le rappelle l'article 1^{er} de la Constitution, modifié en 2003 : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. (...) Son organisation est décentralisée* ». La liberté d'action dont jouissent les collectivités territoriales est plus importante que dans beaucoup d'Etats fédéraux et traduit un ancrage démocratique fort.

Depuis la loi du 2 mars 1982²², de nombreux textes ont poursuivi l'œuvre de la décentralisation. A la recherche d'une clarification des responsabilités et d'une plus grande efficacité de l'action publique, la loi a tenté de définir les contours de blocs de compétences cohérents pour chaque catégorie de collectivités, dont les interventions étaient déjà avant 1982 très imbriquées avec celles de l'Etat. L'élévation de la région au niveau de collectivité territoriale de plein exercice en 1986 a traduit la volonté de la collectivité nationale d'accroître le pouvoir dévolu aux assemblées locales élues.

Les collectivités territoriales sont ainsi devenues les acteurs majeurs de l'action publique et leur incombe la responsabilité principale en des matières aussi importantes que l'urbanisme, l'action sociale ou l'action économique. C'est le maire qui accorde le permis de construire, pourvu que sa commune se soit dotée des documents d'urbanisme nécessaires. C'est le conseil général qui décide de l'action sociale en faveur de l'enfance et des personnes âgées.

²² Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

C'est l'assemblée régionale qui développe le transport ferroviaire régional des voyageurs. Ce ne sont là que des exemples des multiples compétences dévolues aux collectivités territoriales et que la loi du 13 août 2004²³ a encore accrues, en posant l'acte II de la décentralisation (cf. *supra* I C 2 pour le rappel des compétences transférées).

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

La loi du 13 août 2004 parachève le dispositif constitutionnel et législatif engagé avec la réforme constitutionnelle de mars 2003 et prolongé par les lois organiques relatives au référendum local, à l'expérimentation et à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Ses principales dispositions concernent :

- l'élargissement des responsabilités des collectivités territoriales en matière de développement économique, tourisme, formation professionnelle, équipements (voirie, aéroports, ports maritimes, voies d'eau et ports intérieurs, transports ferrés, scolaires et routiers), traitement des déchets, gestion des fonds structurels européens, action sociale et médico-sociale, protection judiciaire de la jeunesse, santé, logement social, éducation et culture. Ces mesures sont assorties de garanties statutaires pour les personnels concernés et de garanties financières pour les collectivités ;
- le renforcement de la démocratie locale et la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs EPCI.

2. Le millefeuille institutionnel, facteur de complexité et de coûts

Par comparaison avec ses partenaires européens, **la France a développé les pouvoirs de ses entités décentralisées sans en réduire le nombre** (avec près de 37 000 communes, notre pays rassemble plus de 40% des quelque 90 000 communes que comptent les 25 membres de l'Union européenne).

Marqués par l'échec des tentatives de fusion de communes des années 1970 (cf. encadré *infra*), les gouvernements successifs n'ont pas accompagné la décentralisation par une simplification volontariste du paysage institutionnel. Avec l'élévation des régions au rang de collectivité élue et l'encouragement donné à l'intercommunalité, il a été fait le pari que l'organisation institutionnelle trouverait sa rationalité sur le long terme à partir du développement des compétences et des pouvoirs respectifs de chaque niveau de collectivités territoriales.

L'échec des fusions de communes

Face au morcellement communal, le législateur a, à deux reprises, tenté un remodelage de la carte des communes françaises par le biais des fusions.

Une première réforme a été engagée en 1959 pour organiser les fusions selon une procédure qui prévoyait l'adoption de délibérations concordantes des conseils municipaux des communes désirant fusionner entre elles et l'intervention d'un arrêté préfectoral ou, en cas d'opposition des conseils, l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat constatant la fusion.

Le bilan de cette première réforme a été limité. En 1970, soit onze ans après son entrée en vigueur, seules 350 fusions avaient été réalisées permettant le regroupement de 746 communes.

²³ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

L'échec des fusions de communes

A l'initiative du ministre de l'Intérieur, Raymond MARCELLIN, **une seconde réforme** ayant le même objectif devait aboutir à la loi du 16 juillet 1971. Le dispositif de fusion comportait néanmoins une dimension plus démocratique, puisque les habitants étaient appelés à se prononcer par un référendum intercommunal sur le principe de la fusion projetée.

Le processus de fusion comportait deux étapes : une phase préparatoire d'établissement d'un plan départemental par une commission, puis une mise en application après le vote des assemblées municipales intéressées et du conseil général. Des incitations administratives et financières étaient prévues (notamment la majoration des subventions d'équipement pour les communes fusionnées). Afin d'inciter davantage les communes à adhérer au mouvement de fusion, le législateur a, en outre, prévu deux formules :

- celle de la fusion pure et simple ;
- celle de la fusion avec commune associée, qui permettait de préserver l'identité de la commune où n'était pas implanté le chef-lieu et de faire de son maire un « maire délégué ».

En dépit de ces diverses incitations, le bilan de cette deuxième réforme devait se révéler modeste : alors que les plans départementaux prévoyaient 3 482 fusions, il ne s'en réalisa que 581, intéressant 1 465 communes, dans les années qui suivirent l'entrée en vigueur de la loi.

Ainsi, alors que la France comptait avant 1959, 38 500 communes, le résultat des deux réformes cumulées ne devait aboutir dans un premier temps qu'à un abaissement du nombre des communes en dessous de 36 500. Cette tendance devait même s'inverser avec les « défusions ». Il en résulte que le nombre des communes augmente à nouveau depuis lors.

Les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux fusions, insérées aux articles L.2113-1 à 2113-26, n'en demeurent pas moins toujours en vigueur et ont même fait l'objet de quelques aménagements dans la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Il en résulte un millefeuille institutionnel où l'on compte :

- 36 784 communes dont 32 913 regroupées, plus de 18 000 syndicats, 2 573 établissements publics intercommunaux à fiscalité propre²⁴ ;
- 100 départements ;
- 21 régions de métropole, auxquelles s'ajoutent la collectivité territoriale de Corse, quatre régions d'outre-mer, deux territoires d'outre-mer (Wallis-et-Futuna, Terres australes et antarctiques françaises) et quatre collectivités d'outre-mer (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon).

Encore faut-il préciser que cette situation est évolutive et qu'on enregistre encore des créations de communes. Aucun autre Etat européen ne dispose de plus de 15 000 structures territoriales²⁵, la moyenne étant nettement inférieure.

Ce foisonnement d'instances locales, animées par 500 000 élus locaux, qui assument des responsabilités souvent lourdes et astreignantes, constitue une grande

²⁴ *Rapport de l'observatoire des finances locales*, direction générale des collectivités locales, 2006.

²⁵ C'est en Allemagne qu'on trouve, après la France le plus grand nombre de structures : 13 854 de premier niveau, 323 de deuxième niveau et 16 Etats fédérés.

richesse démocratique et autant d'engagements individuels à saluer. Il est toutefois légitime de s'interroger sur le coût financier de cette structure institutionnelle et sur ses conséquences en termes d'efficacité de l'action publique.

Au coût induit par la multiplication des structures, s'ajoute celui de la **fragmentation de la gouvernance locale** accentuée par l'absence de tutelle ou même de chef de file par compétence. Les communes sont représentées par de multiples associations d'élus, même si l'association des maires de France s'efforce de les fédérer. Les petites villes, les maires ruraux, les villes moyennes, les grandes villes, les communautés, les communes touristiques, les communes de montagne, entre autres, sont regroupées dans des associations qui défendent des intérêts distincts et parfois opposés. **Cette diversité, également représentée au Parlement avec le cumul possible de mandats locaux et nationaux, reflète celle de nos institutions. Elle accroît cependant la difficulté pour l'Etat d'organiser des négociations fondées sur un véritable partenariat, elle favorise les pressions et les surenchères propices à compliquer la réglementation et le droit des concours financiers et de la fiscalité locale.**

3. L'intercommunalité, un remède à l'éclatement communal dont le succès doit être conforté par des mesures de rationalisation

a) La rationalisation des structures intercommunales

Pour pallier l'éclatement communal, les pouvoirs publics ont fait le pari du développement de l'intercommunalité. Après la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, celle du 12 juillet 1999 dite loi CHEVENEMENT a permis une **couverture quasi totale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre**. La montée en puissance financière de ces structures est spectaculaire : en 1993, la fiscalité directe des groupements représentait moins de 10% dans l'ensemble du secteur communal ; en 2003, près de 30% des impôts communaux sont prélevés directement par les groupements à fiscalité propre. Ce regroupement communal débouche souvent sur une « intercommunalité de projet » destinée à fournir des services nouveaux qu'une commune n'est pas en mesure de développer seule. Mais ces groupements doivent aussi être des outils efficaces de rationalisation de l'action publique, placée à une échelle territoriale plus grande et permettant ainsi des économies. Les EPCI se sont dotés de personnels et de budgets dont il est nécessaire d'évaluer l'efficacité et l'efficience, dans une perspective de maîtrise de la dépense locale.

Le premier facteur de dépense qu'il paraît urgent de maîtriser résulte de la complexité du paysage des institutions intercommunales (cf. encadré *infra*).

Les structures intercommunales
<p>On distingue traditionnellement les structures sans fiscalité propre de celles qui en sont dotées.</p> <p>L'intercommunalité sans fiscalité propre (financée par contributions communales) :</p> <ul style="list-style-type: none">- les syndicats de communes à vocation unique (SIVU) : créés par la loi du 22 mars 1890, ces syndicats constituent une association de communes, même non limitrophes, se regroupant afin de gérer une seule activité d'intérêt intercommunal. Ils sont généralement de taille réduite et les compétences les plus répandues concernent l'adduction, le traitement et la distribution d'eau, les activités scolaires et périscolaires ainsi que l'assainissement. Au 1^{er} janvier 1999, on comptait 14 885 SIVU, soit 80% du total des syndicats (SIVU, SIVOM et mixtes) ;

Les structures intercommunales

- **les syndicats de communes à vocation multiple (SIVOM)** : créés par l'ordonnance du 5 janvier 1959, ces syndicats permettent aux communes de s'associer pour gérer plusieurs activités, à la différence des SIVU. Les compétences les plus répandues concernent l'assainissement, la collecte et l'élimination des ordures ménagères, les activités scolaires et périscolaires, le tourisme et les équipements publics. Au 1^{er} janvier 1999, on dénombrait 2 165 SIVOM, ce qui représentait 11,7% de l'ensemble des syndicats (SIVU, SIVOM, syndicats mixtes) ;
- **les syndicats mixtes** : créés par le décret du 20 mars 1955, ces syndicats doivent comprendre au moins une collectivité et permettent l'association de communes avec des départements, des régions ou des établissements publics, à la différence des SIVU ou des SIVOM qui n'associent que des communes entre elles. Ces associations sont constituées le plus souvent en matière de collecte et d'élimination des ordures ménagères, de traitement ou de distribution de l'eau, de tourisme. Au 1^{er} janvier 1999, on dénombrait 1 454 syndicats mixtes, soit 7,8% du total.

L'intercommunalité à fiscalité propre :

- **les communautés urbaines** : créées par la loi du 31 décembre 1966 et désormais au nombre de 14, elles regroupent plusieurs communes urbaines sur un espace sans enclave et d'un seul tenant formant un ensemble de plus de 500 000 habitants. La loi du 12 juillet 1999 a renforcé leurs compétences et elles sont désormais obligatoirement chargées : 1) du développement et de l'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ; 2) de l'aménagement de l'espace communautaire ; 3) de l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ; 4) de la politique de la ville dans la communauté ; 5) de la gestion des services d'intérêt collectif ; 6) de la protection et de la mise en valeur de l'environnement et de la politique du cadre de vie ;
- **les communautés de communes** : créées par la loi du 6 février 1992, les 2 389 communautés, qui se sont notamment substituées aux anciens districts, étaient destinées à l'origine au milieu rural mais se développent de plus en plus en zone urbaine. Elles regroupent plusieurs communes qui, depuis la loi de 1999, doivent être d'un seul tenant et sans enclave. Elles exercent obligatoirement à la place des communes membres des compétences en matière d'aménagement de l'espace et d'actions de développement économique. Elles ont en outre des compétences optionnelles parmi au moins un des domaines suivants : 1) protection et mise en valeur de l'environnement ; 2) politique du logement et du cadre de vie ; 3) création, aménagement et entretien de la voirie ; 4) construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements d'enseignement pré-élémentaire et élémentaire ;
- **les communautés d'agglomération** : créées par la loi du 12 juillet 1999, ces communautés, désormais au nombre de 164, remplacent les communautés de villes. Elles associent plusieurs communes urbaines sur un espace sans enclave et d'un seul tenant regroupant plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes de plus de 15 000 habitants. Elles exercent des compétences obligatoires en matière de 1) développement économique ; 2) aménagement de l'espace communautaire ; 3) équilibre social de l'habitat ; 4) politique de la ville de la communauté. Elles exercent également au moins trois compétences au choix parmi les cinq suivantes : 1) création ou aménagement et entretien de la voirie et de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ; 2) assainissement ; 3) eau ; 4) protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; 5) construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Ces trois types de structures (communautés urbaines, communautés de communes et communautés d'agglomération) sont caractérisées par une fiscalité propre. Cela signifie qu'elles prélèvent elles-mêmes, à la place des communes concernées, les impôts dont le produit leur permettra de fonctionner. Les EPCI ont le choix pour ce faire entre deux formules : celle de la fiscalité additionnelle et celle de la fiscalité unique.

Les structures intercommunales

Dans le régime de la **fiscalité additionnelle**, l'établissement public se contente de prélever une fraction du produit des quatre impôts locaux perçus par les communes, voire institue une taxe professionnelle de zone (TPZ) sur certaines parties du territoire intercommunal, laquelle constitue alors une taxe professionnelle unique limitée géographiquement. Au 1^{er} janvier 2005, 56% des EPCI étaient concernés par ce régime de la fiscalité additionnelle (soit les communautés de communes et les communautés urbaines créées avant 1999).

La **fiscalité unique** est un régime plus intégré : elle permet aux EPCI de prélever en totalité et à taux unique la taxe professionnelle sur l'ensemble du territoire regroupé à la place des communes membres, lesquelles perçoivent seulement une attribution de compensation. Toutefois, depuis 2000, les EPCI peuvent également opter pour une fiscalité mixte, qui les autorise en outre à prélever une fiscalité additionnelle aux trois autres taxes locales. Au 1^{er} janvier 2005, 44% des EPCI à fiscalité propre relevaient de ce régime fiscal (soit toutes les communautés d'agglomération, les communautés urbaines créées après 1999 ainsi que les communautés de communes et les communautés urbaines créées avant 1999 mais ayant opté pour ce régime). On note une forte augmentation des EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) : de 109 en 1999, ils sont passés à 1 101 en 2005.

Sources : Les collectivités territoriales et la décentralisation, La Documentation française, 2006 et Revue LAMY des collectivités territoriales, mars 2006.

Il faut en outre souligner **l'extrême diversité de ce que recouvre l'intercommunalité** : la moitié des communautés de communes ont moins de 7 500 habitants, en revanche les communautés d'agglomération comptent en moyenne 125 000 habitants et les communautés urbaines 450 000. Il y a autant d'habitants dans les 14 communautés urbaines et 164 communautés d'agglomération que dans les 2 400 autres EPCI à fiscalité propre.

S'agissant de l'intercommunalité sans fiscalité propre, le nombre de syndicats aurait baissé de 1999 à 2005 passant de 18 504 à environ 16 300, d'après les éléments publiés par la Cour des comptes²⁶ et l'observatoire des finances locales²⁷. Cette diminution de 11% paraît toutefois bien faible compte tenu du mouvement de création des groupements à fiscalité propre sur la même période.

Par circulaire du 23 novembre 2005²⁸, le ministre délégué aux collectivités territoriales a donc demandé aux préfets d'encourager les communes à adopter une démarche plus volontariste. En effet, si le maintien de certaines structures, principalement des SIVU, est nécessaire dans des domaines où les périmètres géographiques dépassent ceux des agglomérations (par exemple s'agissant des bassins versants pour la gestion de l'eau ou du déneigement pour les communes de montagne), le mouvement semble aussi se heurter à des réticences moins justifiables, qui appellent une mesure de clarification²⁹.

Proposition n°1. : Compte tenu de la montée en puissance de l'intercommunalité, adopter une mesure de suppression générale des syndicats sauf arrêté préfectoral en prononçant le maintien après justification validée par délibération de l'organe syndical et des communes membres.

²⁶ *L'intercommunalité en France*, Rapport public particulier de la Cour des comptes, novembre 2005.

²⁷ Rapport 2006.

²⁸ S'agissant des périmètres, il a été demandé aux préfets d'élaborer un schéma départemental d'orientation. Par ailleurs, les EPCI devaient définir au plus tard au 18 août 2006 l'intérêt communautaire. L'attention des préfets a été appelée pour renforcer leur contrôle de légalité, d'une part, sur le respect de l'intérêt communautaire et, d'autre part, sur la réalisation effective des transferts de moyens qui doivent accompagner les transferts de compétence.

²⁹ Ce point fait également l'objet d'une analyse et d'une proposition dans le rapport présenté par M. Philippe DALLIER au nom de l'observatoire de la décentralisation sur le *Bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre*, n°48, 30 octobre 2006.

De même, Il paraît indispensable de faire un bilan précis et chiffré du développement des « pays » **dont la logique est concurrente de celle des intercommunalités. En effet, si les pays institutionnalisent une coordination (au demeurant nécessaire) ils risquent de constituer un échelon supplémentaire d'administration**, contribuant à une dilution des responsabilités, d'autant plus forte qu'ils sont constitués sous forme associative et se dotent de moyens d'administration et de gestion.

Les pays

Au sens de la loi du 4 février 1995, dite loi PASQUA ou LOADT (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire), le pays désigne un « territoire de projet » caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale. Le découpage et l'échelle de ces « territoires de projet » sont parfois inspirés des pays traditionnels ou des anciennes régions françaises. La loi du 25 juin 1999, dite loi VOYNET ou LOADDT (loi d'orientation de l'aménagement et le développement durable du territoire) en a précisé les attributions. Les pays sont constitués sous forme d'associations.

Le projet de pays vise à étendre les compétences et coopérations sur des territoires homogènes de développement et des populations plus grandes que les intercommunalités, jugées parfois trop petites, ne recouvrant pas encore toutes les communes françaises (près de 10% des communes sont encore hors de toute intercommunalité en 2006) et comportant parfois enclaves et discontinuités.

Le conseil de développement du pays réunit les élus et les acteurs économiques, sociaux, culturels ou associatifs au sein d'un organe de réflexion sur la politique de développement du territoire. Sans pouvoir décisionnel, il peut émettre des avis, formuler des propositions et accompagner les projets. A ce titre, les pays se sont dotés de moyens d'administration et de gestion.

La charte de pays a vocation à fixer les enjeux et les objectifs du pays.

Enfin, un contrat de pays peut être signé entre le pays, l'agglomération, le département, la région, ou encore avec l'Etat.

Proposition n°2.: Etablir un bilan précis et chiffré des « pays », au vu duquel sera recherchée une réintégration de leurs fonctions et moyens dans une structure intercommunale. Favoriser la coordination et les complémentarités entre intercommunalités pour faciliter cette réintégration.

b) La difficulté de mesurer l'impact financier de l'intercommunalité

- *La montée en puissance des intercommunalités s'est faiblement traduite par un réajustement des budgets communaux*

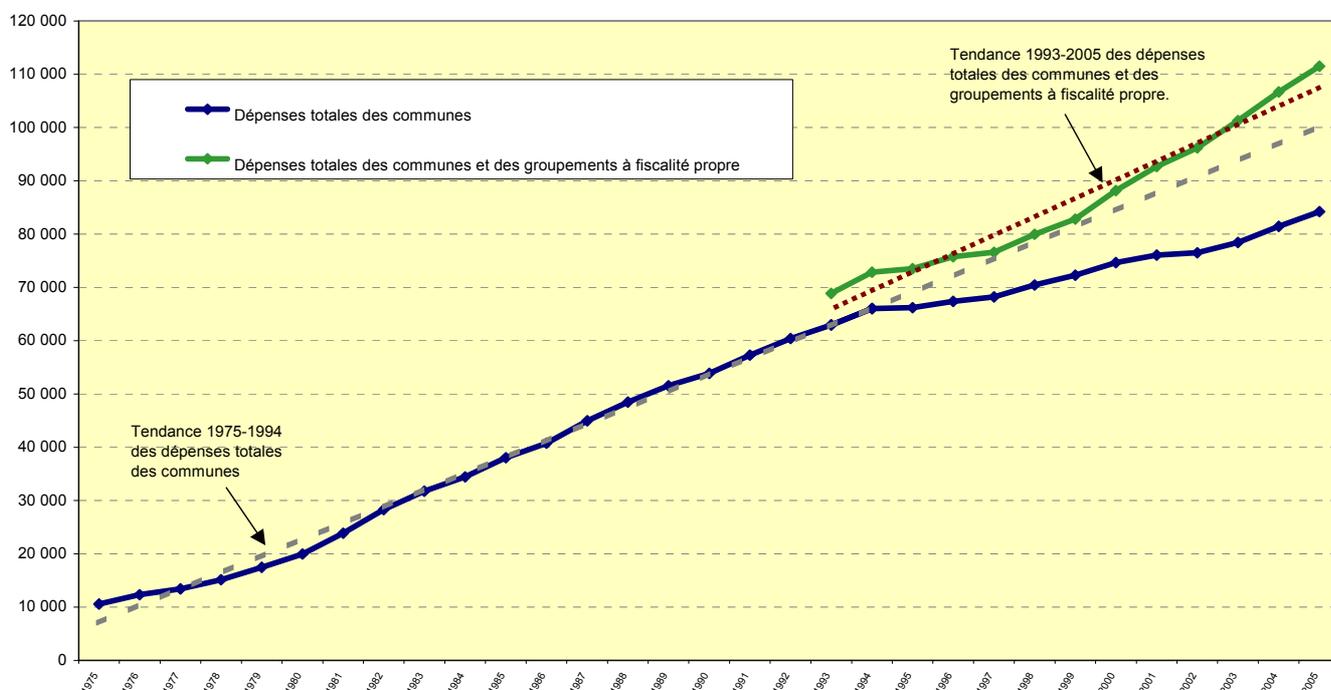
L'impact financier de la montée en puissance des intercommunalités a été abondamment évoqué au cours de la période récente³⁰. Il est possible d'établir quelques constats généraux :

³⁰ Voir notamment : *Communes, intercommunalités, quels devenir ?*, Conseil économique et social, juin 2005 ; Rapport sur l'évolution de la fiscalité, Assemblée nationale, juillet 2005, MM. Augustin BONREPAUX et Hervé MARITON ; Rapport précité de la Cour des comptes, 2005 ; Rapport d'information sur l'intercommunalité à fiscalité propre, Sénat, février 2006 et Rapport n°48 fait au nom de l'observatoire de la décentralisation sur le bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre, 30 octobre 2006, M. Philippe DALLIER.

- sur la période 1994-2005, les **dépenses totales de l'ensemble des communes et des groupements de communes à fiscalité propre s'inscrivent dans la tendance de long terme des dépenses communales, ce qui s'explique par un léger ajustement à la baisse des budgets communaux à partir de 1994** (cf. graphique *infra* en euros courants, à noter que l'augmentation en volume est inférieure compte tenu de l'inflation) ;
- toutefois, depuis 2003, le niveau des dépenses totales est plus élevé que celui qui résulterait du simple prolongement de la tendance de long terme : l'analyse des budgets primitifs des communes et des EPCI en 2005³¹ montre que même si les groupements prennent le relais des communes sur une partie des programmes d'investissement, il ne semble pas en résulter d'infléchissement du cycle qui pousse à la hausse les dépenses communales.

Evolution des dépenses du secteur communal 1975-2005

en millions d'euros courants



Source : Direction générale des collectivités locales.

Les facteurs qui sous-tendent l'augmentation de la dépense communale et intercommunale (démographie, alignement vers des niveaux d'équipements et de services supérieurs, développement de normes plus protectrices mais plus coûteuses) continuent donc de se faire sentir indépendamment de l'organisation des structures. En outre, le rythme de croissance des dépenses des communautés est d'autant plus élevé qu'elles sont récentes, ce qui traduit un phénomène de montée en puissance, vérifié par des analyses distinctes suivant leur date de création. Le recul et les données disponibles sont encore insuffisants et on peut estimer

³¹ Voir publication DGCL octobre 2005 : l'évolution des dépenses réelles totales de 2004 à 2005 est plus forte dans les budgets des communes n'appartenant à aucun EPCI à fiscalité propre (+4%) que pour ceux des communes regroupées (+3,7% dans les structures à taxe professionnelle unique), à l'exception des communautés de communes à quatre taxes (+4,2%). Toutefois, cet écart est inversé s'agissant des dépenses réelles d'investissement, qui augmentent plus dans les budgets des communes regroupées que dans celles qui restent isolées.

que les très fortes croissances de dépenses des budgets intercommunaux traduisent **un développement encore inachevé**, tandis que l'impact sur les budgets des communes serait plus progressif.

L'impact financier de l'intercommunalité commence à être mieux documenté grâce aux progrès des systèmes de remontées et d'analyse statistique : publication depuis 2003 de comptes agrégés par la direction générale de la comptabilité publique, analyse consolidée des budgets des communes et de leurs groupements par la direction générale des collectivités locales. **Les informations disponibles restent cependant parcellaires**, ainsi que la Cour des comptes a eu l'occasion de le souligner dans son rapport public particulier de novembre 2005 : les comptes agrégés ne concernent pas les communautés de communes ; la centralisation des données par fonction est partielle, ce qui ne permet pas de calculer le coût d'exercice des compétences intercommunales.

Proposition n°3. : Au niveau national, développer les moyens d'évaluer le poids financier de l'intercommunalité par la publication de données consolidées (communes et EPCI).

- *La nécessaire prise de conscience de l'objectif d'optimisation des dépenses entre communes et groupements*

Le pari sur l'avenir que représente l'intercommunalité suppose d'être accompagné d'une prise de conscience des acteurs qui paraît aujourd'hui faire défaut. L'enquête menée en mars 2006 par l'assemblée des communautés de France (ADCF) auprès de ses groupements membres révèle que la majorité de ces structures anticipent une hausse de leurs charges à venir et même « *une situation tendue, qui pourrait les contraindre à différer des investissements ou à revenir sur les reversements de fiscalité en direction des communes* ». Les communautés identifient dans cette enquête plusieurs facteurs d'évolution : « *la croissance structurelle des charges et en particulier le poste des frais de personnel, la montée en puissance des compétences communautaires, la nécessité de mettre à niveau les compétences transférées* ». Seules 15% des communautés estiment que « *leurs charges stagnent ou évoluent faiblement en raison d'opérations d'optimisation* ». Cette appréciation portée par les administrateurs des communautés est préoccupante car elle anticipe des facteurs internes de progression de dépenses mais surtout ne semble pas **intégrer l'objectif d'efficience, composante pourtant essentielle de la politique d'intercommunalité**.

Les économies d'échelle sont un des enjeux de l'intercommunalité qui paraît encore imparfaitement atteint. La Cour des comptes a cependant noté **une amélioration technique du service rendu** globalement, intégrant l'effet de contraintes réglementaires nouvelles, notamment en matière de gestion des déchets, de transports publics urbains, d'eau et d'assainissement, que les petites communes, n'auraient pu, isolément, assurer. **Dans un quart des cas étudiés, les juridictions financières observent un bilan coût-avantages contrasté, dans 41% des cas, une hausse des coûts et dans 22% des cas, des économies d'échelle sont identifiées**. Dans d'autres cas, qui doivent être dénoncés, on constate des **situations de redistribution financière excessive des groupements vers les communes, qui, pour minoritaires qu'elles soient, constituent cependant des effets d'aubaine pour les communes, qui décrédibilisent la démarche de l'intercommunalité et génèrent au passage des coûts indus**. En effet, dans ces cas, les groupements perçoivent des dotations de l'Etat pour des compétences qu'ils exercent peu, même si les dotations sont alors minorées³².

³² Le calcul de la dotation globale de fonctionnement des EPCI à fiscalité propre tient compte de la population et du coefficient d'intégration fiscale, qui mesure la part de la fiscalité intercommunale par rapport à celles des communes. Le coefficient d'intégration fiscale est cependant minoré des dépenses de transfert versées par les EPCI aux communes membres.

Afin de **mieux identifier l'évolution des données financières respectives de la commune et de son intercommunalité** et de favoriser une prise de conscience des économies nécessaires, le compte administratif de l'EPCI mériterait d'être complété par une annexe élaborée par l'EPCI lui-même et comportant sur cinq ans quelques données agrégées de l'EPCI avec ses communes membres (notamment : nombre d'employés, endettement, dépenses d'investissement, mais aussi évolution de la fiscalité et des dotations de l'Etat³³), mais aussi, comme y invite la Cour des comptes « *des éléments précis, qualitatifs et quantitatifs, afférents aux améliorations attendues des usagers sous une forme ou sous une autre (tarifs, redevance, fiscalité spécialisée* »). En outre, l'approfondissement de la connaissance des flux entre communes et intercommunalités apparaît indispensable à une meilleure maîtrise des coûts.

Proposition n°4.: Rendre obligatoire une annexe au compte administratif de l'EPCI comportant sur cinq ans quelques données agrégées avec celles de ses communes membres (nombre d'employés, endettement, dépenses d'investissement, évolution de la fiscalité et des dotations de l'Etat), ainsi que des éléments qualitatifs et quantitatifs sur l'amélioration des services rendus aux usagers.

c) La mutualisation des services communaux et intercommunaux

La mutualisation des services communaux et intercommunaux constitue une pratique croissante à laquelle la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité puis celle du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ont apporté un cadre légal désormais étendu (articles L.5211-4 §II, L.5211-56 du code général des collectivités territoriales) : les communautés et leurs communes membres peuvent conclure des conventions par lesquelles l'une confie à l'autre la création ou la gestion d'un service ou d'un équipement³⁴. La diffusion des bonnes pratiques se développe et l'ADCF encourage ses membres dans cette voie³⁵. Cependant, les démarches engagées paraissent encore trop limitées alors qu'elles constituent une source d'économies et de meilleure efficacité de la dépense publique.

La réalisation d'économies d'échelle est d'autant plus facile qu'il s'agit de la création d'un service ou d'une nouvelle activité. D'une étude menée par l'institut national des études territoriales (INET) en 2004³⁶, il résultait qu'à cette date sur un échantillon de neuf structures engagées dans un processus de mutualisation³⁷, cinq avaient organisé la mise en commun de leurs moyens dès la création des structures intercommunales. C'est pourquoi, il importe d'encourager fortement la diffusion de ce type de pratique pour tout EPCI nouveau ou pour toute extension des compétences d'un EPCI existant.

Dans le cas d'une structure existante, l'objectif visé est moins de réaliser des économies immédiates que de supprimer des doublons, de favoriser la cohérence de l'action locale et d'accroître la qualité du service rendu. Même dans ce cas, les économies sont au moins à moyen terme certaines, soit par la réduction des effectifs au fur et à mesure des départs, soit par le redéploiement des agents sur des secteurs à renforcer. La mutualisation peut résulter d'un processus assez long. Elle exige un engagement politique fort et une implication professionnelle

³³ Ces éléments sont repris d'une présentation faite au conseil d'orientation des finances publiques en juin 2006.

³⁴ Voir notamment l'étude relative aux ressources humaines intercommunales, CNFPT-ADCF, octobre 2004, qui cite les exemples de la communauté de communes de Montrevel-en-Bresse (Ain, 12 400 habitants, 14 communes), de la communauté de communes de Séranne-Pic-Saint-Loup (Hérault, 4 200 habitants, 10 communes) et de la communauté de communes du pays de Vendôme (Loir-et-Cher, 28 500 habitants, 11 communes). Les exemples de Mulhouse, de Brest et d'Amiens sont développés ci-après. Par ailleurs, le rapport précité de la Cour des comptes évoque les cas de la communauté urbaine du Mans et de la communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées.

³⁵ *Les conventionnements entre communes et communautés, note à l'attention des communautés adhérentes à l'ADCF*, Association des communautés de France, juillet 2005.

³⁶ Rapport précité.

³⁷ Outre, Brest et Mulhouse, on peut citer les CU du Mans, de Strasbourg, d'Alençon, les CA d'Amiens, de Quimper, de Mantes et de Verdun.

accrue des fonctionnaires territoriaux, notamment des cadres, qui supportent incontestablement une augmentation de leur charge de travail.

La mise à disposition de services au profit des communes membres apparaît utile à une bonne acceptation de la mutualisation par les communes autres que la ville-centre. Dans les intercommunalités, sans ville-centre prépondérante, cela peut constituer la première étape d'une démarche de mutualisation dans plusieurs domaines : groupement de commandes, partie de la fonction financière (analyse financière notamment), formation, informatique, communication, archives.

Exemples de mutualisation entre communes et intercommunalités

Mutualisation des services de la ville de Brest et de la communauté urbaine

Source : Direction générale de la ville et de la communauté urbaine, octobre 2006 et rapport de l'INET, septembre 2004.

1973 : Création de la communauté urbaine et choix de constituer deux structures parallèles. Deux services sont toutefois mis en commun dès le départ entre la ville et la communauté urbaine : le garage et le centre de traitement informatique de la Bretagne occidentale, sous la forme d'un syndicat mixte.

1989 : Le maire de Brest redevient président de la communauté urbaine. Transformation de la direction de la communication en un service commun entre la ville et la communauté urbaine.

1999 : Adoption d'une convention cadre entre la ville et la communauté urbaine s'agissant de la gestion en commun des ressources humaines³⁸, de l'organisation et systèmes d'information, des moyens informatiques et télécommunications ; ce dispositif ne peut être mis en place complètement.

2001 : Recrutement d'un directeur général commun aux deux collectivités et constitution d'une équipe commune composée de sept directeurs de pôles, rattachés administrativement à l'intercommunalité et mis à disposition de la ville en tant que de besoin.

2002 : Tous les services fonctionnels deviennent des services communs à la ville et à la communauté urbaine, rattachés sur le plan administratif à la communauté urbaine (ressources humaines, finances, marchés, affaires juridiques, organisation, documentation...). Les services rendus par la communauté urbaine sont facturés systématiquement à la ville selon la méthode des coûts complets.

2005 : Un service commun concernant la sécurité des manifestations publiques est constitué entre la ville de Brest, la ville de Guilers et la communauté urbaine.

2006 : Décision de lancer la construction d'une salle du conseil unique entre la ville de Brest et la communauté urbaine ; décision de mettre en place une commission unique d'accessibilité des personnes handicapées entre les communes et la communauté urbaine.

Si les difficultés (techniques, juridiques et psychologiques) ne doivent pas être sous-estimées, le cas de Brest montre qu'elles peuvent être surmontées. La mutualisation est désormais acceptée et ses mérites reconnus : fin de la concurrence entre les structures, suppression des doublons, harmonisation des procédures entre les entités, facilitation de la transversalité, simplification des relations avec les élus, meilleure lisibilité pour les usagers.

Par ailleurs, le choix de traiter certains sujets à une échelle plus grande a favorisé la professionnalisation des pratiques, une meilleure approche du coût des services (rendue nécessaire pour répartir les coûts entre les structures) et le suivi rapproché de la masse salariale. De manière générale la mutualisation encourage la réorganisation des services, dans le sens d'une plus grande adaptation et d'une plus grande rationalité.

³⁸ La constitution d'une DRH commune a donné lieu à une annulation au contentieux, sur recours des syndicats. Par la suite la ville délèguera une série d'attributions.

Exemples de mutualisation entre communes et intercommunalités

Mutualisation des services de la ville de Mulhouse et de la communauté d'agglomération de Mulhouse Sud Alsace (CAMSA)

Source : Direction générale des services de la ville et de la communauté, octobre 2006.

La mutualisation engagée en 2003 par la ville et la communauté d'agglomération de Mulhouse Sud Alsace porte sur un montant de charges mises en commun de 16,4 millions d'euros en 2005, dont 11,2 millions d'euros (68,6%) incombant au budget de la ville et 5,1 millions d'euros relevant du budget de la communauté d'agglomération.

Cette mutualisation a répondu à un triple objectif : maîtriser l'évolution des charges de fonctionnement de la communauté et de la ville-centre ; permettre à la communauté de bénéficier des compétences et de l'expertise des services de la ville-centre pour faire face à l'évolution de ses missions sans altérer la capacité d'intervention de la ville de Mulhouse ; fluidifier les relations entre la ville-centre et sa communauté, notamment pour la mise en œuvre des projets concourant à l'attractivité de l'agglomération.

L'administration communale et communautaire est composée de trois catégories de services : les services mutualisés, les services communautaires et les services de la ville-centre.

Les services mutualisés (668 agents) exercent leur activité au profit des deux collectivités. Il s'agit, pour l'essentiel, des services dits fonctionnels (direction générale, communication, secrétariat général, analyse de gestion et audit, moyens généraux, archives, finances, foncier, bureau d'étude et d'aménagement, architecture, banque de données urbaine-topographie, ressources humaines, affaires juridiques et marchés, système d'information) et de quelques services opérationnels (habitat, jeunesse et petite enfance, personnes âgées, famille et personnes handicapées, éducation périscolaire et cultes, développement commercial artisanal et touristique, sports, sécurité et risques urbains). Les services opérationnels mutualisés sont généralement constitués de deux unités bien distinctes assurant leur activité respectivement pour la ville et pour la CAMSA. Seuls la direction du service, ses moyens d'étude, de management et de gestion sont partagés.

Les agents des services mutualisés relèvent administrativement de la communauté d'agglomération. Ils sont placés sous l'autorité du président de la CAMSA pour leur activité communautaire et du maire de Mulhouse pour leur activité municipale.

La communauté d'agglomération a également des services en propre (dits services communautaires), qui sont des services opérationnels destinés à permettre à l'EPCI de faire face à ses compétences à titre exclusif.

Enfin, la ville bénéficie du concours d'agents rattachés à la commune et qui constituent les services en propre de la ville-centre pour les compétences qui n'ont pas été transférées.

Les charges communes supportées au titre des services mutualisés (personnels, locaux, équipements bureautiques et mobilier) sont réparties entre les deux collectivités sur la base de critères objectifs validés par les deux assemblées délibérantes. Une évaluation annuelle permet les ajustements nécessaires pour tenir compte de l'évolution des compétences et des facteurs exogènes d'évolution des charges respectives de la ville et de la CAMSA.

Exemples de mutualisation entre communes et intercommunalités

Mutualisation des services de la ville d'Amiens et de la communauté d'agglomération Amiens métropole

Source : Communauté d'agglomération d'Amiens métropole, septembre 2006.

1^{er} janvier 1994 : Constitution du district Grand Amiens dont les compétences s'exercent dans les domaines suivants : développement économique, aménagement, eau, assainissement et déchets. Les élus font le choix de ne pas doter cette nouvelle entité d'une administration particulière. Au contraire, certains services administratifs et techniques de la ville d'Amiens (direction générale, direction financière, service juridique, service des ressources humaines, service des assemblées) prêtent leur concours au Grand Amiens.

1^{er} janvier 2000 : Le Grand Amiens devient la communauté d'agglomération Amiens métropole, nouveau type d'EPCI créé par la loi du 12 juillet 1999. Des compétences supplémentaires sont dévolues à la métropole (politique de la ville, tourisme, sport et culture, voirie communautaire) et la mutualisation est renforcée. Les services centraux de la ville migrent à la communauté et deviennent communs à la ville et la métropole.

Sur le plan financier, la relation établie est originale. La mise en commun des services entre la ville et la métropole ne donne pas lieu à des remboursements entre celles-ci mais, dans le souci d'équilibrer la charge financière, est prise en compte dans le calcul du montant de l'attribution de la compensation.

Le conseil d'agglomération a par ailleurs adopté par délibération en décembre 2003 une convention de mutualisation, applicable dès le 1^{er} janvier 2004.

Parmi les exemples connus, peu comportent un chiffrage de l'économie résultant de la mutualisation, soit que celle-ci ne peut être calculée faute d'élément antérieur de comparaison comme à Amiens, soit que la mutualisation est ancienne comme à Alençon, soit que la longueur du processus en rend l'approche complexe, à l'exemple de Brest, soit enfin que la réorganisation ne s'est pas faite à périmètre constant comme à Mulhouse. **Dans tous ces cas, les responsables locaux s'accordent à affirmer qu'il a résulté de la mutualisation une gestion plus économe.** On peut également citer :

- la communauté d'agglomération Agglopolys, située à Blois, a évalué à 512 000 euros de frais de fonctionnement l'économie réalisée par la mutualisation des services administratifs de la communauté et de l'agglomération³⁹ ;
- la communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées⁴⁰ a évalué à 700 000 euros l'économie annuelle générée par la mutualisation, estimant que la mise en place d'une structure administrative propre à la communauté aurait nécessité la création d'une quarantaine d'emplois pour un coût annuel de l'ordre de 960 000 euros, alors que la communauté ne verse à la ville de Pau, au titre des services communs que 260 000 euros, soit une économie de plus des deux tiers par rapport aux dépenses de fonctionnement d'une administration non mutualisée. Cette même communauté a par ailleurs évalué à 12,6% l'économie obtenue sur le prix unitaire du repas de cantine suite au regroupement des moyens et des achats de denrées.

³⁹ Voir article paru dans *La Tribune* du 11 octobre 2006.

⁴⁰ Voir rapport précité de la Cour des comptes pp. 125 et 357 (réponse de la communauté d'agglomération de Pau).

L'extension de telles pratiques offre la perspective de nouvelles marges de manœuvre pour limiter la progression des dépenses de fonctionnement, voire les réduire.

Proposition n°5.: Pour les EPCI, rendre obligatoire à échéance de cinq ans la mise en œuvre d'un plan de rationalisation des structures administratives communales et intercommunales permettant de dégager des économies d'échelle à compétences constantes. Le calcul de la dotation globale de fonctionnement des EPCI et de leurs communes membres tiendra compte de cette rationalisation. Rendre public les gains en coût et en qualité de services résultant de cette réorganisation.

4. La prise en compte de l'impact financier des opérateurs locaux des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales et leurs groupements s'appuient sur de très nombreux acteurs locaux, publics et privés.

En premier lieu, les collectivités territoriales ont **des partenaires institutionnels** traditionnels : chambres de commerce et d'industrie, ports, hôpitaux, agences de développement économique, agences d'urbanisme, universités, instances de concertation (syndicats d'études, pays, conférences territoriales), etc.

En deuxième lieu, on peut évoquer les opérateurs locaux intervenant dans des activités d'aménagement et les services techniques lourds. **Ces grands opérateurs privés de réseaux** peuvent, en fonction de l'étendue des concessions, détenir un poids financier et technique considérable dans la réalisation de projets et dans la définition des orientations publiques. Présents depuis longtemps dans le secteur local, ils ont étendu le champ de leurs compétences (aménagement, promotion, commercialisation, etc.) à l'ensemble des opérations d'équipement, de fonctionnement, voire de financement des opérations parfois sur de longues durées.

Les sociétés d'économie mixte (SEM) dont le capital est détenu par des institutions publiques et par des acteurs privés interviennent également en ce domaine. Les SEM ont pu représenter pour les collectivités locales la possibilité de trouver des compétences non disponibles dans les services publics locaux. Elles se présentent comme des outils opérationnels assumant, le plus souvent, une fonction de portage de projets et de maîtrise d'œuvre. De leur côté, les offices HLM et les promoteurs immobiliers participent non seulement à la politique locale de l'habitat (par la réalisation et la gestion de logements et/ou de bureaux) mais aussi à la restructuration de quartiers et aux actions de renouvellement urbain et de développement social et urbain.

Le poids économique des sociétés d'économie mixte en 2006

On recense aujourd'hui 1 130 SEM.

Avec 65% des parts, les collectivités locales en sont les actionnaires majoritaires. La tendance est à la baisse de la participation des communes, compensée par une implication croissante des structures intercommunales, départementales et régionales. Ce mouvement est particulièrement visible dans la structure du capital des 50 dernières SEM créées : les communes y participent à hauteur de 31%, contre 42% sur l'ensemble des SEM. Parallèlement, les intercommunalités, qui détiennent en moyenne 30% de ces SEM récentes, se hissent au niveau des communes.

Les SEM représentent aujourd'hui 13,8 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 11 milliards d'euros d'investissements.

Le poids économique des sociétés d'économie mixte en 2006

Tous secteurs confondus, les SEM emploient 65 500 salariés. Si l'effectif d'une SEM varie de 1 à plus de 6 000 personnes, l'effectif moyen est de 58 salariés. Les SEM sont majoritairement des structures de taille modeste, 65% d'entre elles comptant moins de 20 salariés.

Une analyse par secteur appelle les remarques suivantes :

Le montant annuel estimé des investissements générés par les 284 SEM d'aménagement est de 4,9 milliards d'euros. Ces SEM emploient 5 000 personnes. Elles œuvrent pour l'aménagement de parcs d'activités, la réalisation d'équipements structurants, le traitement des friches industrielles, les opérations de renouvellement urbain (spécialement dans les centres anciens), les études urbaines et économiques mais également la résorption de l'habitat insalubre.

Les 269 SEM immobilières gèrent un parc de 522 000 logements, dont 78 000 sont situés en zones urbaines sensibles (ZUS). Cette activité génère 10 100 emplois directs.

Le secteur des services, en plein essor, compte 577 SEM, lesquelles emploient 50 400 personnes. Ces SEM exercent 33 métiers différents, dont le dénominateur commun est la gestion d'équipements ou de services publics :

- le tourisme de loisirs et d'affaires représente 30% de leur activité et demeure leur principal domaine d'intervention ;
- la gestion des déplacements occupe 16% d'entre elles, lesquelles exploitent 28% du réseau des transports publics et près de 20% du parc national de stationnement ;
- le développement économique local (14% des SEM de services) inclut la promotion économique des territoires (services aux entreprises, agences de développement économique...), alors que l'environnement et les réseaux (eau, énergie...) concernent respectivement 16% et 6% d'entre elles ;
- enfin, la culture (animation et équipements culturels), les sports et les loisirs sont les domaines de prédilection de 18% des SEM de services.

En Europe, on compte 16 000 entreprises publiques locales (EPL) représentant 1,1 million d'emplois directs et 140 milliards d'euros de chiffre d'affaires (1,5% du PIB de l'Union européenne). Les EPL sont des entreprises de forme sociétaire qui, à l'instar des SEM françaises, sont détenues et contrôlées par les collectivités locales et exercent des missions d'intérêt général. Parmi ces EPL, la proportion des entreprises à capitaux mixtes, lesquelles s'inspirent du modèle des SEM françaises, ne cesse de progresser. Elle a doublé en cinq ans et atteint aujourd'hui 25% du total des EPL, soit plus de 4 000 entreprises.

Source : Fédération des sociétés d'économie mixte.

Un dernier type de partenaires importants et très présents dans le secteur local, en particulier dans le domaine social, sont **les associations** auxquelles peuvent être déléguées des fonctions de prestation de services ou d'animation (maisons de quartier, centres sociaux, gestion de crèches, halte-garderie...).

Le poids financier des associations

Les associations emploient 1,6 million de salariés :

- le secteur sanitaire et social reste le principal employeur avec 560 000 salariés, soit 380 000 équivalents temps plein (ETP) ;

Le poids financier des associations

- le secteur éducatif regroupe 167 000 ETP ;
- les secteurs culturel et sportif totalisent 85 000 ETP.

Des contrastes importants existent dans les budgets associatifs : deux tiers des associations ont des budgets annuel inférieurs à 7 500 euros ; 92% ont des budgets inférieurs à 75 000 euros ; seules 5% des associations, soit environ 40 000 d'entre elles, disposent de budgets supérieurs à 150 000 euros.

Les associations ayant les budgets les plus élevés et qui comptent le plus de salariés sont celles du secteur sanitaire et social (budget moyen de 200 000 euros). Les secteurs de la culture, des loisirs et du sport sont des secteurs à faible budget (20 000 euros à 30 000 euros). Dans ces domaines, des associations très importantes coexistent avec des structures de taille beaucoup plus petite, vivant pour l'essentiel de l'implication de bénévoles.

Les financements publics tiennent également une place différente selon la taille des associations. Ils sont quasi-inexistants dans les toutes petites associations sans salarié. A l'inverse, ils représentent plus de 60% du financement des associations employeurs.

L'évolution du financement des associations au cours des dernières années est marquée par un engagement croissant des collectivités publiques, dont le poids dans les budgets associatifs constitue une spécificité française.

Ainsi, selon une enquête réalisée à l'occasion du centenaire de la loi de 1901, il est passé de 15 à 25 milliards d'euros, c'est-à-dire de 44% à 54% de leurs ressources totales.

L'Etat et les communes contribuent, chacun pour 15%, à l'ensemble du financement des associations, les départements et les organismes sociaux participent à hauteur de 9% (la caisse nationale d'allocations familiales, CNAF, et la caisse nationale d'assurance vieillesse, CNAV, financent de très nombreuses associations), les régions : 3% et l'Europe : 1%.

Les financements publics sont liés aux domaines de compétences des collectivités : les communes interviennent sur l'ensemble du champ associatif même si elles privilégient les secteurs culturels, des loisirs et des sports, les conseils généraux financent principalement les associations du secteur social de grande taille, les régions et l'Europe se concentrent sur les secteurs de l'éducation et de la formation.

Sources : Enquête INSEE vie associative – Extrait enquête conditions de vie menée – Octobre 2002 ; INSEE Première n° 928 – octobre 2003 ; Rapport de Mme Viviane TCHERNONOG à l'occasion du XVIème colloque de l'ADDES – Ressources, financements publics et logiques d'action des associations.

Le recours à des opérateurs locaux, associatifs ou para-publics représente une forme d'externalisation des services plus ou moins développée selon les territoires. Les responsables locaux conservent souvent une influence décisive que la menace de la qualification de gestion de fait interdit cependant d'assumer pleinement. Ces structures sont de plus en plus invitées à s'intégrer dans des réflexions globales sur la politique sectorielle à laquelle elles contribuent, voire à participer à l'élaboration des projets territorialisés en se présentant comme des relais auprès des populations. De même, au niveau national, ces opérateurs pèsent sur les décisions du législateur.

En matière de dépenses, cette fragmentation des acteurs locaux entraîne plusieurs difficultés pour :

- **cerner le périmètre des dépenses totales ;**
- **permettre aux élus locaux de maîtriser les dépenses, notamment en matière salariale ;**

- **offrir aux élus, à l'Etat et aux citoyens les moyens de contrôler et d'évaluer les actions mises en œuvre.**

Afin de mieux identifier ces dépenses, le législateur a déjà prévu certaines modalités de publicité, qui valent pour toute personne de droit public⁴¹. En outre, les collectivités doivent présenter en annexe de leurs documents budgétaires la liste des subventions de plus de 75 000 euros⁴² versées aux associations ou autres opérateurs et les éventuels engagements pris à leur égard. Les comptes de ces structures sont obligatoirement mis à la disposition des collectivités donatrices et peuvent faire l'objet de contrôles, tant de la part de la chambre régionale des comptes que des inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales dans le cadre de leurs missions.

Ces dispositifs s'avèrent utiles et certaines collectivités les utilisent déjà pour exercer leurs propres contrôles, *via* leurs services d'audit interne, sur les associations auxquelles elle versent des subventions. Ainsi, de nombreuses collectivités ont formalisé des contrats avec ces associations, réalisent un diagnostic financier (comportant l'évaluation des avantages en nature accordés) et complètent leur procédure d'attribution des subventions par des missions d'audit⁴³.

Des dispositifs communs avec l'Etat, notamment dans la politique de la ville, exigent systématiquement de telles démarches contractuelles. Dans le secteur médico-social, qui relève autant de l'Etat que des collectivités territoriales, des contrats d'objectifs et de moyens peuvent être conclus entre l'Etat ou les collectivités et les grandes associations employeurs du secteur.

Par ailleurs, les décisions prises en matière salariale dans le champ des opérateurs des collectivités locales ont un impact fort sur leurs dépenses d'intervention, sans que les collectivités en soient partie prenantes. Ainsi, les dépenses de l'allocation personnalisée d'autonomie se sont trouvées sensiblement accrues à partir de 2003-2004 par une revalorisation des salaires des employés de service à domicile, décidée par une convention collective unique agréée par l'Etat, l'article L.314-6 du code de l'action sociale et des familles ayant réaffirmé l'opposabilité aux conseils généraux des conventions et accords applicables à l'aide à domicile⁴⁴. On peut noter à cet égard l'intéressante démarche du ministère chargé des affaires sociales qui s'est engagé dans une action expérimentale en vue de mieux prévoir et piloter l'évolution de la masse salariale dans le secteur médico-social.

Toutefois, ces mesures s'avèrent insuffisantes. Elles ne sont pas systématiques, souvent peu exigeantes pour les bénéficiaires et leur publicité est faible.

Proposition n°6.: Rendre obligatoire la conclusion d'un contrat d'objectifs, le cas échéant pluriannuel, entre les collectivités territoriales et toute association bénéficiaire d'une subvention supérieure à un certain montant. Prévoir au sein de ces conventions, la présentation des résultats comparés aux objectifs, ces derniers portant notamment sur les conditions de recrutement et de rémunération des personnels de l'association. Prévoir également en annexe du contrat la publication de la liste complète des concours publics reçus avec mention de leur origine, de leur montant et de leur objet.

⁴¹ Décret n°2006-887 du 17 juillet 2006 relatif à la publication par voie électronique des subventions versées aux associations de droit français et aux fondations reconnues d'utilité publique.

⁴² Ou représentant plus de 50% des produits de l'organisme : article L.2313-1 du code général des collectivités territoriales pour les communes, une disposition analogue existant pour les départements et les régions.

⁴³ Cette procédure est notamment pratiquée par la ville de Boulogne-Billancourt.

⁴⁴ L'accord mis en œuvre à compter du 1^{er} juillet 2003 prévoyait une montée en charge sur trois ans correspondant à un surcoût prévisionnel de 25%, cf. rapport IGF-IGA-IGAS relatif à l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile (première évaluation), tome II p. 46-47, avril 2003, E. JALON, H. DE COUSTIN, S. PAUL.

B. L'enchevêtrement des compétences est un facteur de déresponsabilisation pour l'Etat comme pour les acteurs locaux, qui appelle une réponse pragmatique

Dès 2000, le rapport de la commission présidée par M. Pierre MAUROY⁴⁵ avait bien mis en évidence l'enchevêtrement des compétences, qui tient au cadre des lois de décentralisation, (cf. *supra* II A 2), à la politique de contractualisation développée par l'Etat, au maintien de son intervention dans des domaines transférés mais aussi à la recherche par les collectivités locales d'un pouvoir d'influence sur les choix effectués par d'autres niveaux d'administrations locales ou par l'Etat. Par ailleurs, cet enchevêtrement s'explique par la nature même de certaines politiques (par exemple, politiques de l'emploi ou de l'insertion) qui sont au croisement de plusieurs compétences.

L'un des objectifs initiaux de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dite acte II de la décentralisation, était de pallier ces difficultés. Elle a ainsi cherché à étendre les compétences dévolues aux collectivités locales par les premières lois de décentralisation avec le transfert :

- des agents techniques ouvriers et de service (TOS) des lycées et des collèges respectivement à la région et au département ;
- de la gestion du RMI, des compétences générales de coordination de l'action gérontologique et des personnels de l'Equipement chargés des routes nationales au département.

Force est cependant de constater que **l'objectif de clarification n'a pas été atteint dans de nombreux domaines** : par exemple, le schéma de développement économique régional n'a pas de caractère contraignant pour les aides des différentes collectivités territoriales ; le secteur des transports demeure éclaté entre le département compétent sur de nouvelles routes et la région chargée du transport ferroviaire ; en matière d'éducation et de formation, la région consultée depuis 1984 sur la carte des formations supérieures et de la recherche ne reçoit pas de nouvelles compétences sur l'université, alors qu'elle est appelée à seconder l'Etat qui ne peut, à lui seul, assumer la charge de la rénovation, de la construction et de l'entretien des établissements d'enseignement supérieur.

En outre, la distinction n'est pas faite entre :

- **ce qui correspond à un transfert de compétence** (qui implique également un transfert de responsabilité de l'Etat vers les collectivités dans la définition de la politique mise en œuvre) ;
- **et ce qui relève plutôt d'une délégation de gestion d'un service** dont le législateur entend conserver la définition, comme par exemple, semble-t-il, en matière de RMI.

Le maintien d'une telle ambiguïté ne contribue pas à clarifier les responsabilités : les collectivités accusent l'Etat de contraintes et de lourdeurs excessives ; l'Etat leur reproche de ne pas lui permettre de suivre la politique qu'il ne gère plus.

La clarification des compétences nécessitera de nouveaux travaux législatifs. Dans l'attente d'une telle perspective, qui serait un facteur important de maîtrise de la dépense locale

⁴⁵ *Refonder l'action publique locale*, Rapport remis au Premier ministre par la commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre MAUROY, octobre 2000.

mais dont il ne faut sous-estimer ni la difficulté, ni le caractère toujours partiel (certaines politiques, comme par exemple la politique de la ville, appellent par essence des interactions entre le local et le national), il importe de promouvoir des procédures de rationalisation.

1. La poursuite de la clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales

Lors du conseil d'orientation des finances publiques de juin 2006 (pour une description du rôle de ce conseil, cf. *infra* III B), le Gouvernement a fait part de propositions pour clarifier la répartition des compétences en matière de politique en faveur des personnes âgées et de formations sanitaires et sociales. Cette démarche doit être engagée.

Au cours de la même réunion, plusieurs mesures ont été identifiées pour accroître les marges de décision des collectivités dans la gestion des dispositifs de l'allocation personnalisée à l'autonomie, de l'insertion et du handicap. Là aussi, il s'agit de pistes intéressantes, qu'il convient de mettre en œuvre.

Au-delà de ces mesures utiles mais ponctuelles, la clarification des compétences et une plus grande latitude des collectivités dans leur mise en œuvre doivent constituer des objectifs globaux car elles contribuent à la maîtrise des dépenses locales. Afin de systématiser la démarche, **chaque domaine de compétences devrait faire l'objet d'un examen critique régulier par le Parlement, avec l'aide des administrations compétentes, afin de proposer les clarifications nécessaires.**

Proposition n°7: Procéder à un examen critique pour clarifier les compétences des collectivités et de l'Etat en réaffirmant le principe de blocs de compétences, suivant notamment la répartition ci-après :

- services de proximité/ compétence générale assurés par l'ensemble communes/ intercommunalité ;
- aide sociale (personnes âgées, aide à l'enfance, RMI, handicapés ...) dédiée au département ;
- aménagement du territoire et développement économique affectés à la région.

La formule de l'expérimentation, prévue par le nouvel article 37-1 de la Constitution⁴⁶ et mise en œuvre par la loi du 13 août 2004, offre le moyen d'avancer dans la recherche d'une plus grande cohérence des compétences exercées, comme le montrent déjà plusieurs exemples encourageants (à la mi-2006, 17 régions ont adopté un schéma régional de développement économique et 9 régions prévoient une gestion des aides aux entreprises coordonnées avec l'Etat à partir du 1^{er} janvier 2007⁴⁷).

La clarification des compétences implique notamment, pour tout nouveau transfert ou charge nouvelle :

- **une évaluation préalable** de l'impact financier pour les collectivités locales et du gain économique et social attendu ;
- **une concertation officielle et approfondie** avec les associations d'élus concernées et le comité des finances locales, **où les positions des collectivités sont effectivement prises en compte**⁴⁸.

⁴⁶ L'article 37-1 de la Constitution, introduit par la révision du 28 mars 2003, autorise : « la loi ou le règlement à comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ».

⁴⁷ Source : Direction générale des collectivités locales.

⁴⁸ A cet égard, l'adoption par le conseil des ministres du 28 novembre 2006 d'un projet de loi relatif à la protection juridique des majeurs est un exemple d'une réforme dont l'utilité n'est pas contestée (elle est reconnue par les départements eux-mêmes) mais qui aboutit à un transfert de compétences aux conseils généraux alors que ces

Proposition n°8: Faire précéder toute charge nouvelle ou tout nouveau transfert de compétences de l'Etat aux collectivités d'une concertation approfondie au sein du comité des finances locales et avec les associations d'élus, assortie d'une étude d'impact du gain économique et social attendu.

La clarification des compétences suppose également que l'Etat s'interdise d'intervenir dans un champ de compétences transférées aux collectivités locales. Si le Gouvernement et le Parlement sont bien sûr toujours légitimes pour identifier et signaler des besoins nécessitant une intervention publique et encourager la résolution des problèmes de tous ordres que peut connaître la population, cela doit être fait dans le respect des responsabilités confiées aux élus locaux. C'est à eux qu'il incombe de trouver les remèdes éventuels. Trop souvent l'Etat s'estime en devoir de répondre lui-même à toute interpellation sociale, sans prendre garde de rappeler que les moyens de l'action publique relèvent désormais en grande partie des collectivités, suivant un choix politique qu'il convient d'assumer d'autant plus que les ressources nationales se raréfient. Le plan de développement des crèches que le Gouvernement a présenté le 7 novembre 2006 en est une illustration. Nul ne met en doute les besoins très forts et non satisfaits de places de crèche et l'intérêt général d'y répondre mais ce qui concerne l'accueil de la petite enfance relève de la compétence des communes et des départements. Or, l'annonce gouvernementale ne cite que les financements, au demeurant très importants, apportés par la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)⁴⁹, sans rappeler ni les responsabilités en ce domaine, ni les compléments financiers que devront mobiliser les collectivités territoriales.

a) L'identification d'un chef de file pour les champs de compétences partagées

Si les établissements publics, et parmi eux les groupements de communes, sont régis par le principe juridique ancien et établi de la spécialité, il n'en est pas de même pour les collectivités territoriales. En vertu du code général des collectivités territoriales (article L.2129) et selon un principe qui remonte à 1884, « *le conseil municipal, règle, par ses délibérations, les affaires de la commune* ». Il existe des dispositions similaires pour le département. Chaque collectivité territoriale est responsable de l'exercice des compétences dévolues par la loi et seul l'Etat, par la voix du législateur, garde « *la compétence de la compétence* ». Toutefois, **la notion d'intérêt local** (communal, départemental ou régional) **fait l'objet d'une interprétation large, qui limite peu le champ d'intervention de chaque catégorie de collectivités.** Il en résulte des redondances, des financements croisés et le souci, en particulier des collectivités départementales et régionales, d'asseoir leur légitimité et leur autorité par des interventions démultipliées.

derniers demandent une pause, compte tenu de l'importance des transferts récents qu'ils ont à assumer et des incertitudes sur leurs nouvelles charges⁴⁸ : l'assemblée des départements de France estime la charge totale supplémentaire à 40 millions d'euros, chiffre supérieur aux évaluations présentées par la direction générale de l'action sociale, qui estime qu'il y aura dans un premier temps une économie de 6 millions d'euros en 2009 puis une montée en charge progressive avec un coût supplémentaire de 19,7 millions d'euros en 2013.

⁴⁹ Selon le dossier de presse établi par le ministère délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, l'aide à l'investissement apportée par la CNAF pour les 40 000 places nouvelles s'élèvera à 440 millions d'euros sur la période 2007-2012 ; à partir de 2012, la part des coûts de fonctionnement prise en charge par les CAF s'élèvera au titre des nouvelles places à 371 millions d'euros par an.

L'article 72 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 dispose qu' « (...) **aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre**. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune (...) ». Le département est ainsi le chef de file pour l'action sociale⁵⁰, de même que la région assume ce rôle pour la formation professionnelle⁵¹.

Mais, en d'autres matières, comme l'action économique et le développement touristique, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, le principe est moins clairement affirmé et la loi n'en a pas défini les implications. La désignation d'un chef de file pour les compétences conjuguant l'action de plusieurs niveaux de collectivités devrait s'accompagner d'une régulation des financements croisés, étudiée par ailleurs (cf. *infra* II B 2).

Proposition n°9.: Dans les domaines impliquant de conjuguer l'action de plusieurs niveaux de collectivités (action économique, développement touristique, etc.), prévoir par la loi, comme l'autorise désormais l'article 72 de la Constitution, la désignation d'un chef de file habilité à prendre les décisions nécessaires, après concertation avec les parties prenantes.

b) La délégation de compétences

Les délégations de compétences, qui sont rendues possibles par la loi, sont encore peu développées. La loi du 13 août 2004 (article L.5210-4 du code général des collectivités territoriales) permet en effet à un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre, lorsqu'il y est expressément autorisé par ses statuts, de demander à exercer une compétence au nom et pour le compte du département ou de la région. L'assemblée délibérante est tenue de se prononcer dans les six mois sur cette demande, par délibération motivée. Une convention précise les conditions de partage des responsabilités, l'étendue de la délégation, sa durée, ses conditions financières et ses modalités d'exécution.

Le faible recours à cette procédure provient peut-être d'une mauvaise interprétation de ses implications. En effet, les collectivités doivent distinguer d'une part, l'exercice effectif d'une compétence, c'est-à-dire la définition des objectifs d'une politique publique et les moyens à mobiliser à cette fin et, d'autre part, les conditions de sa mise en œuvre. **Les collectivités devraient renforcer leur coopération et tirer mieux parti des capacités opérationnelles d'autres niveaux d'administration.** Délégation ne veut pas dire renoncement à l'exercice d'une compétence, mais possibilité d'optimiser des charges de fonctionnement, de mobiliser une structure territoriale en place, en assortissant ce mandat d'un cahier des charges engageant le délégataire sur des exigences de résultats et d'optimisation de moyens financiers.

⁵⁰ L'article L.121-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que « le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale » et « coordonne les actions menées sur son territoire », « organise la participation de l'Etat, de collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale, des associations et des institutions sociales et médico-sociales ».

⁵¹ L'article 214-13 du code de l'éducation confie aux régions la responsabilité de l'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles.

c) *La mutualisation des services entre collectivités territoriales et avec l'Etat*

Les expériences de **mutualisation entre les villes-centres et les structures intercommunales**, citées plus haut (cf. *supra* II A 3 c) garantissent à la fois une bonne identification de la responsabilité de chaque entité et des économies d'échelle. **Cette démarche pourrait être étendue, que ce soit entre collectivités territoriales mais aussi avec les services déconcentrés de l'Etat.**

Par exemple, les collectivités maillent souvent leur espace par une organisation territorialisée : maisons de la région, maisons du département, maisons de service public dans les quartiers. Il y aurait sûrement avantage, ne serait-ce que du point de vue des charges de gestion, à ce que ces structures déconcentrées soient mises en commun. De la même façon, il peut paraître intéressant d'envisager des pôles de compétence pour mutualiser des moyens d'expertise, de gestion de systèmes d'information, de groupements d'achats, etc.

Proposition n°10.: Développer la mise en commun de services (fonctions supports) entre collectivités territoriales. Des incitations financières relevant de la « réserve de performance » (cf. infra proposition n°21) pourraient être mises en place. Chaque fois que possible et à l'initiative du préfet, envisager des rapprochements similaires avec les administrations déconcentrées de l'Etat.

d) *L'évolution du rôle des services de l'Etat*

La décentralisation appelle une évolution du rôle et de la présence des services de l'Etat, non seulement pour des raisons de coût mais aussi pour recentrer l'action de l'Etat sur les domaines relevant de ses propres compétences et responsabiliser de ce fait les collectivités sur les leurs. Parallèlement, a été réaffirmé au début des années 1990 le principe d'une déconcentration renforcée de l'appareil d'Etat⁵². D'importants transferts de personnels ont accompagné les nouvelles compétences dévolues aux collectivités territoriales (120 000 agents sont ainsi concernés par les transferts résultant de la loi du 13 août 2004). **Toutefois, ni les structures d'Etat, ni leurs modes d'action ne paraissent avoir pris pleinement en compte cette nouvelle donne issue de la décentralisation.**

Il en résulte des conséquences sur la dépense publique de l'Etat mais aussi des collectivités locales, comme l'illustre l'audit engagé au second semestre 2006 sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat. Ses premiers résultats concernant le ministère de l'emploi et de la cohésion sociale et le ministère de la santé et des solidarités⁵³ :

- dans le domaine de la formation professionnelle, compétence, qui avait pourtant commencé à être décentralisée dès 1983⁵⁴, les effectifs des services centraux de l'Etat sont légèrement plus élevés en 2006 qu'en 1982, après avoir fortement crû jusqu'en 1993 (62 en 1982, 142 en 1993, 87 en 2006) ; ceux des services déconcentrés ont augmenté de plus de 15% depuis 1994 et de près d'un quart depuis 1984 (420 à 514) ;

⁵² Article 1-1 de la Charte de déconcentration : « ... Sont confiées aux administrations centrales... les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial ». Article 2 : « Les administrations centrales assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle... elles participent à l'élaboration des projets de loi et de décret et préparent et mettent en œuvre les décisions du gouvernement... ».

⁵³ *L'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat : ministère de l'emploi et de la cohésion sociale, ministère de la santé et des solidarités*, audit de modernisation IGF-IGAS-IGA, octobre 2006.

⁵⁴ Par la loi du 7 janvier 1983, les régions se voient reconnaître une compétence de droit commun pour la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

- à l'inverse, pour ce qui concerne l'action sanitaire et sociale, les effectifs des services déconcentrés ont fortement diminué depuis 1984 (14 722 à 10 185), sans que soit cependant garantie l'adéquation avec les missions résiduelles des services déconcentrés.

L'ajustement des effectifs des administrations d'Etat n'a pas été partout à la hauteur des transferts de compétences. Même s'il faut souligner que d'autres facteurs que la décentralisation ont influé sur ces évolutions, ces résultats traduisent une faiblesse dans la redéfinition des missions de l'Etat. L'approche cumulée des effectifs de l'Etat et des collectivités territoriales dans les secteurs étudiés est encore plus préoccupante car elle met en évidence que **les collectivités ont en outre consacré davantage de moyens en personnel que l'Etat dans l'exercice des compétences transférées.** Ainsi, l'effectif global affecté par l'Etat et les régions à la formation professionnelle en 2006 représente plus du triple de l'effectif dédié à cette politique par les services centraux et déconcentrés de l'Etat en 1984. Dans le domaine de l'action sanitaire et sociale, le chiffre est de 60% supérieur à la base de départ.

De manière similaire, le nombre de sous-préfectures, dont les élus locaux eux-mêmes refusent le plus souvent d'envisager la réduction, ne paraît plus en tous points du territoire correspondre aux nécessités. Il en résulte une déperdition de moyens, alors que les collectivités ont par ailleurs besoin de services de l'Etat forts sur le plan de la coordination de l'action publique, du conseil juridique ou des actions de contrôle.

Les **audits de modernisation** effectués sous la responsabilité du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat doivent permettre de donner un fondement, secteur par secteur, aux nécessaires mesures de réorganisation et de recentrage de l'action de l'Etat⁵⁵. Les ministères chargés des affaires sociales et de la santé ont ainsi engagé une réflexion sur la définition des missions stratégiques de leurs directions régionales et départementales (DRASS/DDASS), qui marque l'évolution de ces services vers des activités de contrôle, dominées par les thématiques de la sécurité sanitaire et de la réglementation de l'offre de soins.

Il importe toutefois que soit plus clairement affirmé le champ limité d'intervention de l'Etat dans les matières décentralisées. L'examen des compétences préconisé plus haut doit y contribuer en **supprimant les procédures qui constituent autant de sources de blocages** ou d'immixtion de l'Etat dans des champs de compétences décentralisées⁵⁶. En revanche, il est dommageable que **les collectivités partagent insuffisamment leurs expériences et l'Etat est dans son rôle quand il favorise de telles démarches**, comme il l'a fait par exemple en matière de signalement dans le cadre de la politique de protection de l'enfance⁵⁷.

Proposition n°11.: Pour chaque compétence décentralisée, demander à l'administration de l'Etat qui l'exerçait de présenter un plan de réorganisation de ses services (affichant notamment les économies de moyens à réaliser) et vérifier sa mise en œuvre par un audit ex post, à l'instar de ceux entrepris dans certaines administrations. Rendre ces informations publiques.

⁵⁵ Le détail des rapports d'audit est accessible à l'adresse Internet suivante : <http://www.modernisation.gouv.fr>.

⁵⁶ L'audit précité illustre ce cas avec les formations sanitaires et sociales où coexistent une procédure d'agrément par le président du conseil régional et une procédure d'autorisation par le préfet de région.

⁵⁷ Rapport IGAS, n° 2006-011, janvier 2006, S. BOUTEREAU-TICHET, D. GIORGI, D. JOURDAIN-MENNINGER et H. MOYEN.

e) *L'intérêt d'une connaissance globale des dépenses par territoire*

A l'enchevêtrement des compétences correspond un cloisonnement budgétaire et comptable qui n'offre ni au citoyen, ni au législateur une vision d'ensemble de l'action publique sur un territoire donné. Les projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances font à peine mention du rôle clef joué par les collectivités territoriales dans certains secteurs. De même, l'évolution des effectifs de l'Etat est rarement discutée avec une mise en perspective globale des effectifs publics (Etat et collectivités territoriales).

Par territoire, les acteurs ne disposent pas d'outil de mesure complète de l'action publique. Une information qui paraît aussi simple que de savoir, pour un département ou une région donnée, le volume d'argent public, qui y est dépensé tous acteurs confondus, n'est pas disponible. Certes, construire cette information se heurte à des obstacles techniques non négligeables. En effet, dans la comptabilité de l'Etat, il n'existe pas de codification par territoire de la dépense et les crédits d'Etat ne sont pas tous déconcentrés. L'observatoire des territoires de la DIACT (délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, ex-DATAR) a engagé une réflexion en ce domaine (cf. encadré *infra*). Cette initiative ne peut qu'être approuvée tant une vision consolidée au niveau territorial de la dépense publique paraît indispensable pour mieux la piloter et la maîtriser. Il paraît donc regrettable que ces travaux n'aient que peu progressé. Dès lors, dans l'attente d'un outil centralisé, une expérimentation au niveau d'une ou plusieurs régions de la consolidation de quelques indicateurs de dépenses ou d'effectifs par secteurs permettrait de mieux identifier les besoins en la matière de la part des collectivités comme de l'Etat.

Objectifs des travaux entrepris par la DIACT

La vision consolidée au niveau territorial des différentes composantes de la dépense publique reste à établir : on ne dispose pas aujourd'hui (à l'exception de quelques domaines comme l'éducation) d'un bilan annuel des parts respectives de l'Etat et des collectivités territoriales dans le financement des grandes fonctions au niveau régional ou local (recherche, transports, santé, action sociale, etc.). Des travaux ponctuels sont conduits dans certaines régions pour rapprocher les dépenses et les recettes réalisées dans la région par l'Etat, les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale.

Au moment où se met en place une nouvelle étape de la décentralisation, il s'agit sur la base des travaux existants au niveau national et régional, d'engager une régionalisation progressive des comptes de l'Etat et des administrations de sécurité sociale, en sélectionnant les thèmes et les agrégats les plus pertinents pour lesquels des progrès rapides peuvent être obtenus.

Source : Programme de travail de l'observatoire des territoires de la DIACT pour 2005-2006.

Proposition n°12.: Constituer un outil de mesure de la dépense publique totale (Etat, sécurité sociale et collectivités) sur un territoire donné (par exemple régional). En attendant son élaboration, expérimenter dans une ou plusieurs régions, une approche consolidée de quelques postes de dépenses de l'Etat et des collectivités.

2. La nécessaire clarification des financements croisés

a) La difficulté du constat chiffré

L'analyse des transferts financiers entre collectivités et avec l'Etat est délicate car si la comptabilité distingue les dotations de l'Etat des participations et contingents, la catégorie des « autres transferts » est constituée d'un ensemble hétérogène de subventions. L'approche chiffrée de leur volume permet **d'apprécier l'enjeu des financements croisés en tant qu'ils traduisent l'enchevêtrement des compétences.**

Les éléments qui suivent sont tirés d'une étude faite par la direction générale de la comptabilité publique à la demande de la mission. Ils relèvent d'une première approche qu'il serait utile d'approfondir en concertation avec les différentes administrations concernées.

Ce sont les départements qui sont les plus forts contributeurs au profit des autres collectivités et établissements publics. Les subventions versées représentent 28% des budgets départementaux d'investissement en 2004 (11,7 milliards d'euros de dépenses d'investissement hors dette pour 4,4 milliards d'euros de subventions versées).

Les communes et les groupements reçoivent beaucoup plus de subventions d'investissement (4 milliards d'euros hors reversement de fiscalité des groupements) **qu'ils n'en versent** (536 millions d'euros), ce qui traduit leur rôle de maître d'ouvrage pour de nombreuses opérations menées en partenariat entre plusieurs acteurs publics. Ce montant de subventions reçu par les communes et les groupements à fiscalité propre couvre en 2004 plus de **19% des dépenses d'équipement de ces collectivités** (21,9 milliards d'euros). Il faut souligner la **part très importante des subventions qui bénéficient aux petites communes** : 1,7 milliard d'euros est versé aux communes de moins de 3 500 habitants.

Subventions versées aux communes et groupements en 2004		
Par	En millions d'euros	En pourcentage
Départements	2 430	60,2%
Régions	926	22,9%
Etat	682	16,9%
Total	4 038	100%

Source : Direction générale de la comptabilité publique.

Les financements croisés entre l'Etat et le secteur communal (communes et EPCI) sont mineurs. **Les principaux financements croisés s'observent entre l'Etat et les régions et, à un moindre degré, entre l'Etat et les départements.** Les chiffres présentés dans le tableau suivant traduisent le poids des contrats de plan Etat-région dans les financements croisés au travers de l'exercice de la compétence transport pour les régions et des réseaux d'infrastructures (voirie) pour les départements.

Subventions versées à l'Etat en 2004		
Par	En millions euros	En pourcentage
Communes	29	3%
Groupements à fiscalité propre	59	6%
Départements	290	31%
Régions	549	59%
Total	927	100%

Source : Direction générale de la comptabilité publique.

On constate dans les deux tableaux suivants que les départements et les régions sont les plus faibles bénéficiaires des subventions d'autres collectivités territoriales. Les flux croisés entre départements et régions correspondent notamment aux travaux sur les lycées et les collèges (répartition de la maîtrise d'ouvrage) et au financement des infrastructures de transports (les flux majoritaires allant en ce cas des régions vers les départements).

Subventions versées aux régions en 2004		
Par	En millions d'euros	En pourcentage
Communes	7	14%
Groupements à fiscalité propre	3	6%
Départements	40	80%
Total	50	100%

Source : Direction générale de la comptabilité publique.

Subventions versées aux départements en 2004		
Par	En millions d'euros	En pourcentage
Communes	33	13%
Groupements à fiscalité propre	22	9%
Régions	196	78%
Total	251	100%

Source : Direction générale de la comptabilité publique.

Ces éléments confirment que la question des financements croisés recouvre des enjeux variés, qui méritent une analyse approfondie et renvoie principalement à la **nature des relations entre l'Etat et les régions, d'une part ; les communes et les départements d'autre part.**

b) La responsabilisation des maîtres d'ouvrage

Les financements croisés entre les collectivités territoriales peuvent à première vue avoir un effet de rationalisation de la dépense en soumettant l'analyse de son opportunité aux critères d'un tiers et en évitant des doublons nés de compétences respectives mal définies. Mais **l'impact peut aussi être inflationniste**, dans la mesure où il s'agit souvent pour l'un au moins des partenaires d'intervenir dans un champ en marge de sa compétence et d'inciter l'autre à la dépense.

En outre, de façon plus marginale et difficile à chiffrer, les mécanismes de co-financement sont une **source de déperdition de moyens administratifs**. En effet, un même dossier de demande de subvention peut être instruit successivement par six ou sept partenaires. Dans toutes les collectivités de grande taille, des services sont consacrés à ce type de fonction. Pour autant, l'analyse des projets reste parfois sommaire et ne garantit pas toujours l'équilibre économique ou l'intérêt social de l'opération.

Surtout, la multiplication de co-financements de sources différentes sur un même projet aboutit à limiter l'implication du maître d'ouvrage.

Afin de réduire le nombre de ces co-financements, d'en diminuer la charge administrative et de mieux responsabiliser les maîtres d'ouvrage, il est proposé de **fixer le principe d'un minimum de contribution pour le maître d'ouvrage initiateur** du projet et un minimum de contribution pour les co-financeurs, le cas échéant assorti de possibilités de dérogation pour tenir compte de la diversité des situations particulières (cas des toutes petites communes, notamment).

Proposition n°13.: Expérimenter pour les projets co-financés l'obligation pour le maître d'ouvrage initiateur d'en financer au moins 50%. Au vu des résultats de cette expérimentation, définir les cas de dérogation indispensables à cette règle.

c) La limitation des conventions à portée financière entre l'Etat et les collectivités territoriales

Institués par la loi du 29 juillet 1982, **les contrats de plan Etat-régions constituent désormais le cadre principal des politiques d'investissement de l'Etat, en partenariat avec les régions et les collectivités infra-régionales**. C'est également dans ce cadre que s'inscrit l'essentiel de la contrepartie nationale aux fonds structurels européens (2000-2006 : 38,39 milliards d'euros dont 18,88 milliards d'euros financés par les régions et 19,51 milliards d'euros financés par l'Etat). La question de l'avenir des contrats de plan s'est posée en 2005. Toutes les associations d'élus consultées se sont prononcées en faveur de leur maintien⁵⁸. L'outil a notamment été salué comme un remède au morcellement institutionnel du territoire. Il a cependant été demandé une plus grande sélectivité et une forte limitation des autres procédures contractuelles, ce d'autant plus que l'Etat a des difficultés à tenir ses engagements financiers⁵⁹.

D'autres procédures contractuelles répondent à des situations particulières de territoires sinistrés, comme les contrats de site et conventions de revitalisation⁶⁰. Dans une certaine mesure, il en est de même pour la politique de la ville. De fait, même si l'on parvenait à fixer des blocs de compétences, le besoin de coordination entre les collectivités et l'Etat demeurerait : une gare TGV ou une université ont besoin d'être desservies par une voirie locale ; la politique de l'emploi, du ressort de l'Etat, doit s'articuler avec celle de la formation professionnelle, qui incombe à la région, et être déclinée par bassins d'emploi. **L'objectif n'est donc pas de remettre en cause des procédures de coordination et de mobilisation des financements mais d'en limiter nettement le nombre et d'assurer qu'elles garantissent le respect des priorités de chaque autorité publique sans accroître la confusion et générer des dépenses non prioritaires.**

Les subventions de l'Etat aux collectivités locales, par des apports financiers non intégrés aux dotations globales qui ont accompagné la décentralisation, constituent parfois le moyen pour l'Etat de continuer à maintenir une compétence ou du moins un droit de regard sur une politique qu'il n'a pas ou plus les moyens d'exercer pleinement. Par le biais d'appels à projet (pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale, opérations menées par l'agence nationale de rénovation urbaine – ANRU), ou de procédures contractuelles, l'Etat cherche à orienter la dépense locale vers des secteurs spécifiques où la demande sociale est forte comme en matière d'aide à l'enfance, de culture, de tourisme, d'aide au commerce et à l'artisanat. Ce faisant et sous couvert de contribuer aux charges des collectivités locales, l'Etat incite à la dépense dans la mesure où les actions nécessitent toujours un co-financement des

⁵⁸ Voir rapport au Premier ministre IGF-IGA mars 2005 L'avenir des contrats de plan Etat-régions, Y. OLLIVIER, R. CASTERA.

⁵⁹ Le rapport d'activité de la DIACT 2005 mentionne toutefois un taux de mise en place des crédits d'Etat de 80% à la fin de la période, soit un taux comparable à la fin de la période des précédents contrats.

⁶⁰ Voir rapport IGF-IGA-IGAS-CGEFI sur les dispositifs de revitalisation territoriale juillet 2006, B. BRASSENS, J. LEIBETSEDER, P. DOLE, C. LEPINE, S. MOULET, G. CAPDEBOSCQ.

collectivités. Ces concours aux collectivités locales d'un montant global de 1,7 milliards d'euros correspondent à 38 programmes différents du budget de l'Etat⁶¹, recensés dans un fascicule budgétaire « jaune » annexé au projet de loi de finances. Ils ne donnent pas lieu à débat au comité des finances locales par exemple et correspondent parfois à de très faibles sommes⁶². **Pour l'Etat, comme pour d'autres collectivités, on peut s'interroger sur l'opportunité de conditionner tout co-financement à un apport minimal en proportion du coût du projet.**

La limitation des financements croisés est un objectif majeur pour la maîtrise des dépenses locales, tout comme elle est indispensable à la rationalisation de l'action publique. **Le mode de financement par appel aux collectivités locales induit une forme de surenchère, dans laquelle les apports financiers des collectivités deviennent un critère de choix nécessairement perturbateur par rapport à la finalité de la politique.** Nul ne doute de l'intérêt d'une université pour un territoire, en termes de développement économique, de démographie, de ressources culturelles et intellectuelles. Mais si le législateur a choisi de maintenir au niveau national le choix d'implantation des universités publiques, c'est pour assurer une politique cohérente de l'enseignement supérieur. De même, pour le réseau routier, l'Etat a eu beaucoup recours aux finances départementales pour la réalisation de ses travaux d'aménagement, avant de procéder depuis la loi du 13 août 2004 à un large transfert (17 000 kilomètres de voirie). Il est certain que les contributions financières des collectivités ont orienté les choix effectués. Ce faisant, il est moins sûr que l'ordre des priorités nationales n'en a pas été modifié. **La proposition récente de « contrats d'itinéraires » par lesquels l'Etat sollicite à nouveau les financements des départements et des régions pour réaliser des travaux sur les routes restées du ressort national est une illustration encore plus forte de l'ambiguïté de la situation actuelle et de son impact sur l'ensemble des finances publiques.**

Proposition n°14.: Pour ce qui concerne les appels à contribution des collectivités locales au bénéfice de l'Etat : poser le principe de l'interdiction de financement par une collectivité territoriale d'une politique d'intérêt national et réserver aux « contrats de projets », qui succèdent aux contrats de plan Etat – régions, le financement de projets d'intérêt mixte.

C. Les collectivités doivent être mieux associées à l'activité normative de l'Etat lorsque cette dernière a un impact sur leurs budgets

1. L'impact des conditions statutaires et salariales relatives à la fonction publique territoriale

Comme cela a été évoqué dans la première partie de ce rapport (cf. *supra* I C 4), la masse salariale constitue un des principaux facteurs d'évolution de la dépense locale. Les collectivités territoriales décident des recrutements et on a vu qu'elles y avaient eu largement recours. L'augmentation du nombre de fonctionnaires n'explique cependant qu'en partie la progression de ce poste de dépenses, dont l'évolution résulte aussi des règles statutaires et des négociations salariales nationales. Les collectivités paraissent sur ce plan insuffisamment impliquées et les outils d'analyse trop peu développés au niveau national. Les propositions formulées lors du conseil d'orientation des finances publiques de juin 2006 ont mis en évidence de nécessaires progrès en ces domaines.

⁶¹ Voir annexe au projet de loi de finances pour 2006.

⁶² Les parlementaires eux-mêmes disposent d'une enveloppe de subventions à allouer « au titre de la réserve parlementaire », pour des versements parfois minimes, pouvant représenter moins de 1% du coût du projet aidé.

a) Une nécessaire implication dans la négociation salariale

La négociation salariale est conduite par le ministère de la fonction publique pour les trois fonctions publiques. Elle porte sur des mesures générales, qui concernent potentiellement la totalité des agents (par exemple, la revalorisation du point d'indice, qui s'applique aux trois fonctions publiques, comme cela a été le cas lors des accords du 25 janvier 2006⁶³) et des mesures dites catégorielles, qui s'appliquent à certaines catégories de personnels désignées par leurs statut ou leur métier.

Les employeurs territoriaux ne sont pas formellement consultés et les décisions sont souvent prises sans tenir compte des spécificités de la fonction publique territoriale. Ainsi, les mesures de restructuration des carrières des agents de catégorie C, décidées lors des accords du 25 janvier 2006, n'ont pas le même impact pour les employeurs territoriaux (77% des effectifs de la fonction publique territoriale relèvent de la catégorie C) et pour l'Etat (30,7% seulement des agents civils de l'Etat sont de catégorie C)⁶⁴.

Partant de ce constat, le législateur vient de décider la création d'un « collège des employeurs publics territoriaux »⁶⁵. Formé des membres siégeant au conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) en qualité de représentants des collectivités territoriales, ce collège devrait être consulté par le Gouvernement sur tout sujet de politique salariale ou relatif à l'emploi public territorial.

La question aujourd'hui est donc de savoir s'il convient d'aller plus loin dans la capacité d'intervention des collectivités territoriales sur la négociation salariale. Trois hypothèses peuvent être évoquées :

- **une négociation salariale décentralisée au niveau de chaque employeur local.** Le risque cependant serait grand de créer des inégalités entre collectivités, compte tenu de leurs capacités financières hétérogènes, comme le montre la situation très variable du régime indemnitaire⁶⁶ selon les collectivités⁶⁷. La volonté d'assumer la responsabilité de négociations salariales directes avec les agents est d'ailleurs inégalement souhaitée par les élus locaux ;

⁶³ Les mesures salariales décidées suite aux accords du 25 janvier 2006 ont consisté en une hausse de 0,5% du point d'indice de la fonction publique le 1^{er} juillet 2006 et une hausse de 0,5% prévue à compter du 1^{er} février 2007. Ces mesures s'appliquent à l'ensemble des agents des trois fonctions publiques.

⁶⁴ Dans la fonction publique d'Etat, les cadres représentent plus de la moitié des agents, compte tenu des enseignants ; dans la fonction publique territoriale, les ouvriers et employés représentent les deux tiers des effectifs, la fonction publique hospitalière comporte quant à elle, une forte proportion de professions intermédiaires. Compte tenu de ces différences de structures, le salaire moyen est de 25 290 euros dans la fonction publique d'Etat, de 22 908 euros dans la fonction publique hospitalière et de seulement 18 936 euros dans la fonction publique territoriale (source : INSEE 2006).

⁶⁵ Amendement (voté conforme) au projet de loi en cours de discussion à la date du présent rapport sur la fonction publique territoriale et consistant à insérer après l'article 10 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, un article 10-1 ainsi rédigé :

« Les membres siégeant au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale en qualité de représentants des collectivités territoriales forment un collège des employeurs publics territoriaux qui est consulté par le Gouvernement sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial ».

⁶⁶ L'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pose le principe de parité en matière indemnitaire entre la fonction publique territoriale et la fonction publique de l'Etat et dispose que chaque collectivité et établissement public définit, librement, par délibération le régime indemnitaire applicable à ses fonctionnaires, dans la limite de celui des fonctionnaires de l'Etat. Ces limites s'apprécient sur la base des équivalences établies par le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié, pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 précité, qui détermine pour chacun des cadres d'emploi de la fonction publique territoriale le corps homologue de fonctionnaires d'Etat.

⁶⁷ Voir le Bilan social 2003 de la fonction publique territoriale, 12,6% de la rémunération provient du régime indemnitaire ; certaines collectivités accordent systématiquement les plafonds d'indemnités, d'autres n'allouent aucune indemnité.

- **une négociation salariale autonome pour chacune des trois fonctions publiques.** Ce dispositif aurait l'avantage de responsabiliser chaque catégorie d'employeur et de prendre en compte les spécificités propres à la fonction publique territoriale. Mais, il pourrait aussi entraîner une pression à l'alignement sur la fonction publique la mieux-disante ;
- **une participation directe des élus locaux à la négociation salariale commune aux trois fonctions publiques.** Cette hypothèse aurait le mérite de préserver une évolution unifiée de la fonction publique (qui pourrait d'ailleurs être valablement renforcée) mais pose un problème de représentativité des élus négociateurs et suppose que leur soit dévolu un réel pouvoir d'influence.

La mise en place du collège des employeurs territoriaux, qui vient d'être décidée à la demande du Sénat, constitue une première étape utile, qui permettra de mieux identifier les pistes d'évolution, notamment la participation directe des élus locaux à la négociation salariale. En ce domaine comme en d'autres, il s'agit d'instaurer de nouvelles relations entre l'Etat et les collectivités territoriales en conférant à ces dernières des responsabilités à la hauteur de leurs compétences. A ce titre, il convient d'engager le débat sur les conditions de la négociation salariale dans la fonction publique. Par ailleurs, il importe qu'un lien soit établi entre le collège des employeurs territoriaux et le comité des finances locales afin que les évolutions salariales soient décidées en tenant compte de leurs implications financières.

Proposition n°15.: Etablir un lien entre le nouveau collège des employeurs territoriaux issu du conseil supérieur de la fonction publique territoriale et le comité des finances locales, afin que les évolutions salariales soient décidées en tenant compte de leurs implications financières.

Proposition n°16.: Organiser un débat au comité des finances locales (dans le cadre de la gouvernance proposée infra) avec la participation du nouveau collège des employeurs territoriaux sur les conditions de la négociation salariale dans les trois fonctions publiques. La possibilité d'une négociation propre à la fonction publique territoriale pourrait à cette occasion être étudiée.

b) La gestion des carrières

Les évolutions statutaires sont discutées devant le conseil supérieur de la fonction publique territoriale et leur cadre est fixé par l'Etat. Les employeurs locaux disposent de peu de marges de manœuvre dans le déroulement de carrière de leurs agents, ce qui pose des difficultés compte tenu de l'ampleur des transferts et des recrutements de personnels territoriaux.

Pour adapter la gestion des ressources humaines à la réalité des besoins et aux enjeux démographiques locaux, il convient de mettre en œuvre la proposition de confier aux employeurs locaux la détermination des taux de promotion de grade, en remplacement des quotas limitatifs fixés par les statuts particuliers relevant de décrets en Conseil d'Etat (cf. encadré *infra*).

Les quotas d'avancement

Les fonctionnaires territoriaux sont répartis en trois catégories, A, B et C. Ils sont regroupés au sein de 60 cadres d'emplois, équivalents des corps de la fonction publique d'Etat, qui sont régis par des statuts particuliers ayant un caractère national. Ces cadres d'emplois sont eux-mêmes répartis en filières : administrative, technique, culturelle, animation, sportive, médico-sociale, police municipale et sapeurs-pompiers professionnels.

Les règles relatives aux quotas d'avancement étaient jusqu'à présent utilisées pour réguler le déroulement des carrières, déterminant une règle homogène quant aux conditions d'avancement des agents appartenant à un même grade d'un même statut de valeur nationale mais relevant d'employeurs différents. L'objectif était également d'équilibrer la structure des cadres d'emplois au sein des différentes filières, par homologie avec les règles applicables aux fonctionnaires de l'État, lorsqu'il y avait équivalence entre cadres d'emplois de la fonction publique territoriale et corps de la fonction publique de l'Etat.

Après quelques assouplissements au cours de la décennie passée, une nouvelle étape a été franchie lors de l'examen en 2006 du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale. En effet, afin de fluidifier les carrières et de donner aux employeurs locaux des marges de manœuvre pour structurer les emplois en fonction des besoins fonctionnels de la collectivité, voire pour distinguer leurs agents les plus méritants, le Gouvernement, après avis du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, a souhaité supprimer les quotas d'avancement de grade et les remplacer par des ratios promus-promouvables, fixés par chaque collectivité après avis du comité technique paritaire.

Par amendement gouvernemental en première lecture à l'Assemblée nationale, un nouvel article 22 bis a donc été introduit dans le projet de loi relative à la fonction publique territoriale :

« Après le premier alinéa de l'article 49 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le nombre maximum de fonctionnaires appartenant à l'un des cadres d'emplois ou corps régis par la présente loi pouvant être promu à l'un des grades d'avancement de ce cadre d'emplois ou de ce corps est déterminé par application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade. Ce taux de promotion est fixé par l'assemblée délibérante après avis du comité technique paritaire. »

Source : Sénat, dossier législatif sur le projet de loi relative à la fonction publique territoriale.

Au-delà de cet assouplissement important, une analyse spécifique à la fonction publique territoriale mériterait d'être menée pour étudier les effets du GVT (glissement-vieillesse-technicité), compte tenu de ses caractéristiques, du poids des agents de catégorie C et de l'évolution du contexte économique d'ensemble. En effet, la rémunération d'un agent varie d'une année sur l'autre en fonction de deux paramètres principaux : l'évolution générale de l'indice ; l'évolution de l'agent dans sa carrière et donc dans sa grille de rémunération (nombre de points d'indice).

Or, la négociation salariale entre l'Etat et les représentations syndicales porte essentiellement sur la progression du point d'indice notamment par comparaison entre l'évolution de ce dernier et l'indice des prix. **Les « grilles » d'évolution statutaire ont été déterminées à une période où l'inflation était forte et la progression salariale principalement assurée par la progression de l'indice.** La limitation de l'inflation semble avoir renversé l'ordre des facteurs et donné une part accrue à l'effet de l'avancement statutaire, cumulé aux mesures de revalorisation catégorielle. Pour autant, l'impact économique de ce phénomène ne paraît pas avoir encore été analysé. Il mériterait de l'être.

c) Les outils de mesure de l'impact financier

Paradoxalement, alors que les négociations salariales sont menées par l'Etat, celui-ci ne dispose que d'outils statistiques parcellaires pour estimer l'impact financier des mesures en discussion pour les employeurs locaux, alors que s'agissant de l'Etat, l'exploitation des fichiers de paye permet des évaluations assez précises.

Aujourd'hui en effet, pour la fonction publique territoriale, la principale source d'information⁶⁸ sur laquelle s'appuie la direction générale des collectivités territoriales est l'exploitation des bilans sociaux des collectivités⁶⁹. Or les informations ainsi disponibles sont tardives (deux ou trois ans de décalage, en 2006 on dispose seulement de l'exploitation des bilans sociaux 2003), insuffisamment détaillées (pas de recueil au niveau de l'échelon des agents) et d'une fiabilité qui, si elle progresse au fil du temps, reste un sujet de préoccupation (les bilans sont transmis par les collectivités aux préfetures et les contrôles de qualité effectués sur les données sont essentiellement des contrôles de cohérence).

La libre administration des collectivités territoriales ne peut constituer un obstacle valable à la mise en place d'un suivi précis des recrutements et des évolutions salariales dans la FPT puisque cette liberté est précisément tellement encadrée par ailleurs. Les travaux engagés en vue d'un système d'information pour les trois fonctions publiques alimenté par les déclarations annuelles d'embauche et de salaire (DADS) devraient permettre de grands progrès en la matière. Sur cette base ou à partir d'échantillons, il est impératif de bâtir des modèles de simulation et d'y soumettre toute nouvelle mesure, mais aussi de mieux identifier les facteurs d'évolution de la masse salariale.

Proposition n°17.: Constituer au sein du comité des finances locales en partenariat avec l'INSEE et les collectivités locales un dispositif de collecte statistique rapide et complet, permettant de :

- mieux identifier les facteurs d'évolution de la masse salariale locale ;*
- bâtir des modèles de simulation, pour étudier ex ante et de manière systématique l'impact de toute mesure salariale. Les résultats de ces simulations seraient communiqués au nouveau collège des employeurs territoriaux ainsi qu'au comité des finances locales.*

2. L'impact des normes administratives et techniques sur les dépenses locales

a) Un renforcement du contrôle de l'impact de l'activité réglementaire de l'Etat sur les budgets des collectivités

Les collectivités territoriales exercent leurs activités sous la contrainte de réglementations d'ordre divers. Dans le champ des compétences décentralisées, le législateur peut fixer le cadre général d'intervention, lequel peut donner lieu à des précisions réglementaires. Lorsque la décentralisation relève davantage de la délégation de gestion, cet encadrement peut être particulièrement renforcé comme, par exemple, pour ce qui concerne l'allocation du revenu minimum d'insertion (RMI) ou l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA). De telles règles font rarement l'objet d'études exhaustives de leur impact financier, alors même que la compensation des transferts est étroitement surveillée par la commission consultative d'évaluation des charges.

⁶⁸ A noter qu'une autre source d'information disponible est l'enquête annuelle de l'INSEE sur les effectifs des collectivités territoriales (COLTER).

⁶⁹ L'exploitation statistique des bilans sociaux est réalisée par le département des études et des statistiques locales de la direction générale des collectivités locales et par l'observatoire de la fonction publique territoriale du CNFP, sous l'égide du conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par la Constitution doit conduire à accorder davantage de marges de manœuvre aux collectivités territoriales dans l'exercice des compétences qui leur sont transférées. L'objectif doit également être d'éviter que les normes nationales n'empiètent sur les pouvoirs reconnus à l'autorité décentralisée pour organiser les services de la collectivité. A cette fin, il est proposé que toute réglementation intervenant dans un champ décentralisé soit désormais accompagnée, non seulement d'une étude d'impact au plan financier, mais également d'une étude d'impact juridique et organisationnelle permettant notamment :

- **de vérifier que la réglementation a été conçue avec le souci de respecter la liberté d'organisation des collectivités territoriales** ; l'autorité décentralisée dispose d'un pouvoir réglementaire propre pour organiser les services de la collectivité et prendre les dispositions complémentaires d'une réglementation afin de permettre le bon exercice de ses pouvoirs ;
- **d'identifier les éléments sur lesquels des marges de manœuvre et d'initiative sont laissées au pouvoir réglementaire local**. L'étude d'impact devra en particulier justifier comment est respecté le principe de subsidiarité prévu à l'article 72 de la Constitution : « *les collectivités locales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». A cet égard, le pouvoir réglementaire national, s'il est tenu d'intervenir pour l'exécution des lois peut renvoyer au pouvoir réglementaire local, sous réserve des conditions de constitutionnalité et de légalité.

Le principe de l'étude d'impact s'inscrit dans le cadre des travaux interministériels en cours sur le projet de loi organique visant à « mieux légiférer », suivant les recommandations du Conseil d'Etat⁷⁰.

Au niveau communautaire, le traité de Maastricht, en instaurant le comité des régions, composé de représentants des diverses collectivités régionales des Etats membres, les collectivités territoriales françaises y désignant 24 représentants, et en imposant la consultation préalable sur des projets de textes dans des cas qu'il énumère limitativement, a permis d'associer ces collectivités aux processus de décision à Bruxelles. **Cependant, la maîtrise de la prolifération des normes techniques imposées aux collectivités locales et la protection des finances locales ne constituent pas une priorité de l'institution**. La circulaire du Premier ministre du 19 décembre 2005 relative à l'association du Parlement, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et de la société civile aux processus de décision européens prend acte du défaut d'association des collectivités à l'élaboration des textes européens mais reste peu précise sur les moyens d'y remédier (cf. encadré *infra*). Le rapport public du Conseil d'Etat pour 2007 relatif à l'administration française et l'Union européenne permettra sans doute de les préciser.

**Extrait de La circulaire du Premier ministre du 19 décembre 2005
relative à l'association du Parlement, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et de la
société civile aux processus de décision européens**

« 1. Vous devrez inviter les assemblées locales à débattre des questions européennes dans le cadre de leurs compétences.

2. Vous devrez consulter systématiquement les associations d'élus sur les projets de textes européens.

3. Vous bénéficierez à cet effet d'une réorganisation de la fonction de veille du secrétariat général des affaires européennes et de la représentation permanente pour que l'interface entre les autorités européennes et les collectivités territoriales sur les questions européennes soit mieux assurée. »

⁷⁰ Voir rapport public annuel 2005 du Conseil d'Etat.

S'agissant de l'association effective des élus aux décisions ayant un impact sur leurs dépenses, la saisine du comité des finances locales est aujourd'hui obligatoire pour tout projet de décret à caractère financier et facultative pour les projets de loi et les amendements.

Pour aller plus loin, il pourrait être envisagé :

- d'évoquer les textes dont l'**impact financier** est **même indirect** (ce qui permettrait, par exemple, d'inclure les normes techniques) ;
- d'offrir au CFL une capacité d'**auto-saisine** pour éviter que des textes ne lui soient pas présentés ;
- de donner au CFL une capacité de **proposition**.

Afin de s'assurer que le dialogue Etat-collectivités est effectif, plusieurs procédures méritent d'être envisagées.

Pour permettre au CFL d'exercer sa capacité d'auto-saisine, il conviendrait de le doter d'une **fonction de veille**, qui lui permettrait d'identifier suffisamment en amont les textes qui peuvent mériter son attention. Réciproquement, un **mécanisme de filtre** devrait être mis en place pour éviter « d'embouteiller » le comité par une multiplicité de textes d'importance inégale (pré-examen rapide des projets de texte par des formations restreintes du comité afin de décider s'il mérite ou non l'attention du CFL, notamment en fonction de l'impact financier tel que présenté dans l'étude d'impact).

Pour éviter que le CFL ne se limite à une simple chambre d'enregistrement de décisions prises par le Gouvernement, il pourrait être envisagé de :

- constituer un **agenda programme**, proposé par le Gouvernement en début d'année et ajusté régulièrement, afin d'offrir au comité une visibilité suffisante sur les travaux envisagés par les administrations ;
- prévoir un **temps réservé à la concertation** : exigence d'un délai minimal de **trois mois** entre l'annonce des grandes lignes par le Gouvernement et l'adoption du texte correspondant en conseil des ministres, afin de garantir la possibilité pour les collectivités d'exprimer leurs avis et de mener le cas échéant leurs expertises ;
- obliger le Gouvernement à présenter une **étude d'impact juridique et financière** à l'appui de tout projet de texte ou de toute annonce d'action susceptible d'avoir un impact significatif sur les finances locales. Cette obligation constituerait une **formalité substantielle**, en l'absence de laquelle la saisine du CFL ne pourrait être considérée comme valide (contrôle du juge administratif, *a priori* pour les décrets en Conseil d'Etat et les projets de loi ; *a posteriori* pour les textes de nature réglementaire *via* la possibilité de recours pour excès de pouvoir) ;
- doter le CFL d'une capacité de mobiliser des réseaux susceptibles d'effectuer la **contre-expertise** des propositions du Gouvernement (cf. *infra* II C 2 b).

Proposition n°18: Accroître l'implication du CFL dans l'élaboration des normes, pour éviter que les budgets des collectivités ne subissent l'impact de l'activité normative de l'Etat sans que les élus locaux y aient été associés (agenda programme en début d'année des travaux envisagés par le Gouvernement, temps dédié à la négociation au sein du CFL d'au moins trois mois, études d'impact juridique et financier constituant une formalité substantielle, capacité de proposition mais aussi d'auto-saisine du comité pour les projets qui ne lui auraient pas été soumis).

b) *L'impact des normes techniques*

- *Des normes d'origine et de portée diverse qui influent de manière croissante sur les collectivités*

Le terme de normes techniques regroupe trois notions qui doivent être distinguées :

- **les règles techniques** de portée obligatoire, prévues par un texte à caractère législatif ou réglementaire. Elles peuvent être d'origine nationale ou communautaire ;
- **les normes professionnelles**, adoptées au sein des instances de normalisation et qui n'ont, en principe, qu'une valeur indicative (application volontaire et contractuelle). Elles concernent aussi bien les collectivités que leurs fournisseurs ;
- **les règlements techniques** discrétionnaires, édictés, par exemple, par les fédérations sportives.

Les collectivités locales sont non seulement soumises aux règles techniques de façon générale mais également dans certains cas aux normes professionnelles, dans la mesure où elles ont l'obligation d'y faire référence dans le cadre de leurs marchés publics. De surcroît, la pratique ne correspondant pas en la matière avec l'obligation juridique, les élus sont conduits, pour répondre à une demande sociale croissante de sécurité, à s'entourer du plus grand nombre possible de garanties. Ils cherchent en conséquence à satisfaire à des normes et références techniques qui ne leur sont pas toujours opposables en droit.

De manière générale cependant, les difficultés que soulèvent les élus locaux au sujet des normes sont le plus souvent du ressort du pouvoir réglementaire, qui énonce le droit, et non de la normalisation en tant que telle. Dans le domaine de l'eau ou des déchets par exemple, les seuils réglementaires prévus par les directives européennes et les mesures nationales ne proviennent pas de la normalisation au sens strict du terme.

Le développement des normes

Il n'existe pas de statistique sur le nombre de règles techniques prévues par la loi ou le règlement. Il convient cependant de noter que, sur quelques sujets intéressant directement les collectivités territoriales, l'Association française de normalisation (AFNOR) a établi une veille permettant de recenser les textes législatifs et réglementaires applicables⁷¹.

S'agissant des normes professionnelles, l'AFNOR, principal organisme de normalisation national, recensait en 2000 quelques 20 000 normes. Toutes étaient cependant loin de concerner les collectivités locales, l'AFNOR n'en ayant relevé qu'environ 150. Il était estimé à l'époque que les collections de l'AFNOR s'enrichissaient en moyenne de 1 800 prescriptions nouvelles par an. En 2005, l'AFNOR estimait le stock de normes à 30 000, avec un flux d'environ 2 000 normes nouvelles par an. En l'espace de 5 ans, le stock de normes a donc augmenté de moitié.

Plus de 90% du flux annuel des normes professionnelles émane désormais de travaux menés au niveau européen, principalement dans le cadre du Comité européen de normalisation (CEN) ou au plan international au sein de l'*International standard organisation* (ISO). Cependant, seule une centaine de normes établies par l'AFNOR est rendue obligatoire dans un acte réglementaire.

⁷¹ Ces données sont disponibles sur le site Internet de l'AFNOR : <http://www.afnor.fr/portail.asp>.

Le développement des normes

Le développement des normes s'explique essentiellement par l'internationalisation du commerce et la standardisation des produits. S'agissant du cas particulier des normes applicables aux collectivités territoriales, deux causes principales sont à l'origine de leur renforcement :

- d'une part, la demande sociale de réduction de l'incertitude en matière de sécurité. Le refus du risque conduit en effet à exiger l'élaboration de normes plus nombreuses et plus précises, perçues comme autant de garanties contre les aléas techniques ;
- d'autre part, les pouvoirs publics utilisent de plus en plus souvent les normes pour fixer le détail des dispositions qu'ils arrêtent, notamment en matière de sécurité, d'environnement, de protection des travailleurs et des consommateurs.

Les collectivités territoriales sont susceptibles d'être confrontées à la question des normes techniques chaque fois qu'elles ont en charge un ouvrage public, qu'il s'agisse de voirie, d'établissements scolaires, sociaux, de santé ou de manière générale, d'équipements collectifs (notamment en matière d'assainissement ou de traitement des déchets).

L'estimation de l'impact financier des normes reste difficile, comme en témoigne la rareté des évaluations disponibles. Ces carences tiennent à des difficultés méthodologiques⁷² :

- les estimations disponibles n'envisagent souvent que les coûts d'équipement, sans prévoir les frais de fonctionnement afférents ;
- la définition de la mise aux normes elle-même manque de rigueur : il convient en effet de distinguer le renchérissement provoqué directement par l'élévation du niveau des normes, du coût d'un investissement qui aurait eu lieu en tout état de cause ;
- les montants annoncés ne prennent généralement pas en considération les périodes de référence ou bien les agrègent en dépit de durées variables ;
- les montants pris en charge au titre d'autres fonds publics ne sont pas non plus déduits du total des dépenses. Il existe pourtant à l'attention des collectivités des aides financières d'origines diverses, qui contribuent à la mise aux normes : financements européens, programmes d'aides ponctuelles de l'Etat ; aides spécifiques gérées par des organismes agréés, notamment l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou encore les agences de l'eau. Ces aides sont mêmes parfois sous-consommées⁷³.

Compte tenu de la difficulté qu'il y a à évaluer l'impact financier d'une norme nouvelle, **l'enquête publique dans le cas de la normalisation, la concertation dans celui de la réglementation technique tiennent souvent lieu de raisonnement économique.** Si la norme est trop coûteuse, la charge de le démontrer revient en définitive à ceux qui doivent l'appliquer. Si la norme ne suscite pas d'opposition sérieuse au stade des consultations, le silence vaut approbation.

⁷² *Les conséquences des normes techniques pour les collectivités locales*, Rapport de l'Inspection générale de l'administration, A. LARANGE, mars 1999.

⁷³ Selon un rapport de l'observatoire national de la sécurité dans les établissements scolaires et d'enseignement supérieur remis en décembre 1998, sur les 2,5 milliards de francs du programme quinquennal (1994-1998) pour la protection contre les risques incendie dans les écoles, seuls 16,7% des crédits de paiement ont été utilisés.

Malgré ces lacunes, il convient de relever l'existence d'études ponctuelles, qui permettent de conclure que les normes techniques ont un impact important sur les dépenses des collectivités.

Ainsi que le relève le rapport de l'observatoire des finances locales, la mise aux normes des incinérateurs constitue un bon exemple des investissements auxquels les collectivités se livrent : ainsi, à échéance du 28 décembre 2005, toutes les incinérateurs devaient être mis aux normes européennes. Une étude préalable menée en 2003 par l'ADEME sur 80% du parc français des incinérateurs estimait entre 740 et 930 millions d'euros les dépenses d'investissement des collectivités pour la mise aux normes de tous les incinérateurs, auxquelles il convenait d'ajouter un surcoût prévisionnel de traitement de 15 à 21 euros par tonne. Allant dans le même sens, un rapport sénatorial⁷⁴ a estimé que l'impact de la réservation de la mise en décharge aux seuls déchets ultimes à partir de 2002 avait entraîné une augmentation de 100% des coûts de 1992 à 2002 du fait des normes de traitement des déchets et de la croissance de leur volume par habitant et que les mises en conformité consécutives à la loi sur l'eau de 1992 ont représenté 16 milliards d'euros.

Plus généralement, une étude conduite en 1999 par le Crédit local de France à la demande de la Fédération des maires des villes moyennes⁷⁵ **évaluait le surcoût de la mise aux normes de l'ordre de 130 à 140 milliards de francs (19,8 à 21,3 milliards d'euros) pour l'ensemble des communes pour une période allant approximativement de 1992 à 2005 (et même 2013 pour la teneur du plomb en eau).**

- *Les collectivités locales sont trop souvent absentes du processus d'édiction des normes*

L'analyse du processus de normalisation, tant pour les normes professionnelles que pour la réglementation technique, révèle que les collectivités territoriales en sont largement absentes. Pourtant, l'adoption de normes peut être lourde de conséquences pour celles-ci. On assiste en quelque sorte à un paradoxe : « *le payeur final est absent de l'élaboration des règles qui sont à l'origine des coûts* »⁷⁶. Cette absence peut d'ailleurs être considérée comme l'une des causes du coût des normes pour les collectivités territoriales.

Certes, des progrès récents ont été accomplis.

Ainsi, dans le processus de normalisation, des efforts ont été faits pour mieux impliquer les collectivités en amont :

- **un représentant de l'association des maires de France est présent au sein du conseil d'administration de l'AFNOR depuis 1996 ;**
- **un comité de concertation « normalisation et collectivités locales »,** regroupant des représentants des collectivités territoriales (association des maires de France, assemblée des départements de France et association des régions de France notamment), de l'Etat et de l'AFNOR, **a été créé en 2000**⁷⁷ ;

⁷⁴ Rapport d'information précité fait au nom de l'observatoire de la décentralisation du Sénat par M. Philippe DALLIER, février 2006, pp. 37 sq.

⁷⁵ *L'impact financier de la mise aux normes sur les budgets des communes*, Fédération des maires des villes moyennes, Crédit local de France, 1999.

⁷⁶ Rapport d'information relatif à *la sécurité juridique des actes des collectivités locales et les conditions d'exercice des mandats locaux*, n°166 (1999-2000), Sénat, M. Michel MERCIER.

⁷⁷ Il a pour objet : a) d'établir les priorités normatives à partir d'une liste de normes qui intéressent les collectivités locales ; b) d'adopter des modèles de processus d'étude, d'évaluation et d'analyse des impacts potentiels (y compris humains et financiers) de documents normatifs, ou s'appuyant sur des normes, et destinés à devenir opposables aux collectivités ; c) de s'assurer que la représentation des collectivités dans le processus normatif français et européen

- une convention AFNOR/DGCL a permis la mise au point d'une méthode d'évaluation de l'impact d'une future norme, méthode qui a été publiée dans la collection des « *Guides de l'élu* » ;
- le contrat d'objectifs 2006/2010, entre l'Etat et l'AFNOR comporte des objectifs visant à améliorer la lisibilité et l'efficacité du système (objectifs 1 et 2) et plusieurs actions sont directement destinées aux collectivités locales ;
- **la stratégie française de normalisation élaborée sous l'égide d'AFNOR** a été préparée, entre autres, à l'aide des résultats d'une enquête menée auprès des collectivités locales et validée au sein du comité de concertation précité, qui sera aussi associé à l'élaboration du plan d'actions accompagnant cette stratégie.

Malgré les progrès enregistrés, la représentation des intérêts des collectivités territoriales au sein de l'AFNOR reste faible et a pour conséquence que leurs positions ne sont pas relayées dans les instances internationales et européennes de normalisation.

S'agissant de la procédure d'élaboration des règles techniques (et non plus des normes professionnelles), le comité d'allègement des prescriptions et procédures techniques prévu par la loi du 2 mars 1982 n'a pas obtenu les résultats escomptés. Chaque ministère technique, dès lors qu'il est chef de file, se doit de procéder aux consultations utiles. Dans plusieurs secteurs sensibles, des organes de concertation ont même été institués dans ce but. Les collectivités territoriales sont ainsi représentées au comité national de l'eau, au conseil national du bruit, au conseil national des opérations funéraires ou encore à la commission nationale du sport de haut niveau⁷⁸. Par ailleurs, des organismes comme le SETRA⁷⁹ cherchent à s'engager dans une démarche partenariale avec les collectivités locales⁸⁰.

Concernant les normes des fédérations sportives, de plus en plus contestées par les élus⁸¹, un décret de février 2006 permet de limiter le pouvoir réglementaire des fédérations et offre aux communes, propriétaires de près de 80% des équipements sportifs, la possibilité de contester le bien fondé d'une norme (cf. encadré *infra*).

La limitation du pouvoir normatif des fédérations sportives

Dans chaque discipline, le ministre chargé des sports accorde à une seule fédération sportive des prérogatives de puissance publique pour l'organisation du sport qui relève de sa discipline. La fédération délégataire a pour vocation d'organiser les compétitions sportives, d'édicter les règles techniques et administratives propres à sa discipline et les règlements relatifs à l'organisation de toutes les manifestations dont elle a la charge. Ces normes portent en particulier sur les règles du jeu (par exemple, dimension du terrain), de l'environnement de l'espace de pratique sportive (par exemple, éclairage, vestiaires, tribunes).

Les décisions prises par les fédérations en application de leur délégation, sont des actes administratifs qui s'imposent aux intéressés, en particulier aux communes, qui sont propriétaires de près de 80% des équipements sportifs.

(CEN) correspond le mieux possible aux priorités établies par le groupe ; d) de participer à la mobilisation des collectivités.

⁷⁸ Décrets respectifs n°65-749 du 3 septembre 1965 modifié, n°82-538 du 7 juin 1982, n°93-905 du 13 juillet 1993 et n°93-1034 du 31 août 1993.

⁷⁹ Service d'études techniques des routes et autoroutes.

⁸⁰ *Modalité d'ouverture du SETRA aux collectivités*, Conseil général des Ponts-et-Chaussées, rapport n°2005-0278-01, M. Jacques SICHERMAN, 2005.

⁸¹ Rapport d'information sur *les normes édictées par les fédérations et les ligues sportives*, Assemblée nationale, MM. Yves DENIAUD et Augustin BONREPAUX, Présidents, mai 2005.

La limitation du pouvoir normatif des fédérations sportives

Afin d'éviter que l'élaboration des normes ne soit décidée arbitrairement, le pouvoir normatif des fédérations a été encadré. L'article 33 de la loi du 16 juillet 1984 modifiée prévoit ainsi une représentation des collectivités territoriales au sein du conseil national des activités physiques et sportives, instance chargée notamment de fixer les conditions d'entrée en vigueur des règlements fédéraux relatifs aux normes des équipements sportifs.

Toutefois, cet encadrement est apparu insuffisant. Il a en effet été constaté que la multiplication des normes édictées par les fédérations et leur changement fréquent, imposaient aux collectivités territoriales des travaux coûteux, parfois disproportionnés au regard des besoins locaux.

Dans ce contexte, le ministre chargé des sports a saisi le Conseil d'Etat, pour avis, notamment sur la question de l'étendue du pouvoir réglementaire des fédérations sportives en matière d'équipements sportifs. Le décret n°2006-217 du 22 février 2006 reprend les éléments de cet avis en date du 20 novembre 2003 et redéfinit le champ des compétences des fédérations. L'article 2 de ce texte prévoit ainsi que les règles édictées par les fédérations doivent « être nécessaires à l'exécution de la délégation que la fédération a reçue du ministre chargé des sports ou à l'application, dans le respect du droit français, des règlements de sa fédération internationale ; être proportionnées aux exigences de l'exercice de l'activité sportive réglementée ; prévoir des délais raisonnables pour la mise en conformité des installations existantes notamment au regard de l'importance des travaux nécessaires ».

Toutefois, malgré ces progrès, le constat général est que les collectivités restent trop peu présentes dans le dispositif d'édiction des normes. Plusieurs raisons peuvent être évoquées :

- un blocage que l'on pourrait qualifier de « culturel » côté administrations centrales à s'abstenir d'exercer « une tutelle technique » dans les domaines qu'elles continuent à suivre ;
- **une demande sociale forte**, y compris des élus, de réduction de l'incertitude en matière de sécurité. Le refus du risque conduit en effet à exiger l'élaboration de normes plus nombreuses et plus précises, perçues comme autant de garanties contre les aléas techniques ;
- **une organisation très sectorielle et très cloisonnée**, aussi bien au sein des administrations que dans le dispositif AFNOR, où chacun fait prévaloir les préoccupations de son secteur d'activité alors que par essence les intérêts des collectivités sont plus transversaux ;
- **la diversité des intérêts des collectivités et la difficulté à organiser leur représentation** dans ces différentes instances, ce qui nuit à la cohérence de leur action. Il faut à cet égard noter qu'une grande partie des normes (au sens large) appliquées aujourd'hui se négocie d'abord au niveau communautaire ou international, où les intérêts des collectivités sont encore moins représentés ;
- la difficulté des collectivités, notamment des communes, à se doter d'un réseau d'expertise capable de relayer leurs positions et de diffuser l'information de manière rapide aux élus (à titre de comparaison, l'AFNOR mobilise sur l'ensemble de ses thèmes – qui certes n'intéressent pas tous les collectivités – un réseau de 30 000 experts) ;

- l'absence de culture d'évaluation *ex ante* (études d'impact)⁸², qui fait qu'à l'inverse de certains de ses partenaires, notamment anglo-saxons, la France n'a pas le réflexe de procéder à une analyse coûts-avantages avant l'édiction d'une nouvelle norme, ni de se fixer des calendriers réalistes, qui permettraient de lisser les charges. Cette carence, qui touche l'ensemble des politiques publiques, n'est pas spécifique au champ des normes techniques. Elle l'affecte néanmoins.

En conséquence, non seulement les normes ne tiennent pas assez compte des contraintes spécifiques pesant sur les collectivités territoriales mais celles-ci sont mises devant le fait accompli⁸³. Cependant, l'implication des collectivités dans le processus de normalisation et de réglementation ne va pas de soi en raison de la complexité de ce processus et de l'effort conséquent de mobilisation qu'il exige de la part des collectivités⁸⁴.

L'insuffisante connaissance du processus de normalisation et des modes de prise de décision a motivé les propositions présentées au conseil d'orientation des finances publiques de juin 2006 pour améliorer la formation des élus locaux et leur donner les moyens d'agir.

Les propositions présentées au conseil d'orientation des finances publiques de juin 2006 pour associer les élus locaux au processus d'élaboration des normes
<p>Proposition n°1 : organiser un module de sensibilisation et de formation spécifique aux besoins des collectivités territoriales, piloté par la direction générale des entreprises (DGE).</p> <p><u>Points complémentaires</u> :</p> <ul style="list-style-type: none">- diffusion élargie des supports d'information immédiatement disponibles : pages de vulgarisation sur la normalisation, « guide de l' élu » et fiches de présentation des directives européennes et des normes associées (DGE) ;- formation de relais parmi les intervenants du CNFPT, chargés par la suite de proposer des formations adaptées à l'attention des élus et des fonctionnaires territoriaux. <p>Proposition n°2 : favoriser la mise en réseau des compétences des collectivités territoriales en matière de normalisation, afin de mutualiser les expériences et de développer une interface avec le système national ou communautaire de normalisation.</p> <p>Il est proposé de créer un groupe de travail, chargé de configurer un réseau technique léger qui jouerait un rôle de relais auprès des collectivités, de tri pertinent des sujets, de choix des modes et des niveaux d'intervention.</p> <p><u>Points complémentaires</u> :</p> <ul style="list-style-type: none">- origine du groupe de travail : désignation des membres par chaque association d'élus ;- choix du président du groupe de travail : sera élu par les membres du groupe de travail ;- périodicité des réunions du groupe de travail : un rythme de réunion semestriel permettrait de définir à intervalles réguliers une stratégie d'action à partir des mises à jour du programme de travail de l'AFNOR. La gestion courante de ce groupe pourrait, en outre, se faire par voie électronique, mieux adaptée à sa nécessaire réactivité.

⁸² Rapport relatif à la méthodologie des études d'impact et au coût de la réglementation, groupe de travail présidé par M. Bruno LASSERRE, 2004.

⁸³ Collectivités territoriales et obligations communautaires, Etudes du Conseil d'Etat, La documentation française, 2003.

⁸⁴ Pierre ROUSSELLE et Claude CHAUSSOY, « La normalisation européenne et les collectivités locales », *AJDA*, 20 décembre 1991.

**Les propositions présentées au conseil d'orientation des finances publiques de juin 2006
pour associer les élus locaux au processus d'élaboration des normes**

Proposition n°3 : demander à l'AFNOR de développer une offre d'accès aux normes adaptée aux besoins des collectivités territoriales.

La collection des normes – 30 000 références – est en constante évolution. Les technologies permettent d'offrir de nouveaux outils de recherche et de nouveaux modes de veille et de diffusion. L'AFNOR, qui a développé des solutions adaptées aux attentes des industriels ou des services ministériels, pourrait mettre ces mêmes technologies à la disposition des collectivités locales, en développant une offre d'accès aux normes, adaptée à leurs besoins.

La mise en œuvre de ces propositions contribuerait à une meilleure prise en compte des intérêts des collectivités locales. A cet égard, on peut relever **que la *Local government association* au Royaume Uni a su s'organiser pour mobiliser en tant que de besoin des experts dans les collectivités. Ce type de réseau paraît particulièrement opportun s'agissant de sujets éminemment techniques.**

Proposition n°19.: Encourager le développement par les associations d'élus de réseaux d'expertise pour négocier d'égal à égal tant dans le cadre de la normalisation professionnelle (AFNOR) que pour les normes réglementaires.

*