

**PROJET – 31/10/07**

**REVISION GENERALE DES POLITIQUES PUBLIQUES**

---

**Les relations entre l'Etat et les collectivités locales**

Rapport du groupe de travail

Présidé par

Alain LAMBERT

3 septembre – 6 novembre 2007

## Introduction

La révision générale des politiques publiques ne pouvait ignorer les collectivités locales dont les dépenses publiques représentent la moitié de celles de l'Etat soit 20 % des dépenses publiques totales et plus des deux tiers de l'investissement civil national.

Le premier ministre a fixé au groupe de travail trois thèmes d'examen : la clarification des compétences, l'allègement des contraintes normatives et les relations financières.

Il ne s'agit donc pas d'un passage en revue générale de l'action des collectivités locales, ni d'un bilan de la décentralisation et de son « acte 2 ». Les rapports abondent sur tous les sujets, qu'ils émanent du Parlement, des corps d'inspection ou de personnalités qualifiées et il en a été pris connaissance.

Le lien entre les trois questions est serré : l'enchevêtrement des compétences et la contractualisation polymorphe qui s'en suit ont sans nul doute un coût élevé et entravent l'efficacité des politiques publiques. Il en va de même de la complexité des normes, même si leur nombre excessif ne tient pas seulement à la mauvaise organisation des compétences. Or, des économies sur les dépenses sont indispensables puisque l'effort financier de l'Etat en direction des collectivités et la pression fiscale locale ne sont plus soutenables.

Evidemment, l'existence de « quatre niveaux » d'administration locale, auxquels s'ajoute l'administration territoriale de l'Etat, n'est pas étrangère à la situation. Pour autant, le groupe a écarté et s'est épargné un débat sur les solutions institutionnelles qui lui ont semblé pour l'instant hors de portée. Il a préféré rechercher les marges de manœuvre permettant à l'Etat et aux collectivités locales d'engager un effort de rationalisation.

Dans le délai imparti, le groupe de travail, associant les trois grandes associations d'élus, des personnalités qualifiées et les principaux directeurs d'administrations centrales concernées, a pu se réunir cinq fois. Le Président a auditionné tous ceux qui le souhaitent et les rapporteurs ont rencontré tous les responsables des groupes d'audit des politiques publiques concernant de près ou de loin les collectivités locales.

Le Gouvernement ayant clairement annoncé une pause dans les transferts de compétences, le présent rapport ne prépare donc pas un « acte 3 » de la décentralisation. Il vise à réunir un consensus sur le diagnostic et les pistes de solution, sans contrainte d'horizon temporel. Il s'attache aux principes qui pourraient soutenir les réformes nécessaires, dont le programme et le rythme relèvent de la Conférence des exécutifs récemment installée par le Premier ministre.

## I. La clarification des compétences

### 1. L'état des lieux

La quasi-totalité des politiques publiques fait l'objet d'intervention et de financement à la fois des collectivités locales et de l'Etat, voire d'autres acteurs publics (administrations de sécurité sociale, établissements publics, agences...). Sous réserve de correspondances précises de périmètres, les partages de financement sur quelques politiques agrégées illustrent ce phénomène :

répartition du financement public par grandes politiques (2007)	dépense collectivités locales	dépense budgétaire Etat	dépense fiscale	autres financeurs publics (ASSO, UE, ODAC)
Action sociale / insertion	45%	17%	7%	32%
Handicap et dépendance	20%	18%	9%	53%
Formation professionnelle	52%	27%	8%	13%
Ville, logement et développement urbain	49%	18%	20%	12%
Famille	7%	0,3%	25%	67%
Sécurité civile	85%	15%		
Sécurité intérieure	22%	78%		
enseignement scolaire	30%	70%		
Culture, jeunesse et sport	90%	10%		

Le développement économique, les transports, l'aménagement du territoire, l'environnement sont également concernés par cette pluralité d'intervenants. Au-delà de cette approche budgétaire et agrégée, différents types d'enchevêtrements de compétences et de financements entre chaque niveau d'administration sont présentés en fiches annexes sous forme de schémas.

Selon le cadre juridique applicable et la capacité collective à définir précisément les compétences de chacun, les compétences peuvent être conjointes (co-détenues par plusieurs titulaires), partagées (fractionnées entre plusieurs titulaires), parallèles (reconnues à plusieurs titulaires) ou concurrentes (revendiquées par plusieurs titulaires). La coopération est devenue une nécessité, la codécision souvent la règle avec en corollaire, un usage massif du contrat et des cofinancements, au point qu'on a pu parler de « dictature du partenariat ».

Les conséquences néfastes sont relevées par tous les rapports, ceux des corps d'inspection comme ceux du Parlement :

- une « comitologie », nationale, régionale et départementale foisonnante,
- des pertes de temps considérables, avant la décision comme dans la mise en œuvre, qui ralentissent l'action publique,
- une inflation de la dépense publique liée autant aux doublons de structure (lesquels n'ont encore jamais été systématiquement inventoriés et chiffrés) qu'à la contractualisation qui n'est pas, contrairement à une idée répandue, un régulateur de la dépense,
- une confusion des responsabilités qui handicape la relation du citoyen-contribuable-usager du service public avec ses élus, locaux et nationaux.

Les racines du mal sont de plusieurs ordres :

- En droit, au-delà des lois de décentralisation, la clause générale de compétence des collectivités locales leur permet de régler les « affaires de leur compétence » sans qu'une définition précise et limitative en existe. Les collectivités peuvent donc intervenir, sous le contrôle du juge, dans tout domaine, sur la base de l'intérêt public local et dès lors que la compétence n'est pas dévolue par les textes à une autre personne publique.
- Toujours en droit, l'Etat reste compétent pour tout : ni la Constitution, ni la loi ne listent ses compétences, sauf a contrario de celles qu'il a confiées par la loi aux collectivités locales.
- Dans les faits, les collectivités locales exploitent largement la clause générale pour des interventions extra légales et sur les compétences dont la loi a confié la responsabilité à d'autres niveaux. De son côté, l'Etat conserve souvent beaucoup plus qu'un simple rôle normatif ou de contrôle et maintient des structures ou des dispositifs d'intervention dans les champs décentralisés et conçoit ou annonce des mesures qui seront appliquées par les collectivités.
- Les lois de décentralisation ont fixé un cadre uniforme quelques soient les territoires concernés, très faiblement peuplés (là où quatre ou cinq « niveaux » d'administrations sont un luxe inefficace) ou fortement structurés par une agglomération (dont l'Epci ne dispose pas de tous les leviers d'action).
- Il est en pratique très difficile de tracer des contours stricts autour de chaque compétence (quelle étanchéité entre insertion et formation professionnelle, comment séparer formation professionnelle, emploi et développement économique ?).

Un « jardin à la française » par application de la théorie des blocs de compétences est hors de portée dès lors que les départements et les régions conservent la clause générale de compétence et dès lors que l'Etat doit conserver, quand c'est légitime, une responsabilité majeure.

Pour faciliter la réflexion, il est proposé trois principes simples de méthode :

- ne pas raisonner à partir de chaque niveau d'administration locale mais à partir des politiques publiques, en cherchant à adapter la réponse à la bonne échelle ainsi qu'aux capacités de mutualisation des coûts administratifs et des ressources humaines,
- pour chaque politique publique, raisonner par fonction plutôt que par matière. S'agit-il de confier une capacité de prescription ou une capacité d'opérateur ?
- pour chaque politique publique, l'Etat doit définir son rôle et les audits en cours ont précisément pour objet de le repositionner. Autoriser et interdire, c'est bien l'affaire de l'Etat. Ordonner, dans le champ des politiques décentralisées, appelle une clarification majeure.

## 2. Deux pistes de clarification

### a) Une première option consiste à clarifier les compétences sur des politiques d'ores et déjà bien identifiées par le législateur en matière :

- de solidarité et action sociale (fiches n°1 et 2)
- de formation professionnelle (fiche n°3)
- d'action économique et de développement des entreprises
- d'éducation (fiche n°4)
- d'aménagement des territoires

Dans les deux premiers domaines, les départements, pour l'action sociale et l'insertion, et les régions, pour la formation professionnelle, sont désormais les niveaux de compétences historiques et toute remise en cause de cette situation engendrerait des coûts de réorganisation significatifs. Les pistes de réflexions visent donc plutôt à unifier et conforter les compétences : suppression des dispositifs Etat redondants (FIPJ), transfert des financements additionnels (réseau d'accueil), transferts de compétences résiduelles au profit du détenteur de la compétence principale (CHRS, ESAT, VAE, insertion des non-rmistes...), application du principe « décideur-payeur » (AAH)...

Pour l'action économique et le développement des entreprises, le compromis trouvé en 2004 n'est pas satisfaisant, non pas tant que l'Etat ait souhaité garder quelques modestes outils d'intervention, mais parce que le développement économique est aussi bien d'intérêt local que national. C'est le caractère insuffisamment prescriptif du schéma régional qui semble être en cause. Une affirmation de celui-ci dans le cadre d'une réflexion sur la clause générale est à envisager.

En ce qui concerne l'éducation, sont possibles des clarifications ponctuelles sur les bourses et aides sociales, l'accompagnement éducatif, l'action sociale et la médecine scolaire, l'encadrement fonctionnel et hiérarchique des Tos. Mais la difficulté majeure provient du partage de compétence sur la carte scolaire qui induit une déresponsabilisation des décideurs. Sans envisager une recentralisation complète ou une décentralisation totale, la question d'un regroupement de la responsabilité des collèges et lycées peut se poser, au niveau régional plutôt que départemental, afin d'unifier les moyens de co-gestion et de co-pilotage avec le Recteur qui est responsable du BOP secondaire.

Quant à l'aménagement du territoire et la politique de la ville, deux questions principales sont à résoudre :

- entre les collectivités elles-mêmes : les outils de planification (SRADT – SCOT – PLU et PLH) doivent être vraiment compatibles, c'est-à-dire prescriptifs et le préfet en être l'arbitre, via le contrôle de légalité si nécessaire.
- entre l'Etat et les collectivités, peut-on tracer une ligne claire entre ce qui relève de l'aménagement local du territoire et les grands projets d'intérêt national ? L'Etat peut maintenir des outils d'intervention pour conserver une capacité d'impulsion (politique de la ville) quand les collectivités sont passives ou rivales. Mais il doit être plus sélectif, réduire les zonages privilégiés, être plus exigeant sur la pertinence et la soutenabilité des projets d'équipements, notamment en zone rurale.

Dans le cas de la politique de la ville, au-delà de la coordination des investissements (ANRU), l'Etat devrait concentrer d'abord ses efforts sur ses propres services publics dans les quartiers en difficulté, avec ses meilleurs policiers et ses meilleurs enseignants, plutôt que de subventionner lui-même le secteur associatif dont l'échelle est celle de la commune. Et il pourrait revenir aux intercommunalités d'exercer les compétences du département en matière d'action sociale.

**b) Une deuxième option viserait à confier aux départements et aux régions des compétences spéciales à la place de la clause générale de compétence.**

Plus ambitieuse mais garantissant une vraie clarification des compétences, cette option suppose que :

- les départements et régions interviennent sur un domaine limitatif de compétences ;
- dans ces domaines, leur compétence soit exclusive ou, par exception, clairement partagée avec une seule autre personne publique ;
- leurs compétences soient prescriptives, et donc opposables aux autres niveaux, y compris aux interventions éventuelles de l'Etat.

C'est un moyen de donner corps au principe désormais constitutionnel de chef de file. Par exemple, on sait que les départements et les communes (et leurs EPCI) doivent exercer ensemble tout ou partie de certaines compétences d'action sociale et de solidarité. Le système d'appel à compétences, imaginé dans la loi du 13 août 2004, est plutôt un échec et n'a pas mis fin aux doublons que constituent les CCAS, les CIAS et les services territoriaux des départements. Si le schéma sanitaire et social du département était prescriptif, la coordination deviendrait une obligation.

Certains domaines resteraient ouverts à tous les niveaux, si les compétences spéciales le justifient, par exemple pour les équipements sportifs et culturels.

Sur le modèle de la délégation communale aux intercommunalités qui distingue les compétences obligatoires et facultatives, le législateur confierait aux départements et aux régions des compétences obligatoires exercées de façon exclusive ou limitativement partagées. Ensuite, la liste des compétences facultatives ouvrirait un choix, exercé par délibérations express, en début de mandat.

La coordination des interventions et les cofinancements serait assurée par une conférence annuelle des exécutifs locaux, autour du préfet, pour que le partage des objectifs et des moyens assure une meilleure allocation des ressources. Pour ce faire, certaines propositions récentes peuvent être expérimentées, même si leur mise en œuvre est complexe :

- l'application d'un principe de limitation à deux personnes publiques comme intervenant direct (Rapport de Michel Piron) : le niveau communal n'est subventionné que par le département ou la région, jamais les deux ;
- l'obligation pour le maître d'ouvrage de financer au moins 50 % du projet (Rapport de Pierre Richard), selon le principe « qui décide, paie ».

Sur cette option, l'Association des Départements de France exprime des réserves et son attachement à la clause de compétence générale, tout en se montrant favorable au caractère prescriptif des schémas départementaux.

Cette option pourrait être expérimentée, sans texte, dès 2008 dans deux ou trois régions, afin d'en vérifier la faisabilité, avant éventuellement de l'introduire dans une loi organique.

Elle pourrait être mise en œuvre par le législateur dans le champ des politiques de solidarité qui doit faire exception à la règle de la pause des transferts de compétences. Le groupe de

travail considère en effet que l'ampleur des enjeux et la complexité du système actuel appellent une clarification à court terme. L'application de la loi Handicap, les charges croissantes sur la dépendance, le chantier du « revenu de solidarité active » et du regroupement des minimas sociaux méritent une grande réorganisation des compétences, pour structurer des politiques publiques à l'étroit dans le cadre institutionnel posé par les lois Defferre. Les départements ont fait leur preuve et resteront le pivot de cette politique. Encore faut-il organiser leur coordination avec les autres personnes publiques en charge (Etat, CAF, CNSA, communes et EPCI).

### **3. La mutualisation des services communaux et intercommunaux est devenue une nécessité**

Le succès de l'intercommunalité depuis quinze ans n'est pas dû qu'aux effets d'aubaine. Elle a permis de sauver l'action publique des petites communes rurales et de structurer le développement en zone urbaine – à l'exception de la petite couronne parisienne. Elle a organisé le partage des charges de centralité qui pesaient exclusivement sur la ville ou le bourg-centre. Ce succès est aussi celui de la souplesse, avec plusieurs types de structures, adaptés aux diverses nécessités territoriales. Ce mouvement doit être consolidé puisque c'est l'avenir des communes et qu'il apporte de la cohérence dans les politiques publiques.

Néanmoins, les communes n'ont pas tiré toutes les conséquences de leur engagement. Leurs dépenses continuent d'augmenter alors que celles des EPCI explosent. Ces dernières correspondent grosso modo d'une part à un effet de rattrapage, dans le domaine de l'environnement surtout (déchets, assainissement) où les obligations communales n'étaient pas remplies et, d'autre part, à de nouveaux services rendus (développement économique, transports collectifs, équipements culturels et sportifs notamment). La satisfaction des demandes de services des « rurbains » est un élément nouveau et pèse sur les communes rurales. Mais elles correspondent aussi à des recrutements de personnels opérés en lieu et place de transferts de personnels communaux pourtant recommandés et autorisés. Et l'INSEE a pu démontrer que les dépenses communales augmentaient moins vite là où l'intercommunalité est plus forte.

Il appartient maintenant **aux communes d'orienter leur capacité à investir et à recruter vers leur structure intercommunale et de procéder aux économies d'échelle** en :

- unifiant les services supports communs (administration générale, ingénierie, expertise juridique),
- partageant les services opérationnels et les interventions selon les lignes tracées par la définition de l'intérêt communautaire.

Une modulation des dotations communale et intercommunale doit être imaginée pour encourager ce mouvement, au moyen d'un coefficient d'intégration budgétaire, avant de globaliser les concours de l'Etat dans une DGF territoriale unique.

Parallèlement, afin de donner la légitimité démocratique qui manque encore aux EPCI, le **suffrage universel** doit pouvoir se prononcer en **2014**, lors du scrutin municipal suivant. Afin de laisser aux communes le contrôle de leur engagement intercommunal, ses modalités devront préserver la circonscription communale et instituer une **double désignation des conseillers municipaux et intercommunaux**. Et les règles de l'unanimité devront être délaissées au profit de celles de la majorité qualifiée ou simple.

Le groupe de travail ne recommande pas l'élection du Président de l'exécutif intercommunal au suffrage universel qui serait un cas unique (à l'exception de l'élection présidentielle) et ne garantirait en rien l'existence d'une majorité puisqu'il serait créé deux légitimités (celle du Président et celle des délégués communaux).

Enfin, **la rationalisation de la carte** devra être achevée, d'ici 2011, à mi-mandat, sur décision des élus eux-mêmes, à l'invitation des préfets. Les fusions de communautés de communes doivent être encouragées et la disparition des syndicats opérée. La formule du syndicat mixte, associant plusieurs « niveaux » d'administration pourrait être prohibée, au profit de conventions opérationnelles. Si les pays doivent rester un territoire cible des projets, ils n'ont pas vocation à devenir des structures de gestion ou des instruments de pouvoir ou de tutelle déguisée des régions et des départements.

Ainsi renforcée, l'intercommunalité prendrait le relais des interventions départementales et régionales au profit des communes.

#### **4. La clarification des missions et de l'organisation de l'Etat territorial**

Nul ne réclame un affaiblissement de l'Etat, bien au contraire. Dans notre République unitaire décentralisée, ce n'est pas une collectivité publique comme les autres et ses missions fondamentales ne sont pas discutables : garantir l'intérêt général et l'utilité publique, assurer le contrôle de l'application des lois et règlements.

Mais les collectivités locales ne sont pas ses services déconcentrés. Elles souhaitent trouver sur le territoire un Etat unifié, responsable et stratégique. Elles appellent de sa part trois clarifications :

**a) Une unification** de ses services autour d'un seul responsable, à l'échelon départemental comme à l'échelon régional. Ce n'est pas tant l'existence de services déconcentrés qui est en cause que leur multiplicité et leur division, sources de ralentissement voire de contradictions dans l'action publique. Et la réorganisation doit aussi concerner les agences dont la prolifération récente est un facteur de complexité supplémentaire.

Là où ses services n'ont pas la masse critique pour animer ou mettre en œuvre les politiques publiques, l'Etat doit le reconnaître et procéder aux fusions ou mutualisations nécessaires. Le choix des bonnes échelles (zone, région, département, arrondissement) lui appartient mais le groupe recommande d'éviter toute duplication, par domaine d'action publique ou par fonction : la responsabilité, soit la capacité de décider, du représentant de l'Etat doit être pleine là où elle s'exerce.

**b) Une déconcentration maximale des responsabilités** d'exécution des textes nationaux et des directives ministérielles, à défaut de laquelle les préfets laissent les collectivités sans réponse qu'elles doivent alors chercher à Paris. Rappelons que 97 % des fonctionnaires d'Etat sont dans les services déconcentrés où se trouvent donc les vraies marges de manœuvre pour une amélioration de l'efficacité et des services rendus. Les collectivités attendent un interlocuteur unique et qu'il réponde vite.

**c) Une séparation claire, variable selon les politiques publiques, entre ses fonctions d'arbitrage et de contrôle et ses fonctions d'impulsion et d'intervention.** L'arbitre ne peut pas jouer, le contrôleur s'autocontrôler.

Le partage est naturel dans les matières régaliennes, l'ordre public, la sécurité publique, civile, sanitaire et environnementale, la gestion des crises, le contrôle à posteriori des délibérations. Le groupe de travail souhaite le **maintien du contrôle de légalité**, quitte à poursuivre son allègement et sa modernisation d'ores et déjà engagés : il protège les élus comme le citoyen et il tempère la judiciarisation de l'action publique. En direction des petites collectivités, l'Etat doit développer ses fonctions de conseil, assurer la pédagogie de la loi nouvelle.

La difficulté réside dans les politiques publiques qui sont décentralisées et où l'Etat juge nécessaire le maintien de moyens d'intervention. Le groupe de travail ne recommande pas une réponse univoque.

**Dans les politiques que le législateur a clairement confiées aux collectivités, l'abstention pourrait être la règle, sauf exception notamment en cas de carence avérée.**

En revanche, il est **des politiques publiques qui exigent une action forte de l'Etat au plan local, pour impulser ou coordonner** : l'Etat doit alors préciser l'intérêt national pour circonscrire ses interventions sur les enjeux qui dépassent le niveau décentralisé.

Ainsi, par exemple du domaine des transports, individuels et collectifs où le croisement des échelles, des modes et des usagers aboutit à un imbroglio des compétences inévitable sauf à tout recentraliser : le rail est partagé (Etat et « son »opérateur Sncf, régions), la route aussi (Etat, départements, communes et leurs Epci), l'aérien également, autant que la mer (ports, eaux internationales). Dans ces conditions, seul l'Etat peut réduire les coûts de transaction en « prenant la main » pour coordonner des compétences partagées.

Il en est de même des politiques d'environnement où la loi a empilé des compétences et des outils sans désigner de responsable unique, même sur un segment (cf. les déchets). La loi d'orientation envisagée pour organiser le développement durable doit être l'occasion d'un clair partage des rôles. Le groupe de travail propose que l'Etat soit le responsable de l'utilité publique, concepteur-ensemblier du développement durable et arbitre des conflits d'usage de l'espace public mais ce, dans le respect des initiatives locales prises par chacun des niveaux de collectivités dans leurs champs de compétences.

## II. L'allègement des contraintes normatives

### 1. L'état des lieux

L'« inflation normative » subie par les collectivités territoriales a de nombreuses sources. Régulièrement invoquée par les collectivités locales, elle ne fait toutefois aujourd'hui l'objet ni d'un recensement précis, ni d'une évaluation systématique en termes de coûts ou de complexité induits.

a) Selon la typologie adoptée par le rapport Richard, **les normes techniques** distinguent :

- les règles techniques de portée obligatoire. D'origine nationale ou communautaire, elles sont prévues par des textes législatifs ou réglementaires.
- les normes professionnelles qui n'ont qu'une valeur indicative. Elles sont adoptées au sein des instances de normalisation (pour l'essentiel l'AFNOR) et sont issues en grande majorité de travaux supra-nationaux (au sein du comité européen de normalisation ou de l'*international standard organisation*).
- Les règlements techniques discrétionnaires (émanant par exemple des fédérations sportives).

La plupart des domaines d'action des collectivités locales sont touchés par la normalisation : eau, déchets, environnement, voirie, bâtiments, sécurité incendie, équipements scolaires, sportifs et de loisirs, services (accueil du public, restauration, transport...)

L'absence d'une obligation juridique d'application tant pour les normes professionnelles que pour les réglementations techniques discrétionnaires n'empêche pas malgré tout une obligation de fait en raison soit de la demande sociale, soit de la volonté des responsables locaux de se couvrir contre tout risque, soit enfin du pouvoir d'influence par exemple des fédérations sportives (pour le choix des lieux de leurs manifestation notamment).

b) Au-delà des normes techniques, **l'activité législative et réglementaire de l'Etat** au sens large, excessive et parfois incohérente (cf. annexe), notamment dans le domaine des compétences transférées, induit souvent des conséquences sur l'action des collectivités locales en termes de coûts, de procédures ou d'organisation. Le défaut de concertation et le peu de marges laissé aux adaptations locales sont ressentis par les collectivités locales comme autant de dénis de leur libre administration.

c) **Les conséquences en sont une multiplication des contraintes sans évaluation de leur bilan coût/avantage et un surcoût accentué par le fait que les financeurs n'ont pas ou peu de prise sur les décisions.** Par exemple :

- en matière d'environnement, les contraintes et coûts associés se succèdent aussi bien sur le traitement des déchets (doublement des coûts de traitement entre 1992 et 2002 liés à la restriction des mises en décharge puis aux mises aux normes des incinérateurs pour fin 2005) que sur l'eau et l'assainissement.
- en matière sociale, les lourdes interrogations - qui se font jour sur la capacité collective à faire face aux coûts induits par de nouveaux droits opposables ou de nouvelles obligations d'accessibilité (cf. loi Handicap), dont une grande partie pèsent sur les collectivités locales - illustrent les failles des processus de décisions actuels.
- en matière sanitaire et de sécurité alimentaire, les obligations normatives récentes induisent des surcoûts considérables notamment pour les petites communes.

**Les collectivités locales reconnaissent que l'édiction de normes et de règles fait partie intégrante du rôle de l'Etat, dès lors que le degré de précision et d'uniformisation n'excède pas ce qui est nécessaire à assurer la sécurité et l'égalité des citoyens. Elles veulent être mieux associées aux processus de décision afin de faire valoir le point de vue du financeur et du responsable de la mise en œuvre.**

## 2. Propositions et recommandations

Les différentes sources de normes et la pluralité de leurs producteurs appellent des pistes d'amélioration différenciées en vue à la fois d'une réduction du « stock » et d'une régulation du « flux ».

### a) La consultation des collectivités locales sur la production réglementaire de l'Etat

Il est indispensable d'instaurer une discipline dans l'activité réglementaire de l'Etat dans le domaine des compétences des collectivités locales, y compris quand l'Etat choisit par voie réglementaire de rendre obligatoires des normes professionnelles. A l'heure actuelle, seuls les projets de décret à caractère financier sont soumis obligatoirement pour avis au CFL. La consultation des collectivités locales, systématique ou par pouvoir d'évocation, au sein du CFL ou d'un organe *ad hoc* (proposition du rapport Lafon sur la simplification de l'activité des collectivités territoriales) pourrait être mise en place : c'est l'idée de la création d'une commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) avancée par le ministère de l'intérieur.

La bonne mise en œuvre suppose que tous les textes réglementaires comportent une **évaluation préalable** de l'impact sur les collectivités territoriales des normes envisagées, sur le plan juridique et financier. Cette évaluation aura notamment pour objet de préciser :

- **la marge de manœuvre laissée aux collectivités locales** pour l'adaptation des dispositions au niveau local ;
- **le délai** qui leur sera laissé pour la mise en œuvre ;
- **une estimation du coût** (investissement + fonctionnement) supporté par les collectivités locales mais aussi des éventuels gains à plus long terme (exemple des projets de dématérialisation ou d'interopérabilité).

Cette fiche serait renseignée sous la responsabilité du ministère porteur du texte. Toute fiche ne comportant pas la notion « néant » serait transmise à l'organe *ad hoc*, qui disposerait d'un délai limite pour rendre un avis. Le dépassement du délai vaudrait approbation. L'avis négatif bloquerait l'adoption.

L'AMF souhaite également que le processus de décision prévoie une phase d'expérimentation, avec évaluation à la clé, avant généralisation. Si la nature de la réglementation en cause s'y prête, ce principe peut être retenu.

Et les administrations centrales seraient bien inspirées d'associer leurs services déconcentrés à l'élaboration de leurs textes et la CCEN devrait comprendre des représentants de l'administration préfectorale.

Au-delà de règles techniques qui s'appliquent horizontalement à tous les agents économiques, **la question d'une interdiction pure et simple faite aux ministères, par voie de circulaire du Premier ministre, de réglementer spécifiquement dans les champs de compétence décentralisée peut être posée.**

### b) l'association des collectivités locales aux processus de décisions communautaires

Le rapport du Conseil d'Etat (2003) préconisait la création d'un organe *ad hoc* rassemblant les représentants de chaque niveau de collectivité (de préférence à une consultation par l'Etat de chaque association d'élus) et chargé de donner un avis sur les propositions de textes communautaires, sous l'angle de leur impact technique et financier sur les collectivités locales. La CCEN évoquée précédemment pourrait à l'évidence tenir ce rôle.

Il serait alors indispensable d'organiser au sein du SGAE et la RP une veille et un filtrage des textes en fonction de leur lien avec les compétences des collectivités locales en vue de leur transmission à cet organe.

### **c) L'examen du « stock » normatif**

La création de l'organe *ad hoc* serait l'occasion de lui donner pour mission l'examen du stock des règles techniques, sur proposition des représentants des collectivités locales, et dès lors que les règles en question ont un impact significatif (notion qui sera à préciser) sur l'action des collectivités et peuvent faire l'objet de modifications réglementaires de niveau national.

Ainsi pourrait être mise en place une **révision générale des normes obligatoires** appelées de ses vœux par l'AMF.

Il paraîtrait aussi important que cet organe soit chargé de tenir **un tableau de bord des normes obligatoires incluant un calendrier prospectif sur les délais de mise en œuvre et l'étalement des coûts associés**. Ce tableau de bord permettrait de replacer chaque projet de nouvelle norme :

- au sein de l'ensemble des normes déjà existantes, dans l'idée d'éviter les superpositions et de proposer des substitutions ;
- au sein d'un calendrier des investissements induits par ces normes, afin de fixer en connaissance de cause un délai d'application respectant des périodes minimales d'« amortissement » des normes successives et un étalement des investissements.

### **d) Le cas particulier du code des marchés publics**

L'analyse menée par les services du Sénat suggère que le souci du détail et de la réglementation peut devenir contre-productif dans la lutte contre l'insécurité juridique tout en générant des coûts administratifs supplémentaires (exemple du formalisme imposé aux documents de la consultation). Dès lors, **pourquoi ne pas se contenter du seul droit communautaire relatif aux marchés publics évitant ainsi un code national des marchés publics en permanente modification ?**

### **e) L'association des collectivités locales aux processus de normalisations professionnelles**

Les label NF et ISO attribués aux produits et aux services sont un élément de compétitivité économique pour les entreprises et de qualité de service pour les administrations.

La représentation des collectivités locales est prévue au sein des commissions de l'AFNOR. Il semble en réalité que le nombre de sujets traités ainsi que la tonalité essentiellement technique des discussions ne permettent pas aux collectivités locales de faire valoir efficacement leur point de vue sous l'angle des coûts induits et des difficultés de mise en œuvre.

Pour autant, renvoyer à l'Etat la responsabilité de réguler le système, comme le suggère l'AMF, pose des difficultés. Les homologations de normes sont décidées soit par le conseil d'administration de l'AFNOR à la majorité des voix (et l'Etat y est très minoritaire), soit par le directeur général. Le délégué interministériel aux normes peut s'opposer à une homologation mais cette faculté ne peut pas être le seul filtre permettant aux collectivités locales de faire valoir leur point de vue s'agissant de normes facultatives tant qu'elles n'ont pas été rendues obligatoires par arrêté.

Sur ce sujet, au-delà des propositions présentées au conseil d'orientation des finances publiques de juin 2006 relative à la formation et à l'information des collectivités locales (modules de formation des élus et des fonctionnaires territoriaux, mise en réseau des compétences des collectivités locales, développement d'un offre d'accès aux normes), **il pourrait être envisagé d'imposer une étude d'impact au moins financière pour que l'homologation soit valide, sous le contrôle du délégué interministériel** (par modification du décret du 26 janvier 1984 fixant le statut de la normalisation).

En tout état de cause, **le délégué interministériel devrait impérativement transmettre les projets d'arrêtés rendant les normes obligatoires à la future CCEN.**

#### **f) La régulation des règlements techniques des fédérations sportives**

Le décret du 22 février 2006 qui recadre l'étendue du pouvoir réglementaire des fédérations sportive (proportionnalité des normes au but poursuivi, délai de mise en conformité, transmission des projets de règlement au conseil national des activités physiques et sportives, au sein duquel les collectivités locales sont représentées) est en théorie garant d'une meilleure régulation de la production de normes en la matière.

\*

\*

\*

**Dans l'attente de la mise en œuvre de ces mesures en 2008, le groupe de travail recommande au Gouvernement un moratoire de l'édiction des normes réglementaires concernant les collectivités locales.**

### **3. Les modalités de décision et d'application des mesures concernant la fonction publique**

On compte près de 1,7 million d'agents territoriaux (fonctionnaires et contractuels) pour 2,4 à l'Etat. Le principe de parité à l'œuvre depuis 1983 et la refonte du statut général des fonctionnaires crée un lien étroit entre les règles régissant les deux fonctions publiques, tout en laissant des marges de libre administration aux collectivités locales.

Ainsi, le degré de liberté, et donc de responsabilisation, des collectivités locales en matière de rémunération de leurs agents n'est pas négligeable :

- depuis 1984, chaque collectivité délibère librement sur le régime indemnitaire, dans la limite de celui des fonctionnaires de l'Etat ;
- la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale laisse les collectivités libres de décider des ratios de promotion pour les avancements de grades.

Ces marges de manœuvre créent déjà des situations de concurrence dans les recrutements par le biais d'écart de régimes indemnitaires significatifs entre collectivités (des rapports de 1 à 3 sont évoqués par les élus locaux) et suscitent en réalité aujourd'hui chez certains élus locaux **une demande de cadrage plus prononcé des règles de la part de l'Etat.**

En revanche, l'évolution du point fonction publique ainsi que les évolutions de grilles sont fixées par l'Etat. Sur ces deux aspects, le groupe de travail retient :

- qu'il existe déjà des marges de manœuvres importantes des collectivités locales en matière de gestion des carrières, de niveau indemnitaire et au total de pilotage de leur masse salariale ;
- que l'intérêt de favoriser la mobilité entre la FPT et la FPE, et la similitude des métiers plaident pour la parité plutôt que le décrochage ;
- que la voie est déjà ouverte d'une concertation renforcée par la création du collège des employeurs territoriaux qui est consulté par le Gouvernement sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial (art.10 de la loi FPT du 19 février 2007) ;

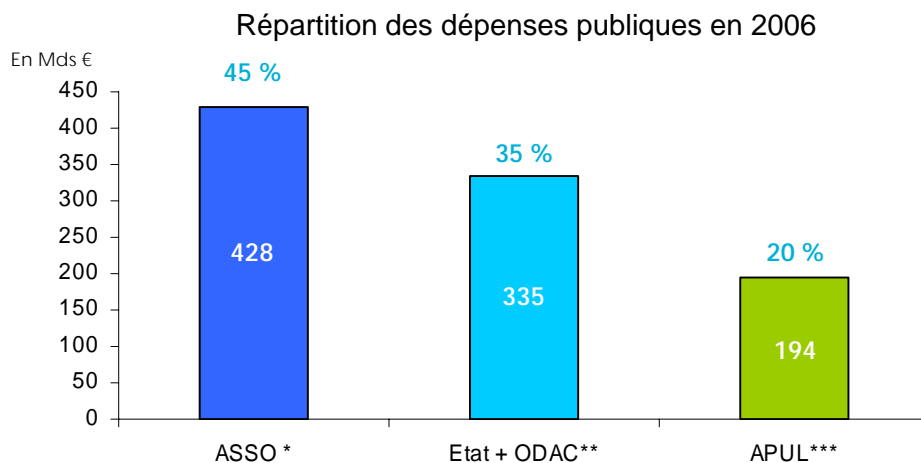
**C'est vers un approfondissement de la concertation plutôt que vers une décentralisation plus poussée qu'il convient de s'orienter.** Il demeure crucial dans cette optique que le collège des employeurs, en lien avec le CFL, se dote d'outils d'évaluation des conséquences des mesures proposées sur la masse salariale de la FPT (cf proposition n°17 du rapport de Pierre Richard).

Les réformes engagées au sein de la fonction publique d'Etat depuis quelques années s'inspirent des principes de la fonction publique territoriale (structuration en filières-métiers plutôt qu'en corps, développement des emplois fonctionnels). **Le principe de parité en est ainsi confirmé et permet d'organiser la convergence entre les trois fonctions publiques.**

### III. La clarification des relations financières

#### 1. L'état des lieux

La nécessité d'une maîtrise globale des dépenses publiques, dans un contexte marqué par le niveau préoccupant de la dette publique (cf. le rapport de la commission sur la dette publique présidée par Michel PEBEREAU en 2005), a conduit à s'interroger sur le partage de l'effort entre les différentes composantes des administrations publiques.



Le rapport confié à Pierre RICHARD a mis en lumière les enjeux attachés à la maîtrise et au pilotage de la dépense publique locale. Il fait le constat favorable que la dette des administrations publiques locales ne représentait que 10% de la dette publique pour une part de 20,4% dans la dépense publique totale. La « règle d'or » des budgets locaux leur permet en effet de dégager une capacité d'autofinancement de l'investissement.

Néanmoins, ce rapport montre que le dynamisme de la dépense locale est une préoccupation puisque son financement détermine en partie l'évolution globale des déficits et de la dette publique et qu'il touche très directement la propre capacité de financement de l'Etat. En effet :

- Du côté de la dépense locale, on a constaté une augmentation plus rapide que celle de la richesse nationale, et que celle des dépenses de l'Etat, y compris en neutralisant l'effet des transferts de compétence. Les dépenses locales sont ainsi passées de 8% à 9,5% du PIB en 25 ans.
- Outre les dépenses liées aux transferts de compétences dont l'évolution, de court terme (remise à niveaux d'équipements ou de services) ou tendancielle (vieillesse, dépendance) inquiète les élus locaux, on observe sur les 20 dernières années une forte augmentation des dépenses de fonctionnement, tirées par la progression de la masse salariale et des effectifs, surtout au sein du couple commune-intercommunalité.
- Du côté du financement, les transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales représentent près de 67 Mds€, hors fiscalité transférée, soit 36% des ressources locales hors emprunt. L'essentiel de ces transferts évolue au sein d'une enveloppe dont la progression a été indexée au-delà de l'inflation sur une part de la progression du PIB (33% depuis 2001).
- L'Etat se substitue de plus en plus au contribuable local sous forme de compensations d'exonération de fiscalité locale (près de 15 Mds€ en comptant les compensations intégrées aujourd'hui dans la DGF) et de dégrèvements législatifs (près de 11 Mds€).

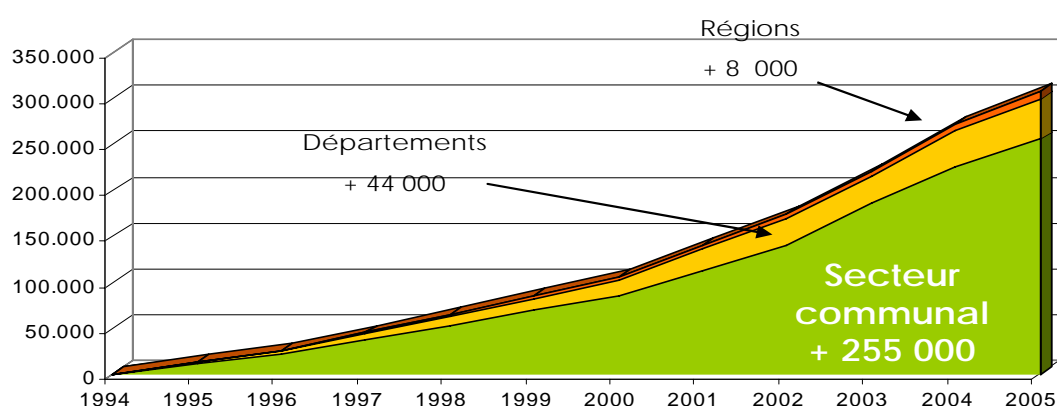
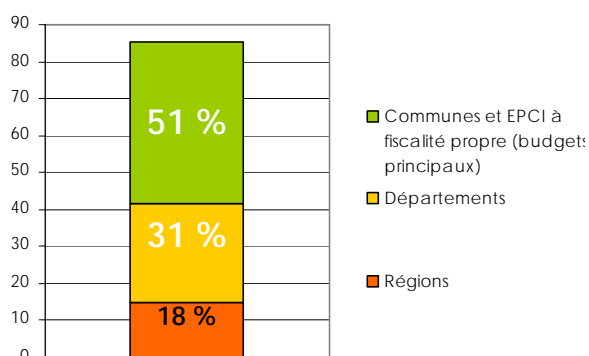
Ces éléments ont donné lieu à quelques approfondissements par le groupe de travail dans les directions suivantes :

**a) L'identification des éléments les plus significatifs de la progression des dépenses locales**

**L'essentiel de la hausse des dépenses locales depuis 1980 est imputable aux dépenses de fonctionnement** (y compris les dépenses de personnels). La section de fonctionnement concentre en effet 84% de l'augmentation des dépenses tandis que la part de l'investissement passe de 26% en 1980 à 21% des budgets locaux en 2005.

Si les taux de progression des dépenses sont plus forts pour les régions (+300% en 20 ans) et pour les départements (+100% en 20 ans) que pour les communes (+75%) en raison des transferts successifs de compétences, **le poids du secteur communal, qui emploie notamment 85% des fonctionnaires territoriaux, fait qu'il concentre plus de 50% de la hausse des dépenses locales depuis 20 ans**. C'est le secteur communal qui a concentré l'essentiel (90%) de la hausse des effectifs depuis 1986.

Poids des différentes collectivités locales dans la hausse des dépenses locales depuis 20 ans



Hausse des effectifs depuis 1994

Les dépenses de personnels ont augmenté sous un double effet volume et effet prix : d'un côté, les effectifs de la FPT ont augmenté de près de 50% en 20 ans, de l'autre, les rémunérations moyennes par agent ont aussi progressé de 50% au-delà de l'inflation.

## **b) Les principaux motifs de cette évolution : des responsabilités partagées**

- **La normalisation et les interventions législatives et réglementaires de l'Etat**

L'essentiel des coûts de mises aux normes en matière de sécurité, d'environnement ou d'accessibilité concerne avant tout les dépenses d'investissement. En revanche, l'activité législative et réglementaire de l'Etat peut jouer également sur les moyens de fonctionnement et les effectifs des collectivités locales : l'effet « 35 heures » est particulièrement sensible sur la progression des effectifs observée en 2002 mais d'autres décisions font pression sur les effectifs (taux d'encadrement dans les centres de loisirs, mesures d'accompagnement social dans le cadre de la protection juridique des majeurs, etc.. .)

- **Les appels à participation lancés par l'Etat... mais aussi par les collectivités**

Illustrés par la signature de la dernière génération de contrat de projets Etat-régions, ces appels à participation conduisent les collectivités locales à financer des équipements et des actions hors ou aux marges de leur champ de compétence, privilégiant sans doute la recherche de l'argent « là où il est » plutôt que la sélection des projets sur la base de leur utilité publique et de leur rentabilité socio-économique. L'essentiel des coûts touchent bien sûr les dépenses d'investissement, mais l'activité administrative induite n'est pas non plus négligeable (montage de dossiers, suivi de projet, « réunionite »...)

L'Etat n'a cependant pas seul l'apanage de ces pratiques. Les collectivités locales entre elles recourent aussi abondamment aux appels à projets et aux subventions des niveaux inférieurs de collectivités de façon discrétionnaire et pour des réalisations dont le rapport coût/bénéfice n'est pas toujours suffisamment appréhendé. Et l'absence de chef de file dans le domaine du développement économique permet aux entreprises d'exercer un « chantage à la localisation » et de se présenter avec succès à tous les guichets ouverts.

- **L'insuffisante mutualisation des dépenses de fonctionnement des EPCI**

Le rapport RICHARD a fait un constat identique à celui de l'Observatoire de la décentralisation ou celui de la Cour des comptes : « La montée en puissance des intercommunalités s'est faiblement traduite par un réajustement des budgets communaux. [...] 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. »

Les intercommunalités reconnaissent dans leur très grande majorité que l'exploitation des gains de mutualisation est à venir. Même si certains signes paraissent plutôt encourageants (l'INSEE note que l'emploi public a plus progressé entre 1999 et 2004 dans les communes hors EPCI qu'au sein des territoires intercommunaux), la rationalisation des structures administratives entre communes et EPCI reste à mettre en œuvre.

- **Les politiques locales de rémunération et de gestion de carrières**

La rémunération moyenne par agent a progressé deux fois plus vite dans la FPT que dans la FPE sur les 20 dernières années. En partie liée à une qualification moyenne de plus en plus grande des personnels, à l'externalisation de tâches peu qualifiées, ainsi qu'aux exigences de qualifications minimales imposées par l'Etat à certains postes, cette évolution découle aussi des propres décisions des exécutifs locaux, en fonction de leur capacité financière, sur :

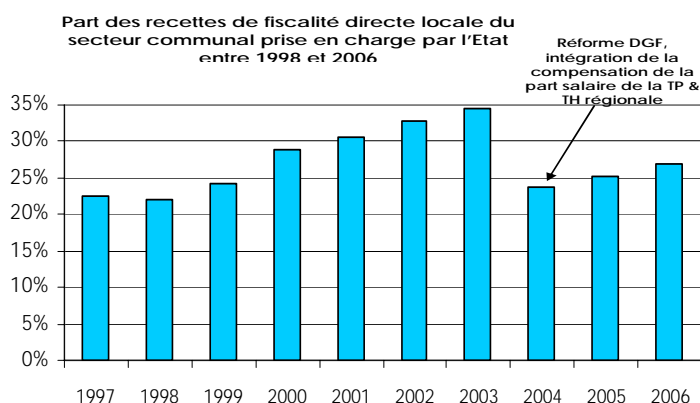
- la gestion des carrières : deux tiers des collectivités locales pratiquent l'avancement d'échelon au temps minimum. Elles ont par ailleurs des marges de manœuvre très importantes sur les taux de promotion internes et sont depuis la loi FPT du 19 février 2007 totalement libres sur les ratios « promus/promouvables » pour les avancements de grade ;
- le régime indemnitaire dont la fixation est totalement libre dans la limite de plafonds fixés par l'Etat, ainsi que la possibilité de verser un 13<sup>ème</sup> mois.

- **Le coût du service rendu ne freine pas la demande sociale**

Il faut en finir avec un débat récurrent qui confine au dialogue de sourds. Il est vérifié que les collectivités ont amélioré le service sur les compétences transférées (remise à niveau des bâtiments scolaires, routes...) et que l'Etat leur a confiées des dépenses structurellement en hausse (vieillesse, handicap).

Mais il demeure également que, dans la plupart des politiques publiques locales, l'absence de coûts standard, de comparaison systématique entre les modes de gestion (régie ou délégation), de choix techniques parfois onéreux s'ajoutent à des effets d'offre de qualité supplémentaire pour accroître la dépense.

Or, la fiscalité locale ne joue pas comme une « corde de rappel » : un habitant sur deux ne paie pas de taxe d'habitation, les entreprises de service sont favorisées par une faible taxe professionnelle qui pénalise au contraire les activités capitalistiques. Et c'est l'Etat qui paie maintenant plus d'un tiers de l'impôt local.



Les collectivités locales ont ainsi les moyens d'accroître les services rendus et de répondre à la demande sociale locale sans que les contribuables locaux, bénéficiaires des services, n'en supportent en totalité le coût.

**c) la structure actuelle des relations financières Etat-collectivités locales ne favorise pas la maîtrise de la dépense locale**

Le rapport RICHARD a souligné que « les modes dévolution et d'attribution [des concours financiers de l'Etat] ne sont pas neutres sur l'orientation de la dépense locale. Ils constituent en fait un instrument important de son pilotage ».

- Puisque la dépense locale est aussi induite par les ressources (les collectivités qui en ont les moyens ont plutôt tendance à accroître le régime indemnitaire de leurs agents), la répartition actuelle des concours de l'Etat entre collectivités, trop forfaitaire et insuffisamment péréquatrice conduit à financer insuffisamment certains, au risque de l'endettement local ou de la pression fiscale, et trop largement d'autres, incitant ainsi à la dépense.

- Le dynamisme global des concours de l'Etat, provient autant des indexations retenues que des mécanismes de garanties individuelles associés à chaque réforme des dotations : le législateur respecte depuis 1979 un principe intangible et immanent : la DGF de chaque collectivité ne peut pas baisser.
- La prise en charge par l'Etat d'une part croissante de la fiscalité locale, par compensation et par dégrèvement, peut constituer une incitation à la dépense locale.

#### **d) Les défauts de la fiscalité locale**

Peu dynamique, de plus en plus amputée par les décisions de l'Etat et illisible pour le contribuable, elle laisse de moins en moins de marges de manœuvre aux collectivités. Et les corrections apportées au système peuvent être pires que le mal. Ainsi par exemple, le plafonnement de la taxe professionnelle et son ticket modérateur qui pénalisent l'intercommunalité et privent les régions du retour sur investissement de leur compétence économique.

## **2. Propositions et recommandations**

**S'agissant des pistes de refonte des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales qui permettraient de faciliter et de garantir une maîtrise de la dépense locale**, le rapport RICHARD a proposé les bases d'une rénovation des relations entre l'Etat et les collectivités locales sous l'angle de procédures clarifiées fondées sur la négociation et la responsabilisation des acteurs. Il s'agit en définitive de créer les conditions d'un vrai contrat, qui n'en n'aurait pas que le nom. Le groupe de travail propose d'explorer les pistes suivantes :

### **a) Définition d'un objectif indicatif d'évolution de la dépense locale**

Les élus locaux contestent une telle démarche au motif que :

- un tel objectif sur la dépense globale pourrait peser sur l'investissement public ;
- il remettrait en cause le principe de libre administration.

Pour répondre à ces préoccupations légitimes, les propositions suivantes peuvent être formulées :

- l'objectif d'évolution de dépense ne concernerait que la section de fonctionnement. C'est du reste celle qui a le plus progressé ces dernières années. Il favoriserait donc la capacité d'autofinancement et l'investissement,
- cet objectif serait purement indicatif et servirait de support à une mesure financière incitative. C'est l'idée d'un BONUS individuel : une enveloppe prédéfinie au sein de la DGF et qui serait partagée entre les seules collectivités qui respecteraient cet objectif. Le principe de libre administration ne serait donc pas remis en cause.

### **b) Les pistes pour une maîtrise par les collectivités locales de leurs dépenses**

Les élus locaux insistent sur la nécessité d'une démarche volontaire des collectivités et non pas imposée. S'il est noté que le non remplacement d'un fonctionnaire territorial sur deux partants en retraite produit globalement 2Mds€ en cinq ans, il appartient à chaque collectivité d'arbitrer entre ses dépenses de fonctionnement. Sous cette réserve, font consensus :

- La mutualisation des services et des fonctions supports : en premier lieu entre le communes et leur intercommunalité, mais aussi entre niveaux de collectivités, par la mise

en œuvre mutualisée des compétences partagées.

- La mise en place d'outils d'amélioration de la gestion : mesures de l'efficacité, établissement de coûts standard (exemple du cahier statistique de la DDSC sur les SDIS sur les coûts moyens unitaires par matériel acheté), plate-forme de partage des bonnes pratiques (y compris avec l'Etat qui peut mettre à disposition son expérience, en matière de fonction achat notamment).
- Le rapport Richard fait des propositions permettant d'enrichir le débat budgétaire au sein des assemblées locales et d'améliorer la lisibilité des informations financières (dont la fusion du compte administratif et du compte de gestion) que le groupe de travail recommande de mettre en œuvre.

### **c) L'accompagnement d'une moindre évolution des concours de l'Etat**

La réduction durable de l'indexation des concours de l'Etat telle qu'initiée au projet de loi de finances 2008, doit s'accompagner d'une meilleure répartition de ceux-ci.

Au niveau individuel, le mode de répartition des concours de l'Etat doit tendre vers plus de péréquation, ce qui permettrait de ne plus encourager la dépense des plus riches tout en réduisant l'endettement des plus pauvres.

Le rôle de plus en plus péréquateur assuré par les EPCI au regard des communes suggère à brève échéance un frein à l'évolution des DGF communales au profit de l'intercommunalité et à terme la question de la territorialisation de la DGF des communes et des EPCI.

### **d) La piste de la responsabilisation fiscale**

La suppression des dégrèvements et la transformation d'exonérations législatives générales en exonérations facultatives, sous la pleine responsabilité des assemblées délibérantes peut guider le chantier qui va être ouvert sur la réforme de la fiscalité locale. **Les collectivités pourraient ainsi arbitrer sur les dépenses à raison de la pression fiscale qu'elles souhaitent ou non exercer sur les contribuables.**

Les simulations devront faire apparaître le potentiel d'habitants et d'entreprises nouvellement imposés ainsi que les risques de transferts de charges entre les ménages et les entreprises.

Il conviendra sans doute de combiner cet objectif avec les autres propositions du rapport Valletoux auquel les collectivités semblent se rallier.

Le groupe de travail n'est pas allé au-delà sur la réforme de la fiscalité locale qui ne figurait d'ailleurs pas dans la lettre de mission. Il souhaite que le processus de révision générale des prélèvements obligatoires associe étroitement les représentants des collectivités locales et aboutisse à des décisions rapides, même si la réforme sera sans nul doute mise en œuvre progressivement.

\*

\*

\*

Ainsi se dessinent les pistes d'un double compromis, sur les dépenses et sur les ressources :

- les collectivités locales sont prêtes à une maîtrise de leurs dépenses si l'Etat met fin aux transferts « rampants » et parvient à diminuer les normes ;
- si le contrat de croissance doit durablement évoluer comme l'inflation, la fiscalité locale doit être réformée en même temps.

Ce double compromis peut être traduit en décisions concrètes, après concertation étroite, à la fin du premier semestre 2008.

## Conclusion

La pacification des relations entre l'Etat et les collectivités locales est une condition indispensable face aux défis collectifs à venir. Elle est en cours et la création de la conférence nationale des exécutifs en est un signe très fort.

Le premier défi est celui d'une demande toujours croissante de services alors que la dépense publique est déjà trop élevée et que la raréfaction des ressources locales et étatiques est aggravée par une fiscalité locale inadaptée.

Le second défi est l'incompréhension des citoyens vis-à-vis de notre système institutionnel local. Leur scepticisme sur l'action publique atteint maintenant les collectivités locales et leur attente d'Etat est déçue puisque ce dernier n'a plus les compétences et les moyens pour y répondre.

L'Etat et les collectivités doivent relever ces défis ensemble. Ils sont co-responsables des engagements de la France en matière de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires. Ils sont co-responsables de l'action publique qu'ils exercent devant le citoyen, l'usager, le contribuable.

Sur le partage des compétences, le groupe de travail considère que le cadre posé en 1982-1983 et revisité en 2003-2004 n'est plus adapté, qu'on atteint la fin d'un cycle et qu'un « acte 3 » serait peu bénéfique à cadre institutionnel constant. S'il a écarté le débat institutionnel, le présent rapport dessine, d'une part, un partage entre les départements, les régions et l'Etat territorial qui pourrait faciliter à terme le rapprochement entre les départements et les régions et, d'autre part, une rationalisation de l'échelon communal autour d'une intercommunalité puissante mais toujours contrôlée par les communes.

S'il n'y a pas d'urgence à changer le cadre institutionnel, il faut en revanche appliquer de nouveaux principes aux deux prochains chantiers législatifs que sont la loi d'orientation sur le développement durable et la remise en ordre des politiques de solidarité. La loi devra trancher entre compétences prescriptives ou d'opérateur, ne pas offrir les compétences à la carte des choix locaux mais spécialiser les rôles en fonction des territoires concernés, définir des obligations de résultats et non de moyens.

Le développement qualitatif de l'intercommunalité peut aussi être lancé sans attendre, selon un calendrier qui ménage les évolutions entre les scrutins municipaux de 2008 et de 2014.

L'engagement de l'Etat à contrôler les normes en y associant les collectivités peut être tenu dès 2008 et redonner rapidement quelques marges de manœuvre.

Enfin, il est une double contrepartie d'un engagement des collectivités dans la maîtrise de leurs dépenses : que l'Etat renonce aux transferts « rampants » et qu'il engage avec elles la réforme des impôts locaux.