

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2023

La décentralisation 40 ans après

Synthèses

AVERTISSEMENT

Ces synthèses sont destinées à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite de chacun des chapitres.

L'ordre des synthèses correspond à celui du rapport.

Sommaire

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin février 2023).....	5
---	---

La décentralisation 40 ans après

Synthèse générale.....	13
------------------------	----

Première partie : diagnostic global et principaux enjeux

1. La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver.....	25
2. Les finances locales, un mode de financement à redéfinir.....	35

Deuxième partie : analyses sectorielles

1. Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer	43
2. Les politiques sociales décentralisées : une coordination à conforter, des financements à réformer	49
3. La construction, la rénovation et l'entretien des collèges : mieux articuler les actions de l'Éducation nationale et des départements.....	54
4. Festivals et territoires : les défis d'une politique partagée en matière de spectacle vivant.....	60
5. Les déchets ménagers : un défi au quotidien pour les intercommunalités et un nouvel enjeu pour les régions	63

6. Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau	67
7. Mieux coordonner et hiérarchiser les interventions des collectivités territoriales dans l'accès aux soins de premier recours	72
Conclusion générale	79

**La situation d'ensemble
des finances publiques
(à fin février 2023)**



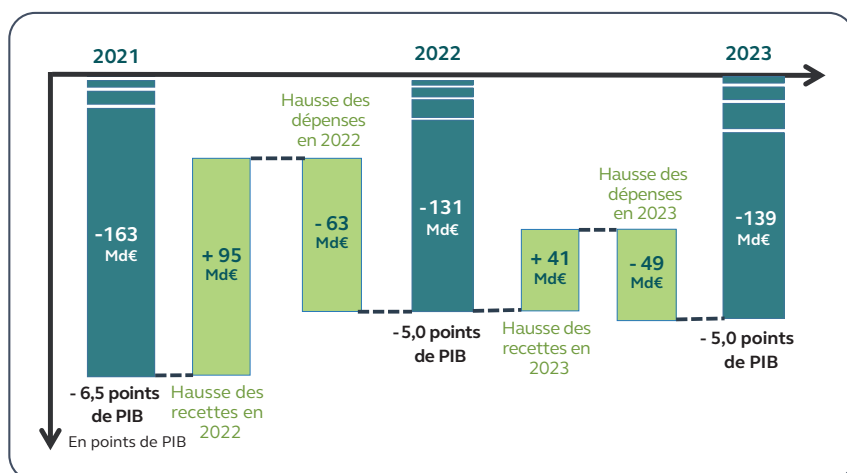
La situation d'ensemble des finances publiques (à fin février 2023)

Malgré le repli des mesures d'urgence et de relance, un déficit qui reste élevé en 2022 et 2023

Avec un taux de croissance estimé à 2,6 %, l'année 2022 a été marquée par un net ralentissement de l'activité économique, en lien avec le choc sur les prix de l'énergie et les conséquences de la guerre en Ukraine. Les perspectives pour 2023 sont plus dégradées avec une prévision de croissance de 1 % retenue pour construire le projet de loi de finances, jugée néanmoins un peu élevée par le Haut conseil des finances publiques.

Alors que l'année 2022 devait marquer la sortie du « quoi qu'il en coûte » lié à la crise sanitaire, avec notamment une baisse de 46,5 Md€ des dépenses de soutien et de relance, le Gouvernement a pris de nouvelles mesures de soutien. Combinées à l'environnement économique difficile, ces mesures conduiraient à un déficit public attendu à 5,0 points de produit intérieur brut (PIB) en 2022 comme en 2023 retardant d'autant l'engagement d'une trajectoire crédible de réduction des ratios de déficit et de dette publics. La dette publique atteindrait 111,2 points de PIB en 2023, soit près de 14 points au-dessus de son niveau d'avant crise.

Solde public en 2021, 2022 et 2023 (en Md€)



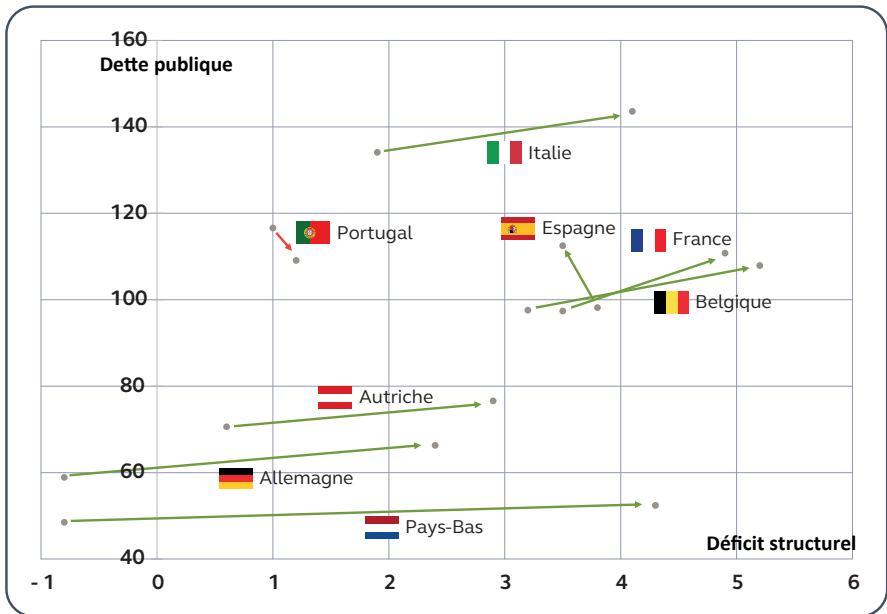
Source : Insee, PLFRSS pour 2023

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin février 2023)

La situation des finances publiques de la France restera ainsi en 2023 parmi les plus dégradées de la zone euro, alors que la Commission européenne

juge que les risques sont élevés sur la soutenabilité de la dette publique française à moyen terme.

Évolution de la dette publique et du déficit structurel des principaux pays européens entre 2019 et 2023 (en % du PIB)



Source : prévision de novembre 2022 de la Commission européenne

La Cour estime donc indispensable de mettre en place une stratégie qui combine redressement résolu des finances publiques et préservation du potentiel de croissance à moyen terme.

Une trajectoire optimiste de retour du déficit sous 3 % en 2027

La trajectoire présentée par le Gouvernement dans le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2023 à 2027 apparaît peu ambitieuse avec un déficit public qui ne passerait sous les 3 points

de PIB qu'en 2027 et une dette qui serait à cette date quasiment au même niveau qu'en 2022.

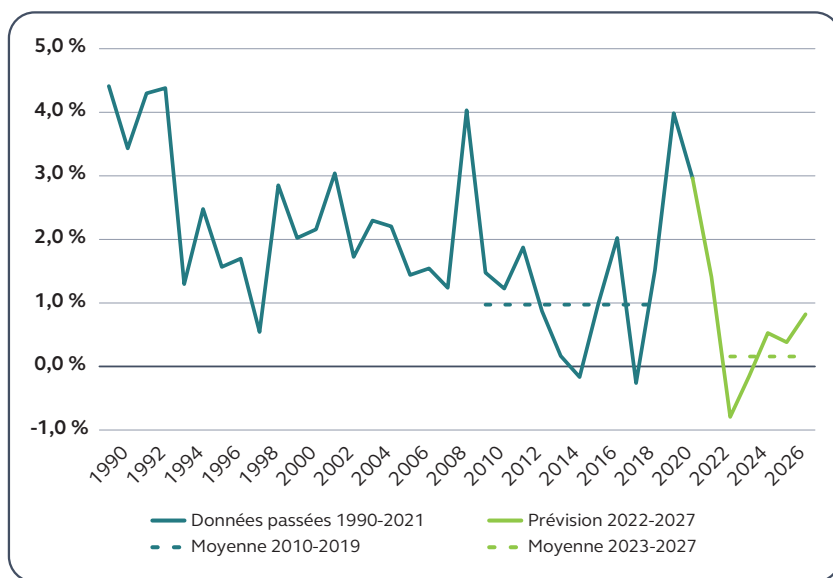
De surcroît, les hypothèses sur lesquelles repose cette trajectoire sont, pour certaines, trop optimistes, qu'il s'agisse de la prévision de croissance potentielle à 1,35 % (contre 1,25 % sur la période 2011-2019 avant la crise sanitaire) ou de la croissance de la dépense publique en volume, prévue à 0,6 % par an, qui suppose un effort inédit de maîtrise. La mise en place de revues des dépenses, prévue par le projet de LPFP 2023-2027, est un

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin février 2023)

pas dans la bonne direction mais les expériences passées (révision générale des politiques publiques - RGPP, modernisation de l'action publique - MAP, action publique 2022 - AP 2022), dont la capacité à identifier et mettre

en œuvre des montants conséquents d'économies s'est révélée limitée, montrent que la réussite réside dans une volonté politique forte et une adhésion collective de tous les acteurs de la dépense publique.

Taux de croissance de la dépense publique en volume* (en %)



Source : Insee et projet de loi de programmation des finances publiques

* Les volumes ont été calculés à partir du déflateur du PIB.

Malgré les critiques qu'elle exprime sur les objectifs et les hypothèses du projet de loi de programmation des finances publiques, la Cour rappelle, comme elle l'a fait à plusieurs reprises, la nécessité que la France dispose d'une telle loi pour respecter ses engagements européens et crédibiliser ses objectifs de finances publiques à moyen terme.

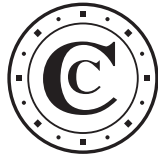
La situation actuelle des finances publiques ne permet plus de repousser à nouveau le nécessaire retour à une

trajectoire soutenable et durable. Il sera donc essentiel à l'avenir de faire preuve de sélectivité dans les dépenses comme dans les baisses discrétionnaires de prélèvements obligatoires, d'engager des réformes ambitieuses dans certains secteurs clés pour infléchir durablement le rythme de la dépense, sans repousser les efforts à la fin de la période de programmation, et de faire du renforcement de son efficacité une priorité de premier rang.

La décentralisation

40 ans après

Synthèse générale



Synthèse générale

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

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

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

*
**

En 2009, la Cour avait déjà réalisé un bilan de la décentralisation¹. Le panorama général de l'organisation territoriale de la République présenté dans la **première partie** du présent rapport montre que les réformes menées depuis 2010 n'ont pas permis de remédier aux défauts alors constatés. Elles ont seulement tenté de rationaliser l'organisation issue des deux premières étapes de la décentralisation, sans succès compte tenu de la succession de priorités

¹ Cour des comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation*, rapport public thématique, octobre 2009.

Synthèse générale

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

Dans le même temps, les modalités de financement des collectivités

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

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

Dans son RPT de 2009, la Cour avait constaté :

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

L'élargissement des compétences des collectivités territoriales s'est également traduit par une augmentation importante des dépenses locales (la dépense publique locale par habitant a doublé entre 1985 et 2020, en euros constants) et par un accroissement significatif de leur poids au sein des finances publiques (la part de la dépense publique locale est passée de 8 % du PIB en 1980 à plus de 11 % aujourd'hui). Pour autant, il n'est toujours pas possible de distinguer la part de cette augmentation résultant d'une amélioration des services rendus ou de facteurs exogènes, tels que le vieillissement de la population ou la complexité croissante des normes techniques, de celle qui pourrait résulter d'une attention insuffisante à la maîtrise des coûts de ces services. Le constat vaut en particulier pour le bloc communal, au sein duquel les dépenses des communes ont continué de croître en dépit de la montée en puissance des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

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

*
**

La **seconde partie** du rapport confirme ainsi qu'une coordination plus efficace des acteurs concernés – régions, départements, communes,

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

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

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

Synthèse générale

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

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

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

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

- La décentralisation scolaire a ainsi indéniablement permis d'améliorer les conditions matérielles d'accueil des élèves dans les collèges. De nouvelles priorités, telles que la prise en compte des problématiques environnementales et sanitaires dans la conception des bâtiments, le traitement des questions de sécurité et d'accessibilité, l'adaptation des locaux aux pratiques pédagogiques nouvelles, appellent des actions

Synthèse générale

adaptées aux spécificités des situations locales. Les collectivités départementales, seules compétentes pour construire, rénover et entretenir les collèges, sont les mieux placées pour les concevoir et les mettre en œuvre.

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

- La question d'une redéfinition du rôle de l'État se pose également dans certains domaines de compétences partagées entre toutes les catégories de collectivités territoriales et de groupements de communes, sans chef de file clairement désigné, comme le tourisme ou la culture. Ainsi l'intérêt, renouvelé à l'occasion de la crise sanitaire, que, de longue date, l'État prête au soutien aux festivals de spectacle vivant, ne saurait occulter le fait que son appui reste mineur par rapport à celui que leur apportent les collectivités territoriales. L'action culturelle constitue en effet un élément important du développement local et de l'attractivité des territoires. Le soutien des collectivités territoriales

explique que le nombre de festivals organisés en France soit passé de moins de 2 000 à plus de 7 000 au cours des 20 dernières années. Leur dynamisme a ainsi permis de rééquilibrer l'accès à l'offre culturelle sur le territoire national.

Dans ce contexte, l'État doit veiller à ce que l'appui qu'il souhaite continuer d'apporter, notamment à quelques festivals à rayonnement national et international, contribue à ses objectifs de soutien à la création artistique et de démocratisation culturelle. Le ministère de la culture doit s'employer à concentrer ses aides sur les festivals contribuant fortement à ces objectifs ou qui s'engagent à développer des initiatives allant dans ce sens. Il lui incombe aussi de faire prévaloir, au sein des structures organisatrices de ces festivals, des principes de bonne gouvernance, de veiller à la formalisation de leurs projets culturels et de se montrer exigeant quant à la mesure des résultats de leur action.

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

Synthèse générale

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

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

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

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

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

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

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

*
**

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

Si les juridictions financières ont constaté qu'une refonte globale du dispositif serait peu réaliste à court

terme, il ressort aussi de leurs travaux que le *statu quo* n'est pas tenable. Il convient donc de préparer les conditions d'une réforme ambitieuse en activant l'ensemble des leviers disponibles pour, dans l'immédiat, simplifier l'organisation et mieux coordonner les interventions des différents échelons de gestion locale et des services déconcentrés de l'État.

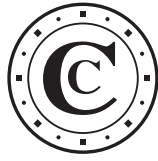
Des mesures peuvent être prises rapidement pour approfondir et simplifier la coopération intercommunale, tout en continuant à favoriser la fusion des communes les moins peuplées avec des communes voisines, renforcer le rôle des collectivités cheffes de file de politiques faisant intervenir un grand nombre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

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

Première partie :

diagnostic global et principaux enjeux

1. La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver
2. Les finances locales, un mode de financement à redéfinir



1 La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver

La décentralisation est une politique de transfert de compétences et de ressources de l'État vers des collectivités territoriales qui s'administrent librement dans le cadre des lois qui les réglementent. La France étant une République unitaire, et non un État fédéral, cette politique a consisté en un mouvement de dévolution conçu et géré par l'État, même si, au fil du temps, il l'a été de plus en plus en concertation avec les collectivités territoriales.

Cette politique tranche nettement avec une tradition française de centralisation qui remonte à l'Ancien régime et que la Révolution française et l'Empire ont accentuée en dépit de la rupture révolutionnaire, comme l'a montré Tocqueville. Cependant, des tentatives pour faire évoluer cette situation ont existé avant 1982. Elles ont progressivement dessiné la France des communes, des départements et des régions.

Le mouvement contemporain de décentralisation, lancé par les lois dites « Defferre » de 1982 et 1983, en constitue une nouvelle et importante étape. La première phase,

ultérieurement dénommée « acte I » de la décentralisation, conduite de 1982 à 1986, a été suivie d'un « acte II » en 2003 et 2004. Le processus de décentralisation a repris en 2010. Il a pris la forme d'une série de lois de moindre portée, traduisant un dessein plus hésitant et parfois erratique : l'ambition d'ouvrir un « acte III » ne s'est pas matérialisée.

Durant ces 40 dernières années, le législateur a ainsi poursuivi trois objectifs : renforcer la démocratie locale, rapprocher la décision politique et administrative du citoyen et améliorer l'efficacité de la gestion publique locale.

En 2009, la Cour avait publié un rapport public thématique sur la conduite par l'État de la décentralisation, qui a présenté un bilan de « l'acte II » de la décentralisation¹. L'actuel état des lieux montre que l'élan initial de 1982 s'est progressivement essoufflé et que le paysage institutionnel s'est brouillé. La Cour a examiné les solutions envisageables pour retrouver une plus grande lisibilité et une meilleure efficacité de l'organisation territoriale française.

¹ Cour des comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation*, rapport public thématique, octobre 2009.

La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver

La rationalisation attendue de l'organisation territoriale reste inachevée

L'essoufflement progressif du processus de décentralisation

Le processus de décentralisation, lancé par les lois des 3 mars et 22 juillet 1982, a conduit à l'adoption de 25 lois et plus de 200 décrets en l'espace de cinq années.

Le transfert des fonctions exécutives du préfet vers les élus locaux et la substitution, à la tutelle de l'État, de mécanismes de contrôle *a posteriori* de la légalité des actes administratifs et budgétaires des collectivités locales, sont les piliers du nouveau dispositif, sur lequel sont venus se greffer les transferts de compétences – et des moyens de les mettre en œuvre – de l'État vers les collectivités territoriales et la répartition de ces compétences entre leurs différents échelons.

Après que la loi du 12 juillet 1999, relative au renforcement de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », a enclenché le mouvement de développement de l'intercommunalité, la décennie 2000–2010 a vu l'élan initial de la décentralisation se prolonger, avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui a entériné le principe d'une « *organisation territoriale de la République décentralisée* », et la loi du 13 août 2004, qui a procédé à une nouvelle vague de transferts de compétences. Le législateur

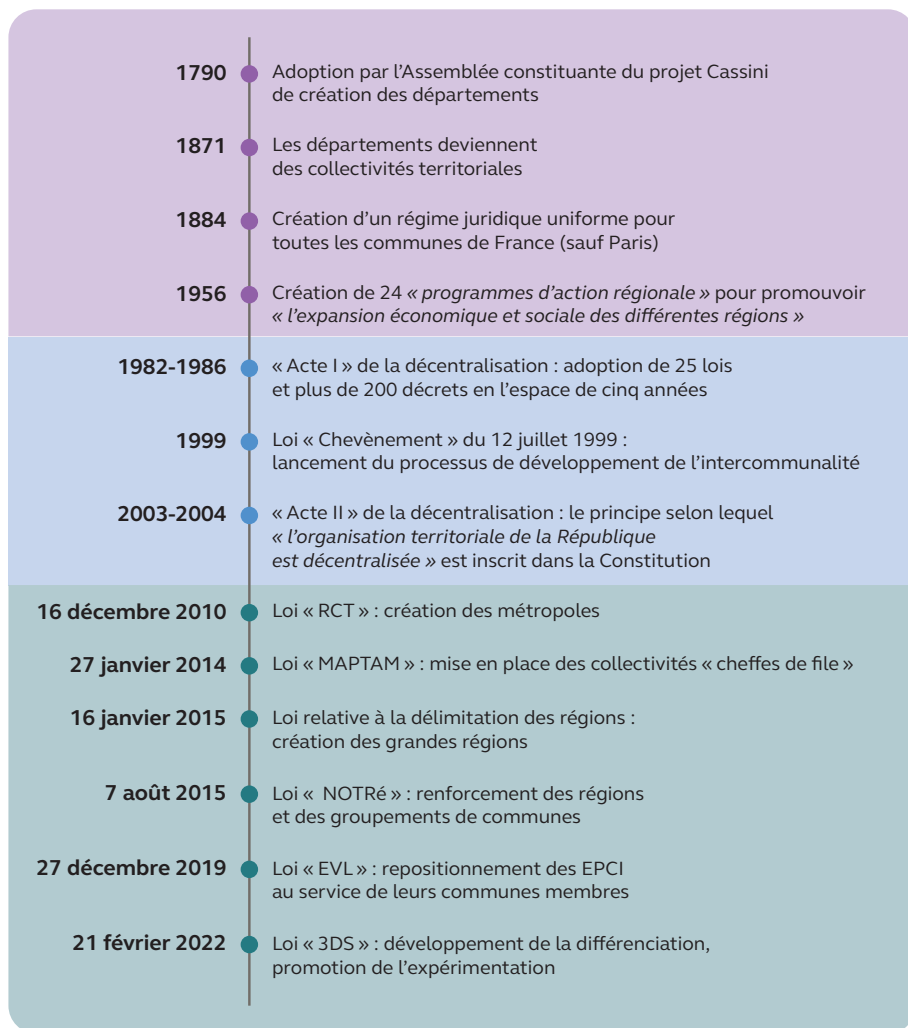
manifestait alors encore sa volonté de procéder à des transferts de blocs de compétences homogènes et des moyens et prérogatives nécessaires à leur mise en œuvre.

Depuis 2010, le processus de décentralisation s'est poursuivi mais de manière hésitante et parfois contradictoire. Si la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 – dite « loi RCT » – a rationalisé l'intercommunalité et créé les métropoles, celles du 27 janvier 2014 – dite « loi MAPTAM » –, du 16 janvier 2015 et du 7 août 2015 – dite « loi NOTRe » – tout en poursuivant dans cette voie, ont *de facto* abouti à un brouillage des compétences et à une contestation de nombre de responsables publics. Parmi d'autres exemples, alors que le Gouvernement avait souhaité le dépérissement des départements, c'est à une réaffirmation de leurs compétences et de leur utilité comme division territoriale que le dispositif a abouti.

Par la suite, les lois du 27 décembre 2019 – dite « loi EVL » – et du 21 février 2022 – dite « loi 3DS » – ont eu pour objectif d'atténuer certains aspects des lois précédentes, mais sans en bouleverser l'économie. Deux priorités successives se dégagent de cet ensemble de textes : le renforcement de l'échelon intercommunal et celui des régions, à travers la création des « grandes régions », puis, face à la demande de proximité et à la crise sanitaire, la réaffirmation du rôle des communes et des départements.

La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver

Schéma n° 1 : les grandes étapes de la décentralisation depuis la Révolution



Source : Cour des comptes

La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver

L'organisation territoriale résultant des lois successives de décentralisation instaure une concurrence des différents échelons de gestion locale

À la différence de l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie, qui en ont drastiquement réduit le nombre, la France comptait 34 955 communes au 1^{er} janvier 2022, dont la population moyenne (1 891 habitants en 2017) était sensiblement inférieure à celle des communes allemandes (7 450 habitants), italiennes (7 960), polonaises (15 507) ou néerlandaises (45 071)². Le handicap qui résulte de cette petite taille, tant en matière de portage d'investissements lourds que de prise en compte de la complexité

juridique et financière de la gestion locale, a conduit le législateur à promouvoir depuis 2015 la fusion des communes, avec un succès relatif. L'application de la loi Pélissard du 16 mars 2015 a permis le regroupement de 2 498 communes au sein de 796 communes nouvelles.

En réponse à l'émiettement communal, le renforcement de l'échelon intercommunal, amorcé par la loi dite « Chevènement » du 12 juillet 1999, a prévalu. Avec la loi RCT du 16 décembre 2010, il a permis d'assurer à partir de 2017 une couverture totale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus grande taille.

Évolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre et de syndicats entre 1992 et 2021

Catégories d'EPCI	1992	1995	1999	2010	2015	2021
Métropoles	-	-	-	-	11	21
Communautés urbaines	9	9	12	16	9	14
Communautés d'agglomération	-	-	-	181	226	223
Communautés de communes	-	756	1 347	2 409	1 884	995
Syndicats d'agglomération nouvelle	9	9	9	5	3	-
Districts	214	324	305	-	-	-
Communautés de ville	-	4	5	-	-	-
Total EPCI à fiscalité propre	-	1 102	1 678	2 611	2 133	1 253
Nombre total de syndicats	17 074	17 895	18 504	15 367	12 670	9 065

Source : Cour des comptes, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements, fascicule 2, octobre 2022, d'après des données de la DGCL

2 Données issues de l'observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités locales (SNG-WOFI).

La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver

Le renforcement de l'intercommunalité s'est également traduit par une extension du périmètre des compétences des groupements de communes et par une augmentation importante de leurs effectifs, sans pour autant que ceux des communes se réduisent. Au total, les effectifs du bloc communal se sont accrus de 700 000 agents au cours des 40 dernières années. Ce triple mouvement de généralisation des EPCI, d'accroissement de leur taille et d'extension de leurs compétences a complexifié leur gouvernance et leur fonctionnement, notamment pour la mise en œuvre de services publics de proximité. Ces difficultés ont finalement conduit à la réaffirmation, par le législateur, du primat de la commune par le biais des lois EVL du 27 décembre 2019 et 3DS du 21 février 2022.

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions a réduit de 22 à 13 le nombre des régions métropolitaines et la loi NOTRÉ du 7 août 2015 a renforcé leur rôle stratégique et de programmation ainsi que leurs compétences dans plusieurs domaines. Cependant la réforme a mis l'accent sur l'extension géographique des régions plutôt que sur le renforcement de leurs compétences. Or la force des régions allemandes, espagnoles et italiennes, présentées comme un modèle pour les nouvelles régions françaises, découle essentiellement de la combinaison de compétences étendues, de ressources fortes et d'un ancrage historique et politique qui constitue un élément essentiel de leur légitimité. Les nouvelles « grandes régions » se sont, sans difficultés majeures, approprié leurs nouvelles compétences en matière

de développement économique et de transports interurbains et scolaires mais, si leur mise en place s'est déroulée sans heurts, les gains d'efficacité attendus doivent encore être rapportés.

De fait, la refonte de la carte des régions a mis en évidence l'intérêt de maintenir l'échelon départemental dans les régions fusionnées, alors même que le Gouvernement en souhaitait la dévitalisation puis la disparition. Grâce à leur ancrage territorial, en partie lié au mode d'élection de leurs élus, ils revendiquent un rôle de chef de file des solidarités territoriales, que leur reconnaît d'ailleurs la loi.

Il reste que le positionnement des départements entre des EPCI de plus en plus vastes et puissants, dont les métropoles, et des régions parfois considérées comme trop éloignées des préoccupations des territoires et des citoyens, n'a pas encore été clairement redéfini.

L'État n'a pas réorganisé ses services déconcentrés en cohérence avec les effets de la décentralisation

L'État a successivement engagé deux réformes, celle de l'administration territoriale de l'État (RéATE), dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), entrée en vigueur en 2010, puis la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE), lancée par la circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018. Schématiquement, il a fait de la région le niveau de droit commun du pilotage des politiques de l'État, en lieu et place du département, et réorganisé ses services en huit structures thématiques, là où il comptait antérieurement

La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver

vingt-trois services. La création des « grandes régions » et la persistance de découpages dérogatoires - notamment pour les services de l'Éducation nationale ou de la justice - ne permettent cependant pas d'assurer l'unité d'action de l'État dans les territoires sous l'autorité des préfets.

Cette évolution des structures s'est accompagnée d'une baisse importante des effectifs de l'administration territoriale de l'État, qui a pu accentuer dans la population le sentiment d'un délaissement progressif des territoires. Un récent contrôle de la Cour a montré que cette réduction avait été subie plutôt que gérée³. Elle a principalement pesé sur les administrations départementales et n'a pas été suffisamment corrélée à l'évolution des missions et des priorités gouvernementales. Ce n'est qu'en 2022 que, pour la première fois depuis dix ans, leurs emplois ont été stabilisés.

L'imbrication croissante des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements en contraint l'efficience et l'efficacité

La complexité de l'action publique locale se traduit, dans la plupart des domaines, par un phénomène quasi-systématique de superposition de compétences

Cette situation multiplie les risques de faible complémentarité, voire d'incohérence des décisions prises par les acteurs aux stades de la

planification, du pilotage et de la gestion opérationnelle des services publics.

Ainsi, au sein du bloc communal, le flou entourant la définition des politiques communautaires et la reconnaissance de l'intérêt communautaire des équipements publics ayant vocation à être gérés par l'EPCI a pour conséquence que le champ de compétences des communes membres du groupement ne se réduit pas à proportion des compétences qui sont censées lui avoir été transférées. De même, alors que la loi leur a retiré le bénéfice de la clause de compétence générale, les régions et les départements conservent la capacité à intervenir dans tout domaine présentant un intérêt local non confié par la loi à une autre collectivité. La confusion qui peut en résulter est parfaitement illustrée par le fait que l'État et chacun des niveaux de structures locales participent à la mise en œuvre de la politique du logement. Il en va de même dans le champ des politiques de l'emploi ou du développement de l'économie sociale et solidaire. Cette imbrication de compétences rend difficile la mesure de la qualité, de l'efficience et de l'efficacité des services publics locaux.

Les outils de coopération entre collectivités que la loi a définis se révèlent inadaptés ou sont insuffisamment utilisés

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 prévoit que dans chaque domaine de compétence partagée, un chef

3 Cour des comptes, *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, rapport d'observations définitives, mai 2022.

La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver

de file est identifié pour organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et des groupements de communes intéressés. Ce dispositif revêt toutefois une portée limitée, essentiellement du fait de son caractère facultatif, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales interdisant toute tutelle d'une collectivité sur une autre. De même, aucun des outils de coordination mis en place par la loi NOTRÉ - la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) et les conventions territoriales d'exercice concerté des compétences (CTEC) - n'a démontré son efficacité.

C'est finalement sur une base contractuelle que les coopérations les plus nombreuses sont mises en œuvre, même si elles sont d'intensité et de nature inégales. C'est ainsi le mode de fonctionnement traditionnel des régions pour la mise en place des fonds européens ou de leurs appuis aux collectivités infrarégionales ; c'est aussi l'outil qui permet aux départements d'apporter un soutien financier aux communes ou à leurs groupements dès lors que leurs projets sont cohérents avec les orientations départementales.

De son côté, l'État n'est plus le partenaire attendu par les collectivités territoriales pour réguler leur activité

L'État a progressivement désarmé ses services techniques, dont les effectifs ont fondu et les compétences se sont réduites à un nombre limité de domaines. De fait, c'est aussi bien sa capacité de contrôle du respect des normes que celle de conseil, notamment en maîtrise d'ouvrage, qui fait défaut.

L'affaiblissement du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire sont également patents, alors qu'ils étaient la contrepartie des transferts de compétences intervenus depuis 1982. L'État se prive ainsi des vertus préventives et pédagogiques de ces contrôles, ce qui contribue à déséquilibrer ses relations avec les collectivités territoriales. Enfin, parce que leur affaiblissement est inégal selon les territoires, il est également susceptible d'alimenter dans la population le sentiment qu'en contradiction avec le principe d'égalité devant la loi, les mêmes irrégularités ne sont pas sanctionnées partout avec la même rigueur.

Une relance progressive et organisée de la décentralisation est nécessaire

Quarante ans après les lois de 1982-1983, vingt ans après la révision constitutionnelle qui a affirmé que l'organisation de la France est décentralisée, un équilibre satisfaisant des compétences de l'État et des différents échelons de collectivités territoriales n'a pas encore été trouvé. Approfondir la décentralisation, lui redonner lisibilité et efficacité, restent des objectifs partagés par l'État et les collectivités locales.

La voie de la réforme permanente, qui s'est imposée au gré des changements de gouvernements et de priorités politiques, n'est plus tenable. La défiance des citoyens, la fragilité relative des finances locales et la « fatigue législative » des élus comme des administrations condamnent ce mode de transformation à bas

La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver

bruit et à petits pas. De même, le scénario du « grand soir », s'appuyant sur un exercice systématique de re-répartition des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales, semble compromis car peu réaliste à court terme. Il convient pourtant d'en garder l'ambition et les objectifs d'un meilleur service au citoyen, de maîtrise de la dépense publique, de simplification du cadre institutionnel et de cohérence entre l'organisation de l'État territorial et celle des collectivités décentralisées.

Réaménager les relations entre collectivités territoriales

La relance progressive et organisée de la décentralisation que préconise la Cour suppose tout d'abord une nouvelle approche de l'intercommunalité, du projet de territoire et de la notion d'intérêt communautaire, ainsi qu'une simplification de la lisibilité des relations financières au sein du bloc communal. La réduction du nombre de communes doit en rester le corollaire, soit par fusion, soit par création de « communes-communautés ».

Si la logique de décentralisation par « blocs de compétences », qui innervait les lois de 1982-1983, a montré ses limites, elle gagnerait à être maintenue dans des domaines particuliers tels que la formation professionnelle et l'emploi, la compétence sociale ou encore la gestion des établissements scolaires. Dans le champ, beaucoup plus vaste, des compétences partagées, le recours à la loi sera nécessaire pour renforcer le principe du chef de filât et préciser les modalités de coopération entre collectivités concernées, en particulier

la portée des conventions territoriales d'exercice concerté des compétences (CTEC), dont la conclusion et la validation par l'autorité préfectorale deviendraient obligatoires.

La loi 3DS a enfin ouvert des possibilités aux collectivités territoriales de gérer les affaires de leur compétence autrement, notamment en adaptant les règles générales aux spécificités locales. Une application plus large du principe de différenciation, redéfini et généralisé, permettrait ainsi de simplifier le panorama institutionnel là où une concurrence entre collectivités de strates différentes s'avère pénalisante ou stérile. De même, l'évolution du régime des expérimentations devrait favoriser un recours plus important à cette formule qui autorise désormais leur pérennisation, là où elle se sont révélées fructueuses, sans exiger leur généralisation comme c'était le cas auparavant.

Le rôle et la place de l'État dans les territoires doivent être réaffirmés

Le « besoin d'État » dans les territoires est devenu prégnant au fil des crises économiques et sociales qui ont affecté la France et s'est définitivement ancré dans les esprits à l'occasion de la crise sanitaire. L'État est attendu dans un rôle renforcé de stratège des politiques nationales et de partenaire des collectivités territoriales, à la fois informateur, facilitateur, conseil et parfois cofinanceur, en même temps que de garant de l'égalité de traitement des droits et obligations des citoyens sur l'ensemble du territoire national.

La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver

Il lui appartient d'assumer son rôle de prescripteur et de normalisateur mais il doit aussi reconstituer ses capacités d'exercice du contrôle de la légalité et du contrôle budgétaire des actes des collectivités territoriales et retrouver des capacités d'expertise, technique, juridique ou financière. S'il

peut se désengager parfois, comme en matière d'aménagement ou de développement économique, il est nécessaire qu'il se réinvestisse sur d'autres champs tels que la politique du logement ou la régulation et la sécurité du trafic routier.



2 Les finances locales, un mode de financement à redéfinir

Au cours des 40 dernières années, la place des finances locales au sein des finances publiques a significativement augmenté, les dépenses des collectivités progressant en même temps que leurs ressources étaient sécurisées. Cette évolution induite, pour partie seulement, par la décentralisation, s'inscrit dans un contexte qui en rend le financement inadapté et appelle à la rénovation de leur encadrement.

Le poids des finances locales au sein des finances publiques s'est significativement accru

En 1980, les collectivités locales représentaient 17 % des dépenses et 15 % des recettes de l'ensemble des administrations publiques. Leur part s'est accrue pour atteindre 20,2 % des dépenses publiques en 2019 avant de redescendre à 19 % en 2021 sous l'effet de la forte augmentation des dépenses de l'État et de la sécurité sociale pendant la crise sanitaire. À cette même date, les recettes des collectivités locales représentaient 21,3 % des recettes publiques.

La progression du poids des finances locales a été continue jusqu'à la dernière décennie où il s'est stabilisé

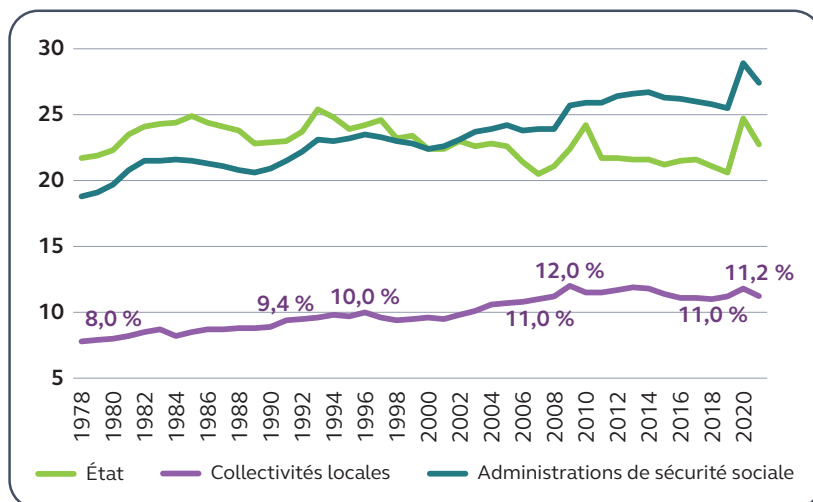
La dépense publique locale par habitant a doublé entre 1985 et 2020, passant en euros constants, c'est-à-dire hors effet de l'inflation, de 2 013 € à 4 000 € (en euros 2020)¹. Elle a augmenté significativement plus que le produit intérieur brut (PIB). Elle en représentait 8 % en 1980 et a atteint son point culminant, 12 %, en 2009. Elle s'est depuis maintenue légèrement en-deçà de ce point haut, s'élevant à 11,2 % du PIB en 2021. Sur la même période, les dépenses de sécurité sociale ont constamment progressé, atteignant 27,4 % du PIB en 2021, tandis que celles de l'État se sont contractées à partir de 1997, représentant 22,7 % du PIB en 2021.

La dépense publique locale se situe toutefois en retrait par rapport aux autres pays de l'Union européenne (17,9 %), où la décentralisation de compétences et de ressources aux institutions locales est plus importante et dans lesquels les collectivités territoriales contribuent plus fortement aux dépenses sociales.

¹ Sans prendre en compte l'évolution démographique et l'inflation, la dépense publique locale a été multipliée par huit depuis 1980 et celle de l'État par six.

Les finances locales, un mode de financement à redéfinir

Évolution des dépenses des collectivités locales, de l'État et des administrations de sécurité sociale (% PIB)



Source : Insee. Données APUL. Les étiquettes indiquent les années où la dépense publique locale a dépassé une unité supplémentaire de PIB

Le poids relatif des dépenses locales dans le financement des politiques publiques est variable. Si les collectivités territoriales prennent en charge moins de 9 % des dépenses de protection sociale et 30 % de celles liées à l'éducation, elles financent l'essentiel des services publics de proximité (86 % de la gestion des équipements collectifs, 74 % des politiques sportives et culturelles, 76 % des transports publics).

Le rôle des collectivités locales est également essentiel en matière d'investissement public, dont elles financent plus de 55 % et qui représente environ 20 % de leurs dépenses. Rapporté au PIB, l'investissement local est resté stable depuis les années 1980 : il représentait 2,6 % du PIB en 2021, comme en 1982.

Les collectivités territoriales ont bénéficié de ressources sécurisées sur la période

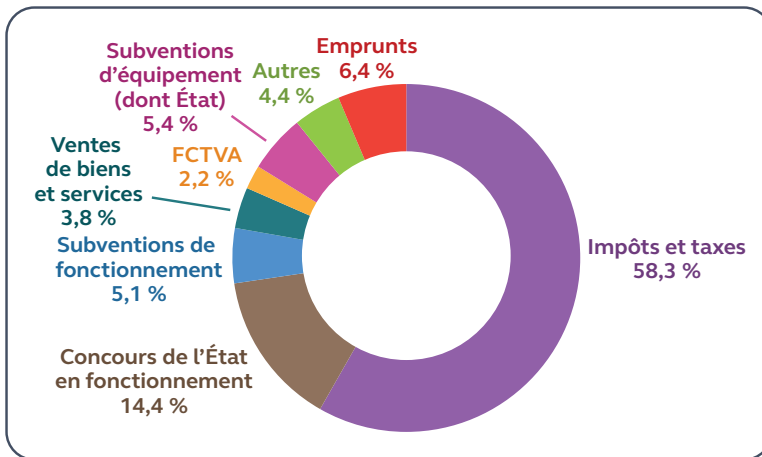
Le financement des collectivités territoriales est assuré à 60 % par des prélèvements obligatoires, impôts et taxes locales, mais aussi des parts d'impôts nationaux qui leur sont affectées. Les collectivités locales ont bénéficié de 15 % du produit des prélèvements obligatoires en 2021, contre 10 % en 1984. Cette progression n'a pas résulté seulement d'une sollicitation accrue du « contribuable local », qu'il s'agisse des ménages ou des entreprises, mais aussi de l'affectation par l'État d'une part croissante d'impôts nationaux. En 2021, 37 % des ressources fiscales des collectivités locales provenaient ainsi d'impôts nationaux, sans relation avec une base territoriale (contre 14 % en 2014).

Les finances locales, un mode de financement à redéfinir

L'État participe aussi directement au financement des collectivités locales par ses dotations et subventions, dont la part dans le PIB (2,7 % en 2021) est restée stable depuis 1980.

L'ensemble des transferts de ressources de l'État, qui avait cru jusqu'en 2010, s'est stabilisé depuis lors.

Répartition des recettes des collectivités locales en 2021



Source : DGCL

La dette publique locale est aujourd'hui maîtrisée

La dette des collectivités locales a été progressivement maîtrisée et son poids ramené de 9,4 points de PIB en 1993 à 8,4 points depuis 2021. Elle représente aujourd'hui 8,7 % de l'endettement public. Les effets conjugués de la maîtrise du recours à l'emprunt sur la période et de la baisse des taux d'intérêt font que les intérêts de la dette ne représentent plus que 0,2 % des dépenses locales.

La maîtrise de la dépense locale appelle un mode de financement et un encadrement renouvelés

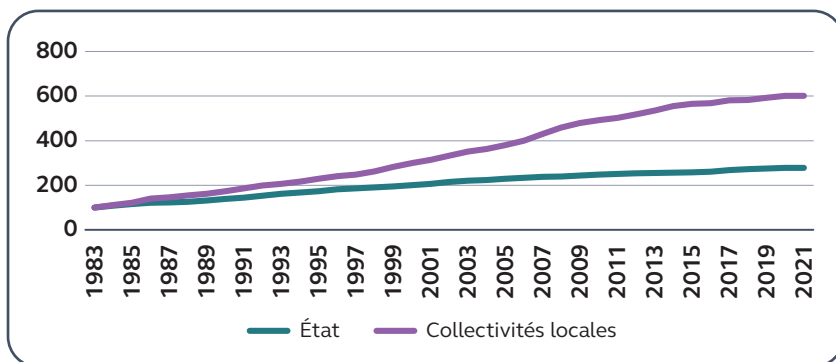
La dynamique des dépenses locales est majoritairement portée par le bloc communal dont, en raison du poids

important des charges de personnel, les budgets de fonctionnement pâtiennent d'une rigidité certaine. Elle ne s'explique qu'en partie par le transfert de nouvelles compétences, les collectivités territoriales ayant pu faire de la nature et de la qualité des services rendus une priorité, parfois au détriment de la recherche de l'efficacité ou de la maîtrise de leurs dépenses.

Ainsi, depuis 40 ans, les dépenses de personnel des collectivités locales ont progressé, en proportion, plus rapidement que celles de l'État.

Les finances locales, un mode de financement à redéfinir

Évolution comparée des charges de personnel de l'État et des collectivités locales (base 100 en 1983)



Source : Insee

Depuis 1980, les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté de 900 000 agents. Cette progression n'a résulté que pour une part minoritaire des transferts de personnel vers les collectivités territoriales, intervenus dans le cadre des « actes I et II » de la décentralisation, qui ont concerné 140 000 agents de l'État.

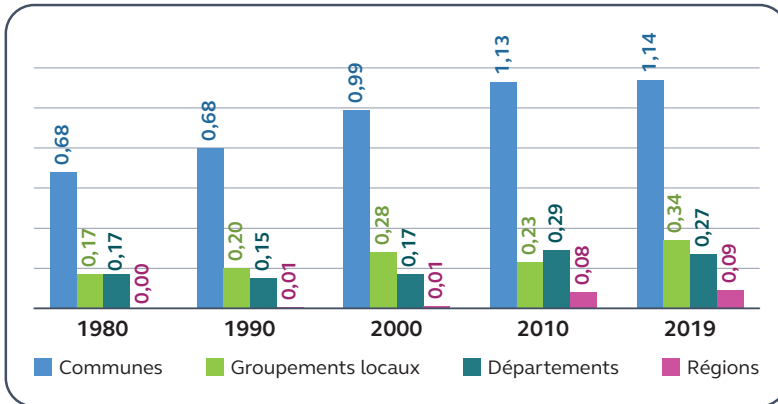
Paradoxalement, les plus fortes augmentations d'effectifs ont concerné les communes et leurs groupements, alors que ces deux

échelons de gestion locale n'ont pas fait l'objet de transferts significatifs de compétences de la part de l'État. Le développement des structures intercommunales est à l'origine d'une part significative de la croissance de ces effectifs, les EPCI ayant créé des emplois et recruté en dehors des personnels communaux, alors que les communes conservaient leurs effectifs et les redéployaient² en même temps qu'elles continuaient de recruter.

² Les redéploiements ont porté sur d'autres fonctions dans un objectif de création ou d'amélioration des services publics locaux.

Les finances locales, un mode de financement à redéfinir

Effectifs physiques au sein de la fonction publique territoriale par catégorie de collectivités (en millions)



Source : DGAFP. La modification de méthode pour le décompte des effectifs au sein des groupements peut justifier la baisse apparente entre 2000 et 2010

L'investissement local est, lui aussi, majoritairement porté par le bloc communal, la part prise par les EPCI croissant significativement, notamment du fait des métropoles. Départements et régions assument la charge des équipements nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Les régions se distinguent par le volume de leurs subventions d'investissement, en particulier depuis 2014, date à laquelle la gestion des fonds structurels et d'investissements européens leur a été transférée.

Le mode de financement des collectivités locales apparaît de plus en plus inadapté

La substitution progressive, aux ressources provenant de la fiscalité locale, de parts d'impôts nationaux (suppression de la taxe professionnelle en 2011, de la taxe d'habitation à partir de 2020, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

(CVAE) en 2023-2024) a distendu le lien qui existait entre les collectivités territoriales, pourvoyeuses de services à la population et aux entreprises, et ces derniers, cotisants aux impositions locales.

Par ailleurs, les dotations de l'État sont trop complexes et leur effet péréquateur est insuffisant. À l'origine, elles visaient à compenser l'impact de décisions de l'État défavorables aux collectivités – par exemple les dégrèvements en matière fiscale - et à leur garantir une neutralité financière. Un deuxième objectif, de péréquation entre bénéficiaires, leur a ensuite été assigné, pour tenir compte de la démographie, de la richesse relative ou du niveau des ressources et des charges des collectivités territoriales. Les dotations sont enfin devenues un outil permettant la fixation par la loi de finances du volume global des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Les finances locales, un mode de financement à redéfinir

Le dispositif actuel manque enfin de prévisibilité et de lisibilité. Un choix entre différents scénarios d'évolution possibles est nécessaire, qui fixerait notamment une clé de répartition des impôts nationaux, stable sur plusieurs exercices, et des règles d'évolution des transferts financiers de l'État vers les collectivités locales.

Un nouvel encadrement des finances locales doit être défini

Malgré les précisions apportées par le texte de la Constitution en 2003, les débats sur le degré d'autonomie financière des collectivités locales ou sur les compensations des transferts de compétences n'ont pas cessé. Certes, la règle de double équilibre des budgets locaux, qui interdit aux collectivités territoriales de présenter des budgets de fonctionnement en déficit et d'emprunter pour financer le remboursement de leur dette, continue de jouer un rôle pédagogique et préventif efficace. Cependant elle ne garantit pas une maîtrise globale du niveau de la dépense, d'autant que divers artifices comptables peuvent en contraindre les effets.

Le dispositif de maîtrise des dépenses publiques résultant du pacte de stabilité et de croissance (1997) intègre les finances locales dans le calcul du déficit global des finances publiques. Corrélativement, les mesures visant à améliorer ce solde concernent l'ensemble des administrations publiques, y compris les collectivités territoriales et les groupements de communes. Depuis le début des années 1990, plusieurs

outils ont été déployés pour maîtriser la dépense locale et, simultanément, assurer la prévisibilité des ressources des collectivités territoriales. Les récentes crises sanitaire, économique ou financière en ont eu raison. Un compromis est nécessaire pour garantir une réelle solidarité financière entre administrations publiques.

Trois conditions doivent être réunies à cet effet. En premier lieu, la restauration d'un dialogue ouvert entre les acteurs suppose la conclusion d'un pacte de confiance fondé sur des engagements réciproques garantissant sa durabilité, l'équité du traitement des différentes collectivités et catégories de collectivités, et le partage confiant des outils et des données dont chacun peut disposer.

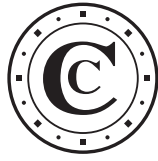
Répondre aux grands enjeux nationaux de politiques publiques (transition écologique, investissement public, etc.), qui exigent une articulation fine des interventions de l'État et des collectivités locales, suppose ensuite de renforcer entre eux la contractualisation pluriannuelle, à la fois sur des objectifs partagés et des financements prévisibles.

Enfin, l'interdépendance financière entre l'État et les collectivités locales est telle aujourd'hui qu'un redressement durable des finances publiques dans leur ensemble passe par un nouveau pacte financier, fixant les modalités d'une participation de toutes les administrations publiques à l'effort de retour à une trajectoire soutenable dans la durée.

Deuxième partie :

analyses sectorielles

1. Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer
2. Les politiques sociales décentralisées : une coordination à conforter, des financements à réformer
3. La construction, la rénovation et l'entretien des collèges : mieux articuler les actions de l'Éducation nationale et des départements
4. Festivals et territoires : les défis d'une politique partagée en matière de spectacle vivant
5. Les déchets ménagers : un défi au quotidien pour les intercommunalités et un nouvel enjeu pour les régions
6. Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau
7. Mieux coordonner et hiérarchiser les interventions des collectivités territoriales dans l'accès aux soins de premier recours



1 Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer

Les collectivités territoriales concourent au développement de leur territoire en intervenant dans des domaines divers, tels que la formation, l'innovation, l'accès au numérique, les transports, le maintien de services en milieu rural et l'amélioration des infrastructures. Dans ce champ d'action figure le développement économique, auquel elles contribuent par des mesures de soutien direct ou indirect aux entreprises.

En dépit des décisions prises en faveur d'une clarification des compétences de développement économique des différents niveaux de collectivités territoriales, celle-ci n'a pas encore été menée à son terme. Le pilotage des politiques mises en œuvre et le contrôle des aides allouées doivent être renforcés. Il appartient de plus aux collectivités territoriales de développer l'évaluation des mesures prises de façon à en mesurer l'impact sur les entreprises et le tissu économique local.

Le chantier inachevé de la clarification des compétences

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et la loi NOTRé du 7 août 2015 ont notamment cherché à clarifier la

répartition des compétences de développement économique entre les collectivités territoriales.

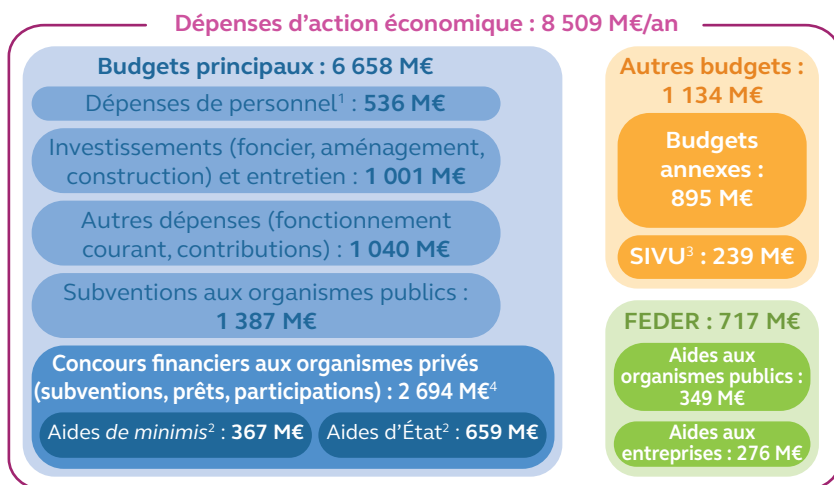
Cependant, la portée de cette clarification s'est avérée limitée : si les aides aux entreprises relèvent, depuis lors, des régions et le foncier des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), le tourisme et le commerce (au nom de l'intérêt communautaire) restent des domaines de compétences partagés entre les quatre échelons de collectivités territoriales. La loi autorise, en outre, les départements à octroyer par délégation ou à cofinancer tout ou partie des aides.

Par ailleurs, le transfert du financement des structures de développement économique des départements vers les régions et les EPCI, qui aurait dû faire suite à la suppression de la clause de compétence générale des départements, n'a été que partiel.

La Cour a évalué à 8,5 Md€ par an entre 2014 et 2020 le montant moyen des dépenses consacrées par les collectivités territoriales au financement d'actions de développement économique. Elles représentent en moyenne 11 % des dépenses totales des régions, 4 % de celles des communes et des EPCI et 2 % des dépenses des départements.

Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer

Montant annuel moyen des dépenses de développement économique des collectivités territoriales (de 2014 à 2020, en M€)



Source : Cour des comptes

Notes : (1) hors dépenses de personnel des régions.

(2) aides hors régions d'outre-mer.

(3) SIVU : syndicats intercommunaux à vocation unique

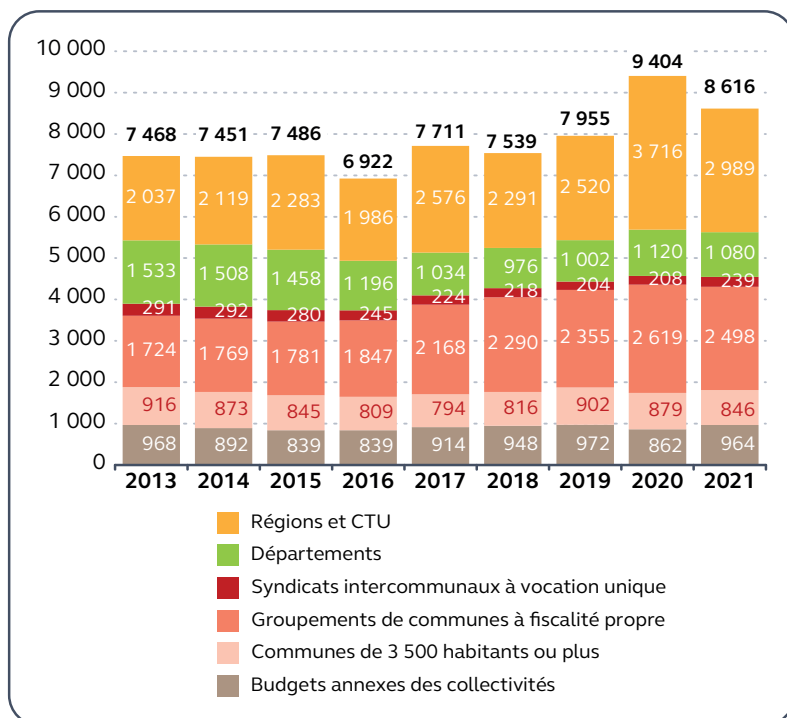
(4) Au 30 juin 2022, 53 % des aides FEDER programmées (5 Md€) ont été versées, soit 2,7 Md€.

Sur la période 2014-2020, la part des régions et du bloc communal dans le total des dépenses de développement économique a progressé, passant de 66 % à 80 % du total, et la spécialisation de leurs actions s'est renforcée. Le bloc communal consacre ainsi plus de 40 % de ses dépenses

à des opérations d'aménagement foncier. Le renforcement des actions des EPCI ne s'est pas accompagné d'une diminution concomitante des dépenses des communes et le montant des dépenses des départements reste élevé (1,08 Md€).

Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer

Évolution des dépenses d'action économique des collectivités territoriales de 2013 à 2021 (M€)



Source : Cour des comptes, d'après les données de la DGCL disponibles sur 2013-2021

Sur la même période, le montant moyen annuel des aides aux entreprises, au sens de la réglementation¹, s'est élevé à 1,3 Md€, ce qui représente 15,4 % des dépenses d'action économique des

collectivités territoriales. Les dépenses affectées aux aides aux entreprises sont concentrées au niveau des régions, qui en réalisent 87 %.

1 L'encadrement européen des aides d'État vise à garantir le caractère incitatif et proportionné des aides publiques et l'existence d'une défaillance de marché les justifiant. Un encadrement simplifié, dit de *minimis*, s'applique pour les aides de montant limité.

Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer

Un pilotage des politiques et un contrôle des aides à renforcer

La loi NOTRé a mis en place deux outils pour structurer le partenariat entre collectivités : le schéma régional de développement économique (SRDEII) et les conventions ou délégations de compétences pour les aides aux entreprises. Cependant, même s'ils ont pu, dans certains cas, renforcer la coordination de l'action économique des régions, des métropoles et des EPCI, les SRDEII 2017-2021 et les conventions entre collectivités n'ont pas permis de palier la complexité de l'organisation des compétences.

Le renforcement de la coordination entre collectivités est un enjeu essentiel des SRDEII 2022-2026. La loi MAPTAM a confié aux régions le rôle d'autorité de gestion du Fonds européen de développement régional (FEDER) à partir de la période 2014-2020, ce qui a augmenté d'au moins 25 % les ressources qu'elles consacrent au développement économique (5 Md€). S'agissant des aides aux entreprises, 1,9 Md€ se sont ajoutés aux 3,5 Md€ d'aides d'État versés par les régions.

La programmation et la gestion du FEDER s'inscrivent dans une gouvernance structurée, qui influence en retour le cadre stratégique des régions. Si les axes et les modalités d'intervention (politiques transversales ou sectorielles, actions d'accompagnement ou aides aux entreprises) diffèrent selon les régions, certaines d'entre elles consacrent une part plus importante de leurs dépenses aux aides à l'innovation, en lien avec les caractéristiques de leur tissu économique.

Les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont montré et l'enquête des juridictions financières a confirmé l'intérêt qu'il y aurait à structurer davantage les relations partenariales entre les collectivités territoriales et l'État, en s'inspirant des bonnes pratiques de gestion du FEDER et en s'appuyant sur l'animation nationale réalisée par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et l'association Régions de France. Il convient également de pérenniser les modalités de coordination entre l'État et les collectivités territoriales apparues les plus efficaces lors de la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir (PIA), du plan d'urgence et du plan de relance.

Le contrôle par les collectivités territoriales des structures de développement (agences régionales ou départementales de développement économique ou d'attractivité territoriale) est un élément stratégique du pilotage des dépenses, qui s'avère souvent partiel ou superficiel. Certaines collectivités ont toutefois engagé des démarches d'amélioration, en s'appuyant sur les procédures dites de contrôle analogue applicables aux sociétés publiques locales (SPL). La loi « 3DS » du 21 février 2022 a par ailleurs renforcé le contrôle des structures sous forme d'entreprises publiques locales (EPL) par les collectivités actionnaires.

Le suivi des dépenses d'action économique est altéré par des défaillances à plusieurs niveaux. La nomenclature comptable ne permet pas d'isoler les montants versés aux entreprises parmi les concours financiers aux personnes privées.

Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer

Le recensement annuel des aides des collectivités territoriales aux entreprises, effectué par les régions, présente également des limites, qu'en lien avec les régions, l'administration devra corriger.

La nécessité de développer l'évaluation pour mesurer l'impact des aides sur les entreprises

En 2022, l'établissement public national fédérateur du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA-France) a dénombré 2 100 dispositifs de soutien des entreprises mis en œuvre aussi bien par l'État et ses opérateurs que par les collectivités territoriales.

Ce foisonnement traduit notamment la volonté des régions de diversifier les outils (subventions, ingénierie financière) en les adaptant à la taille des entreprises, à leur stade de développement (création, développement, reprise-transmission) et à leurs secteurs d'activité. Il peut toutefois être source de complexité pour les porteurs de projets, freiner la diffusion des aides et nuire à leur efficacité économique.

Sauf pour les actions financées par le FEDER, l'évaluation, indispensable pour mieux identifier les défaillances de marché et choisir les outils adaptés, est insuffisamment développée. Seules quatre régions ont ainsi été en mesure de fournir à la Cour un bilan des indicateurs des SRDEII.

L'émiettement des aides, l'insuffisance des indicateurs et des données collectées, le faible nombre d'évaluations conduites ne permettent pas de tirer un bilan de l'impact des soutiens aux entreprises. La rationalisation des dispositifs et le développement des évaluations, en s'appuyant sur l'expérience de la gestion des fonds européens et l'élargissement des missions des chambres régionales des comptes, désormais compétentes pour contribuer à l'évaluation des politiques publiques, doivent faire l'objet d'un effort renouvelé de la part des régions afin d'améliorer la lisibilité et l'accessibilité des soutiens aux entreprises et de garantir leur efficacité économique.

Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. pérenniser les modalités de coordination entre l'État et les collectivités territoriales apparues les plus efficaces lors de la mise en œuvre du PIA 4, du plan d'urgence et du plan de relance pour piloter le développement économique (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, SGPI, Régions de France, ANCT) ;

2. fiabiliser le recensement des aides apportées par les collectivités territoriales aux entreprises (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) ;

3. développer le suivi et l'évaluation de l'impact des aides sur les entreprises (régions).



2 Les politiques sociales décentralisées : une coordination à conforter, des financements à réformer

Les politiques sociales décentralisées sont les politiques d'aide et d'action sociales mises en place au profit des personnes vulnérables et dont la mise en œuvre relève de la compétence des collectivités territoriales dans le cadre d'une réglementation nationale. Ces politiques mobilisent environ 10 % des dépenses consacrées à la protection sociale en France, soit 78 Md€ en 2020. Les juridictions financières ont plus particulièrement examiné les politiques déployées en faveur des enfants protégés, des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), des personnes en situation de handicap et des personnes âgées présentant une perte d'autonomie.

Une décentralisation inaboutie

En confiant leur gestion aux collectivités territoriales, la décentralisation des politiques d'aide et d'action sociales visait à mettre en œuvre les dispositifs destinés aux publics vulnérables au plus près de leurs bénéficiaires.

Cette décentralisation apparaît toutefois inaboutie. Elle a été marquée dès l'origine par une tension entre logique de solidarité nationale et

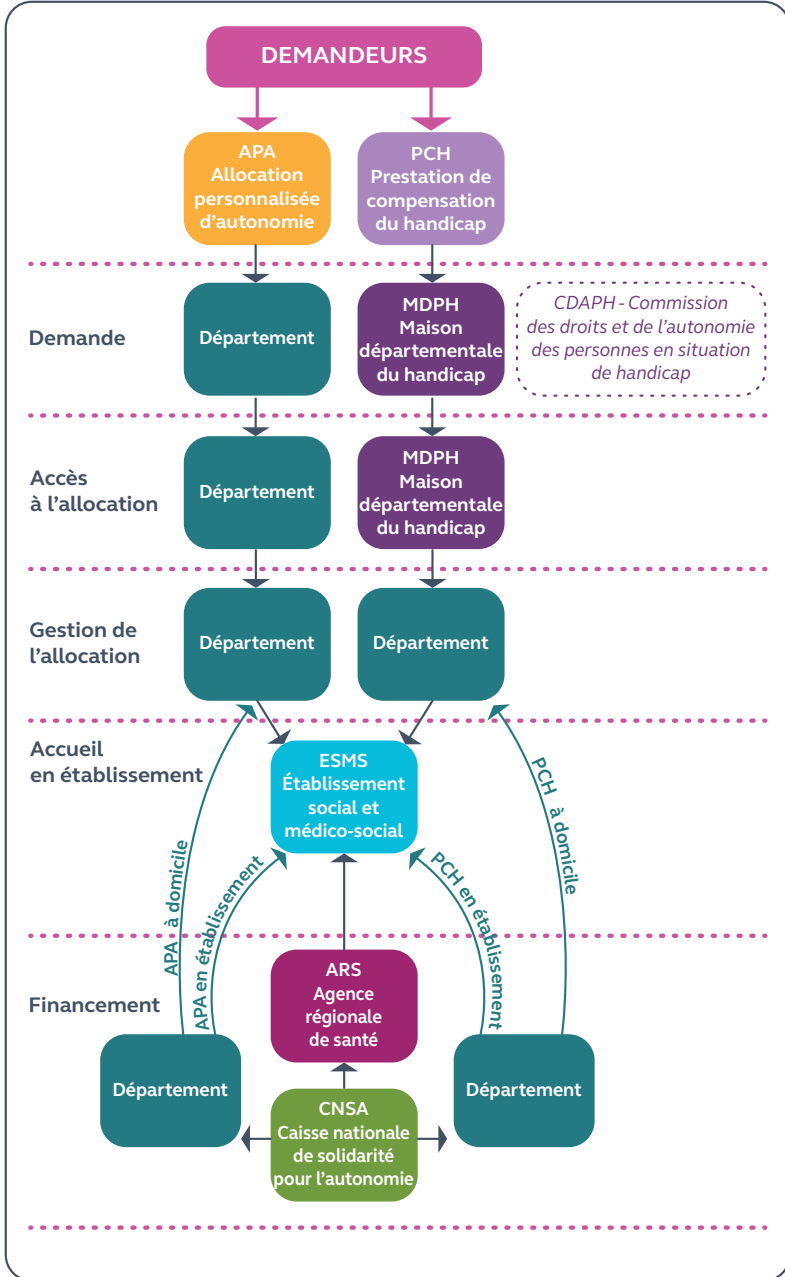
logique de politique locale assumée sous l'autorité des départements, désignés chefs de file de l'action sociale.

D'une part, l'État entend conserver un rôle d'organisation, de financement, d'animation, mais aussi d'intervention dans ces différentes politiques, au risque de brouiller la ligne de partage des responsabilités avec les collectivités faute d'une articulation suffisante entre les échelons national et local.

D'autre part, de nombreux acteurs conservent des compétences en matière d'action sociale aux côtés des services des départements, qu'il s'agisse des entités du bloc communal, des branches de la sécurité sociale ou encore des services et opérateurs de l'État. Or les outils de coordination dont disposent les départements n'ont qu'une portée pratique limitée. Notamment, les multiples schémas de programmation et d'organisation élaborés par les départements ne s'imposent pas aux autres parties prenantes et ne constituent pas les instruments de pilotage qu'ils sont censés incarner.

Les politiques sociales décentralisées : une coordination à conforter, des financements à réformer

Les acteurs impliqués dans la prise en charge de l'autonomie



Source : Cour des comptes

Les politiques sociales décentralisées : une coordination à conforter, des financements à réformer

Ces difficultés institutionnelles et juridiques sont aggravées par les faiblesses des outils de gestion et des systèmes d'information, orientés vers le versement de prestations monétaires davantage que vers le suivi des bénéficiaires et des résultats finaux de ces politiques. Ils sont également trop rarement conçus pour produire des données de gestion harmonisées et comparables, pourtant indispensables à l'analyse de l'activité des différents intervenants et des parcours des bénéficiaires.

Pour surmonter les lacunes des outils de programmation, la convergence entre les différentes démarches contractuelles suscitées par l'État et la rationalisation des schémas départementaux sont souhaitables. Sur le modèle des contrats de plan État-région, de nouveaux documents de programmation pourraient formaliser les engagements des partenaires autour d'un socle d'objectifs et de moyens mobilisés dans le cadre d'une programmation de cinq à six années. Les départements seraient chargés de la mettre en œuvre et d'en assurer le suivi, donnant ainsi davantage de contenu et d'autorité à la notion de chef de file. Sans porter atteinte à la liberté de décision des autres collectivités territoriales, cette programmation définirait le cadre dans lequel celles-ci pourraient prétendre à des cofinancements.

Des conditions de prise en charge des publics et un suivi des disparités territoriales à améliorer

En termes de qualité des services rendus, le bilan de la décentralisation

est contrasté. Les enjeux d'accessibilité et de prévention des phénomènes de non recours restent majeurs, et leur traitement est desservi par le cloisonnement des stratégies. Par-delà les spécificités de chacune des politiques sociales, la maîtrise des délais de prise en charge des bénéficiaires demeure globalement insuffisante, et les ruptures de parcours trop fréquentes.

Des disparités territoriales sont par ailleurs observées en matière d'accès aux prestations d'aide et d'action sociales. Elles reflètent en partie les différences socio-économiques et démographiques des territoires, et peuvent également traduire des priorités locales assumées.

Toutefois, certains écarts ne peuvent s'expliquer par des différences socio-économiques ou démographiques et sont d'une ampleur telle qu'ils posent la question du respect du principe d'égalité de traitement des bénéficiaires. Les limites déjà évoquées des systèmes d'information font obstacle à l'analyse de ces disparités territoriales et à la comparaison transparente des choix de politiques publiques des collectivités.

Des dépenses dynamiques, tirées par les allocations individuelles de solidarité dont le financement devra être réformé

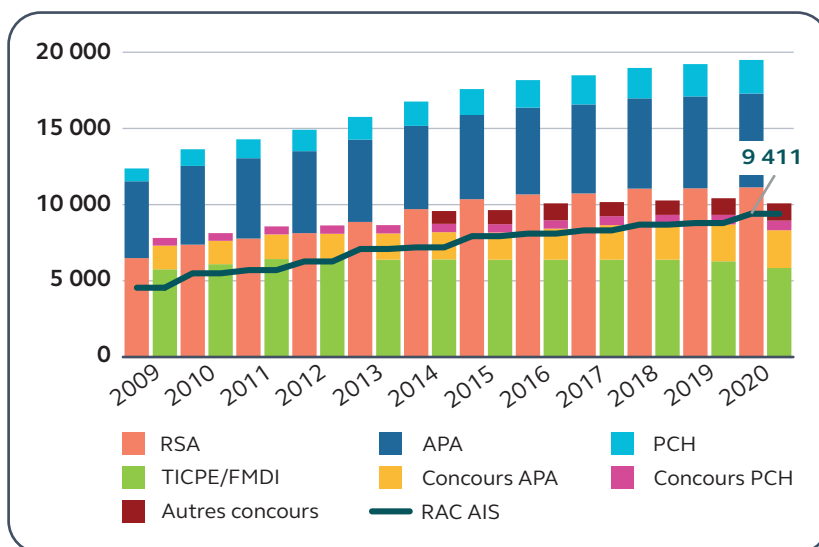
Les dépenses sociales des départements ont progressé de manière continue et soutenue, notamment du fait de la dynamique des principales allocations individuelles de solidarité (AIS) que sont le RSA, l'allocation personnalisée

Les politiques sociales décentralisées : une coordination à conforter, des financements à réformer

d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH), qui en représentent aujourd'hui près de la moitié pour un montant de près de 20 Md€. L'augmentation de ces dépenses a été nettement plus rapide que celle des ressources historiquement destinées à les financer, conduisant les départements

à mobiliser une part de leurs autres ressources à cet effet : en 2020, le taux de couverture historique des AIS est de 52 % et l'écart non financé par les transferts spécifiques représente 9,4 Md€, alors que le total des dépenses de fonctionnement des départements est de 57 Md€ et leur épargne brute de 7,85 Md€.

Évolution des dépenses d'AIS et des recettes affectées à leur financement sur la période 2009-2020



Source : Cour des comptes
NB : RAC = reste à charge.

Conforme aux principes constitutionnels qui encadrent la décentralisation, cette situation n'en est pas moins contestée par les départements. Or la dynamique des dépenses d'AIS demeurera orientée à la hausse, en raison de l'évolution prévisible des facteurs socio-démographiques sous-jacents.

S'agissant d'une dépense très spécifique, relevant de la solidarité nationale envers les personnes les plus vulnérables, il convient d'assurer un mode de financement lisible, qui fasse sens, et adapté à cette dynamique. Un contentieux ancien entre l'État et les départements serait ainsi soldé.

Les politiques sociales décentralisées : une coordination à conforter, des financements à réformer

Recommandations

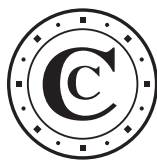
La Cour formule les recommandations suivantes :

1. réformer le dispositif de financement des allocations individuelles de solidarité en instaurant une dotation d'action sociale répartie en fonction des dépenses constatées, d'objectifs contractuels et d'une cible de dépense restant à la charge des départements sur les autres ressources (ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ministère chargé des comptes publics, ministère chargé des collectivités territoriales) ;

2. rationaliser les différents outils de programmation autour de quatre schémas départementaux plus prescriptifs (protection de l'enfance et PMI ; lutte contre la

pauvreté et inclusion ; autonomie ; handicap), adoptés conjointement par les présidents des conseils départementaux et par les représentants de l'État, et associant les principaux partenaires à leur élaboration et à leur suivi, sous la responsabilité des départements (ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, ministère de la santé et de la prévention, départements) ;

3. définir des référentiels nationaux relatifs aux données pour les principaux dispositifs d'aide sociale, opposables aux éditeurs, en vue de rendre les systèmes d'information des départements compatibles entre eux, et d'améliorer l'interopérabilité des outils (ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, départements, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).



3 La construction, la rénovation et l'entretien des collèges : mieux articuler les actions de l'Éducation nationale et des départements

Les lois de décentralisation de 1983 et 1985 ont instauré pour les collèges un partage des compétences reposant sur des principes simples : la responsabilité de l'enseignement revient à l'État, la prise en charge de ses conditions matérielles ainsi que la gestion des personnels correspondants, aux départements. Depuis le 1^{er} janvier 1986, la gestion des bâtiments des collèges relève donc des collectivités départementales.

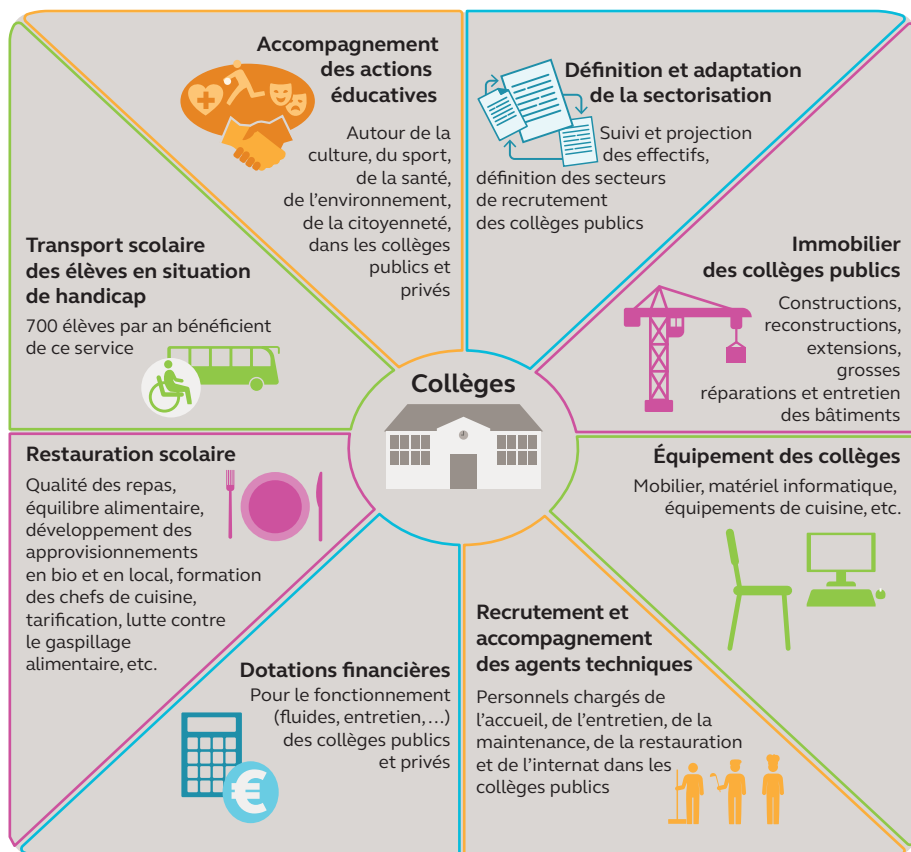
En dépit d'une politique volontariste des départements, la gestion immobilière des collèges souffre de fortes inégalités territoriales. Le processus de co-construction devant guider l'exercice de responsabilités partagées doit encore être consolidé afin de permettre une adaptation du service public aux besoins de l'éducation du XXI^e siècle.

La persistance d'inégalités fortes

Les départements portent aujourd'hui de multiples orientations qui dépassent le cadre de leurs compétences réglementaires (par exemple, financement de projets éducatifs, allocation d'aides au transport pour les sorties scolaires, mise à disposition des élèves d'outils numériques, etc.). Aussi leur engagement financier n'a cessé de se renforcer : alors qu'ils consacraient 4,1 milliards de francs aux collèges en 1986, soit l'équivalent de 1,1 Md€ (en euros 2020), ce montant a plus que quintuplé pour atteindre 6,2 Md€ en 2020.

La construction, la rénovation et l'entretien des collèges : mieux articuler les actions de l'Éducation nationale et des départements

Interventions des départements dans le domaine des collèges



Source : Cour des comptes

Les politiques volontaristes qu'ils conduisent sont cependant marquées par la persistance de fortes inégalités de situations qui ne permettent pas d'offrir à tous les collégiens des conditions matérielles de scolarisation homogènes. Certains départements disposent de marges de manœuvre plus étroites en raison de leurs caractéristiques géographiques et démographiques, de l'état du parc existant et de capacités financières plus faibles. Ainsi, un collégien ardennais bénéficie d'un niveau

d'équipement annuel moyen de 98 € quand le même effort est, pour un collégien des Côtes-d'Armor, de 1 311 €, la moyenne nationale se situant à 654 €/collégien/an.

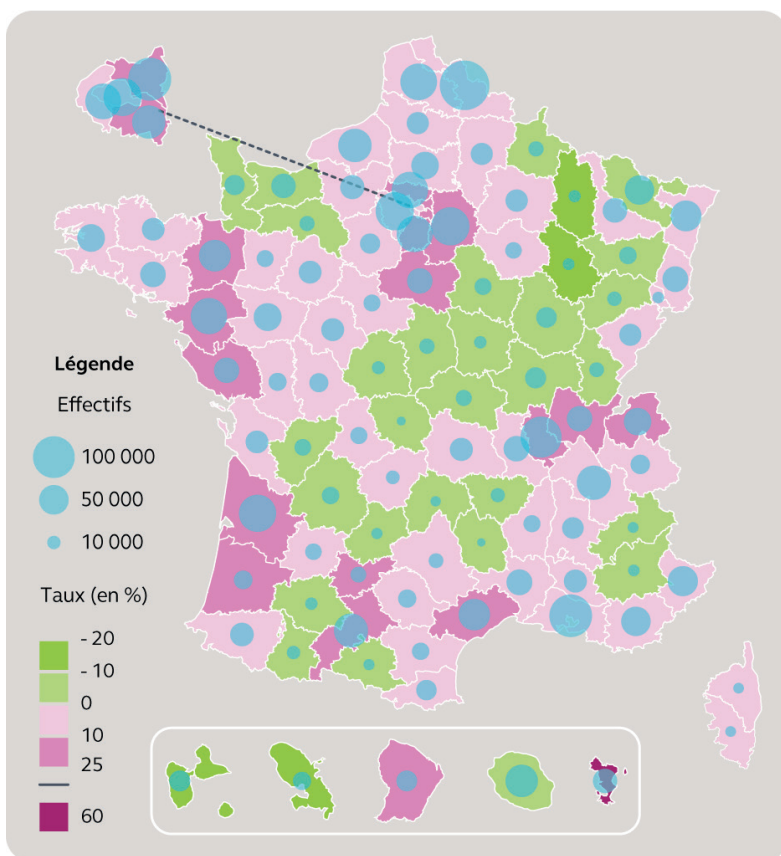
Pour aider les départements à faire face à ces dépenses nouvelles, l'État a prévu un système de compensation financière assuré par une augmentation de la dotation générale de décentralisation (DGD) pour le fonctionnement et par l'attribution de la dotation départementale

La construction, la rénovation et l'entretien des collèges : mieux articuler les actions de l'Éducation nationale et des départements

d'équipement des collèges (DDEC) pour l'investissement. Ces dotations peuvent être complétées par la mobilisation de dispositifs spécifiques (plan de relance, programmes portés par la Banque des territoires, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ou encore l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, etc.) sur lesquels le ministère de l'Éducation nationale a relativement peu prise.

À compter de 2008, la DDEC a cependant été forfaitisée, si bien qu'aujourd'hui son montant est décorrélé de l'évolution des effectifs scolaires et de la superficie des bâtiments scolaires. Ce système pénalise les départements en croissance démographique et socialement les plus défavorisés et avantage ceux qui connaissent une baisse de leurs effectifs.

État en 2020 et évolution entre 2010 et 2020 de la répartition des effectifs de collégiens en France métropolitaine et outre-mer



Source : Cour des comptes

La construction, la rénovation et l'entretien des collèges : mieux articuler les actions de l'Éducation nationale et des départements

Une co-construction du service public à consolider

Le code de l'éducation confie à l'État un rôle de répartition des moyens et de régulateur à l'échelle nationale « afin d'assurer en particulier l'égalité d'accès au service public ». Toutefois, cet objectif de déploiement homogène rencontre des limites, dont témoignent les conditions inégales d'accès aux services et ressources numériques, déjà dénoncées par la Cour dans un rapport de 2019¹.

Au niveau local, l'efficacité du processus de co-construction du service public de l'éducation passe par une concertation constante entre l'État, responsable des enseignements, des programmes scolaires et de la pédagogie, et les départements, chargés des bâtiments, des équipements et des services logistiques. Plusieurs enjeux essentiels, tels que l'amélioration de l'état des sanitaires, le renforcement de l'accessibilité ou encore la sécurisation des bâtiments, illustrent l'existence de réelles marges de progrès. Afin d'introduire une véritable complémentarité entre les différents acteurs, les modalités de gestion, de dialogue et de pilotage doivent évoluer, pour assurer davantage de proximité et de souplesse entre les services de l'Éducation nationale et les départements.

La carte scolaire, qui rattache chaque élève à un établissement public en fonction de son lieu d'habitation et repose sur un exercice partagé entre les départements et l'Éducation nationale, représente un levier pour impulser des dynamiques nouvelles en matière d'aménagement territorial et de mixité sociale au collège. Cet instrument demeure toutefois peu mobilisé. Nombre de départements hésitent en effet à prendre la décision de créer ou de fermer des établissements scolaires, ce choix constituant un enjeu de politique publique éminemment stratégique à l'échelle du territoire. Face à ce constat, il est nécessaire que s'engage une réflexion plus poussée entre départements et services de l'État, notamment dans les territoires en situation de baisse démographique ou de forte ségrégation scolaire.

Une nécessaire adaptation aux besoins du service public de l'éducation du XXI^e siècle

La prise en compte des enjeux environnementaux dans la gestion des bâtiments scolaires est devenue incontournable, à la fois pour répondre à des objectifs d'économie d'énergie et pour faire face au changement climatique. Le report de quelques jours du brevet des collèges en juin 2019 en raison de la canicule, ou plus récemment la fermeture d'établissements à la suite d'épisodes

¹ Cour des comptes, *Le service public numérique pour l'éducation, Un concept sans stratégie, un déploiement inachevé*, rapport public thématique, juillet 2019.

La construction, la rénovation et l'entretien des collèges : mieux articuler les actions de l'Éducation nationale et des départements

de forte chaleur en juin 2022, ont révélé le caractère inadapté de la plupart des établissements et montré à quel point la qualité du bâtiment peut avoir un impact sur les élèves et sur leur scolarité.

Les adaptations nécessaires sont coûteuses et parfois difficiles à mettre en place. Pour encourager les collectivités à s'engager dans cette voie, l'État devrait revoir sa politique d'affectation des concours financiers destinés à des projets d'investissement concernant les collèges afin de les conditionner davantage à la prise en compte de ces enjeux environnementaux.

Une conception nouvelle de ce que doit être un collège émerge peu à

peu, préconisant une organisation spatiale propice à un climat scolaire apaisé et à de nouvelles pratiques pédagogiques. Des démarches d'ouverture des collèges vers l'extérieur se développent également afin d'optimiser l'usage des locaux scolaires, en tant qu'équipements publics, et y permettre un accès plus large de la population en dehors du temps scolaire.

Face à de telles évolutions, l'État, tout en acceptant la diversité des interventions des départements propre au processus de décentralisation, ne doit pas se priver de garantir, par ses pouvoirs de régulation, le déploiement du service public national de l'éducation sur l'ensemble du territoire.

La construction, la rénovation et l'entretien des collèges : mieux articuler les actions de l'Éducation nationale et des départements

Recommandations

Dans ce contexte, la Cour formule cinq recommandations :

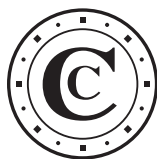
1. assurer une concertation interministérielle réelle entre le secrétariat général du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et le ministère de l'intérieur et des outre-mer (direction générale des collectivités locales) relative à l'attribution des concours financiers en faveur du bâti scolaire (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) ;

2. conditionner le soutien financier de l'État aux projets d'investissement en faveur des collèges permettant d'accroître l'efficacité énergétique et le respect des normes environnementales (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) ;

3. renforcer la péréquation dans le calcul de la DDEC en faveur des départements où les besoins sont les plus importants (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) ;

4. intégrer systématiquement des objectifs et des priorités relatifs aux investissements immobiliers en faveur des collèges dans les contrats tripartites entre établissements, académies et départements afin d'améliorer l'articulation des politiques publiques entre le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et les départements (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse) ;

5. associer systématiquement les départements à la conception ou la révision des plans particuliers de mise en sécurité (PPMS) (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse).



4 Festivals et territoires : les défis d'une politique partagée en matière de spectacle vivant

La France a connu depuis 40 ans un développement très important des créations de festivals. Dans un domaine – la culture – qui ne constitue pas une politique décentralisée mais partagée entre l'ensemble des acteurs publics, sans chef de file clairement désigné, cet essor a principalement résulté du soutien des collectivités territoriales, qui a permis de rééquilibrer l'accès à l'offre culturelle sur le territoire national. Il met toutefois en évidence la nécessité d'une réforme de la gouvernance des structures organisatrices pour la rendre plus exigeante en matière de démocratisation des publics et mieux concertée entre les services de l'État et les collectivités territoriales concernés.

Un fait culturel de grande ampleur, principalement porté par les collectivités territoriales, qui a permis de rééquilibrer l'accès à l'offre culturelle

Selon un décompte récemment réalisé par le ministère de la culture, la France comptait 7 282 festivals

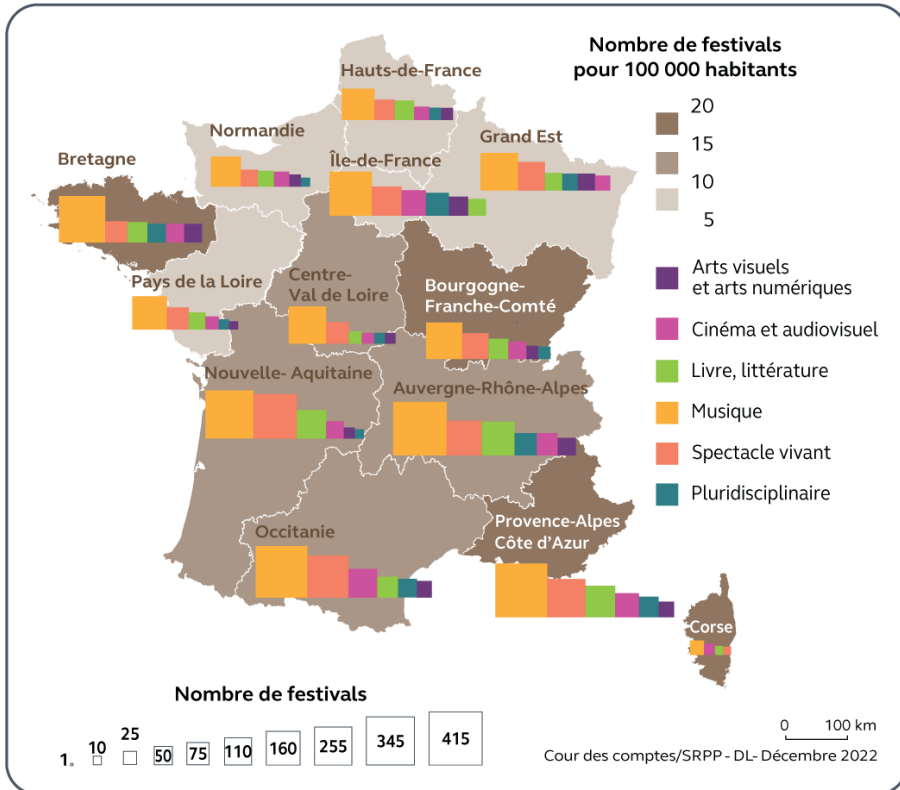
en 2022, soit près de quatre fois plus que 20 ans auparavant. Les festivals de spectacle vivant constituent près des trois quarts des événements recensés : les festivals de musique en représentent environ 45 % et les festivals de théâtre, danse, arts de la rue, arts du cirque, arts du conte et humour près de 30 %.

Même si l'État a accru son soutien aux festivals de spectacle vivant lors de la crise sanitaire, leur développement a principalement résulté de l'appui que leur apportent les collectivités territoriales. L'action culturelle constitue en effet un élément important du développement local et de l'attractivité des territoires. Aussi l'effort consenti par les collectivités territoriales, estimé à plus de 300 M€ par an (hors dépenses en nature sous forme de mises à disposition de locaux, de moyens techniques et de ressources humaines), est-il au moins six fois supérieur à celui de l'État (50 M€ en 2022).

Ce dynamisme a permis de rééquilibrer l'accès à l'offre culturelle sur l'ensemble du territoire national.

Festivals et territoires : les défis d'une politique partagée en matière de spectacle vivant

Répartition des festivals sur le territoire national
(données 2019)



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la culture/DEPS

Mieux articuler les interventions des collectivités territoriales et de l'État : la nécessité d'une gouvernance concertée et exigeante

L'enquête réalisée par la Cour et trois chambres régionales des comptes auprès d'un échantillon de huit festivals de spectacle vivant organisés

dans les régions Grand Est, Nouvelle-Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur, ainsi que des services de l'État compétents pour définir et mettre en œuvre la politique nationale en faveur du spectacle vivant, a montré que la modernisation et le renforcement de la gouvernance des structures porteuses de ces manifestations constituaient un enjeu majeur.

Festivals et territoires : les défis d'une politique partagée en matière de spectacle vivant

Au-delà de la diversité de leurs statuts, la gouvernance des festivals de l'échantillon présente en effet pour point commun d'être insuffisamment partagée entre les acteurs concernés. L'enquête a également mis en évidence la nécessité d'améliorer la formalisation conventionnelle et d'assurer un suivi plus rigoureux des objectifs poursuivis.

Dans ce contexte, l'État doit veiller à ce que l'appui qu'il souhaite continuer d'apporter, notamment à quelques festivals à rayonnement national et international, contribue à ses objectifs

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

Recommandations

La Cour adresse au ministère de la culture et aux collectivités territoriales concernées les recommandations suivantes :

1. poursuivre la connaissance des moyens, financiers et en nature, du fait festivalier afin d'appréhender le réel effort des collectivités territoriales et leurs retombées économiques (ministère de la culture) ;
2. mieux formaliser les objectifs attendus de chaque festival bénéficiant de concours publics, en particulier à travers les outils de

pilotage et de contractualisation pluriannuelle (ministère de la culture et collectivités territoriales) ;

3. mesurer les effets des mesures prises par les festivals en matière de démocratisation des publics (ministère de la culture et collectivités territoriales) ;
4. conditionner davantage les aides de l'État à des exigences de création, de démocratisation culturelle et de diffusion numérique (ministère de la culture).

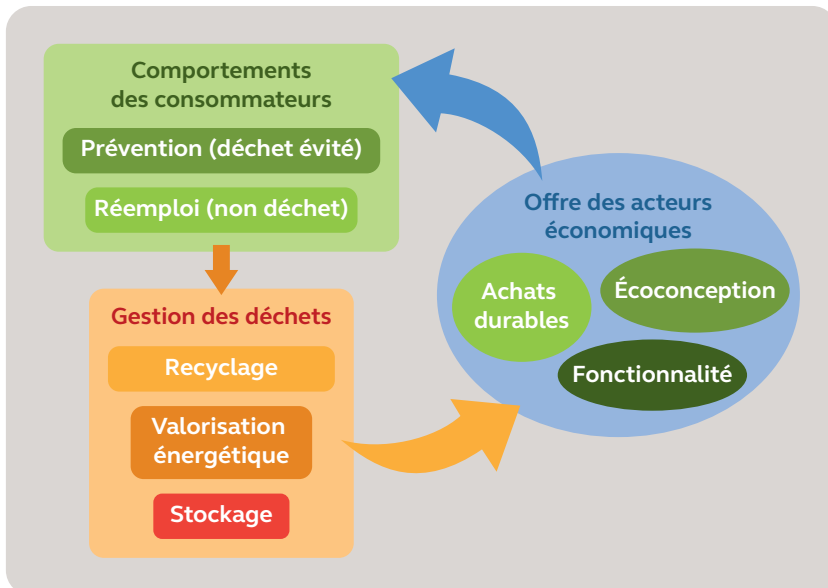


5 Les déchets ménagers : un défi au quotidien pour les intercommunalités et un nouvel enjeu pour les régions

Les déchets ménagers et assimilés (DMA), qui correspondent pour l'essentiel aux déchets municipaux produits quotidiennement par les foyers, sont principalement collectés en porte à porte. La France ne figure pas parmi les pays européens les plus avancés pour la maîtrise de leur volume (582 kg par habitant et par an),

ni pour leur recyclage. La moitié encore non triée de ces déchets, représentant 249 kilos d'ordures ménagères résiduelles (OMR) par habitant et par an, pourrait faire l'objet d'une valorisation adaptée si les objectifs fixés par le cadre législatif et réglementaire instaurant une économie dite « circulaire » étaient respectés.

Hiérarchie des modes de traitement et économie circulaire



Source : Cour des comptes

Les déchets ménagers : un défi au quotidien pour les intercommunalités et un nouvel enjeu pour les régions

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) disposent de manière obligatoire de l'ensemble des compétences du service public de gestion des déchets (SPGD). Le plus souvent, ils assurent directement la prévention et la collecte et confient le traitement (consistant à transporter, trier, recycler, incinérer et enfouir les déchets) à des syndicats de traitement intervenant sur une plus vaste échelle géographique. L'État et les régions interviennent pour leur part en recourant principalement aux outils de planification et de cofinancement.

Les intercommunalités appelées à promouvoir la prévention et le tri auprès des citoyens

Le meilleur déchet étant celui qu'on ne produit pas, le consommateur est invité à acheter des biens plus durables, qui produisent des déchets moins volumineux ou plus facilement recyclables et réparables. Pour faciliter cette évolution, l'État et les collectivités territoriales peuvent développer les moyens à leur disposition (écocontribution versée par les entreprises, réseau de réemploi). Plusieurs territoires ont ainsi pu réduire de manière significative leurs quantités de déchets en participant à des actions nationales innovantes comme le programme « Territoire Zéro Déchet Zéro Gaspillage », le réseau de lutte contre le gaspillage alimentaire (Regal) ou la création de magasins proposant les articles en état de marche déposés en déchèterie.

Lorsque la production de déchets ne peut pas être évitée, le développement de la qualité du tri doit permettre d'en

améliorer la gestion. Le tri sélectif des bio-déchets constitue à cet égard un enjeu majeur : au 31 décembre 2023, chaque citoyen devra disposer d'une solution lui permettant de ne pas jeter ses bio-déchets, qui représentent encore un tiers des OMR. Des expériences réussies de compostage partagé de proximité existent d'ores et déjà, y compris en zone urbaine dense. Les collectivités territoriales devaient également permettre aux usagers de déposer la totalité des emballages composés de plastique (bouteilles et flacons mais aussi pots, barquettes, films, tubes, etc.), dans le bac jaune et les collecteurs de tri au plus tard le 1^{er} janvier 2023. Cependant cette échéance n'a pas pu être respectée sur tout le territoire.

Pour faire financer ces actions par les contribuables, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, calculée sur la valeur locative foncière, reste la modalité de financement largement dominante, alors qu'elle n'a pas de lien avec les quantités de déchets produites par les usagers et donc pas de caractère incitatif sur les volumes. L'efficacité de la tarification incitative est pourtant confirmée : selon l'Ademe, elle permet de réduire de 41 % la quantité d'OMR.

Les syndicats départementaux de traitement confrontés au défi de la modernisation des installations

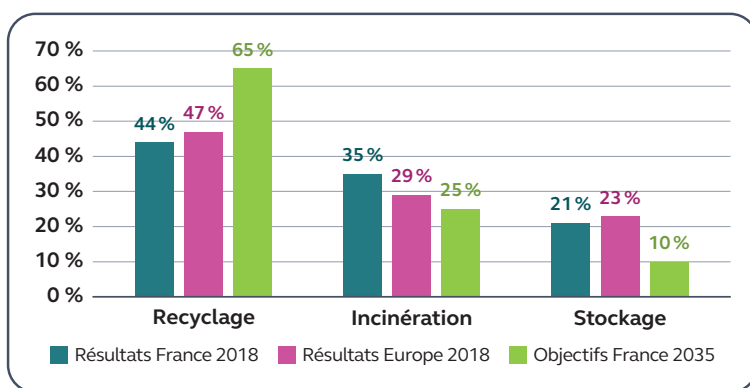
Le traitement des déchets se trouve aujourd'hui dans une phase intense de modernisation. Les installations de stockage ont déjà été renouvelées. En revanche, les centres de tri doivent être adaptés et automatisés pour

Les déchets ménagers : un défi au quotidien pour les intercommunalités et un nouvel enjeu pour les régions

assurer le tri à la source des déchets plastiques et organiques, le nombre de plateformes de compostage et de méthanisation doit être augmenté et les installations de valorisation énergétique doivent être adaptées aux nouvelles normes européennes.

Un chemin significatif reste à parcourir pour rejoindre le niveau de traitement des pays les plus avancés, comme l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et les pays scandinaves et surtout atteindre les objectifs fixés par le code de l'environnement.

Situation constatée et objectifs de débouchés pour les déchets ménagers



Source : Cour des comptes à partir des données Eurostat

Cette évolution nécessaire implique que les opérateurs atteignent une taille suffisante pour réaliser des économies d'échelle et pour mutualiser les coûts d'exploitation et d'amortissement.

Or, les syndicats de traitement ne disposent ni des capacités financières et techniques ni du périmètre géographique adéquat pour faire face à ces investissements de modernisation, en assurer la gestion et les répartir sur le territoire de manière à assurer un bon équilibre entre proximité et efficacité dans la gestion des flux de déchets.

Les régions, acteurs clés en soutien des syndicats de traitement

Les régions exercent depuis la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite « loi AGEC ») un rôle de planification, d'animation et de coordination des EPCI et syndicats de traitement. Elles interviennent en matière d'assistance technique et de suivi des objectifs chiffrés à travers leurs observatoires régionaux. Cependant, à ce jour, les plans régionaux sont insuffisamment précis pour répondre au besoin d'un maillage d'installations de traitement moderne et cohérent.

Les déchets ménagers : un défi au quotidien pour les intercommunalités et un nouvel enjeu pour les régions

Les régions pourraient renforcer ces plans, y compris dans leur volet concernant le suivi sur leurs territoires des objectifs des éco-organismes. Elles pourraient aussi augmenter leur participation au cofinancement des installations de traitement à l'occasion de la délégation récente à leur profit d'une partie des fonds « chaleur » (transition énergétique) et « économie circulaire », actuellement gérés par l'Ademe et destinés à accompagner la restructuration de l'outil industriel de traitement.

Il convient que les régions affirment leur rôle de planificateur, d'animateur, de coordonnateur et de cofinancier des acteurs de l'économie circulaire en se saisissant de la faculté qui leur est ouverte par la loi de demander cette délégation de crédits de l'Ademe.

Recommandations

Dès lors, les juridictions financières formulent les recommandations suivantes :

1. confier en 2023 aux observatoires régionaux de la gestion et de la prévention des déchets le suivi de la mise en œuvre par les intercommunalités des objectifs nationaux (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, régions) ;

2. généraliser les contrats entre éco-organismes et régions pour la déclinaison des objectifs nationaux de ces filières au niveau régional (régions) ;

3. intégrer dans chaque contrat de plan État-région la délégation des crédits de l'Ademe en matière de transition énergétique et d'économie circulaire (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, régions).



6 Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau

L'été 2022 a rappelé à tous que le changement climatique remettait en cause l'utilisation que les hommes font de l'eau, en France et dans le monde.

L'eau a longtemps été considérée comme une ressource quasi inépuisable, permettant d'assurer la satisfaction de tous ses usages, par les ménages et les acteurs économiques. La dégradation de sa qualité par les activités humaines, puis sa raréfaction en raison du changement climatique, ont conduit les politiques européennes et nationales à la considérer comme un patrimoine commun à protéger. Cette tension entre l'exploitation d'une ressource et la protection d'un patrimoine est au cœur de la politique de gestion de l'eau.

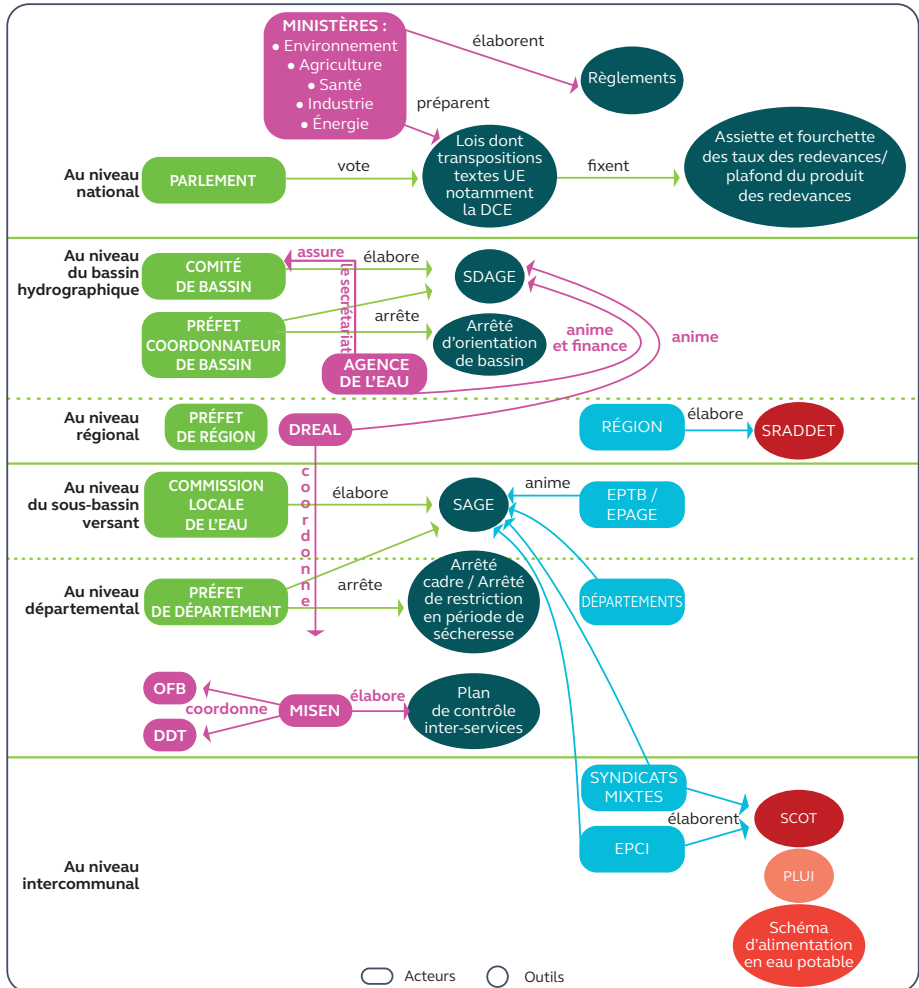
En France, la politique de l'eau est décentralisée depuis longtemps. Depuis plus de deux siècles, les communes ont ainsi la responsabilité d'approvisionner la population en eau potable. L'État y joue cependant un rôle important, en assurant notamment

l'organisation et l'exercice de la police de l'eau, confié à ses services déconcentrés (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement et directions départementales des territoires) ainsi qu'à ceux de l'Office français de la biodiversité. La cohérence de son action est toutefois altérée par le fait que les trois ministères compétents (environnement, agriculture et santé) défendent des orientations différentes et que leurs divergences n'ont jamais été véritablement surmontées.

Par ailleurs, l'inadéquation entre les circonscriptions administratives et la géographie des bassins et sous-bassins hydrographiques constitue une réalité incontournable, qui oblige l'État et les collectivités locales à mettre en place de nombreuses instances de coordination. Cette nécessité accentue la complexité de la gouvernance de la politique de l'eau et ne facilite pas sa déclinaison sur le terrain, dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (Sdage).

Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau

Présentation simplifiée¹ de la gouvernance de l'eau



Source : juridictions financières

Misen : mission interservices de l'eau et de la nature ; EPCI : établissement public de coopération intercommunale ; SradDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ; Scot : schéma de cohérence territoriale ; PLUI : plan local d'urbanisme intercommunal.

1 Pour en faciliter la lecture, le schéma ne recense pas l'ensemble des acteurs de la politique de l'eau (par exemple, les communes dont certaines continuent d'exercer, à titre provisoire, des compétences en matière d'eau et d'assainissement) et des outils utilisés (par exemple, les plans territoriaux de gestion de l'eau, les plans d'actions opérationnels territorialisés, etc.). Il ne rend pas compte non plus des particularités liées à l'organisation spécifique en Île-de-France, en Corse et outre-mer.

Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau

Élaborés à l'échelle des bassins hydrographiques, les Sdage sont adoptés par les comités de bassin, au sein desquels toutes les parties prenantes sont représentées. Arrêtés par les préfets coordonnateurs de bassin, ils fixent les orientations qui doivent être mises en œuvre par périodes de six ans. Les agences de l'eau, établissements publics de l'État, financent, avec les collectivités territoriales et les fonds européens, les programmes d'action qui concrétisent les orientations des Sdage. Elles assurent également le recouvrement des redevances dont l'assiette, le taux et le plafonnement du produit annuel sont votés par le Parlement.

Malgré des tensions de plus en plus fortes, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des

eaux et les programmes d'action qui les accompagnent, existent dans tous les bassins hydrographiques. En revanche, près de la moitié des sous-bassins hydrographiques ne sont pas couverts par un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), dont l'élaboration conditionne pourtant la mise en œuvre concrète des orientations du Sdage. Lorsqu'ils existent, le contenu de ces schémas n'est pas toujours satisfaisant en raison de leur durée moyenne d'élaboration, proche d'une dizaine d'années, de l'ancienneté des données sur lesquelles ils s'appuient et de l'absence d'objectifs de réduction des consommations d'eau.

Périmètres des Sage (zones hachurées) en cours de mise en œuvre ou d'élaboration



Source : <https://cartograph.eafrance.fr/donnees/359971/2018>

Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau

Le transfert aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) n'a pas amélioré la situation. Les résistances à cette réforme ont en effet conduit à en reporter la mise en œuvre. De plus, comme le territoire des EPCI ne correspond pas non plus à celui des sous-bassins hydrographiques, la création d'établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (Epage) ou d'établissement publics territoriaux de bassin (EPTB) est nécessaire pour qu'une politique cohérente puisse être menée à la bonne échelle, celle des sous-bassins hydrographiques. Il reste par ailleurs beaucoup à faire pour que cette organisation, qui doit être promue par l'administration de l'État, se déploie sur l'ensemble du territoire.

La mise en œuvre effective de la politique de gestion de l'eau suppose l'adhésion de la population. Les commissions locales de l'eau sont le lieu d'exercice de cette démocratie. Or, elles n'ont pas toujours été constituées, notamment là où aucun schéma d'aménagement et de gestion des zones n'a été élaboré. Les commissions locales de l'eau manquent en outre souvent de moyens pour exercer leurs missions, ce qui a conduit les juridictions financières à recommander de les adosser aux Epage ou aux EPTB, dans

le respect de leur indépendance. Enfin, pour garantir la cohérence entre la politique de l'eau et les politiques d'aménagement et de développement économique conduites localement, les commissions locales de l'eau devraient être consultées systématiquement sur les principaux documents d'aménagement, les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi).

Au total, l'intrication des responsabilités de l'État et des collectivités territoriales nuit à l'efficacité de la politique de gestion de l'eau. Sa mise en œuvre depuis 1964 a certes permis d'assurer l'alimentation en eau potable de la population et de réduire une partie de la pollution des milieux aquatiques, mais elle ne permettra pas d'atteindre l'objectif d'une restauration du bon état des masses d'eau en 2027, échéance fixée à l'échelle européenne. Cette imbrication ne permet pas non plus aux citoyens de comprendre facilement la répartition des rôles entre les décideurs.

Une décentralisation plus effective des compétences permettrait de renforcer la responsabilité des différents intervenants dans la gestion de cette politique publique essentielle et d'en améliorer l'intelligibilité pour le grand public.

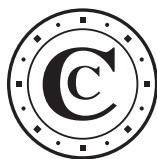
Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau

Recommandations

C'est pourquoi la Cour adresse au ministère de l'intérieur et des outre-mer et au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires les recommandations suivantes :

1. promouvoir l'élaboration de schémas d'aménagement et de gestion des eaux dans chaque sous-bassin versant (2024) ;
2. promouvoir, dans l'ensemble des territoires, la constitution d'établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau et d'établissements publics territoriaux de bassin favorisant une gestion intégrée de l'eau à l'échelle d'un sous-bassin versant ou d'un groupe cohérent de sous-bassins versants ;

3. adosser les commissions locales de l'eau aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau ou établissements publics territoriaux de bassin et renforcer leur rôle, tout en garantissant leurs moyens d'agir et leur indépendance.



7 Mieux coordonner et hiérarchiser les interventions des collectivités territoriales dans l'accès aux soins de premier recours

Délais de rendez-vous plus longs, difficultés à trouver un « médecin traitant », absence de médecin de garde : les difficultés d'accès aux soins de proximité sont nombreuses et multiformes, dans de nombreux territoires ruraux, mais également des zones périurbaines voire des centres urbains. Elles sont dues pour une bonne part à des insuffisances dans l'organisation des soins de premier recours et au manque de soignants disponibles.

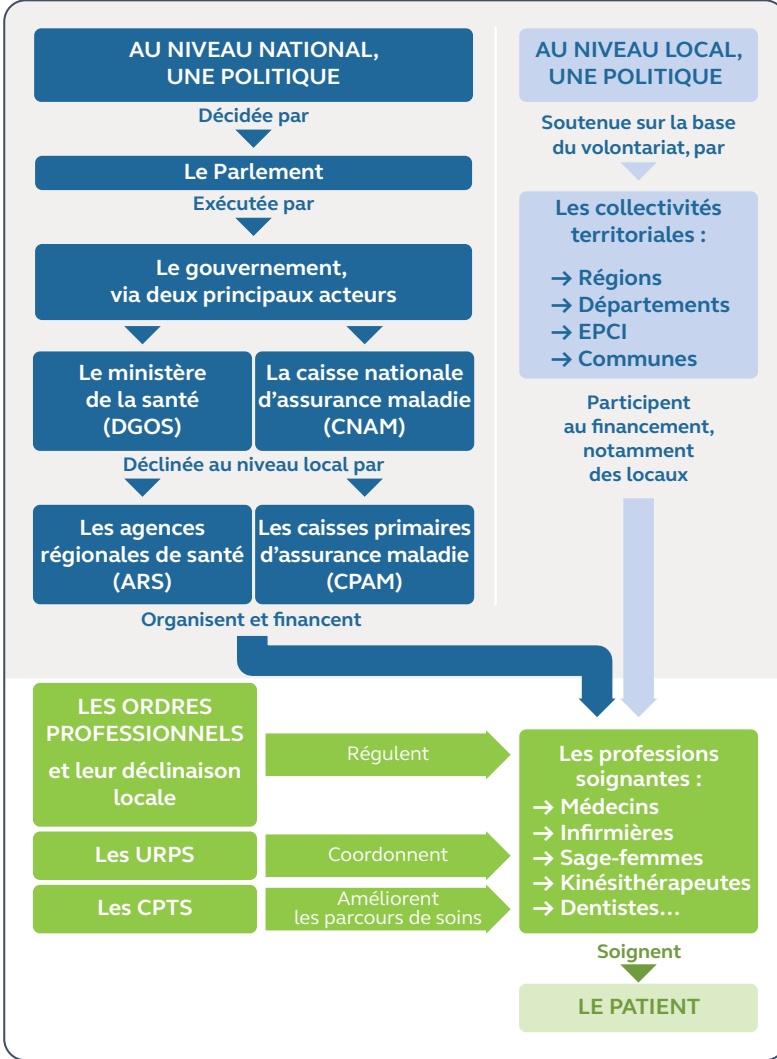
Comme la politique de santé, la réduction des inégalités sociales et territoriales dans le domaine sanitaire relève de la responsabilité de l'État, qui en délègue une part de la mise en œuvre aux organismes gestionnaires d'assurance maladie. Cependant, les collectivités territoriales ont également une marge d'action, reconnue en particulier par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, qui les autorise à intervenir pour soutenir l'installation ou le maintien de professionnels de santé libéraux dès lors que l'accès aux soins médicaux

est reconnu comme inférieur ou voisin de la moyenne nationale. Plus des deux tiers de la population est susceptible d'en bénéficier.

L'enquête menée par la Cour et dix chambres régionales des comptes, qui a porté sur 45 territoires ou politiques locales de santé, montre le caractère ambivalent de ces interventions, dont le montant net peut être évalué à 150 M€ par an. Quoique peu significatives rapportées aux dépenses réalisées par l'État (1 Md€) et l'Assurance Maladie (de l'ordre de 30 Md€) au titre des soins de premier recours, les actions financées par les collectivités territoriales pour en améliorer l'accès peuvent s'avérer pertinentes si elles s'inscrivent en complémentarité des projets médicaux établis par les professionnels de santé et si elles s'insèrent dans un projet territorial cohérent. À l'inverse, elles sont peu efficaces lorsqu'elles sont dispersées et fragmentées. Des évolutions sont donc nécessaires pour mieux intégrer les aides locales dans la stratégie nationale.

Mieux coordonner et hiérarchiser les interventions des collectivités territoriales dans l'accès aux soins de premier recours

Les acteurs de la politique d'accès aux soins de premier recours



Source : Cour des comptes

Mieux coordonner et hiérarchiser les interventions des collectivités territoriales dans l'accès aux soins de premier recours

Des initiatives pertinentes mais encore souvent dispersées et peu efficaces

Les maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) regroupent dans une même structure juridique et, sauf exceptions, dans un même lieu, des professionnels de santé libéraux. Leur construction constitue l'une des réponses les plus courantes apportée par les collectivités pour renforcer ou maintenir l'activité de médecins généralistes sur leur territoire, le plus souvent par des cofinancements qui font intervenir tous les niveaux de collectivités : régions, départements et intercommunalités ou communes.

L'enquête a montré que les résultats de ces interventions n'étaient positifs que lorsque l'aide conforte un projet médical solide et l'engagement effectif des professionnels de santé. Dans des contextes territoriaux où la densité en médecins libéraux est très insuffisante, le recours à des médecins salariés, notamment dans des centres de santé gérés en régie, peut également permettre de répondre efficacement aux besoins locaux.

Il en ressort également que, malgré des aides à l'investissement significatives de la part des collectivités territoriales, les effets des maisons de santé pluridisciplinaires sur l'offre de soins de premier recours sont souvent limités. Parfois, la coordination entre les professionnels progresse, sans

pour autant créer de dynamique plus globale d'amélioration de l'accès aux soins. En outre, nombreux sont les projets pour lesquels les communes se cantonnent à un rôle de financeur (avec des aides des autres collectivités, départements et régions, et de l'État), sans disposer d'aucun indicateur de suivi.

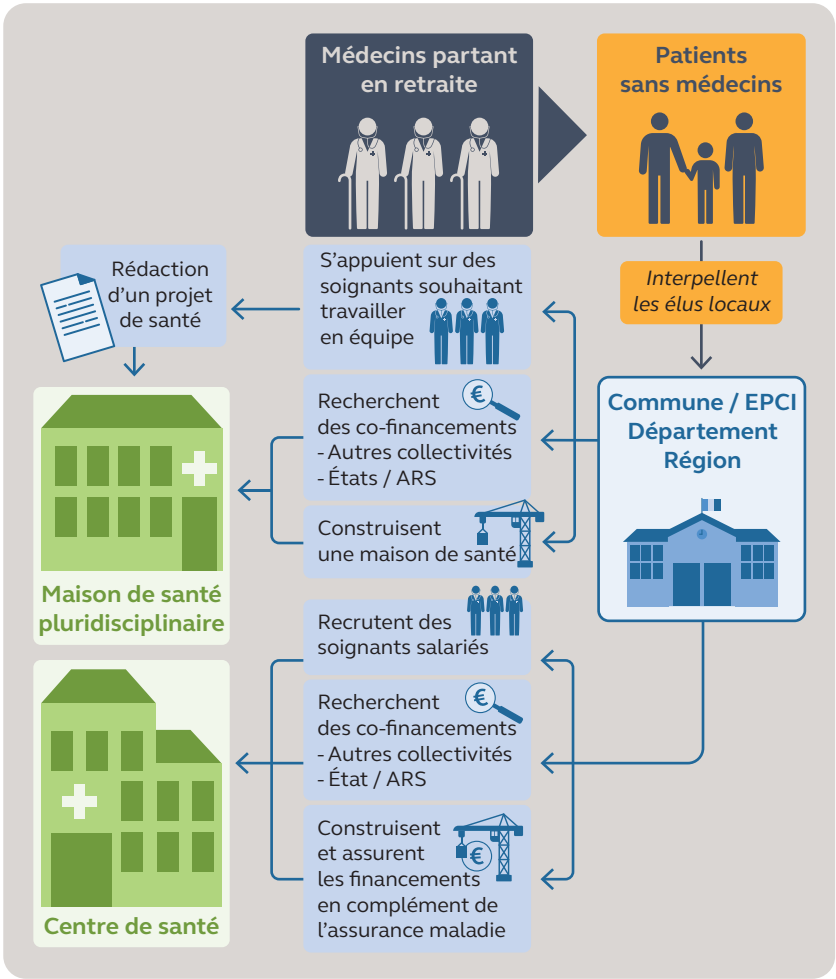
Les autres interventions des collectivités territoriales sont très diverses. Elles prennent notamment la forme de bourses d'études, d'indemnités pour les stagiaires, voire d'aides directes individuelles en cas d'installation ou de maintien des professionnels dans les territoires marqués par diverses insuffisances dans l'accès aux soins de premier recours. Souvent, cependant, ces aides diverses sont peu connues et donc peu sollicitées.

Les aides les plus conséquentes sont ciblées sur le soutien à l'équipement hospitalier ou les établissements de formation des professionnels paramédicaux et non sur les soins de premier recours.

L'enquête a également montré que les centres de santé gérés par les collectivités territoriales accordaient trop peu d'attention aux équilibres de gestion. Le nombre de consultations journalières facturées par médecin y est souvent insuffisant et ils ne participent pas toujours à la permanence des soins en soirée ou en fin de semaine.

Mieux coordonner et hiérarchiser les interventions des collectivités territoriales dans l'accès aux soins de premier recours

Processus de création des maisons de santé pluridisciplinaires et des centres de santé



Source : Cour des comptes

Mieux coordonner et hiérarchiser les interventions des collectivités territoriales dans l'accès aux soins de premier recours

Des évolutions nécessaires pour mieux intégrer les aides locales dans la stratégie nationale

Ce bilan en demi-teinte rend nécessaires des mesures correctives, dans un contexte où les inégalités dans l'accès aux soins sont de moins en moins tolérées. Elles traduisent en effet un double risque d'exclusion des soins pour les patients et de spirale du déclin pour les territoires menacés de devenir des déserts médicaux.

Une première inflexion consisterait à recentrer les aides des collectivités territoriales sur les seuls investissements mobiliers et immobiliers. Cette évolution apparaît d'autant plus nécessaire que le déploiement de mesures de partage du temps médical, avec l'installation d'assistants médicaux ou l'intégration d'infirmières de pratique avancée (IPA), se heurte notamment à un manque de locaux disponibles. Dans certains territoires, l'installation de centres de santé, qui peut constituer une solution efficace, éventuellement à titre transitoire, suppose aussi des locaux adaptés.

Une deuxième inflexion consisterait à mieux associer les collectivités territoriales au repérage des difficultés concrètes rencontrées par les patients,

en définissant des indicateurs et des plans d'action centrés sur la demande de soins (s'agissant des médecins traitants, de la permanence des soins ambulatoires (PDSA), des soins non programmés, des visites à domicile, etc.). Un outil existe déjà, le contrat local de santé (CLS), mais il est trop peu utilisé et insuffisamment opérationnel. Il conviendrait donc d'en favoriser le déploiement sous l'égide des ARS. Dans ce but, la possibilité d'intervention financière des collectivités territoriales pourrait être conditionnée par la signature, ou tout au moins la mise à l'étude, d'un CLS, à une échelle supra-communale (au niveau de chaque EPCI ou des autres structures de regroupement intercommunal).

À ces conditions, les formes d'intervention proposées par les collectivités territoriales, qui demeurent pertinentes, contribueraient mieux à la stratégie nationale de « *transformation de l'offre de soins* », qui vise justement à déployer progressivement une offre graduée, dans tous les territoires, en commençant par des soins de premier recours efficaces et accessibles au plus grand nombre.

Mieux coordonner et hiérarchiser les interventions des collectivités territoriales dans l'accès aux soins de premier recours

Recommandations

La Cour adresse les recommandations suivantes au ministère de la santé et de la prévention, au ministère de l'intérieur et des outre-mer et au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires :

1. recentrer l'action de soutien des collectivités locales à l'installation et au maintien des professionnels de santé sur les seuls investissements mobiliers et immobiliers ;

2. programmer et coordonner à l'échelon départemental, par exemple au sein de la commission d'exercice coordonné, en liaison avec les EPCI, la création et l'adaptation des locaux destinés à l'exercice coordonné et partagé des soins ;

3. constituer au sein des conseils territoriaux de santé une commission chargée d'identifier les difficultés

concrètes d'accès aux soins (s'agissant des médecins traitants, de la PDSA, des soins non programmés, des visites à domicile, des établissements médico-sociaux, etc.) ;

4. conditionner la possibilité d'intervention financière des communes et EPCI par la signature d'un contrat local de santé, établi à un niveau supra-communal (EPCI notamment) et identifiant entre autres les difficultés d'accès aux soins (à partir d'indicateurs définis au niveau national et départemental) ;

5. clarifier, pour les collectivités gérant un centre de santé ou déléguant cette gestion à un opérateur sans but lucratif, la possibilité juridique de proposer aux médecins une rémunération partiellement assise sur l'activité.

Conclusion générale

Conclusion générale

Les lois de décentralisation et les décrets pris pour leur application entre 1982 et 1986 ont marqué une rupture historique avec la tradition centralisatrice qui avait jusque-là prévalu en France. Cet ensemble législatif et réglementaire, par la suite qualifié d'« acte I » de la décentralisation, visait en effet rien moins qu'à « mettre fin à un régime centralisé, modifier profondément la répartition des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales, donner à celles-ci la maîtrise de leur devenir et permettre de rapprocher l'administration des administrés »¹.

De fait, le transfert des fonctions exécutives des représentants de l'État vers les présidents des départements et des régions et la substitution, à la tutelle des préfets sur les collectivités locales, de mécanismes de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire des actes des collectivités locales, ont radicalement modifié les fondements de l'organisation territoriale de la République. Conformément aux objectifs fixés, les nombreux transferts de compétences alors intervenus ont été réalisés dans des domaines de l'action publique touchant directement la vie quotidienne de nos concitoyens.

Quarante ans après les premières lois de décentralisation, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ont souhaité dresser un état des lieux de la situation actuelle et confronter les ambitions initiales de la décentralisation à ses résultats sur le terrain, en termes de services rendus à la population et aux entreprises. Les juridictions financières ont ainsi cherché à illustrer leur analyse institutionnelle et financière de la décentralisation par des exemples concrets, tirés de l'examen de sa mise en œuvre dans quelques domaines d'action publique partagée entre l'État et les collectivités territoriales.

Au terme de cette analyse, il apparaît que les deux premières phases de la décentralisation, de 1982 à 1986 (acte I), puis en 2003 et 2004 (acte II), se sont effectivement traduites par d'importants transferts de compétences et la consécration dans la Constitution des grands principes de la décentralisation. Cependant, notre pays reste encore marqué par une forte tradition centralisatrice qui s'incarne dans la moindre proportion, au regard de nos voisins, des dépenses

¹ Présentation du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, examiné par le Conseil des ministres le 15 juillet 1981.

Conclusion générale

publiques locales au sein du PIB, même si celle-ci a fortement augmenté, et dans l'intervention persistante de l'État dans de nombreux domaines de l'action publique, en dépit de la réduction des moyens humains qu'il déploie dans les territoires. Plusieurs lois sont intervenues depuis 2010, mais l'objectif un temps évoqué de réaliser un « acte III » de la décentralisation, marqué par de nouveaux transferts de compétences, ne s'est finalement pas concrétisé : l'absence de vision consensuelle entre les différents acteurs, l'État comme les différentes catégories de collectivités territoriales et de groupements de communes, n'a pas permis de créer les conditions nécessaires pour progresser dans l'approfondissement de la décentralisation.

Le processus législatif mené depuis 2010 au gré des opportunités et des circonstances a ainsi souffert d'hésitations, de renoncements et de retours en arrière qui ne permettent pas d'en discerner la cohérence d'ensemble. La mise en place des grandes régions a par exemple compromis l'objectif, retenu dans la loi NOTRe du 7 août 2015, d'une dévitalisation progressive du département, au profit des régions et des métropoles. En outre, à la différence de la plupart de ses principaux partenaires européens, la France n'est jamais parvenue à régler de manière satisfaisante la question du maintien d'un très grand nombre de petites communes. Du fait de la clause de compétence générale, ces collectivités auxquelles nos concitoyens restent attachés peuvent

intervenir dans tous les domaines, alors qu'elles ne disposent pas des moyens et de l'expertise techniques pour répondre seules aux défis sociaux et environnementaux auxquels elles doivent faire face. Les formes de groupements de communes se sont certes multipliées et diversifiées pour prendre en charge de très nombreux services, mais sans que les communes diminuent pour autant le niveau de leurs interventions.

En définitive, la situation actuelle se caractérise par une forte intrication des compétences entre un trop grand nombre de niveaux de gestion locale. Cette situation, qui impose la mise en œuvre de mécanismes de coordination complexes, coûteux et souvent insuffisamment efficaces, ne permet pas de s'assurer de l'efficience globale des interventions des acteurs et nuit à la lisibilité de cette organisation par nos concitoyens. Elle ne favorise pas non plus la prise en compte des nouveaux enjeux du développement durable, qui doivent être appréhendés à des échelles géographiques qui ne coïncident pas avec la carte des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État et nécessitent de mobiliser des compétences techniques nouvelles, dont les acteurs locaux sont en partie dépourvus.

La décentralisation s'est également traduite par une sensible augmentation du poids des dépenses locales dans le produit intérieur brut (passé de 8 % en 1980 à plus de 11 % aujourd'hui), sans qu'il soit possible de distinguer la part de cette progression qui a procédé

Conclusion générale

des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, celle qui a résulté des décisions prises par les régions, les départements, les communes et leurs groupements pour améliorer les services rendus à la population et aux entreprises et celle qui s'explique par des choix d'organisation ou de gestion insuffisamment économes.

Parallèlement, l'organisation des services de l'État n'a pas été adaptée pour tenir compte de l'évolution de la carte et des compétences des collectivités territoriales. La mise en place des grandes régions, puis la réaffirmation des départements comme espace naturel d'action entre ces nouvelles collectivités et les groupements de communes, ont déstabilisé les deux modes d'organisation des services déconcentrés de l'État qui, dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), avaient été instaurés aux niveaux régional et départemental. Par ailleurs le choix fait par l'État de faire peser les réductions d'effectifs sur ses services déconcentrés plutôt que sur les administrations centrales des ministères a contribué au désarmement des services techniques et à l'affaiblissement du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire.

Enfin l'évolution de la répartition des ressources des collectivités territoriales, marquée notamment par la suppression d'impôts locaux

et leur remplacement par des parts d'impôts nationaux, a distendu le lien entre contributions aux charges publiques locales et services publics rendus aux usagers. Le financement des collectivités territoriales repose également sur des dotations de l'État dont les effets péréquateurs, indispensables pour réduire les inégalités de ressources et de charges entre collectivités territoriales, sont insuffisants.

**

Ces constats dessinent un panorama d'ensemble insuffisamment propice à l'efficience de la gestion publique locale, à la responsabilisation des acteurs et à l'intelligibilité de la décentralisation. Cette situation n'est ni satisfaisante ni durable. Dans un contexte marqué par l'obligation d'assurer le redressement des comptes publics, auquel les collectivités territoriales et les groupements de communes doivent contribuer, et par la nécessité de rétablir un lien de proximité et de confiance entre le citoyen et le décideur, la tentation de l'immobilisme doit être surmontée.

Dans l'attente d'un exercice, sans doute nécessaire mais difficile à mettre en œuvre à court terme, de révision du partage des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales, dicté par le souci de simplifier le système et responsabiliser les acteurs, il est nécessaire d'activer l'ensemble des leviers disponibles pour approfondir la coopération intercommunale, poursuivre la réduction du nombre de

Conclusion générale

trop petites communes, et renforcer le rôle des collectivités cheffes de file de politiques associant un grand nombre d'intervenants. De même, il faut s'attacher à adapter l'organisation et les modalités de gestion des collectivités territoriales à la diversité des situations locales en recourant davantage aux possibilités de différenciation territoriale et d'expérimentation.

Il s'agit, en somme, de remettre en cohérence l'organisation territoriale, de donner aux acteurs locaux les moyens de mener, dans leurs domaines de compétences, des politiques locales plus efficaces et plus efficientes et, comme le législateur l'avait souhaité lors de la discussion des grandes lois de décentralisation des années 1982 et 1983, de rapprocher l'administration des administrés.