

INSTITUT
MONTAIGNE



Décentralisation : sortons de la confusion

*Repenser l'action publique
dans les territoires*

RAPPORT JANVIER 2016

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - think tank - créé fin 2000 par Claude Bébéar et dirigé par Laurent Bigorgne. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2 % de son budget annuel. En toute indépendance, il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur quatre axes de recherche :

Cohésion sociale (école primaire, enseignement supérieur, emploi des jeunes et des seniors, modernisation du dialogue social, diversité et égalité des chances, logement)

Modernisation de l'action publique (réforme des retraites, justice, santé)

Compétitivité (création d'entreprise, énergie pays émergents, financement des entreprises, propriété intellectuelle, transports)

Finances publiques (fiscalité, protection sociale)

Grâce à ses experts associés (chercheurs, praticiens) et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Il contribue ainsi aux évolutions de la conscience sociale. Ses recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles sont ensuite promues activement auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et les jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



Décentralisation : sortons de la confusion

Repenser l'action publique dans les territoires

SOMMAIRE

PRÉFACE PAR LES PRÉSIDENTS JEAN-PIERRE BALLIGAND ET GILLES CARREZ	3
INTRODUCTION	5
I - LES INCESSANTES TRANSFORMATIONS DE L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DES TERRITOIRES FRANÇAIS	9
Contexte historique de l'organisation territoriale française et originalité de son modèle institutionnel	9
1982, acte I de la décentralisation : consécration des responsabilités locales et première réforme inachevée	10
1992-2003 : la volonté de rationaliser le découpage territorial ou l'émergence paradoxale d'un niveau supplémentaire, l'échelon intercommunal	11
2003-2005, acte II de la décentralisation : l'organisation décentralisée de la République constitutionnalisées ou la fin de la France jacobine ?	11
2005-2015 : le grand soir des territoires : gestation difficile, accouchement impossible ?	11
Nature des compétences des différentes collectivités publiques en 2015	13
Trente ans de décentralisation institutionnelle : l'échec de la rationalisation de l'action publique dans les territoires	20
II - LES ÉVOLUTIONS ET RECOMPOSITIONS DES TERRITOIRES, AUTRE DÉFI DE L'ADAPTATION DE L'ACTION PUBLIQUE	23
Concurrence et polarisation des territoires	23
Égalité et inégalités entre territoires	23
Situation de l'État dans les territoires	26
III - L'IMPACT DES NORMES SUR L'ACTION PUBLIQUE DANS LES TERRITOIRES	29
Contexte d'inflation normative constante, préjudiciable à l'action des collectivités locales et à leurs finances	29
Difficultés d'évaluation globale du coût des normes	30
Évolutions récentes vers la simplification et la limitation de l'inflation normative	32
Impliquer davantage les collectivités territoriales dans la production normative de l'État en systématisant l'évaluation <i>ex post</i> des mesures présentées au CNEN	33
Renforcer le pouvoir réglementaire des collectivités locales pour leur permettre d'adapter la mise en œuvre de nouvelles normes.....	33
Renforcer le pouvoir d'adaptation normative et d'expérimentation des collectivités territoriales	35

IV - LES FINANCES PUBLIQUES DANS LES TERRITOIRES	37
L'évolution très dynamique des finances publiques locales est dépendante des vagues successives de décentralisation mais pas seulement	37
Une évolution croissante des compétences locales, dans un contexte de restrictions budgétaires	40
Mieux associer les collectivités locales à la programmation des finances publiques au plan national	42
Décliner les objectifs de programmation des finances publiques au niveau local	44
Renforcer la règle d'or par l'introduction d'un ratio maximal de dette avec retour pluriannuel au ratio pour les collectivités les plus endettées	45
Permettre la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales	47
Améliorer l'information budgétaire et comptable relative aux collectivités	48
Renforcer la connaissance des finances publiques régionales et des principales politiques publiques dans les territoires	49
V - L'AIDE SOCIALE	51
Contexte politique et contenu des politiques d'aide sociale	51
Diagnostic de la situation actuelle	52
Propositions	55
VI - L'INVESTISSEMENT PUBLIC	59
Pertinence de la préservation de l'investissement public déjà en diminution face aux dépenses de fonctionnement	59
Préserver l'investissement public par des mesures de soutien à l'investissement public local, en concentrant les efforts d'assainissement sur les dépenses de fonctionnement	61
Limitation des cofinancements des investissements publics locaux	62
VII - LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE TERRITORIAL	65
Contexte politique et contenu des politiques de développement économique	65
Diagnostic de la situation actuelle	69
Propositions	70
VIII - L'EMPLOI ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	73
Contexte politique et nature des politiques d'emploi et de formation professionnelle.....	73
Diagnostic de la situation actuelle	73
Propositions	77
IX - L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL ET L'APPRENTISSAGE	81
Contexte politique et nature des politiques	81
Diagnostic de la situation actuelle	81
Propositions	87
CONCLUSION	91
PROPOSITIONS	93
REMERCIEMENTS	101

PRÉFACE

L'organisation décentralisée de notre République a été conçue au service d'un objectif principal : mettre en œuvre l'action publique au plus proche des territoires, et donc des citoyens, pour la rendre plus intelligente, plus légitime et plus efficace.

Cette grande et vertueuse ambition a donné lieu à une longue série de réformes depuis plus de trente ans, largement prolongée en 2015, et à des débats plus nombreux encore. Cependant, ceux-ci ont trop souvent été confisqués et réduits à des considérations techniques.

Parce que nous croyons en ce projet, nous croyons que ce débat doit être politique et sociétal. Parce qu'il doit apporter une réponse forte et cohérente aux attentes légitimes de l'ensemble des Français. Parce qu'il doit – enfin ! – mettre en regard les moyens mis au service d'une politique et le service rendu par cette politique, à une époque où la rationalisation de la dépense publique est un impératif absolu.

Ce projet doit pour cela être porté avec lucidité et responsabilité par les collectivités territoriales, les élus locaux et l'ensemble des responsables politiques : lucidité face au bilan de la décentralisation et à ses défaillances persistantes, responsabilité devant les citoyens, qui sont à la fois les destinataires des politiques publiques, les usagers des services publics, mais aussi ceux qui les financent. Responsabilité également face à l'indispensable maîtrise des comptes publics, à laquelle les collectivités locales doivent prendre toute leur part.

L'État doit lui aussi prendre sa part, notamment en associant de façon bien plus étroite les collectivités à l'élaboration de la norme et en libérant les possibilités d'initiative et d'expérimentation locales. La décentralisation ne pourra être heureuse qu'à ces conditions.

Pour animer utilement ce débat et l'alimenter en pistes d'actions concrètes, nous avons choisi de conduire, ensemble et avec l'Institut Montaigne, la réflexion dont ce rapport est le fruit. Notre démarche a été guidée par une approche pragmatique, par laquelle nous avons cherché à répondre à une question simple en apparence mais laissée en suspens jusqu'alors : quel échelon territorial apparaît le plus pertinent dans la mise en œuvre de chacune des principales politiques publiques conduites à l'échelle des territoires ?

Pour y répondre, il nous a paru indispensable de ne pas faire des enjeux institutionnels, qui ont accaparé les débats, l'axe de nos travaux. Cependant plutôt que d'appuyer notre raisonnement sur un examen complet et un diagnostic solide de la mise en œuvre effective de quelques grandes politiques publiques, loin des postures idéologiques. Ce travail aboutit ainsi à des propositions concrètes qui poursuivent un seul objectif : une efficacité, une efficacité et une légitimité renforcée pour l'action publique dans les territoires.

C'est à ces conditions que la décentralisation redeviendra un puissant levier d'efficacité et de développement pour les politiques publiques de notre pays.

Jean-Pierre Balligand

Gilles Carrez

Pierre-François Gouiffès a été rapporteur général du groupe de travail
aux côtés de Nathalie Bakhache et de Michaël Sibilleau.

INTRODUCTION

Alors qu'une nouvelle étape de la réforme territoriale vient de s'achever *via* la loi dite « NOTRe » portant nouvelle organisation territoriale de la République, dernier avatar d'un incessant processus de réformes territoriales initié au début des années 80 (douze lois majeures en trente-cinq ans), l'Institut Montaigne propose une lecture nouvelle de la décentralisation et de l'action publique dans les territoires.

Sans juger *a priori* la réalité des bénéfices attendus par les dernières lois d'organisation territoriale, ces dernières ne nous semblent pas en mesure de bouleverser la nature du constat qui peut être dressé sur l'ensemble de la réforme territoriale ; lequel est très largement un constat d'échec.

Échec du découpage territorial tout d'abord, qui voit se superposer une quantité d'échelons aux périmètres d'action aussi peu viables que difficilement lisibles. Ni la réforme de la carte régionale, ni l'entrée en vigueur des métropoles n'ont éclairci un paysage administratif bien trop éclaté. Au contraire, ces réformes n'ont fait que complexifier l'organisation territoriale en rajoutant de nouvelles structures sans remettre en cause les plus anciennes. Il en découle le « mille-feuille territorial » hexagonal, unique en Europe, résultat comme manifestation tangible de l'absence de vision politique dans la délégation de compétences aux territoires.

Échec financier ensuite, puisque la situation des comptes des collectivités territoriales, même si elle est pour des raisons structurelles moins dégradée que celle de l'État, s'est continûment détériorée au cours du temps. C'est en effet au sein des administrations publiques locales que les progressions de dépenses ont été les plus rapides ces dernières décennies. Les compétences et les moyens afférents qui leur ont été transférés par l'État ne l'expliquent qu'en partie. Elles ont aussi profité, au-delà de ces nouvelles missions, de la prodigalité de l'État en matière de dotations et des pouvoirs qui leur ont été donnés sur la fiscalité locale. Cette trajectoire les engage aujourd'hui dans une impasse : l'État réduit les dotations qu'il verse, le levier fiscal ne peut plus être mobilisé et c'est l'investissement qui est le premier à en payer le prix dans les collectivités, alors que leurs dépenses de fonctionnement demeurent très dynamiques.

Échec politique et de gouvernance enfin. Les collectivités ne sont presque jamais associées à l'organisation globale des politiques publiques ni à l'élaboration de la norme, qui régit pourtant l'ensemble de leurs actions. Leur pouvoir d'expérimentation, constitutionnalisé en 2004, est dans les faits largement resté lettre morte. L'efficacité et l'efficience des politiques publiques en souffrent beaucoup. Enfin, l'organisation décentralisée de la République mise en exergue dans la Constitution n'empêche pas la France de demeurer, et de loin, le grand pays européen le plus centralisé.

Comment dépasser ces échecs ? Comment construire, dans le contexte politique et financier que nous connaissons, une décentralisation réussie, efficace et aux objectifs réellement partagés par toutes les parties prenantes ?

C'est tout l'objet de la réflexion que nous avons conduite avec des responsables politiques, des élus nationaux et locaux, des membres des administrations territoriales et des services déconcentrés de l'État, des universitaires ainsi que des représentants des entreprises et de la société civile.

Pour y répondre, nous avons adopté une démarche résolument empirique. Il a pour cela fallu s'affranchir de la seule analyse institutionnelle, trop souvent centrée sur la revue juridique de la répartition des compétences entre administrations. Il nous a semblé que, pour remédier aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de quelques politiques publiques emblématiques, il était impératif de commencer par l'analyse concrète de la mise en œuvre des politiques publiques.

Nous avons d'abord recensé l'ensemble des acteurs publics impliqués localement dans la mise en œuvre de ces politiques publiques, ainsi que leurs moyens d'action. Le tableau ainsi dressé met en lumière une situation quasi systématique de concurrence, sur un même territoire, d'un nombre important d'acteurs publics au service de la même politique publique. La profusion d'acteurs n'empêche pas de constater l'absence ou la faiblesse de données, même simples, sur les coûts et les impacts de ces politiques dans les territoires.

Le travail s'est concentré sur certaines des politiques qui souffrent particulièrement d'éclatement, d'enchevêtrement et de complexité : l'aide sociale, l'investissement public, le développement économique territorial, l'emploi et la formation professionnelle, enfin l'apprentissage et l'enseignement professionnel.

Cette approche thématique nourrit une approche transversale, centrée sur les enjeux d'élaboration de la norme, de maîtrise des comptes publics et de maintien de l'investissement. L'une innerve constamment l'autre : le cadre et les conditions nécessaires à la conduite efficace d'une politique publique donnée sont définis par l'analyse de ces problématiques transverses.

L'ensemble des recommandations que notre rapport formule se fonde sur le diagnostic et l'évaluation, qui doivent prévaloir sur les considérations politiques et les postures idéologiques.

Ces propositions poursuivent trois objectifs principaux :

- la rationalisation de la mise en œuvre des principales politiques publiques à l'échelle locale, au service de la meilleure organisation des différents acteurs entre eux et de la simplification des dispositifs ;

- la meilleure répartition du pouvoir normatif, intégrant davantage les collectivités *via* la capacité d'expérimentation et d'adaptation dans les territoires, l'évaluation systématisée de l'impact des normes et l'augmentation des compétences règlementaires des collectivités, à un niveau se rapprochant de celui de l'État dans leurs champs de compétences ;
- le redressement des finances publiques locales, en maîtrisant les dépenses de fonctionnement et en préservant l'investissement lorsqu'il aura été jugé objectivement opportun.

Une nouvelle page du processus de décentralisation vient de se tourner. Les voies d'amélioration devront relever désormais d'une logique nouvelle, qui doit avoir pour instrument et pour horizon l'efficacité de l'action publique et la qualité du service rendu aux citoyens.

LES INCESSANTES TRANSFORMATIONS DE L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DES TERRITOIRES FRANÇAIS

Contexte historique de l'organisation territoriale française et originalité de son modèle institutionnel

L'État français s'est construit par un profond mouvement de centralisation, qu'on le fasse remonter au haut Moyen-Âge, au XV^e siècle ou à la Révolution Française. La prééminence dans tous les domaines du gouvernement central sur les pouvoirs des provinces, puis des départements, a constitué jusqu'à récemment une constante de son histoire institutionnelle. Toute volonté de répartir le pouvoir à d'autres niveaux, soit pour des motifs politiques soit pour des raisons d'efficacité et d'économie, doit s'envisager à cette aune.

Au mois de mars 1968, le Général de Gaulle prononce cette phrase prémonitrice : « *L'évolution générale porte en effet notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation qui lui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité [...] ne s'impose plus désormais pour assurer la cohésion nationale* ». La France n'a alors pas encore fait le choix de la décentralisation et l'échec du référendum de 1969, sur la régionalisation et la réforme du Sénat pour représenter les collectivités, amènera de Gaulle à quitter le pouvoir.

Il faut passer les ères Pompidou (loi Marcellin de 1971 sur les fusions de communes très faiblement mise en œuvre) et surtout Giscard d'Estaing (rapport Guichard, de 1976, puis projet de loi Bonnet de 1978) pour que le mouvement de décentralisation s'enclenche, les lois de décentralisation ayant par essence vocation à organiser la dévolution aux collectivités territoriales des compétences de l'État.

La France esquisse à chaque réforme une perspective qu'elle n'achève pas, additionnant les échelons et les intervenants de l'action, diluant les responsabilités. Les collectivités ne sont pas associées, autrement que par la tradition du cumul des mandats des parlementaires, à l'élaboration des différentes réformes de décentralisation et plus généralement aux différentes réformes territoriales. Il laisse aujourd'hui la France au milieu du gué d'un État centralisé qui n'a pas fait ses choix.

« *Bien différente de la vertu, dont on a dit qu'elle est louée et qu'elle meurt de froid, la centralisation est fort critiquée et elle prospère.* » : cette phrase de Charles Rémusat en 1860 dans *La Revue des deux mondes* reste criante de vérité. Cependant, la maladie dont il est question est moins la centralisation que l'organisation émiettée et stratifiée de nos territoires. Trente ans de décentralisation ont échoué à rationaliser les découpages institutionnels, à organiser les

compétences des différents acteurs et à accroître l'efficacité de l'action publique dans les territoires.

Sont donc décrites ci-dessous les principales évolutions de l'organisation institutionnelle dans les territoires durant les trente-cinq dernières années.

1982, acte I de la décentralisation : consécration des responsabilités locales et première réforme inachevée

Ce que l'on appelle désormais l'acte I de la décentralisation est l'œuvre collective du Président de la République François Mitterrand, du Premier ministre Pierre Mauroy et du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation Gaston Defferre. Concrétisant la volonté décentralisatrice issue des réflexions de la décennie précédente, ce premier acte de la décentralisation est un moment crucial pour les politiques territoriales françaises. Et ce d'autant plus que l'esprit du projet de loi initial sera bien davantage respecté que lors des périodes ultérieures de travaux politiques et parlementaires sur les territoires.

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ainsi que la quarantaine de lois et les 300 décrets pris entre 1981 et 1986 transfèrent des compétences du niveau étatique au niveau local :

- la région devient une collectivité locale alors qu'elle n'était qu'un établissement public ;
- une autorité exécutive est conférée au département et à la région pour la première fois ;
- des compétences propres sont transférées à chacune des collectivités (notamment l'urbanisme aux maires) ;
- le contrôle des actes des collectivités par le représentant de l'État n'existe plus qu'*a posteriori* ;
- l'autonomie financière est accrue par la création d'impôts supplémentaires et la possibilité pour les collectivités d'en voter les taux.

Cette réforme, si elle consacre une forme de consensus autour de la décentralisation, est déjà critiquée pour ses insuffisances et désignée comme un non-choix institutionnel :

- les collectivités disposent de peu d'autonomie financière alors que les compétences sont transférées ;
- la volonté d'aboutir à des blocs de compétences cohérents par collectivité est mise à mal par le partage des domaines d'action, comme l'enseignement et les transports, entre différents niveaux, ou la consécration de la clause de compétence générale qui existait pour les communes depuis la loi municipale de 1884 ;
- le nombre des échelons existants n'est pas modifié.

Ces lois dites « Defferre » ouvrent trente années de réformes territoriales sans que jamais une organisation équilibrée et efficace ne soit trouvée.

1992-2003 : la volonté de rationaliser le découpage territorial ou l'émergence paradoxale d'un niveau supplémentaire, l'échelon intercommunal

La recherche d'une efficacité accrue de l'action publique conduit à repenser le découpage communal pléthorique et à rechercher un niveau optimal de l'administration de proximité à travers l'intercommunalité :

- la loi du 6 février 1992 relative à l'Administration territoriale de la République (ATR, loi Joxe-Marchand) crée les structures de coopération intercommunale, les communautés de communes et les communautés de villes, ces dernières étant ensuite supprimées par la loi Chevènement de 1999 ;
- la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement) vise à conforter l'échelon intercommunal, qu'elle organise en trois grands types d'intercommunalités structurant les regroupements de communes jusqu'à aujourd'hui : la communauté d'agglomération, la communauté urbaine et la communauté de communes ;
- la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite « SRU », place l'agglomération au cœur des politiques d'aménagement.

L'incitation au regroupement des communes en structures intercommunales sera parachevée avec la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, qui donne jusqu'au 1^{er} janvier 2014 à toutes les communes pour se regrouper dans de telles structures. Si aujourd'hui la quasi-totalité des communes appartient à une structure intercommunale, les échelons se sont en grande partie superposés et le nombre des intervenants a crû sans qu'ait lieu une véritable rationalisation, manquant ainsi l'objectif initial.

2003-2005, acte II de la décentralisation : l'organisation décentralisée de la République constitutionnalisée ou la fin de la France jacobine ?

L'acte II de la décentralisation est porté par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin. Appuyant sa démarche sur une consultation assez large, il doit abandonner certaines ambitions initiales, notamment quant au rôle de chef de file des politiques économiques dévolu aux régions¹.

¹ Ce rôle confié à la région en matière de développement économique figurait ainsi dans l'article 1 du projet de loi initial de la loi devenue la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales : « *Sans préjudice des missions incombant à l'État, la région exerce, dans son ressort, la responsabilité du développement économique. À cet effet, elle assure la coordination des actions économiques des collectivités territoriales.* » dont la rédaction votée renvoie à de la simple coordination régionale.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

Cette loi marque une rupture symbolique en consacrant le principe de l'organisation décentralisée de la République à l'article 1 de la Constitution. Les collectivités locales prennent l'appellation de collectivités territoriales avec des pouvoirs accrus et clarifiés.

La loi constitutionnelle ouvre la possibilité de l'expérimentation législative, formalise la notion de chef de file, permet le recours au référendum d'initiative locale et rénove l'organisation des finances locales. Les lois organiques d'août 2003 puis de juillet et août 2004 mettent en œuvre ces évolutions.

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

À chaque niveau est transféré de nouveaux domaines de compétences : la région est renforcée dans son rôle de pilotage économique et le département se trouve en pointe dans le domaine de l'aide sociale.

La loi prévoit le financement des transferts de compétences en privilégiant les ressources fiscales par transferts d'impôts et l'attribution aux collectivités des personnels de l'État correspondant aux missions transférées.

Cette dernière réforme pouvait ouvrir la perspective d'une répartition optimale des compétences et d'une efficience accrue de l'action publique. Cependant, sa mise en œuvre génère de nombreuses déceptions :

- les collectivités estiment que les moyens transférés n'ont pas suivi l'augmentation des coûts des compétences ;
- le principe de l'autonomie locale paraît avoir donné naissance à deux camps antagonistes que sont l'État et les collectivités autour des questions des moyens et des résultats de l'action publique ;
- sur chaque domaine de compétence, l'ensemble des échelons est amené, en droit ou en pratique, à intervenir *via* la clause de compétence générale et les cofinancements associés.

Le résultat final, constaté par la Cour des comptes comme par d'autres observateurs, est l'inflation des recrutements de personnels et des dépenses publiques, les interventions concurrentes des différents niveaux, les lourdeurs et les coûts de transaction induits par le nombre des échelons et la répartition des compétences. Le processus de décentralisation n'atteint pas les objectifs d'efficience, de lisibilité et de légitimité de l'action publique qui lui étaient initialement dévolus.

2005-2015 : le grand soir des territoires : gestation difficile, accouchement impossible ?

Une décennie de réflexion et de débats

Lorsque le Président de la République Nicolas Sarkozy s'empare de la question de la décentralisation en 2010, la pause législative en la matière a duré sept années, au cours desquelles le débat a été particulièrement intense sur ces questions. Le constat est quasi unanime de l'inefficacité de l'organisation territoriale française, aggravé par le contexte économique et social :

- la crise budgétaire pose avec acuité la question de la dépense publique ;
- la crise économique souligne les enjeux de l'efficacité de l'action publique, du développement économique et de l'attractivité territoriale ;
- le désenchantement démocratique soulève les problèmes de la dilution des responsabilités politiques, de la lisibilité des procédures et de la transparence de l'action publique ;
- la réflexion sur le périmètre de l'action publique et le phénomène européen amène une confrontation entre une gouvernance supranationale et une gouvernance infranationale ; elle rend fondamentale la notion de subsidiarité : qui incarne l'intérêt général de l'État et des collectivités ? Quel est l'échelon pertinent de l'action ?

La décennie 2005-2015 est celle des rapports, portés par des personnalités reconnues et donc à forte publicité, mais faiblement suivis d'effet : rapports de la Cour des comptes en 2005, de la Commission Attali en 2008, du Comité Balladur en 2009, rapport Malvy-Lambert en 2014 (liste non exhaustive). De grandes thématiques s'inscrivent dans le débat public en matière d'organisation territoriale sans qu'elles ne soient tranchées par les gouvernements :

- la suppression d'un échelon (le département étant le plus souvent proposé) ;
- le nombre des communes et la question de la taille critique de l'échelon de proximité, l'enchevêtrement avec les intercommunalités ;
- l'enjeu de la métropolisation ;
- la complexité de la fiscalité locale ;
- la faible autonomie financière des collectivités.

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et sa remise en cause après 2012 : un pas en avant, deux pas en arrière, mais dans quelle direction ?

La loi du 16 décembre 2010 visait à rationaliser l'organisation des différents échelons et le nombre des collectivités dans un but d'efficacité et d'économies budgétaires. Elle aboutit à un compromis entre cet objectif et le double maintien du département et de la région :

- elle crée le conseiller territorial, commun à la région et au département ;
- elle prévoit la spécialisation des compétences du département et de la région et supprime la clause générale de compétence pour ces derniers ;

- elle permet des regroupements de communes en communes nouvelles et prévoit la couverture généralisée du territoire par des structures intercommunales au 1^{er} juin 2013 ;
- elle crée les métropoles, nouvel échelon intercommunal pour les zones urbaines de plus de 500 000 habitants ;
- elle prévoit l'élection au suffrage universel direct des délégués des communes au sein des conseils intercommunaux.

Cette loi prolonge les textes antérieurs des vingt années précédentes *via* la confirmation du mouvement d'intercommunalité, tout en reconnaissant le processus de métropolisation et ouvrant la voie à la fusion département-région à travers les enjeux de gouvernance et la création du conseiller territorial. Cette loi tendait-elle vers plus de décentralisation ou vers une recentralisation ? Le dispositif concomitant de suppression de la taxe professionnelle, par la loi de finances pour 2010, voit s'affaiblir une part de l'autonomie financière des collectivités. En outre, le rôle du Préfet dans la réforme de l'intercommunalité semble signifier un affaiblissement de celui des élus locaux². Enfin, le contexte des finances publiques laisse craindre des marges de manœuvre réduites sur les compétences transférées comme sur les cœurs de métier de chacun des niveaux d'administration.

Comme pour prolonger ce positionnement incertain de la loi de 2010 dans l'histoire récente de la décentralisation, l'alternance politique est revenue sur plusieurs des réformes introduites, notamment la création du conseiller territorial et la suppression de la clause générale de compétence des départements et régions.

Carte régionale, MAPTAM, NOTRe... Navigation à vue pour les territoires ?

La France connaît depuis l'alternance de 2012 des réformes multiples de l'organisation territoriale, François Hollande ayant ainsi déclaré lors de son discours d'investiture du 15 mai 2012 « *je crois en la démocratie locale et j'entends la revivifier par un nouvel acte de décentralisation susceptible de donner des libertés nouvelles pour le développement de nos territoires* ». Cependant, la finalité poursuivie par l'exécutif en la matière couvre de nombreux enjeux – gouvernance électorale des territoires, fait métropolitain, regroupement régional – mais n'inclut finalement aucune impulsion de décentralisation comparable aux actes de 1982 et 2003, au sens de dévolutions nouvelles de pouvoirs antérieurement exercés par l'État.

Les loi organique et loi ordinaire du 17 mai 2013 relatives à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, suppriment le conseiller territorial prévu par la loi du 16 décembre 2010, prévoient que les conseils généraux et leurs conseillers deviennent des conseils

² Concernant le développement de l'intercommunalité, celui-ci est passé par plusieurs phases quant aux poids respectifs de l'incitation des maires et de la contrainte de l'État sur les communes : impact fort des incitations financières à l'époque des schémas départementaux de coopération intercommunale-SDCI suite à la loi Chevènement de 1999 sur la décennies 2000-2010, retour ensuite à davantage de contrainte de la part de l'Etat avec volonté de faire grossir les intercommunalités.

départementaux, modifient les modes de scrutin pour les conseils départementaux et municipaux, réforment la désignation des conseillers des intercommunalités et, enfin, organisent le dense calendrier électoral de 2014 et 2015.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM », a d'abord pour vocation de clarifier l'exercice des différentes compétences décentralisées : elle crée des chefs de file pour chaque politique et instaure les conférences territoriales de l'action publique, instances de concertation entre les autorités décisionnaires locales. En outre, elle rétablit la clause générale de compétence qui, conformément à la loi du 16 décembre 2010, devait disparaître en janvier 2015 pour les départements et les régions. Le troisième volet important de cette loi est la réforme du statut des métropoles et son extension aux agglomérations de plus de 400 000 habitants. Cependant, cette loi reflète bien l'indécision et l'illisibilité de la réforme territoriale ; la clause générale de compétence est rétablie dès 2015, le débat sur les différents niveaux de collectivités est relancé et les régions redécoupées, sans qu'à aucun moment le « *Big Bang territorial* » annoncé par François Hollande ne voit le jour.

La loi organique du 14 février 2014, interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, et la loi ordinaire rendent impossible l'exercice simultané d'un mandat de parlementaire et d'un mandat exécutif local à compter de 2017. Cette réforme répond à un questionnement ancien sur la compatibilité de ces mandats : absentéisme, conflits d'intérêts, appauvrissement de la classe politique, etc.

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral redécoupe la carte des régions de France métropolitaine en opérant des fusions entre les 22 régions existantes. Elles forment désormais 13 nouvelles régions. Le gouvernement opère une réforme en demi-teinte : le nombre des niveaux de collectivités est conservé, le projet pourtant explicite de suppression du département à l'horizon 2020 est de facto enterré, les situations sociales, économiques et démographiques des nouvelles régions sont hétérogènes etc.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite, « NOTRe » est, après la loi MAPTAM et la loi relative aux régions, le troisième volet du triptyque de la réforme territoriale de la présidence de François Hollande. Elle se veut celle de la répartition des compétences pour plus de lisibilité et d'efficacité. Ainsi, elle revient sur une disposition de la loi MAPTAM et supprime partiellement la clause générale de compétence. Pour ce qui concerne la répartition des compétences, le résultat issu des débats parlementaires et des compromis politiques est en demi-teinte. La région est renforcée, *via* un schéma prescriptif, dans son rôle en matière de développement économique, domaine dans lequel elle devra articuler son action avec celle des métropoles ; elle gagne une partie du volet transports ; le seuil de formation d'une intercommunalité à fiscalité propre est relevé ; les métropoles reçoivent

de nouvelles compétences. Cependant, cette loi échoue sur plusieurs objectifs initiaux : le premier, énoncé dans le discours de politique générale du Premier ministre Manuel Valls, le 8 avril 2014, puis écarté, concerne la suppression du département ou son repositionnement en termes de compétences, le second est l'élection des conseillers des intercommunalités au suffrage universel direct, le troisième est l'installation du Haut conseil des territoires, qui aurait été la seule instance permettant d'institutionnaliser le dialogue et la coopération entre les organismes centraux et les instances territoriales à l'heure de la fin du cumul des mandats. Enfin, les questions de la réalisation d'économies en lien avec l'augmentation de la taille des régions et l'articulation entre régions et métropoles dans le champ du développement économique ne sont pas résolues.

Nature des compétences des différentes collectivités publiques en 2016

Tableau explicatif^{3,4}

	Région	Département	EPCI	Commune	État
Formation professionnelle, apprentissage	Définition de la politique régionale et mise en œuvre				Définition de la politique nationale et mise en œuvre pour certains publics
Enseignement	Lycées (bâtiments, TOS ⁴)	Collèges (bâtiments, TOS ⁴)	Transfert vers les EPCI possible	Écoles (bâtiments)	Universités (bâtiments, personnel)
					Politique éducative
	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, archives)	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	Transfert vers les EPCI possible	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives)
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs			Transfert vers les EPCI encouragé	Enfance (crèches, centres de loisirs)	
	Sport : subventions, accueil au minimum d'un centre de ressources, d'expertises et de performance sportives (Creps)		Transfert vers les EPCI possible	Sport (équipements et subventions)	Sport (formation, subventions)
	Tourisme			Tourisme	Tourisme
Action sociale et médico-sociale		Organisation (PMI, ASE ⁴) et prestations (RSA, APA ⁴)		Action sociale facultative (CCAS ⁴)	Organisation et prestations (AAH, CHRS)*
Urbanisme			SCOT⁴	PLU ⁴ , permis de construire, ZAC ⁴	PIG ⁴ , OIN ⁴ , DTA ⁴

³ Source : tableau actualisé du rapport du Comité pour la réforme des collectivités territoriales, présidé par Édouard Balladur, Il est temps de décider, rapport remis au Président de la République le 5 mars 2009, La Documentation française/Fayard, p. 31.

	Région	Département	EPCI	Commune	État
Aménagement du territoire	Élaboration du schéma régional d'aménagement et du développement durable du territoire (SRADDT) sauf Île-de-France et outre-mer. Supervision des zones d'activité, des grands équipements	Schéma régional (avis, approbation)	Schéma régional (avis, approbation)	Schéma régional (avis, approbation)	Politique d'ATR ⁴
		Espaces naturels Parcs régionaux		Espaces naturels Parcs nationaux	CPER ⁴
Environnement	Eau (participation au SDAGE ⁴)	Déchets (plan départemental)	Déchets (collecte, traitement)	<i>Transfert loi NOTRE</i>	Eau (police, SDAGE ⁴)
		Eau (participation au SDAGE ⁴)	Eau (distribution, assainissement)		
Grands équipements	Ports fluviaux	Ports maritimes, de commerce et de pêche	Transfert vers les EPCI possible	Ports de plaisance	Ports autonomes et d'intérêt national
		Aérodromes		Aérodromes	Voies navigables Aérodromes
Voies	Schéma régional Transports ferroviaires régionaux	Voies départementales		Voies communales	Voies nationales
		Chef de file de l'intermodalité (loi MAPTAM), transports routiers non urbains, participation au financement des axes routiers constituant des voies d'intérêt national.			
Communication	Transports routiers et scolaires hors milieu urbain Gestion des réseaux	Gestion des réseaux		Gestion des réseaux	Réglementation

	Région	Département	EPCI	Commune	État
Logement et habitat	Financement	Financement, parc et aides (FSL ⁴) plan et office de l'habitat		Financement, parc et aides, PLH ⁴	Politique nationale de logement
Développement économique	Aides directes et indirectes. Rôle de pilotage renforcé : création du SDREII (schéma régional de développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation en concertation avec les EPCI et les métropoles. Aides aux entreprises.		Aides indirectes, foncier et immobilier d'entreprises	Aides indirectes	Politique économique
Emploi	Service d'accompagnement vers l'emploi sans toucher aux prérogatives de Pôle emploi (Etat)				Mise en œuvre politique nationale
Sécurité		Circulation	Transfert vers les EPCI encouragé	Police municipale	Police générale et polices spéciales
		Prévention de la délinquance		Circulation et stationnement	
		Incendie et secours		Prévention de la délinquance	
		MÉTROPOLIS : elles cumulent des compétences des communes, des EPCI et des départements			

⁴ Acronymes : AAH : allocation d'adulte handicapé ; APA : allocation personnalisée d'autonomie ; ASE : aide sociale à l'enfance, CCAS : centre communal d'action sociale ; CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale ; CPER : contrat de projet Etat /région ; DTA : directive territoriale d'aménagement ; FSL : fonds de solidarité pour le logement ; OIN : opérations d'intérêt national ; PIG : projet d'intérêt général ; PLH : programme local de l'habitat ; PLU : plan local d'urbanisme ; PMI : protection maternelle et infantile ; PMI devenu RSA : revenu de solidarité active ; SCOT : schéma de cohérence territoriale ; SDAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux ; TOS : personnels ouvriers, techniciens et de service ; ZAC : zone d'aménagement concerté.

Trente ans de décentralisation institutionnelle : l'échec de la rationalisation de l'action publique dans les territoires

Un éclatement singulier des niveaux d'administration et un empiement inédit de structures

La France est aujourd'hui un État unitaire, historiquement jacobin, à l'organisation largement mais pas efficacement décentralisée, bien que le terme soit au fronton de la Constitution.

Elle détient par ailleurs le record absolu du nombre de collectivités territoriales dans l'Union européenne (36 670) ; le nombre d'habitants par commune le plus bas (1 737) ; le ratio de collectivités pour 1 000 habitants le plus élevé (0,58).

Le mal français de la réforme territoriale, souvent strictement assimilée à la décentralisation des compétences, est de contourner la problématique du nombre de structures et de l'incohérence de l'organisation territoriale sans jamais remettre en cause l'état antérieur. Aussi jacobins qu'attachés à leurs représentations locales et à la notion de proximité, les Français, ou leurs gouvernants et représentants, se refusent radicalement à ce que serait un *schumpetérisme* institutionnel ; un processus de destruction créatrice pour le renouvellement des structures existantes.

C'est cette option forte que n'a pas prise le Président de la République avec le découpage des régions et la loi NOTRe, qui préserve chaque niveau et prolonge l'enchevêtrement des compétences aggravé par chacune des réformes récentes. Ainsi sont créées des structures hybrides, « a-démocratiques », générant une distorsion entre le lieu où se trouvent les moyens juridiques et matériels de l'action et celui de l'action efficace et du contrôle démocratique.

L'aboutissement de l'ensemble de ces processus est une organisation institutionnelle en six niveaux qui additionne les trois structures nouvelles aux trois anciennes et dilue la visibilité de l'exercice du pouvoir. Elle pose la question cruciale de la légitimité, construite autant par la source du pouvoir que par les résultats perçus par les citoyens.

Structures historiques	Structures récentes
Communes	Intercommunalité / Agglomération / Métropole
Département	Région
État	Europe

L'effectivité de la décentralisation à la française

Avec le processus de décentralisation décrit plus haut, la France a donné à ses communes, à ses départements et à ses régions plus de pouvoir dans la mise en place et l'exécution de politiques publiques (entretien de la voirie, gestion des écoles, collèges et lycées, etc.), et le principe de libre

administration des collectivités territoriales s'est vu donner un cadre constitutionnel par le second acte de décentralisation.

Cependant, ce principe semble dans les faits significativement limité et pourrait même pour partie relever d'un mythe républicain. Deux constats appuient cette hypothèse : l'importance des dotations étatiques dans les ressources des collectivités, d'une part, le maintien d'un très fort contrôle de l'État sur la production normative, d'autre part.

Ainsi le ratio des dépenses des administrations locales sur le PIB reste parmi les plus faibles : 11,8 % en France, contre 15,8 % pour l'Union européenne à 28, 21,7 % pour l'Espagne, 20,8 % pour l'Allemagne, 14,7 % pour l'Italie. Seul le Royaume-Uni est plus bas à 11,1 %⁵, tandis que les prélèvements obligatoires collectés directement par les collectivités territoriales ne représentent que 6 % du PIB français et la moitié de leurs recettes (voir ci-après).

De même, et c'est peut-être l'une des manifestations les plus fortes de ce centralisme historique français, la participation des collectivités au pouvoir législatif et à l'élaboration de la norme est quasi nulle, son seul vecteur actuel, à savoir la tradition du cumul des mandats des parlementaires nationaux, semble être voué à disparaître. Géraldine Chavier, professeure de droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, évoque par ailleurs une « *recentralisation par l'encadrement normatif des compétences locales* »⁶.

Finalement, les actes de décentralisation de 1982 et de 2003 n'ont pas changé le regard des observateurs extérieurs sur le caractère encore fortement centralisé de la France. L'OCDE indique ainsi dans un rapport de 2007 que « *la France reste un pays relativement centralisé. L'État garde une responsabilité entière dans relativement peu de domaines, la défense, la politique extérieure, et les retraites par exemple mais il les partage dans beaucoup d'autres avec les collectivités territoriales, gardant souvent un rôle important* ».

De même, l'institut économique suisse BAK Basel a calculé, en 2009, pour l'Assemblée des régions d'Europe, un indice de décentralisation pour tous les pays européens ; la décentralisation étant définie comme la somme des compétences des juridictions infranationales. Cet indice qui analyse tant les compétences financières que la décentralisation des décisions place la France en-dessous de la moyenne européenne. Surtout, la France apparaît comme le plus centralisé des six grands pays européens : l'Allemagne, de loin le grand pays le plus décentralisé, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la Pologne. Or, l'étude tend à prouver que l'efficacité et l'efficacité de l'action publique et, par conséquent, les résultats économiques des pays observés, sont positivement corrélés au degré de décentralisation.

⁵ Données Eurostat.

⁶ Géraldine Chavier, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, LGDJ 2011.

LES ÉVOLUTIONS ET RECOMPOSITIONS DES TERRITOIRES, AUTRE DÉFI DE L'ADAPTATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Les considérations précédentes relatives au cadre général de l'action publique dans les territoires (cadre institutionnel, finances publiques, normes) ne peuvent s'abstraire de ce qui constitue la vie même de ces territoires. L'objectif premier de ces réflexions est de dessiner des cadres qui permettent à l'action publique, qu'elle soit locale ou nationale, de contribuer au mieux au bien-être des populations. Il s'agit de la compétitivité au sens donné par l'Union européenne : la capacité à améliorer durablement le niveau de vie des habitants et à procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale.

Les tendances et faits ici définis structurent le débat public sur les territoires.

Concurrence et polarisation des territoires

Concurrence-émulation entre territoires

La mobilité des personnes et des biens comme la masse d'informations disponibles se sont fortement accrues. Les territoires sont mis en concurrence à une échelle toujours davantage élargie. À l'heure de la mondialisation, cette concurrence se joue certes à l'échelle infranationale mais aussi, et de plus en plus, à une échelle supranationale. La conscience de cette tendance est forte chez les élus. Ainsi, il est vital, notamment pour les métropoles, d'attirer les « *classes créatives* », concept inventé par l'universitaire américain Richard Florida. Les autorités locales mais aussi les acteurs socio-professionnels et privés se mobilisent pour attirer des entreprises à forte valeur ajoutée et des cadres exigeants *via* des investissements appropriés : aménagement urbain, centre-ville, culture, embellissement du cadre de vie, etc.

Aujourd'hui, cette concurrence est la plus forte au niveau de la métropole et de la région. Les politiques publiques doivent en outre tenir compte d'inégalités de fait : certains territoires disposent *a priori* d'éléments structurels favorables et d'avantages compétitifs ; certains territoires, tels que la Vendée, par exemple, présentent une bonne performance économique sans que l'action publique en soit le facteur explicatif dominant.

Le fait régional et ses limites

On assiste depuis plusieurs décennies à l'émergence du fait régional, à l'instar de la majorité des pays occidentaux, ce phénomène ayant été identifié par de nombreux géographes⁷.

⁷ Voir notamment Mario Polèse, Richard Shearmur et Laurent Terral, *La France avantagée, Paris et la nouvelle économie des régions*, Odile Jacob, 2014.

Toutefois, le mouvement français vers la régionalisation, mis en exergue par le général de Gaulle dès 1969, n'induit pas l'affaiblissement et encore moins la disparition de l'institution départementale ; à l'instar de la combinaison entre la loi NOTRe réduisant le nombre de régions métropolitaines de 22 à 13 et le traditionnel attachement du Sénat aux départements. Comme le soulignent les travaux de l'OCDE, l'institution régionale française est nettement plus limitée que ses pairs étrangers, notamment du fait de la faiblesse relative et du caractère contraint de ses moyens financiers⁸, ainsi que l'absence de tout pouvoir de subordination sur les collectivités infrarégionales.

Fait métropolitain générateur de dynamisme économique

La métropolisation est l'autre tendance, observée à l'échelle mondiale, qui participe de la polarisation et de la concurrence des territoires. La métropole, du grec *mêtropolis* « ville mère », est une ville principale ou dominante d'un territoire du fait de l'importance de sa population, de ses activités économiques et culturelles, de ses ressources scientifiques, économiques et de formation abondantes et de haut niveau.

On constate en effet partout dans le monde une concentration du développement économique dans les métropoles. France Stratégie souligne que les dix régions françaises qui comptent au moins une métropole sur leur territoire concentrent aujourd'hui 67 % de la population, 76 % du PIB, 70 % des pôles de compétitivité et 80 % des laboratoires d'excellence. La croissance s'est élevée en moyenne à 1,6 % par an dans les quatorze grandes métropoles entre 2000 et 2010 quand elle n'était que de 1,1 % sur l'ensemble de la France. Aux États-Unis, de la même manière, la croissance se concentre depuis la récession de 2008 sur des « *powerhouse metros* » comme San Francisco, New York ou Washington. L'économiste italo-américain Enrico Moretti confirme la validité de ces tendances dans le domaine de l'emploi⁹.

La mondialisation économique semble donc s'accompagner d'une « surlocalisation » sur des sites extrêmement productifs à la pointe de l'innovation et de la croissance. L'explication la plus souvent avancée lie le développement économique à une innovation « *en réseau* » naissant des interactions formelles et informelles entre universités, entreprises et investisseurs. Ceux-ci constituent la « *soupe biologique* » indispensable à l'économie entrepreneuriale de l'innovation évoquée en 2009 par Christian Saint Etienne¹⁰, soupe qui ne peut se former que dans le bol constitué de réseaux de transport et de communications et de concentration de capital humain.

⁸ Les dépenses de fonctionnement et d'investissement (hors remboursement de la dette) des régions s'élèvent à 27,3 Md€ en 2014, à comparer à plus de 250 Md€ pour les administrations publiques locales et 1 226,5 Md€ pour toutes les administrations publiques.

⁹ Enrico Moretti, *The new geography of jobs*, First Mariner Books, 2013.

¹⁰ Christian Saint-Etienne, *Mobiliser les territoires pour une croissance harmonieuse*, La Documentation française, 2009.

Le géographe Gérard-François Dumont distingue pour sa part le processus de métropolisation (« l'exercice de forces centripètes conduisant à la concentration des hommes et des activités ») et une idéologie de la métropolisation ayant servi de support intellectuel aux différentes lois territoriales récentes. Certes, différents facteurs favorisent la montée en puissance des métropoles : importance du tertiaire et du tertiaire supérieur, diversité croissante des métiers et mobilité professionnelle souhaitée, connexions multimodales à l'espace-monde, avantages du type « économies d'agglomération », résultant par exemple de la concentration de certaines fonctions (conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce interentreprises, gestion, culture et loisirs), gréganisme des entreprises choisissant les mêmes implantations.

Cependant, deux arguments tempèrent cette thèse : d'abord le fait que « les facteurs objectifs susceptibles d'avantager les agglomérations les plus peuplées ne déclenchent pas automatiquement une supériorité en termes d'attractivité et d'innovation [car] celle-ci dépend aussi de la gouvernance territoriale et du climat plus ou moins favorable à l'entrepreneuriat au sein des territoires », ensuite l'existence de situations de déséconomies d'échelle dans les métropoles (coût du foncier plus élevé, pertes de temps dans les transports, etc.).

Remise en cause de la prééminence parisienne

Finalement, « la combinaison de ces facteurs favorables et défavorables à la métropolisation s'exerce en faveur de certaines métropoles et en défaveur d'autres, à l'instar de Paris qui a perdu nombre de centres de décision ces dernières années », Paris dont Polèse, Shearmur et Terral constatent d'ailleurs la provincialisation relative face à l'autre grande métropole européenne qu'est Londres.

Paris et son bassin d'emploi croissent depuis les années 1980 moins vite que les autres métropoles françaises. Ainsi, les travaux de Laurent Davezies et Pierre Veltz, entre autres, pointent l'affaiblissement au moins relatif de la région Île-de-France, qui représente pourtant toujours plus de 30 % du PIB français. Ils n'ont pas été sans influence sur les projets structurants du Grand Paris et notamment les projets de nouvelles infrastructures de transport.

Le recul de la croissance démographique et économique de la métropole parisienne se fait au profit des agglomérations moyennes, notamment Toulouse, Nantes et Bordeaux. Ainsi, retraités, d'une part, ou jeunes cadres diplômés, d'autre part, vont rechercher ailleurs une qualité de vie meilleure, des temps de transport moindres, des loyers plus bas, un climat plus doux ou la proximité des autres pôles économiques européens. Ces mobilités sont rendues possibles par l'intégration et l'unité assez fortes du territoire français.

Territoires délaissés

Par ailleurs, le débat déjà ancien sur les territoires délaissés, qui portait traditionnellement sur les « zones sensibles », a induit la territorialisation spécifique de certaines politiques publiques

(zones de renouvellement urbain et quartiers de la politique de la ville, zones de sécurité prioritaires, zones d'enseignement prioritaires). Cette réflexion a été pour partie renouvelée par les travaux de Christophe Guilluy sur « *la France périphérique* »¹¹, incluant notamment les petites villes et le monde rural. Cette analyse géographique est notamment mise au service de l'analyse des résultats de toutes les élections locales françaises en 2014 et 2015.

Égalité et inégalités entre territoires

Puissance des péréquations territoriales opérées par l'État et la Sécurité sociale

Face aux tendances de polarisation des territoires, l'État demeure le principal artisan de la volonté de rééquilibrage, l'égalité des territoires étant vue comme un aspect de l'égalité des chances. C'est à cette idée que l'on doit l'existence d'un ministère de l'Égalité des territoires depuis 2012. Cette volonté se traduit principalement par la redistribution *ex post* des ressources depuis les territoires riches vers les territoires plus défavorisés.

Les systèmes de péréquation financière sont à la fois très conséquents et en voie d'épuisement, voire de contestation : les territoires disposant d'une économie productive solide se considèrent – à tort ou à raison – comme en risque d'assèchement du fait de prélèvements ou de mécanismes de péréquation souvent dirigés vers des territoires dont l'économie présente une plus forte composante présentielle ou résidentielle.

Ainsi, l'économiste Laurent Davezies¹² a expliqué que la composante financière des politiques publiques nationales (fiscalité, dépenses de l'État et de la Sécurité sociale) avait durablement construit des mécanismes importants de redistribution et en ont fait un puissant instrument de cohésion territoriale en France : le budget public « *opère aujourd'hui, sans intention proprement territoriale, des prélèvements à peu près proportionnels au revenu des ménages et donc des territoires ; dans un deuxième temps, il effectue des dépenses à peu près égales par habitant. Ce simple mécanisme, qui transfère des dizaines de milliards d'euros des espaces 'riches', vers les espaces 'pauvres', permet d'assurer un équilibre de développement territorial. [...] Les disparités de PIB régionaux par habitant ont eu tendance à se creuser depuis trente ans, ce sont ces transferts qui expliquent la réduction continue des disparités interterritoriales de revenu par habitant* ».

Ce phénomène est à l'origine de la réduction des disparités de revenus entre les régions et les départements depuis plus de quarante ans. Ces différents mécanismes aboutissent à une typologie du territoire métropolitain français entre quatre zones, suivant un double axe : « *marchand-non marchand* » et « *en difficulté-dynamique* ». La France non marchande représente ainsi les deux tiers de la superficie et plus de la moitié de la population. Les territoires

¹¹ *Fractures Françaises* (2013) et *La France périphérique* (2014).

¹² Laurent Davezies, *La crise qui vient* (2012), Seuil, La République des Idées, 2012.

les plus riches du pays sont depuis longtemps contributeurs nets au jeu des budgets publics et aux transferts dont bénéficient les autres territoires.

Tensions concernant les mécanismes de péréquation territoriale

La France traite principalement la question de l'inégalité par les écarts de revenus, avec un ensemble de mécanismes de péréquation financière. Il s'agit bien entendu d'un point politique sensible et clivant, les opposants à de tels mécanismes de péréquation mettant en avant les risques de désincitation des territoires plus riches et « l'assistanat » de certains territoires (territoires qui se recoupent avec ceux dominés par l'économie résidentielle, autour des services publics et des prestations sociales.) L'OCDE recommande en la matière de basculer d'un système de compensation financière, générateur de dépendance, à la possibilité pour tous les territoires de mener un développement économique endogène.

Enfin, la situation tendue des finances publiques et de nouvelles tendances constatées ailleurs en Europe remettent désormais en cause ce modèle de cohésion territoriale. À ce sujet, Laurent Davezies signale, en Europe et dans le monde, la montée des revendications des territoires riches à ne plus payer pour les territoires pauvres¹³.

Situation de l'État dans les territoires

Si le processus institutionnel relatif à l'action publique territoriale n'a pas radicalement transformé la dimension centralisée de l'action publique, on constate néanmoins un fort recul de l'État généraliste (hors grands réseaux régaliens et sécurité publique) dans les territoires, du fait d'une triple attrition : les effectifs (mise en œuvre de la RGPP¹⁴ et réduction des effectifs durant le précédent quinquennat), les moyens d'intervention et les capacités d'expertise. Ces points ont été constatés lors de l'analyse des politiques publiques faites ci-après.

Enfin, les opérateurs de droit ou de fait de l'État (les ODAC comme Pôle Emploi ou l'ADEME) prennent une importance croissante dans son action, selon un modèle qui reprend pour partie les agences « à la suédoise ».

¹³ Laurent Davezies, *Le nouvel égoïsme territorial*, Seuil-la République des Idées, 2014.

¹⁴ Révision générale des politiques publiques.

L'IMPACT DES NORMES SUR L'ACTION PUBLIQUE DANS LES TERRITOIRES

Une inflation normative constante, préjudiciable à l'action des collectivités locales et à leurs finances

Dans un contexte marqué par la réduction des concours financiers de l'État et par le redressement des comptes publics, la prolifération des normes prend une acuité toute particulière. Pour mémoire, le stock réglementaire était estimé par l'OCDE en 2007 à près de 10 500 lois et 120 000 décrets à caractère réglementaire, et, les seules normes édictées par l'État atteignaient le nombre de 400 000, selon le rapport Lambert-Boulard de 2013 relatif à la lutte contre l'inflation normative.

Nombreux sont les rapports qui dénoncent depuis plusieurs années une tendance inflationniste dans ce domaine. Déjà en 1991, le rapport public du conseil d'État notait que « *la surproduction normative, l'inflation des prescriptions et des règles, ne sont pas des chimères mais une réalité* ». D'autres rapports avaient alors emboîté le pas, notamment le rapport de l'Inspection générale de l'administration sur les conséquences des normes techniques pour les collectivités locales (2000), le rapport d'information de M. C. Belot sur les normes applicables aux collectivités territoriales (2011), le rapport au Président de la République de M. É. Doligé sur la simplification des normes (2011), le rapport parlementaire au Président de la République sur la simplification des normes au service du développement des territoires ruraux¹⁵ (2012) et le rapport au Premier ministre de la mission de lutte contre l'inflation normative conduite par MM. A. Lambert et J.C. Boulard (2013). Plus récemment, le rapport d'A. Lambert et de M. Malvy, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun* (2014), et le rapport public thématique de la Cour des comptes sur les finances locales (octobre 2015) consacrent une large part de leurs développements à la question des normes. Ces travaux dénoncent tous, et de manière non équivoque, une inflation normative préjudiciable à l'action des collectivités territoriales et à la situation de leurs finances. Les raisons de cette tendance trouvent plusieurs origines selon qu'il s'agit de normes techniques législatives ou réglementaires, de normes dites « professionnelles » édictées dans le cadre de l'organisation internationale de normalisation (ISO), du Comité Européen de Normalisation (CEN) et de l'Association Française de Normalisation (AFNOR), ou de règlements techniques discrétionnaires produits par les fédérations sportives. S'agissant de ces deux dernières catégories de normes, la Cour des comptes souligne dans son rapport d'octobre 2015 que « *l'absence d'obligation juridique n'empêche pas une obligation de fait de les mettre en œuvre en raison de la demande sociale ou de la volonté des responsables locaux de se prémunir contre tout risque* ».

¹⁵ Rédigé par P. Morel-A-L'Huissier, E. Blanc, D. Fasquelle et Y. Favennec.

La mondialisation des échanges expliquerait une large part de l'accroissement des normes professionnelles. Afin de rester compétitives, les entreprises doivent en effet rechercher la compatibilité de leurs produits avec ceux de leurs partenaires, voire de leurs concurrents. Elles font campagne en ce sens auprès des instances de normalisation afin que se diffusent les standards qu'elles ont adoptés. Ces phénomènes tendent à favoriser la prolifération de normes. Ils s'observent également pour les règlements techniques discrétionnaires dans le domaine sportif, où les instances internationales du sport jouent un rôle croissant.

À ce contexte de normalisation d'origine industrielle et commerciale s'ajoute une évolution sociale caractérisée par la volonté accrue de réduction des risques en matière de sécurité. Cette tendance est entretenue par la médiatisation de sinistres, catastrophes ou accidents graves qui touchent l'opinion et contraint les pouvoirs publics à prendre des mesures de précaution.

La réglementation liée à la qualité environnementale s'est quant à elle particulièrement développée, au lendemain du Grenelle de l'environnement en 2007 sous la double influence de la réglementation communautaire et de la perception nationale des enjeux écologiques. En 2014, le ministère de l'Écologie est celui qui porte le plus de textes devant le CNEN. C'est concernant les enjeux de qualité des eaux et de traitement des déchets que les conséquences financières les plus significatives ont été relevées. Dans le premier cas, il a été nécessaire de financer des mises aux normes d'équipements d'assainissement et de distribution de l'eau potable. Dans le second cas, la valorisation et le recyclage des déchets a nécessité un effort d'équipement particulièrement important de la part des collectivités territoriales.

Difficultés d'évaluation globale du coût des normes

Le coût des normes sur les finances locales est difficile à mesurer. Si des progrès considérables ont été accomplis ces dernières années, ni le CNEN, ni le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG), en charge depuis 2013 de la mise en œuvre d'un « gel » normatif, ne disposent aujourd'hui d'une vision suffisamment exhaustive, notamment sur la quantité des normes en vigueur. Par ailleurs, les outils d'évaluation préalable des nouveaux textes (législatifs ou réglementaires) sont souvent mal renseignés. Bien que standardisés et communs au CNEN et au SGG, il apparaît que les évaluations chiffrées sur les coûts et les gains des mesures sont le plus souvent approximatives et non documentées. Pour autant, les situations dans lesquelles le CNEN conteste la fiabilité des évaluations demeurent exceptionnelles¹⁶. Une contre-expertise plus approfondie nécessiterait en effet de disposer d'une capacité d'analyse technique

¹⁶ Exemple des évaluations préalables :

- du décret du 5 novembre 2014 et de l'arrêté du 8 décembre 2014 relatifs à l'accessibilité des établissements recevant du public ;
- des dispositions relatives à l'acquisition de gilets pare-balles de l'arrêté relatif aux tenues des agents de police municipale, pris en application de l'article L. 511-4 du Code de la sécurité intérieure.

probablement difficile à obtenir et de réduire l'asymétrie d'information qui existe entre l'administration et cette instance.

Dans ce contexte, il apparaît légitime d'accéder à la demande du CNEN de bénéficier d'une présentation des impacts financiers effectifs des réformes qui lui ont été soumises par les ministères porteurs de projet. Comme le relève le rapport d'activité 2014 de ce Conseil (juillet 2015), une « *évaluation ex-post permettrait aux élus de mesurer l'impact concret final de la mise en œuvre d'une réforme* ». Le même rapport pointe une demande d'évaluation *ex post* plus spécifique s'agissant du Revenu de Solidarité Active (RSA), afin notamment d'apprécier le niveau de compensation financière de l'État relativement aux charges réellement supportées par les départements. Sur ce point précis, la Cour des comptes estime dans son rapport d'octobre dernier que la revalorisation du montant forfaitaire du RSA¹⁷ et sa revalorisation annuelle devraient avoir un impact d'un montant respectif de 300 et de 120 M€ en 2015, soit 89 % des coûts retenus par le CNEN en 2014 (470 M€).

La Cour des comptes avance d'autres évaluations, par exemple pour la réforme des rythmes scolaires. Particulièrement difficile à mesurer en raison de ses effets induits, notamment sur les dépenses de personnel, les prestations de services ou encore les différentes charges de fonctionnement (chauffage, éclairage des bâtiments, fluides, etc.), le coût à la charge des collectivités est estimé entre 350 et 620 M€. L'impact des décisions nationales sur les dépenses de personnel des collectivités est quant à lui estimé à environ 1 Md€ en 2014 et 450 M€ en 2015 (voir ci-dessus).

Le CNEN estime de son côté que les 303 textes qui lui ont été soumis en 2014¹⁸ ont généré un coût global à la charge des collectivités de 1,4 Md€, tout en ayant parallèlement permis 633 M€ d'économies par rapport au coût de la réglementation antérieure. Il s'agit pour l'essentiel de normes techniques nationales résultant de décisions de l'État dans des domaines tels que l'accessibilité des transports ou des équipements publics. D'autres textes examinés par le CNEN permettraient de rapporter 204,6 M€ de recettes dites « potentielles ». Il s'agit pour l'essentiel (187,2 M€) d'évolutions réglementaires aux conditions de versement des aides du fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires (FARRS), par un assouplissement des modalités de gestion des demandes formulées par les collectivités.

¹⁷ Mesure prise dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté lors du comité interministériel de lutte contre les exclusions du 21 janvier 2013, prévoyant une « *revalorisation pluriannuelle du montant forfaitaire du RSA socle en sus de l'inflation sur 10 ans, afin qu'il retrouve son niveau relatif d'origine, de 50 % du SMIC* ».

¹⁸ 186 textes ont été examinés par le CNEN et 117 l'ont été par l'instance précédente, la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

Évolutions récentes vers la simplification et la limitation de l'inflation normative

Les nombreux constats dressés ces dernières années ont permis d'engager un processus de simplification des normes. À cette fin, la CCEN créée en 2007 a été remplacée en 2014 par le CNEN, nouvelle instance de consultation obligatoire des élus locaux. La composition (36 membres contre 22 précédemment), le positionnement disjoint du comité des finances locales et les compétences de cette nouvelle instance ont alors été renforcés. Désormais, le CNEN est consulté sur l'impact technique et financier des projets d'acte de l'Union européenne, des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités et à leurs groupements et des projets de texte réglementaire. Le CNEN peut également se saisir des projets de normes professionnelles, sans attendre que celles-ci deviennent obligatoires. Les compétences de cette instance sont également élargies aux normes réglementaires en vigueur, bien qu'il lui soit en pratique difficile d'exercer une telle prérogative.

Aux côtés du CNEN, le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) est plus spécifiquement chargé de la mise en œuvre du gel de la réglementation voulu par le Premier ministre dès 2013. Désormais, tout projet de texte réglementaire imposant des charges nouvelles aux collectivités territoriales, aux entreprises et au public (particuliers, associations) ne peut être adopté que s'il s'accompagne d'une simplification équivalente, ou « gage ». Cependant, on note que cette disposition ne concerne pas les transpositions de normes européennes, les textes d'organisation interne des administrations, les mesures nouvelles en matière de fonction publique et les textes de nature fiscale (taxes, redevances, cotisations et prestations sociales, pénalités). Ces deux dernières catégories représentent pourtant près de la moitié des coûts examinés par le CNEN dans son dernier rapport d'activité.

La compétence élargie du CNEN et le gel de la réglementation pourraient à l'avenir être renforcés par de nouvelles dispositions, actuellement examinées par le Parlement dans le cadre d'une proposition de loi présentée en novembre 2014 par les sénateurs Jean-Marie Bockel et Rémy Pointereau. Ce nouveau texte apporterait des améliorations en précisant le périmètre d'intervention du CNEN, en élargissant la faculté de saisir cette instance à toutes les collectivités et groupements¹⁹, en lui soumettant les projets de règlements des fédérations sportives et en encadrant le recours aux procédures d'urgence et d'extrême urgence. Ces dernières procédures, qui représentent plus d'un cinquième des saisines du CNEN, semblent en effet être abusivement invoquées, contraignant le CNEN à rendre un avis de pure forme, sans capacité de contre-expertise et d'analyse.

¹⁹ Le CNEN peut actuellement s'autosaisir par l'intermédiaire de son président ou être saisi d'une demande d'évaluation formulée par le gouvernement, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, cent maires et présidents d'EPCI, dix présidents de conseils départementaux ou deux présidents de conseils régionaux.

Impliquer davantage les collectivités territoriales dans la production normative de l'État en systématisant l'évaluation *ex post* des mesures présentées au CNEN

Face à l'inflation normative, plusieurs mesures concrètes ont été prises ces dernières années. La proposition de loi des sénateurs Jean-Marie Bockel et Rémy Pointereau, actuellement examinée par le Parlement, poursuit cette tendance et apporte des améliorations notables au cadre d'action du CNEN, notamment sur les conditions de saisine de cette instance et sur le recours aux procédures d'urgences. Ce nouveau texte pourrait être l'occasion de prévoir une évaluation *ex post* des projets de réforme présentés au CNEN afin de mesurer leur impact concret et réel. Cet exercice renforcerait les liens de confiance entre l'administration et les collectivités territoriales, il contribuerait à la définition d'éléments de comparaison dans l'évaluation des coûts et constituerait un exercice vertueux pour les ministères en leur offrant un retour d'expérience utile.

Proposition

Systématiser l'évaluation *ex post* des réformes présentées au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)²⁰.

Renforcer le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales pour leur permettre d'adapter la mise en œuvre de nouvelles normes

Les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. De nombreux exemples peuvent être cités dans des domaines variés tels que les règlements d'urbanisme, la fixation des taux d'impositions locales ou encore les actes de police administrative. Déjà en 2002, par une décision portant sur la loi relative à la Corse, le Conseil constitutionnel avait admis son existence, sur le fondement du principe de libre administration. La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a ensuite reconnu explicitement l'existence d'un pouvoir réglementaire local en introduisant à l'article 72 de la Constitution le fait que « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

Si la loi peut laisser directement aux collectivités territoriales le soin d'exercer un pouvoir réglementaire, celui-ci ne peut intervenir que dans les situations où la loi renvoie à un décret du Premier ministre ou lorsque ce dernier n'a pas pris les décrets d'application prévus par la loi. Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, le pouvoir réglementaire local existe, mais il n'est ni initial, ni autonome. Le Conseil constitutionnel a par ailleurs rappelé que l'exercice du pouvoir réglementaire local ne saurait mettre en cause les conditions essentielles de l'exercice des libertés publiques, veillant en cela au respect l'égalité des citoyens face aux libertés.

²⁰ Via l'amendement de la proposition de loi des sénateurs Jean-Marie Bockel et Rémy Pointereau.

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a prévu des élargissements du pouvoir réglementaire local. Elle a introduit la possibilité pour certaines collectivités d'exercer un pouvoir réglementaire d'adaptation des lois et règlements sous certaines conditions restrictives ; sont ainsi concernées la Corse et certaines collectivités d'Outre-mer. Dans le prolongement de l'article 37-1 de la Constitution, elle a surtout reconnu aux collectivités le droit à l'expérimentation.

Le pouvoir réglementaire local demeure à ce jour résiduel et subsidiaire par rapport à celui du Premier ministre. La récente loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) n'apporte aucune évolution dans ce domaine puisque l'élargissement du pouvoir des régions, prévu à l'article premier, se limite à une simple faculté, offrant la possibilité aux régions de transmettre à l'État des propositions d'évolutions législatives ou réglementaires, sans garantie que celles-ci soient finalement prises en compte²¹.

C'est donc par une révision constitutionnelle visant à attribuer aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire initial et autonome, de même rang que celui du Premier ministre, que ces mêmes collectivités pourront bénéficier d'une réelle faculté d'adapter les normes au plan local. Celles-ci pourraient alors user de leur pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences et notamment de leurs compétences exclusives, en l'absence même de la loi. Pour ce faire, il conviendrait de prévoir le partage du pouvoir réglementaire prévu à l'article 21 de la Constitution, dont le premier alinéa précise que : « *sous réserve des dispositions de l'article 13 [pouvoir réglementaire du Président de la République], il [le Premier ministre] exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires* ». Comme le suggère Bertrand Faure²², professeur de la faculté de droit et sciences politiques de Nantes, la rédaction de ce paragraphe pourrait alors devenir : « *sous réserve des dispositions de l'article 13 et de l'article 72, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires* ».

Proposition

Réviser l'article 21 de la Constitution afin de confier un pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences exclusives.

Encadrer dans ces domaines de compétences le pouvoir réglementaire des autorités centrales afin de substituer à la norme nationale contraignante la recommandation indicative.

Au-delà de cet enjeu du pouvoir réglementaire local, se pose la question du poids relatif de la norme édictée par l'État et de celle des collectivités territoriales. À cette fin, il conviendrait de créer des domaines d'action publique où l'État limiterait son action normative à la définition

²¹ « Un conseil régional ou, par délibérations concordantes, plusieurs conseils régionaux peuvent présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement d'une, de plusieurs ou de l'ensemble des régions. »
« Les propositions adoptées par les conseils régionaux en application du quatrième alinéa du présent article sont transmises par les présidents de conseil régional au Premier ministre et au représentant de l'État dans les régions concernées. »

²² Voir notamment son article paru dans la revue *Actualité juridique de droit administratif* (2013, p. 2240).

d'un cadre général, sans rentrer dans le détail de la production normative. Les domaines de l'environnement ou de l'eau pourraient ainsi constituer des exemples concrets d'application.

Proposition

Définir par voie législative des domaines de l'action publique où l'État se voit restreindre son pouvoir normatif à la seule définition de règles générales, les autres normes relevant des autorités locales.

Renforcer le pouvoir d'adaptation normative et d'expérimentation des collectivités territoriales

Comme indiqué précédemment, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a modifié l'article 72 alinéa 4 de la Constitution pour donner aux collectivités territoriales un pouvoir d'expérimentation. Elle a été précisée par les lois organiques d'août 2003 et de juillet 2004.

Toutefois, ce pouvoir d'expérimentation est actuellement triplement limité :

- une loi ou un règlement doit le prévoir ;
- l'expérimentation est limitée dans le temps (de 5 à 9 ans) ;
- l'expérimentation s'arrête sauf généralisation nationale décidée par le Parlement (si l'expérimentation entre dans le domaine de la loi) ou par le Premier ministre (expérimentation dans le champ réglementaire dans le cadre de ses prérogatives générales prévues à l'article 21), ceci dans le cadre du respect du principe d'égalité.

Dans les faits, ce pouvoir n'a été utilisé que de façon marginale et pour des politiques publiques mineures.

Il est proposé ici d'élargir, par la modification de la Constitution, le champ de l'expérimentation, ce qui pourrait à terme conduire *de facto* à reconnaître aux collectivités territoriales métropolitaines, ou en tout cas à certaines d'entre elles – la région notamment –, tout ou partie d'un pouvoir d'intervention local permanent comme cela existe dans le domaine législatif reconnu pour les collectivités d'outre-mer (articles 73 et 74 de la Constitution).

Proposition

Modifier la Constitution (article 72 alinéa 4) et les lois organiques associées pour renforcer les possibilités d'expérimentation des collectivités territoriales *via* :

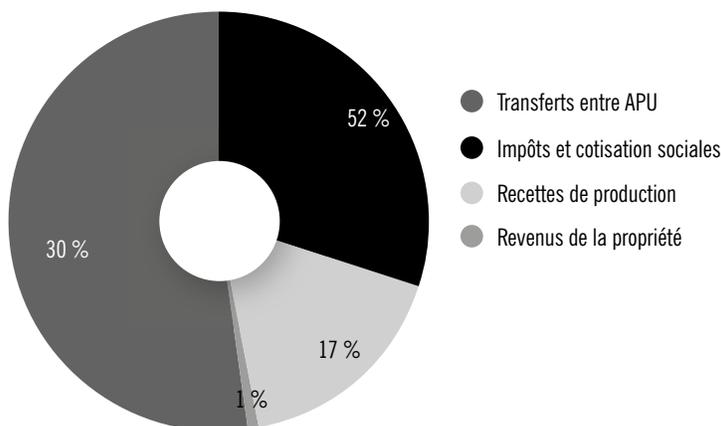
- la reconnaissance d'un droit d'initiative des collectivités territoriales en matière d'expérimentation, par la création d'une procédure formelle de demande d'expérimentation publiée au *JO* ;
- la suppression de l'obligation de généralisation nationale ;
- la suppression de la limitation relative à la durée des expérimentations.

LES FINANCES PUBLIQUES DANS LES TERRITOIRES

L'évolution très dynamique des finances publiques locales est dépendante des vagues successives de décentralisation mais pas seulement

Les administrations publiques locales gèrent une masse financière évaluée à 251,5 Md€ en 2014, soit 20,5 % de la dépense publique totale en France. Elles financent des services publics tels que les transports, les écoles ou encore des équipements culturels et sportifs, ainsi que des prestations d'aide sociale. Ce sont en effet les administrations publiques locales qui gèrent aujourd'hui la plupart des services publics de proximité, pour l'essentiel non marchands.

Structure des recettes des administrations publiques locales en 2014



Source : Insee, base 2010.

Pour assurer cette responsabilité, les collectivités bénéficient de recettes caractérisées par une légère prépondérance des ressources propres, impôts et taxes. En 2014, la fiscalité locale (notamment taxe d'habitation, taxes foncières, contribution économique territoriale, droits de mutation à titre onéreux) représente 52 % de leurs ressources, soit 128,4 Md€.

La charte européenne de l'autonomie locale précise dans son article 9 que « *les collectivités locales ont droit à des ressources propres suffisantes* » provenant notamment « *de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans la limite de la loi* ». La

Constitution pose quant à elle le principe de prépondérance en indiquant que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales [doivent représenter], pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ».

Ces principes sont sous-tendus par la dimension politique des collectivités territoriales. Celles-ci agissent en effet sous l'impulsion d'assemblées délibérantes élues au suffrage universel et elles disposent à ce titre d'une autorité politique. Or, une autorité politique se finance principalement par l'impôt, dont la « *loi peut [...] autoriser à en fixer l'assiette et le taux, dans les limites qu'elle détermine* ».

Le budget des administrations publiques locales n'a cessé de croître depuis le début des années 1980, à la suite du premier acte de décentralisation. Depuis plus de 30 ans, des compétences importantes leurs ont été transférées, le plus souvent dans des domaines qui dépassent le seul champ des affaires locales. Ces transferts se sont alors effectués de manière exclusive ou de façon partagée entre plusieurs catégories de collectivités et l'État, au risque de multiplier les partages de compétences.

Aux départements et aux régions ont été transférées des compétences sur des pans entiers de politiques publiques, dans des domaines aussi variés que la formation professionnelle, la solidarité, le développement économique ou encore l'aménagement du territoire. Dans la période récente, et comme le manifeste encore la loi NOTRe, les responsabilités tendent à se concentrer sur les régions et les métropoles, sous le double effet de l'intégration européenne et des réformes subséquentes, lesquelles sont guidées par une logique de services.

En dépit de ce constat, ce sont les collectivités du bloc communal qui continuent de former à elles seules l'essentiel des budgets locaux (53,6 % de la dépense locale en 2014, en comptabilité générale). Largement majoritaires en volume, elles caractérisent encore aujourd'hui la démocratie de proximité, consacrée par la clause de compétence générale que la loi du 7 août 2015 leur a réaffirmée.

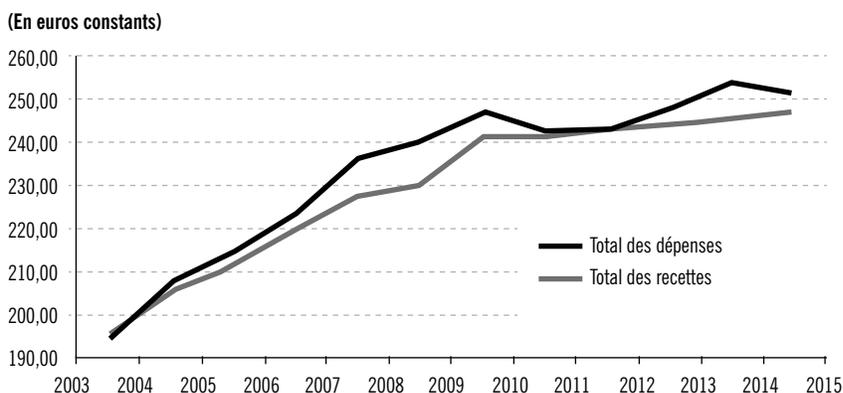
Les réformes territoriales engagées depuis le début des années 1980 se sont ainsi traduites par une évolution croissante, des compétences transférées par l'État aux collectivités. Cela s'est logiquement traduit par une évolution des dépenses des administrations publiques locales, qui atteignent aujourd'hui 11,8 points de PIB, contre 8,6 points en 1983.

Cette évolution de la dépense relativement au PIB interpelle les autorités publiques quant à l'évolution du solde des comptes des administrations locales et des conséquences sur les engagements communautaires pris au plan budgétaire. La France s'est en effet engagée, dans le cadre du pacte budgétaire européen de mars 2012, au respect d'un objectif à moyen terme de son déficit structurel, lequel ne doit pas dépasser 0,4 % du PIB. Cet objectif, repris à l'article 2 de la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019, est exprimé en solde

structurel consolidé, c'est-à-dire en solde corrigé des variations de conjoncture de l'ensemble des administrations publiques. Or, le solde public local s'est considérablement dégradé entre 2011 et 2013, passant respectivement de - 0,7 Md€ à - 8,5 Md€. En 2014, cependant, le besoin de financement des administrations publiques locales s'est réduit à - 4,5 Md€, soit - 0,21 point de PIB.

Depuis 2003, le solde des administrations publiques locales est déficitaire, sous l'effet d'une progression de la dépense locale plus dynamique (2,4 % en moyenne annuelle) que celle des recettes (2,1 %). Sur la période 2003-2014, la progression des dépenses s'explique en partie par les conséquences de l'acte II de la décentralisation, consacré par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et par la loi relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) du 13 août 2004. Des compétences significatives ont alors été transférées, par exemple dans les domaines du développement économique, de la formation professionnelle, des transports et du logement.

Évolution des recettes et des dépenses APUL (2003 - 2014)



Source : Insee.

Parfois, l'État n'a pas accordé des ressources suffisamment dynamiques pour permettre aux collectivités de faire face à l'évolution des charges auxquelles elles étaient exposées. C'est par exemple le cas des départements pour ce qui concerne les politiques de solidarité. Fin 2013, un rapport d'information du Sénat évoquait un reste à charge annuel sur les allocations individuelles de solidarité de l'ordre de 4,6 Md€, suivant en cela les conclusions d'un groupe de travail État / départements qui s'était réuni la même année. Face au risque d'endettement insoutenable encouru, l'État a accordé en 2014 de nouvelles ressources fiscales aux départements par l'affectation des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (environ

830 M€ en valeur 2014) et par le dé plafonnement des droits de mutations à titre onéreux, de 3,8 % à 4,5 %. De façon presque paradoxale, il était parallèlement demandé aux départements de contribuer au redressement des comptes publics par la réduction de leur dotation globale de fonctionnement de près de 500 M€.

L'insuffisance des ressources affectées ne saurait cependant expliquer à elle seule le déficit chronique des administrations publiques locales. Dans le Jaune budgétaire « *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales* », annexé au projet de loi de finances pour 2016, le Gouvernement relève que près de la moitié de la hausse des dépenses locales entre 1983 et 2014 est intervenue « *à champ de compétences constant, c'est-à-dire hors décentralisation* ».

La situation du secteur communal est à cet égard particulièrement intéressante. Alors que les différentes réformes territoriales ont renforcé l'intégration intercommunale, on aurait pu s'attendre à un transfert des dépenses correspondant à des compétences intégrées vers les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cependant, on constate que les dépenses de fonctionnement des communes n'ont cessé de croître, en moyenne annuelle de l'ordre de 2,2 % sur les quatre dernières années, notamment pour assurer le financement des dépenses de personnel – qui représentent aujourd'hui près de 40 % de leur budget. S'agissant précisément des dépenses de personnel, leur évolution pour l'ensemble des administrations publiques locales est passée de 2,1 % entre 2010 et 2011 à près de 4 % entre 2013 et 2014. Si une partie de cette progression peut être imputée à des mesures prises au plan national²³, pour un montant total estimé par la Cour des comptes à 1 Md€²⁴, l'accroissement des dépenses de personnel à la seule initiative des collectivités est évalué à 2,5 %.

Une évolution croissante des compétences locales, dans un contexte de restrictions budgétaires

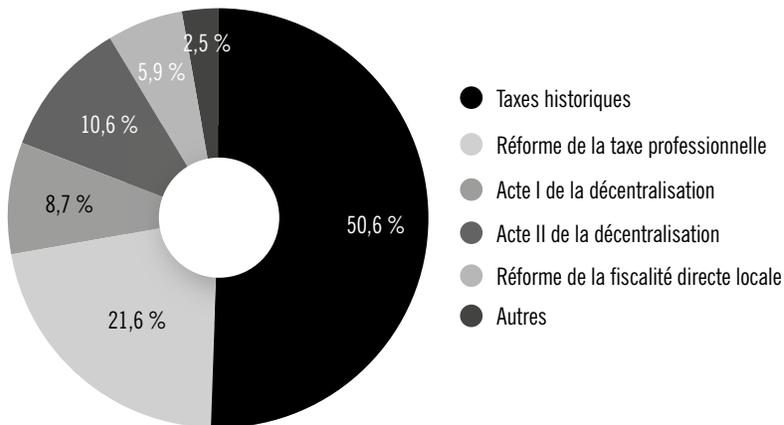
Les relations institutionnelles et financières entre l'État et les collectivités territoriales suivent trois tendances générales, observées par ailleurs dans de nombreux pays européens.

²³ Mesures générales concernant les trois fonctions publiques : revalorisation indiciaire des agents de catégorie B et C, extension du champ d'application de la prime dite de « garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) », revalorisation du SMIC entraînant un ajustement du minimum de traitement, nouvelles perspectives de fin de carrière pour les agents de catégorie C. Certaines mesures adoptées en 2013, mais d'application progressive en 2014, doivent également être prises en compte : modification du taux de contribution employeur à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, modification de l'âge d'ouverture du droit à la retraite anticipée, fixation du taux de cotisation obligatoire pour les emplois d'avenir).

²⁴ *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* (octobre 2015).

Tout d'abord, le processus de décentralisation se poursuit selon une logique de services, tout en obéissant à une dynamique centrifuge au niveau des régions, des ensembles urbains et des grandes agglomérations. C'est ainsi que la loi du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, (MAPTAM) a transformé les intercommunalités de plus de 650 000 habitants en métropoles, tout en leur confiant un large champ de compétences dans les domaines du développement économique, de l'innovation, de la transition énergétique ou encore de la politique de la ville.

Structure des ressources fiscales des collectivités territoriales en 2014



En raison des réformes fiscales (essentiellement celle de la taxe professionnelle), la part de la fiscalité directe locale dans l'ensemble des ressources propres des collectivités s'est réduite. Cette part représente encore aujourd'hui plus de 72 % des recettes fiscales locales, mais elle atteignait près de 79 % en 2009.

La réforme de 2010 a accéléré un phénomène plus ancien, notamment parce qu'elle a conduit à une révision sensible des assiettes foncières au bénéfice des entreprises. Dès lors, afin de garantir la neutralité de la réforme sur les ressources des collectivités territoriales, l'État a mis en place une dotation budgétaire sous la forme d'un prélèvement sur recettes de 3,3 Md€²⁵.

C'est ainsi qu'une part non négligeable de la fiscalité directe locale a été remplacée par une dotation budgétaire qui, du fait de son appartenance à l'enveloppe normée des concours financiers de l'État, s'est trouvée stabilisée en valeur. Un tel mécanisme de substitution n'est d'ailleurs pas nouveau : c'est en remplacement de ressources fiscales antérieurement trans-

²⁵ Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, DC RTP.

férées par l'État que la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été créée en 1979. Elle représente aujourd'hui près de 70 % des concours financiers de l'État aux collectivités.

L'enveloppe normée avait été définie par la précédente loi de programmation des finances publiques comme l'ensemble des dotations budgétaires que l'État verse aux collectivités territoriales. C'est sur ce périmètre, d'un montant de 53,2 Md€ en 2015, que l'État a choisi de faire porter la contribution des collectivités au redressement des comptes publics, d'abord par la stabilisation de son montant en valeur à partir de 2009, puis par une baisse de 1,5 Md€ en 2014, suivie d'une nouvelle baisse de 11 Md€ entre 2015 et 2017.

C'est plus précisément sur la DGF (36,6 Md€ en 2015) qu'il est prévu d'appliquer cette baisse, proportionnellement aux recettes réelles de fonctionnement de chacune des catégories de collectivités. Ce qui a pour effet de concentrer l'effort sur les communes et les EPCI, les plus dépendantes de la DGF. En 2015, la baisse de la DGF s'est ainsi élevée à plus de 2 Md€ pour le bloc communal, plus d'1 Md€ pour les départements et de 450 M€ pour les régions, soit au total 3,67 Md€ ; premier tiers de la baisse de 11 Md€ prévue au total. Une telle baisse, ajoutée à la contribution de 1,5 Md€ de 2014, ramènerait la DGF à un montant de 29,1 Md€ à l'horizon 2017, soit une baisse globale de 30 % par rapport à 2013. Pour beaucoup de collectivités, il est vraisemblable qu'une réduction aussi massive de la DGF entraîne des problèmes de soutenabilité si elle n'est pas accompagnée par une meilleure maîtrise de la dépense. La réforme de cette dotation prévue à l'article 150 de la loi de finances pour 2016 et dont l'application est prévue en 2017 ne concerne que le bloc communal²⁶.

Mieux associer les collectivités territoriales à la programmation des finances publiques au plan national

Alors que la plupart des pays européens ont mis en place des structures institutionnelles associant les collectivités territoriales à la gouvernance des finances publiques, la France semble faire figure d'exception. En Italie, le Pacte de stabilité interne (*Patto de stabilità interno*) permet de décliner le respect des engagements communautaires au niveau de chaque sous-secteur, après consultation des collectivités territoriales. En Espagne, la loi organique de stabilité budgétaire et de soutenabilité financière des administrations publiques de 2012 prévoit également l'association des collectivités. Des exemples semblables existent au Danemark, au Pays-Bas ou encore en Autriche.

L'association des collectivités à la gouvernance des finances publiques est aujourd'hui devenue une nécessité, à plus forte raison dans le contexte actuel d'évolution croissante de la dépense locale. Rappelons que l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné par

²⁶ Voir également C. Pires Beaune, J. Germain, *Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme*, 15 juillet 2015.

le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) s'exprime en solde. Naturellement, le solde national dépend de la trajectoire de dépense de chacun des sous-secteurs des administrations publiques, dont celle des administrations publiques locales²⁷. Il dépend également de l'évolution des recettes.

Rappelons également que la baisse des concours financiers aux collectivités territoriales est avant tout une économie budgétaire sur le solde de l'État. Elle n'est susceptible de se traduire en économie sur le solde des administrations publiques locales, et corrélativement sur le solde national, qu'au prix d'une baisse équivalente de la dépense locale. C'est dans cette optique que la loi de programmation des finances publiques a introduit un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL). Cependant afin de respecter le principe de libre administration, qui a valeur constitutionnelle, cet ODEDEL ne peut constituer une contrainte, mais une simple orientation à l'attention du secteur local. Pourtant, l'État a défini seul cet objectif, sans concertation avec les collectivités locales. Or, sans l'adhésion de ces dernières, il apparaît peu vraisemblable que les objectifs poursuivis en termes de solde soient suivis d'effet.

Ce contexte incite à une association plus étroite des collectivités à la définition des mesures de gouvernance et à la trajectoire des finances publiques à moyen terme. S'il existe aujourd'hui des lieux de concertation (Comité des finances locales, Conseil national d'évaluation des normes – CNEN, Commission consultative d'évaluation des charges – CCEC, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, etc.), ils n'interviennent le plus souvent qu'en aval, sur des périmètres restreints, ce qui apparaît inadapté à l'ouverture d'une réflexion prospective sur les finances publiques. Celle-ci doit avoir lieu avec l'ensemble des administrations publiques, qu'il s'agisse de l'État, des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale, afin d'alimenter un dialogue constructif et éclairé pour l'ensemble des acteurs.

La conférence des finances publiques, instituée par la loi de programmation 2014-2019, pourrait être le lieu de dialogue approprié dans la mesure où elle associe l'ensemble des acteurs « *au respect de la trajectoire de rétablissement des comptes publics* ». Or, actuellement, cette conférence n'est susceptible d'être mise en place qu'en cas de déclenchement du mécanisme de correction pour débattre des mesures à mettre en œuvre.

La conférence des finances publiques trouverait un intérêt à être systématiquement réunie, selon une organisation et un périmètre d'intervention élargis, lors de l'élaboration du programme de stabilité et des lois de programmation des finances publiques. Elle serait également consultée chaque année, avant le débat d'orientation des finances publiques, et contribuerait à la rédaction du rapport préalable qui doit être transmis au Parlement avant l'été. La présence des présidents du Comité des finances locales, du CNEN, de la CCEC et des principales associations d'élus au sein de cette conférence permettrait de traduire les engagements des collectivités en

²⁷ On note que la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 isole l'évolution du solde public effectif local de 2014 à 2017.

matière de dépenses et d'évolution des prélèvements obligatoires. Dès lors, l'actualisation de l'ODEDEL s'inscrirait dans un cadre concerté avec l'ensemble des acteurs des administrations publiques. En contrepartie, l'État pourrait s'engager sur une trajectoire d'évolution à moyen terme des concours financiers et notamment celle de la DGF.

Proposition

Réunir chaque année une conférence des finances publiques élargie à l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques (État, ASSO, APUL), avant le débat d'orientation des finances publiques. Cette conférence constituerait le lieu de discussion de la programmation et de la gouvernance des finances publiques et ses conclusions contribueraient à l'élaboration du programme de stabilité et à la préparation des projets de loi de programmation des finances publiques.

En positionnant les collectivités territoriales comme de véritables partenaires pour la définition de la stratégie des finances publiques, l'État contribuerait à créer un climat de confiance et une dynamique collective propices au respect des engagements communautaires. Si les représentants des collectivités territoriales ne peuvent à eux seuls prendre des engagements fermes pour le compte de leurs membres, en raison du principe de libre administration, ils ont en revanche prouvé leur aptitude au dialogue lors de l'élaboration du pacte de confiance et de responsabilité en 2013 ou, plus récemment, lors de la mise en place de groupes de travail spécifiques à la réforme de la DGF.

Décliner les objectifs de programmation des finances publiques au niveau local

Afin de tenir compte des spécificités propres à chaque territoire, la conférence des finances publiques pourrait être déclinée au niveau régional avec représentation des principales administrations publiques présentes sur le territoire. Les collectivités territoriales pourraient être représentées par le président de la région concernée, les présidents des conseils départementaux et des membres de collèges des communes, établissements publics de coopération à fiscalité propre et syndicats.

De telles conférences interviendraient au lendemain des conférences nationales et permettraient notamment de :

- traduire les engagements des collectivités en termes d'évolution de la dépense et de maîtrise des prélèvements obligatoires ;
- décliner la programmation des dotations de l'État ;
- prendre des engagements en termes de regroupement des collectivités ou de rationalisation des schémas intercommunaux ;

- définir les orientations relatives aux contrats de plan État-Région (CPER), aux contrats de ville et à l'utilisation des fonds européens, en liaison avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Les engagements respectifs de l'État, des collectivités territoriales et de la Sécurité sociale pourraient faire l'objet d'un document d'orientation signé par les participants. Des conférences thématiques pourraient également être mises en place, en y associant les partenaires institutionnels des administrations publiques tels que des établissements publics, des entreprises ou encore des établissements de crédits.

Proposition

Décliner la conférence des finances publiques nationale au niveau régional avec présence des principales administrations publiques présentes dans la région.

Les conférences régionales des finances publiques pourraient s'appuyer sur les comptes régionaux des finances publiques évoqués ci-après et auraient pour vocation d'aboutir à la contractualisation des engagements respectifs, notamment en termes d'évolution de la dépense sur le territoire des différentes administrations publiques, des prélèvements obligatoires et de la programmation des dotations de l'État.

Renforcer la règle d'or par l'introduction d'un ratio maximal de dette avec retour pluriannuel au ratio pour les collectivités les plus endettées

L'association plus étroite des collectivités à la gouvernance des finances publiques légitime le renforcement de la règle d'or, dans une optique de sécurisation du solde des administrations publiques locales. La règle d'or actuelle est fondée sur une logique d'équilibre budgétaire visant à l'équilibre de la section de fonctionnement et à la limitation de l'emprunt aux seules dépenses d'investissement²⁸. En pratique, elle revient à interdire aux collectivités de rembourser leurs emprunts par de nouveaux emprunts.

Cependant, la capacité d'autofinancement et l'emprunt peuvent financer des dépenses d'investissement, sans pour autant que le retour à l'équilibre en termes de solde ne soit assuré sur une longue période. Le solde des administrations publiques locales s'apprécie en effet comme la différence entre les recettes (hors produit des emprunts) et les dépenses de toute nature,

²⁸ L'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit pour chaque collectivité que :

- chacune des sections (fonctionnement et investissement) de son budget doit être à l'équilibre ;
- seul le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section et aux dotations des comptes d'amortissement (à l'exclusion du produit des emprunts) et de provision peut servir au remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

ce qui fait apparaître un excédent ou, comme c'est le cas depuis plus de 10 ans, un besoin de financement (de 4,5 Md€ en 2014, soit 0,21 point de PIB). En outre, rien n'oblige les collectivités à se désendetter pour les emprunts contractés dans le cadre de leurs investissements déjà réalisés.

Dans ce contexte, la règle d'or actuelle pourrait être renforcée par un ratio de désendettement (dette / épargne brute), qui correspondrait au nombre d'années dont aurait théoriquement besoin une collectivité pour rembourser l'intégralité de sa dette si elle y affectait toute sa capacité d'autofinancement, c'est-à-dire son épargne brute (différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement). Deux précautions de mise en œuvre doivent être prévues pour la mise en place de cette nouvelle composante de la règle d'or.

La nécessaire implication des collectivités territoriales dans la définition de l'effort à réaliser chaque année pour atteindre un ratio de désendettement acceptable, ou « cible », à un horizon donné. Cette discussion pourrait intervenir au sein d'une instance incluant des représentants des collectivités territoriales, par exemple une déclinaison régionale du Comité des finances locales dont deux-tiers des membres sont des représentants des collectivités territoriales, avec si possible une implication des associations d'élus (ARF/ADF/AMF). L'analyse pluriannuelle d'un tel ratio pourrait également être imposée. Les grandes collectivités (plus de 5 000 habitants) les plus endettées et dépassant donc le ratio dette / épargne brute maximum devraient définir une stratégie sur six ans pour converger vers le ratio prudentiel cible, les collectivités restant libres de choisir la part de l'effort qu'elles souhaitent faire porter sur leurs dépenses de fonctionnement (augmentation de l'épargne brute) ou sur leur dette (désendettement). La durée de six ans proposée correspond à la durée des différents mandats électifs locaux.

Cette norme relative à l'endettement ferait l'objet d'un contrôle de légalité et d'un contrôle budgétaire au même titre que le contrôle de l'équilibre réel actuellement en vigueur. Les collectivités ne respectant pas la cible de désendettement seraient tenues de revenir à la cible *via* le programme pluriannuel précité.

Proposition

Renforcer la règle d'or actuelle par l'introduction d'un ratio de désendettement (dette / épargne brute) pour les collectivités et groupements de plus de 5 000 habitants.

Imposer aux collectivités territoriales les plus endettées un programme pluriannuel de retour sur six ans à l'objectif cible de désendettement.

Permettre la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales

La participation, ainsi renforcée et sécurisée, des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques devra porter principalement sur les dépenses de fonctionnement. Leur croissance soutenue se traduit directement par l'effondrement de l'épargne brute des collectivités locales, en baisse pour la quatrième année consécutive.

Les enjeux de maîtrise des dépenses de fonctionnement sont bien connus : ils concernent en premier lieu la masse salariale. Les deux pistes d'action les plus opératoires, identifiées dans les travaux récents de l'Institut Montaigne²⁹, portent sur le temps de travail dans la fonction publique territoriale et sur la mutualisation effective des services, notamment entre communes et intercommunalités. Il est en effet indispensable de mettre un terme aux situations trop souvent constatées, dans lesquelles le transfert de compétences de l'un à l'autre des niveaux se traduit par une explosion des effectifs globaux, pour un même service rendu. De bonnes pratiques existent dans ce domaine, et notamment l'exemple de la mutualisation opérée entre la ville de Lyon et la métropole du Grand Lyon.

Proposition

Organiser la maîtrise des frais de fonctionnement et notamment des frais de personnels des collectivités territoriales :

- revisiter la question du temps de travail dans la fonction publique territoriale : durée légale d'ordre public de 35 heures pour un travail à temps plein ;
- faciliter la gestion intégrée des personnels dans les intercommunalités ;
- redonner aux collectivités territoriales davantage de liberté dans la gestion de leurs effectifs par un allègement de l'encadrement par l'État des règles relatives à la fonction publique territoriale.

Il serait enfin intéressant d'intégrer dans les règles de calcul des dotations de l'État des critères relatifs à la performance des collectivités territoriales en matière de dépenses de fonctionnement. L'objectif est d'éviter que des collectivités territoriales efficientes en la matière soient défavorisées par rapport à d'autres collectivités moins exigeantes.

Proposition

Introduire dans les règles de calcul des dotations de l'État des critères relatifs aux dépenses de fonctionnement par habitant.

²⁹ Dépenses publique, le temps de l'action (mai 2015) et Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014).

Améliorer l'information budgétaire et comptable relative aux collectivités et aux territoires

Si l'information budgétaire et comptable des collectivités locales a progressé ces dernières années, des démarches doivent être poursuivies pour faciliter l'exploitation des données publiques. Dans un contexte budgétaire et financier contraint, il apparaît en outre nécessaire de mieux évaluer le coût des politiques publiques. Pour ce faire, l'État doit non seulement faciliter le partage de l'information financière, mais il doit également assurer un rôle de conseil auprès des collectivités afin de leur permettre de mieux apprécier les déterminants de la dépense. Un tel positionnement contribuerait non seulement à la qualité des relations entre l'État et les collectivités territoriales mais également à la qualité des discussions au sein des conférences nationales et régionales des finances publiques.

S'agissant des données budgétaires, l'observatoire des finances locales et le Jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » fournissent aujourd'hui des données publiques consolidées, permettant d'apprécier la situation financière par catégorie de collectivités. Cependant, l'information relative aux données individuelles, accessible sur le site de la DGCL³⁰, présente un décalage de deux ans qui limite considérablement la pertinence des analyses. Une mise en ligne de données provisoires, éventuellement fondées sur les budgets votés, pourrait ainsi être envisagée.

La présentation des données budgétaires individuelles pourrait également être améliorée sur le fond, par une distinction des dépenses de personnel et des dépenses sociales au sein des dépenses de fonctionnement et par l'identification des dépenses d'investissement. Ces données pourraient également être regroupées sous la forme d'une base de données unique, afin de favoriser les comparaisons entre collectivités. Cela compléterait l'information relative aux contributions et attributions individuelles des transferts de l'État et des fonds de péréquation, qui doit désormais figurer dans les projets de loi de finances, conformément à la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019.

Depuis 2014, les données comptables des collectivités sont également accessibles depuis un portail interministériel³¹, dont la vocation est de rendre publiques de nombreuses informations émanant des différentes administrations. Cet « Open Data » est administré par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique dans le cadre d'une politique d'ouverture et de partage des données publiques. Cependant, on observe que trop peu de données relatives aux collectivités sont actuellement disponibles. Elles présentent en outre un décalage de deux ans. Une base de données relationnelles pourrait donc être créée et permettre le croisement des informations de l'Open Data avec celles qui sont mises en ligne sur le site de la DGCL. Les deux applications pourraient interagir afin d'assurer la complétude des données et de faciliter leur accès public.

³⁰ <http://www.collectivites-locales.gouv.fr>

³¹ www.data.gouv.fr

Proposition

Améliorer l'information publique relative aux données budgétaires et comptables des collectivités :

- en publiant en ligne sur le site de la DGCL les données budgétaires individuelles portant sur les budgets primitifs pour l'année en cours et sur les comptes de gestion pour l'année précédente ;
- en systématisant la publication des données comptables individuelles sur le portail d'opendata public www.data.gouv.fr.

Les données budgétaires et comptables ne suffisent pas à apprécier les enjeux financiers et les exécutifs locaux manquent le plus souvent d'informations concernant le coût des politiques publiques. Or, il n'existe pas de référentiels permettant par exemple d'apprécier la juste valeur (*fair value*) des achats et des marchés. La mission conduite par Alain Lambert et Martin Malvy en 2014³² avait conclu à la nécessité de créer un observatoire des collectivités territoriales. Cette idée mérite à nouveau d'être soutenue.

Renforcer la connaissance des finances publiques régionales et des principales politiques publiques dans les territoires

Les travaux réalisés dans le cadre du présent rapport ont démontré l'absence de connaissances transversales sur les politiques publiques dans les territoires. Il serait donc particulièrement pertinent de mettre à disposition du public des informations budgétaires et d'activité sur l'ensemble des politiques publiques.

Proposition

Faire produire par l'INSEE des comptes régionaux des administrations publiques, en recettes et en dépenses, incluant l'ensemble des administrations publiques et fournissant pour les dépenses des informations par secteur institutionnel, par nature et par destination suivant la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP).

Faire recenser par l'INSEE et par les préfetures de région, pour les principales politiques publiques (classification CFAP), la liste des principaux acteurs publics impliqués et des indicateurs d'activité les plus importants, dans le cadre méthodologique défini par la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances).

³² *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, rapport remis au Président de la République, avril 2014.

L'AIDE SOCIALE

Contexte politique et contenu des politiques d'aide sociale

Nature de la politique publique

Les politiques publiques d'aide sociale ont pour objet de répondre aux besoins primordiaux des personnes. Elles constituent l'un des principaux segments des politiques sociales à côté de la santé, des retraites, de la politique familiale et de l'assurance chômage. À cette politique sont associés de multiples sigles (RSA, APA, CAF, AAH, PCH³³ et bien d'autres encore) correspondant aux différents publics destinataires de ces aides.

Il s'agit d'un champ sédimenté et touffu avec quelques distinctions élémentaires :

- distinction entre prestations sociales³⁴ et prestations de services sociaux³⁵ ;
- distinction entre aide sociale légale³⁶ et aide sociale facultative³⁷.

Les principaux publics concernés par ces politiques sont notamment :

- les personnes touchées par l'exclusion sociale et le chômage de très longue durée (revenu de solidarité active – RSA – ex RMI – et actions d'accompagnement en faveur de la réinsertion des personnes recevant la prestation monétaire) ;
- les personnes âgées, concernées principalement par trois prestations essentiellement : ASPA³⁸ financée par la CNAV, APA financée par les départements, aide sociale pour l'hébergement en EHPAD³⁹ également financée par le département ;
- l'hébergement et l'accueil des demandeurs d'asile financé par l'État *via* les CHRS et les CADA⁴⁰ ;
- l'aide sociale à l'enfance et la protection de l'enfance relevant des départements ;
- la politique handicap incluant notamment l'AAH, la PCH et les structures d'accompagnement ou d'hébergement des personnes handicapées ;
- les prestations sociales liées au logement : APL, ALS et ALF⁴¹.

³³ RSA : revenu de solidarité active ; APA : allocation pour l'autonomie ; CAF : caisse d'allocations familiales ; AAH : allocation adulte handicapé ; PCH : prestation de compensation du handicap.

³⁴ Transferts monétaires attribués sans contrepartie équivalente ou simultanée.

³⁵ Accès à des services, en relation avec un risque ou une situation, fournis à prix réduit ou gratuitement par une administration ou une institution sans but lucratif.

³⁶ Versements minimum dont le montant et les conditions d'attribution sont fixés par l'État.

³⁷ Prestations ou services spécifiques offerts sur un territoire;

³⁸ ASPA : allocation de solidarité aux personnes âgées.

³⁹ EHPAD : établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes.

⁴⁰ CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale ; CADA : centre d'accueil pour les demandeurs d'asile.

⁴¹ APL : allocation personnalisée au logement ; ALS : allocation de logement à caractère social ; ALF : allocation de logement familiale.

Contexte politico-financier

Les dépenses budgétaires relatives à l'aide sociale progressent rapidement. Entre 2009 et 2013, les dépenses publiques du segment CFAP⁴² « exclusion sociale » – segment le plus proche de la notion d'aide sociale – augmentent annuellement de 3,1 %, toutes administrations publiques confondues, et de 5,6 % pour les seules administrations publiques locales, contre 2,3 % pour l'ensemble des dépenses publiques⁴³. Comme l'ensemble des dépenses sociales, au-delà de l'aide sociale, connaissent une progression également rapide, cette situation aboutit à une éviction de fait des dépenses publiques régaliennes, qui reculent d'ailleurs depuis 1995 en proportion du PIB.

Par ailleurs, le montant unitaire des prestations a connu diverses revalorisations, (par exemple l'augmentation du montant unitaire de l'AAH de 25 % sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy ou l'augmentation du RSA de 10 % en cinq ans prévue par le plan pauvreté du Gouvernement Ayraut de décembre 2012), tandis que le nombre de bénéficiaires augmente constamment.

La Banque Postale alerte sur la fragilisation progressive des finances départementales en raison du déséquilibre croissant entre les dépenses liées au RSA (doublement des paiements depuis le transfert en 2004) et le panier de recettes qui leur a été transféré à ce titre⁴⁴.

Diagnostic de la situation actuelle

Organisation institutionnelle de la politique publique

Définition de la norme

L'État contrôle très largement l'orientation générale des politiques d'aide sociale *via* la production normative : il fournit un cadre complet et contraignant pour l'aide sociale légale, qui structure de façon détaillée les obligations des opérateurs (normes de fonctionnement des établissements, qualification des travailleurs sociaux, etc.).

⁴² CFAP : classification des fonctions des administrations publiques.

⁴³ Ces dépenses représentent, en 2013, 21,6 Md€ et 1,8 % du PIB. Si l'on ajoute les prestations sociales liées au logement, le montant s'élève à 41,2 Md€ et 3,4 % du PIB (source INSEE).

⁴⁴ Note de conjoncture sur les finances locales, tendances 2015 (mai 2015) : « *les dépenses d'action sociale (principalement celles assurées par les départements et qui représentent environ 36 milliards d'euros) conserveraient une évolution dynamique en lien avec un marché du travail toujours sous tension et le vieillissement de la population. Les allocations de revenu de solidarité active (RSA), avec un volume de 10,6 milliards d'euros en 2015, constituent la dépense de prestation sociale la plus importante. Elles enregistreraient un taux de progression proche de celui de 2014 (+ 8 %, après + 9,5 %).* »

Financement

Le champ du financement est plus éclaté :

- à la charge de l'État : le logement (APL, ALS, ALF : 31,4 % du financement total), le handicap (AAH), l'hébergement (CHRS) et l'asile (CADA) ;
- à la charge du département : l'insertion (RSA), les personnes âgées (APA), le handicap (PCH), la protection de l'enfance ;
- à la charge de la Sécurité sociale : l'ONDAM médico-social ;
- à la charge de la commune et de l'intercommunalité ; l'aide sociale facultative, les CCAS etc.

La multiplicité des prestations induit, en outre, une concurrence constante de crédits entre tous ces acteurs et incite certains financeurs à diriger les personnes vers des dispositifs payés par d'autres.

L'aide sociale financée par les départements (36 Md€) doit composer avec de grandes disparités. De même, le public concerné par l'AAH, financée par le budget de l'État, est proportionnellement le double entre les départements corses et les départements du centre de la France.

Opérateurs

Les travailleurs sociaux sont désormais concentrés dans les administrations publiques aux niveaux départemental et communal (CCAS⁴⁵), l'État n'ayant de fait plus de travailleurs sociaux sous sa responsabilité directe. Le principal guichet social demeure la CAF⁴⁶, qui assure la gestion et le paiement des aides au logement, du RSA et de l'AAH.

Retour d'expérience sur la politique publique

L'aide sociale constitue un cas emblématique d'éparpillement institutionnel dans la conduite d'une politique publique. Le lieu commun fréquent consistant à considérer que cette politique relève des départements est inexact puisqu'elle est finalement de la compétence de toutes les administrations publiques, avec des intervenants multiples, eux-mêmes en charge de multiples dispositifs se chevauchant, voire se concurrençant. Cet enchevêtrement compose un panorama illisible pour tous les acteurs, et davantage encore pour le grand public.

Deux cas illustrent particulièrement cette situation. Une grande partie du fléchage des publics vers les dispositifs handicap (AAH notamment) est opérée par les CADPH des MDPH⁴⁷, sur la base de critères établis au niveau départemental. L'articulation entre le RSA – financé par

⁴⁵ CCAS : centre communal d'action social.

⁴⁶ CAF : caisse d'allocation familiale.

⁴⁷ CADPH : commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ; MDPH : maison départementale des personnes handicapées.

le département – et l'AAH – financée par l'État – incite parfois les conseils départementaux présents aux MDPH à orienter les personnes vers l'AAH plutôt que vers le RSA. La même logique s'applique aux dispositifs d'accueil des personnes handicapées, qui peuvent être prises en charge dans des établissements financés par l'État, la Sécurité sociale *via* l'ONDAM⁴⁸ médico-social ou le département : la MDPH peut être amenée à flécher les personnes vers des établissements relevant de l'État ou de l'ONDAM, parfois moins adaptés à ces publics mais permettant d'éviter une prise en charge par les finances départementales. Le critère de la prise en charge financière peut parfois l'emporter sur celui de la meilleure adaptation ou du coût le plus faible.

La politique de la petite enfance illustre également cet écheveau. Deux mouvements parallèles ont été décidés au cours du précédent quinquennat : la création de 100 000 places de crèches (coût de 16 000 € par place, taux d'encadrement d'un adulte pour 5 à 8 enfants) et la suppression de places en école maternelle (coût de 4 000 €, taux d'encadrement d'un enseignant pour 23 enfants), pour des volumes identiques. Le résultat est l'absence de création nette de places d'accueil mais le remplacement d'un dispositif par un autre, quatre fois plus coûteux pour les enfants entre 2 et 3 ans.

Les politiques françaises d'aide sociale se distinguent aussi de celles conduites chez nos voisins par le fait qu'elles concernent souvent une part plus importante de la population mais offrent des montants de prestations significativement plus faibles. C'est ainsi le cas de la politique handicap : la notion de handicap a été considérablement élargie, au risque de devenir floue, avec la loi de 2005 qui reconnaît le handicap psychique. C'est aussi le cas des prestations sociales logement qui bénéficient à 50 % de la population locataire française et dont les effets pervers sont régulièrement dénoncés : désensibilisation des locataires au coût des loyers, captation des aides par les bailleurs dans un marché d'offre immobilière contrainte, etc.

D'autres traits particuliers contribuent à former le cadre de ces politiques :

- la multiplication de normes nouvelles génératrices de coûts ; pour la petite enfance, les normes relatives aux ratios d'encadrement des crèches (1 encadrant pour 8 enfants en France contre 1 pour 15 à 24 enfants ailleurs en Europe) ou à la qualification des encadrants ;
- le fort attrait pour les équipements et la tentation constante de « créer des places » dans les établissements sociaux et médico-sociaux, avec l'exemple des EHPAD très médicalisés beaucoup plus chers que le maintien à domicile et dont le système institutionnel est incapable de freiner la création ;
- la prégnance des considérations d'économie politique avec la présence de nombreuses parties prenantes au sein desquelles subsistent des oppositions structurelles à la maîtrise de la dépense d'aide sociale : professionnels et leurs syndicats et fédérations professionnelles, administrations, élus mettant en avant des considérations d'emploi local, etc.

⁴⁸ ONDAM : objectif national des dépenses d'assurance maladie.

Propositions

Définition des politiques et maîtrise de la dépense d'aide sociale

Simplification des dispositifs d'aide sociale

La complexité et la sédimentation des politiques publiques d'aide sociale amènent à considérer de façon positive toute simplification et rationalisation dans ce champ d'action publique, avec notamment le concept *a priori* séduisant d'une « *allocation unique* » regroupant un grand nombre de prestations sociales. Il est à noter que la Cour des comptes vient de proposer le regroupement de multiples dispositifs autour du RSA, de l'AAH et de l'ASPA⁴⁹.

Proposition

Effectuer une revue de l'ensemble des dispositifs d'aide sociale afin d'identifier et de faire disparaître les principales incohérences (concurrence, ciblage, effets d'aubaine).

Maîtrise de la dépense

La nécessité absolue de maîtriser la dépense publique et la dépense d'aide sociale s'impose. Les modalités techniques de maîtrise de cette dépense peuvent prendre plusieurs formes, qui comportent chacune des difficultés au regard de l'opposition attendue entre bénéficiaires et dispositifs :

- création d'un dispositif de type ONDAM pour les dépenses d'aide sociale ;
- désindexation des prestations sociales ;
- inclusion des dépenses d'aide sociale dans des crédits limitatifs ou des ressources plafonnées, avec un mécanisme d'ajustement en cours d'année des montants unitaires de prestations. Ce mécanisme serait actionné, si nécessaire, pour maîtriser les dépenses et respecter le budget prévu ;
- mise en œuvre d'un panel de mesures sectorielles plus radicales, par exemple la proposition régulièrement faite par la Direction du Budget de mettre fin au cumul de la perception de l'APL étudiant et du rattachement fiscal de l'étudiant à ses parents, ou la limitation du versement de l'APA aux cas de dépendance les plus élevés (GIR⁵⁰ 1 à 3), avec arrêt du versement de l'APA pour GIR4.

Une première étape pourrait constituer en la création d'un objectif national des dépenses d'action sociale.

⁴⁹ Référé n°72 597 du 21 septembre 2015. ASPA : allocation de solidarité pour les personnes âgées.

⁵⁰ GIR : groupes iso-ressources de la grille nationale AGGIR « autonomie, gérontologique, groupes iso-ressources » ayant pour objet d'évaluer les capacités des personnes âgées à accomplir certaines activités.

Proposition

Définir et rendre public un ONDAS (objectif national des dépenses d'aide sociale) couvrant les dépenses d'aide sociale de l'ensemble des administrations publiques et faisant l'objet d'un débat annuel au Parlement.

Décliner l'ONDAS au niveau départemental *via* un ODDAS couvrant l'ensemble des administrations départementales (État, département, Sécurité sociale, communes et intercommunalités).

Il faut, en outre, avoir conscience que la maîtrise du coût de ces politiques ne pourra être atteinte sans réviser les règles ou les modalités d'attribution.

Renforcer la connaissance des dépenses d'aide sociale

Les opérateurs des politiques d'aide sociale reconnaissent les difficultés liées à la connaissance lacunaire des dépenses et des prix de revient. Et ce, avant même d'évoquer les enjeux de mesure de l'efficacité ou de l'efficience, des problèmes méthodologiques sous-jacents et de la complexité institutionnelle des politiques en question (cadre normatif, financement, mise en œuvre opérationnelle).

Proposition

Renforcer, notamment au niveau départemental (CAF et conseils départementaux), les études en matière de contrôle de gestion et d'analyse des coûts. Adapter en conséquence la formation des équipes dans les services d'action sociale.

Multiplier les études de *benchmark* sur les éléments physico-financiers des dépenses d'aide sociale sur l'ensemble du territoire et rendre publics leurs résultats *via* opendata.gouv.fr.

Gouvernance de la politique publique

Il semble difficile de considérer que l'État puisse se désengager des politiques d'aide sociale en raison de la nécessité d'assurer la solidarité nationale. Toutefois, il est possible d'envisager que l'État conserve cette responsabilité dans une logique de maîtrise d'œuvre et de contrôle d'une politique qui serait alors conduite par les collectivités territoriales et les opérateurs.

Clarification de l'articulation entre financement et responsabilité politique et normative dans le domaine de l'aide sociale

Il semble impératif de rétablir le principe visant, pour une prestation d'aide sociale donnée, à confier à une même administration publique le financement et la définition des normes détaillées relatives à la prestation en question, suivant l'adage « *qui paye commande* ». Toute autre situation est génératrice d'effets pervers et, en particulier, de désresponsabilisation induisant une perte de contrôle sur l'évolution de la dépense comme cela a été indiqué précédemment.

Par ailleurs, les cofinancements sont fréquents dans le champ de l'action sociale, à l'instar des EHPAD, pour lesquels l'investissement est cofinancé par différentes collectivités territoriales, alors que les dépenses de fonctionnement sont acquittées par l'ARS⁵¹, l'aide sociale départementale et la personne hébergée. Ce maquis de circuits financiers génère de multiples conflits ou concurrences de financement. Cette illisibilité engage à la création de blocs de compétences clairs avec une limitation stricte des cofinancements.

Proposition

Engager une réflexion sur la création de blocs de compétences clairement définis dans le champ de l'action sociale, avec unification autour d'une administration des responsabilités de financement et des responsabilités en matière politique et normative.

Limitier, voire interdire, les cofinancements entre différentes administrations publiques dans le champ de l'aide sociale.

Articulation des responsabilités entre État et départements relatives au financement du RSA

Le champ du RSA (Revenu de solidarité active) est emblématique de l'écartèlement d'une politique publique d'aide sociale entre deux administrations publiques. Comme indiqué auparavant, la très forte augmentation des dépenses liées au RSA a engendré, à elle seule, la déstabilisation des finances départementales. Cette augmentation a mis certains départements dans une situation financière très difficile, voire intenable, alors que l'essentiel du pouvoir de décision relevant de cette prestation sociale échappe aux départements.

Le rapport Malvy-Lambert, publié en avril 2014, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avait demandé que soit clarifiée la nature des responsabilités sociales du département au regard des prestations qu'il verse. Il avançait l'alternative suivante, concernant notamment le RSA : « *soit les départements ont les marges de manœuvre pour exercer une vraie compétence décentralisée (modulation des aides,*

⁵¹ Agence régionale de santé.

expérimentation, etc.) ; soit la compétence est recentralisée, les départements n'exerçant par délégation qu'un rôle de guichet pour le compte de l'État, sans responsabilité financière, et reçoivent dès lors les dotations nécessaires à l'euro près ».

L'alternative proposée entre une recentralisation du RSA et la mise en place d'une politique sociale départementalisée plus autonome doit être posée, au regard notamment des remarques suivantes :

- le transfert de la responsabilité aux départements sera-t-elle plus ou moins coûteuse que la recentralisation ?
- comment combiner des critères nationaux pour l'attribution du RSA avec la nécessité de donner des marges de contrôle et d'action aux collectivités territoriales et aux opérateurs ?
- le RSA est la seule prestation de solidarité non financée par l'État (ou la Sécurité sociale), à la différence des aides au logement et de l'AAH.

Sans trancher entre ces deux options, il semble néanmoins indispensable de redonner de la cohérence au dispositif du RSA par un arbitrage clair entre les deux options proposées par le rapport Malvy-Lambert.

Proposition

Réformer le financement du RSA par un choix cohérent entre les deux options suivantes :

- soit l'octroi d'une autonomie partielle aux départements (assouplissement des règles, expérimentations, modulation des prestations) avec maintien d'un financement départemental ;
- soit le maintien de critères nationaux uniformes dans l'attribution du RSA, induisant la (re)nationalisation de son financement.

Opérateurs

La mise en œuvre de ces politiques gagnerait probablement à ce que les décisions d'attribution soient éloignées des responsables politiques, en mettant en avant des opérateurs professionnalisés qui appliquent la politique publique avec le plus de rigueur et de neutralité possible.

Proposition

Unifier les guichets de versement du RSA au niveau des CAF devenant opérateur unique.

Confier le volet insertion au niveau local (communal) sous la supervision de l'administration publique qui en assure le financement.

L'INVESTISSEMENT PUBLIC

Pertinence de la préservation de l'investissement public déjà en diminution face aux dépenses de fonctionnement

Un investissement public orienté à la baisse

L'investissement en France, mesuré en comptabilité nationale par la formation brute du capital fixe (FBCF), représente 21,7 % du PIB en 2014, soit environ 50 % de plus que dans l'ensemble de la zone euro, selon Eurostat. À cette date, l'investissement public reste à un niveau élevé et représente près d'un cinquième de la FBCF totale. L'évolution de l'investissement public impacte directement la croissance et représente donc un enjeu majeur pour les autorités publiques. L'investissement peut, en outre, jouer un rôle contra-cyclique et atténuer les phases de récession ou de faible croissance ; à l'instar du plan de soutien à l'investissement de 315 Md€ sur trois ans annoncé par Jean-Claude Juncker en juillet 2014 pour l'Union européenne. Tout en admettant l'absence de caractère nécessairement vertueux de tout investissement public, son très net repli, constaté depuis 2014, interpelle. La FBCF des administrations publiques locales a ainsi marqué un recul de 8,8 % en 2014, soit près de 5 Md€, pour s'établir à 52,9 Md€⁵². Pour l'année 2015, la Banque Postale prévoit un nouveau repli de 6,2 %, soit 3,4 Md€, pour un total de 49,5 Md€⁵³, confortée dans ses prévisions par les anticipations des fédérations professionnelles.

Impact du cycle électoral

Une première explication du repli de l'investissement en 2014 tient à l'effet du cycle électoral municipal. Statistiquement, les dépenses d'investissement public s'accroissent l'année précédant les élections, pour ensuite ralentir les deux années suivantes. En 2013, année précédant les dernières élections municipales, l'investissement des communes avait ainsi progressé de + 8,3 % par rapport à l'année précédente. À l'inverse, les dernières remontées comptables, encore provisoires, affichent un recul de - 11,9 % en 2014 par rapport à 2013. Rappelons tout le poids du bloc communal⁵⁴ dans l'investissement, qui pèse pour près de 70 % dans le total des collectivités.

En reprenant l'évolution de l'investissement des administrations publiques locales autour de chaque période d'élections municipales, depuis l'acte I de la décentralisation, on constate que l'écart des évolutions d'investissement entre l'année pré-électorale et l'année post-électorale a été sensiblement plus marqué aux dernières élections. Avec une hausse de l'investissement

⁵² La baisse de l'investissement public local entre 2013 et 2014 représente ainsi l'équivalent de 0,3 point de PIB en valeur 2014.

⁵³ Note de conjoncture *Les finances locales, tendances 2015 et perspectives*, novembre 2015.

⁵⁴ Le bloc communal comprend les budgets des communes et des intercommunalités à fiscalité propre.

des APUL de 5,2 % entre 2013 et 2014 et une baisse de 9,6 % l'année suivante, l'écart est de 14,8 points en valeur absolue. Il n'avait jamais atteint un tel niveau et ne s'élevait qu'à 6,3 points après les élections de 2008 (voir tableau ci-dessous).

Année électorale N	Évolution entre (N-2) et (N-1) (A)	Évolution entre (N-1) et (N) (B)	Écart des évolutions [B - A]
2014	+ 5,19 %	- 9,57 %	- 14,76
2008	+ 8,23 %	+ 1,97 %	- 6,26
2001	+ 12,23 %	+ 1,32 %	- 10,92
1995	+ 2,72 %	- 2,68 %	- 5,40
1989	+ 18,36 %	+ 9,61 %	- 8,75
1983	+ 18,57 %	+ 4,12 %	- 14,45
Moyenne	+ 10,88 %	+ 0,79 %	- 10,09
Écart type	+ 6,68 %	+ 6,48 %	4,00

Impact de la baisse des dotations de l'État

Le repli de l'investissement local en 2014, ainsi que les premières prévisions pour 2015, montrent qu'un phénomène nouveau est en train d'apparaître. Il est en effet vraisemblable que la baisse des dotations de l'État influe sur le comportement des exécutifs locaux, lesquels continuent de financer plus de 70 % de leurs investissements par leur épargne. Or, cette épargne dépend directement des recettes des collectivités et notamment des concours financiers que l'État leur alloue. Un tel phénomène a pu être observé en Grèce, en Espagne, en Irlande ou encore au Portugal ; où la réduction des dépenses d'investissement a été la plus importante au sein de la zone euro, depuis la consolidation budgétaire. Ces pays sont également ceux qui ont été confrontés aux plus importantes restrictions budgétaires.

Face au risque d'un trop fort repli de l'investissement, un ensemble de mesures ciblées a été décidé par le gouvernement dès la fin 2014. Les premières mesures ont vu leur traduction en loi de finances pour 2015 : majoration du taux forfaitaire du fonds de compensation de la TVA⁵⁵, fonds qui représente 5,9 Md€ en 2015 ; accroissement de 200 M€ de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ; aide aux maires bâtisseurs pour un montant de 100 M€.

La loi de finances pour 2016 prévoit la création d'un fonds d'aide à l'investissement du bloc communal, doté d'un milliard d'euros en 2016⁵⁶, et l'élargissement du fonds de compensation

⁵⁵ Porté à 16,4 % contre 15,8 % en 2014.

⁵⁶ Création d'une dotation budgétaire de 1 Md€ en autorisations d'engagement et de 150 M€ en crédits de paiement pour 2016. 500 M€ seront consacrés à des priorités d'investissement dans des domaines tels que le développement durable, la mise aux normes des équipements publics ou encore le logement. 500 M€ seront spécifiquement dédiés aux bourgs-centres et aux villes moyennes.

de la TVA (FCTVA) aux dépenses d'entretien des bâtiments publics (environ 140 M€ par an). Enfin, de nouveaux contrats de plan État-régions ont été décidés pour la période 2015-2020, à hauteur de 12,5 Md€. Le Plan France Très haut débit devrait, quant à lui, permettre le subventionnement des collectivités sur les fonds du Programme d'investissement d'avenir (PIA), à hauteur de 3,3 Md€, et plusieurs projets du plan Juncker devraient profiter aux collectivités territoriales.

Ces mesures se révèlent néanmoins antinomiques avec la baisse concomitante de 11 Md€ de la DGF sur 2015-2017, à plus forte raison dans un contexte de décentralisation. Si la participation des collectivités au redressement des comptes publics doit être maintenue, dans une démarche d'effort partagé par l'ensemble des administrations publiques, la question du rythme de cet engagement se pose. À court terme, elles n'auront pour seul levier d'amortissement que l'emprunt, les économies de fonctionnement ne produisant de résultats aussi conséquents qu'à moyen ou long terme.

Préserver l'investissement public par des mesures de soutien à l'investissement public local, en concentrant les efforts d'assainissement sur les dépenses de fonctionnement

Au regard de la baisse de l'épargne brute des collectivités territoriales, il semble opportun de préserver, *a minima*, l'investissement public en lissant sur les années 2017 et 2018 la nouvelle baisse des dotations de l'État de 3,7 Md€ (planifiée pour 2017).

Proposition

Lisser la baisse programmée des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales sur deux années supplémentaires afin de ramener l'effort annuel à 1,8 Md€ en 2017 et 2018 (contre 3,7 Md€ programmés sur la seule année 2017) et favoriser l'autofinancement des investissements.

Sans préjudice pour les mesures de soutien à l'investissement évoquées ci-dessus, il pourrait également être proposé une simplification du régime de versement du FCTVA, permettant d'allouer près de 1,5 Md€ en section d'investissement des collectivités bénéficiaires. La mesure consisterait à verser le FCTVA soit l'année de la réalisation des investissements pour les collectivités et établissements qui bénéficient d'ores et déjà de ce régime, soit l'année suivante pour tous les autres. Un tel mécanisme bénéficierait aux collectivités qui perçoivent le FCTVA deux ans après avoir réalisé leurs investissements. Le coût budgétaire pour l'État serait limité à la seule année de mise en œuvre de la mesure, puisque celle-ci reviendrait à reporter d'un an le versement d'une dépense obligatoire.

Proposition

Assurer le versement du FCTVA l'année suivant la réalisation des investissements pour les collectivités bénéficiaires du régime actuel en (N+2). Cette mesure se traduira non seulement par un soutien à l'investissement local (1,5 Md€) mais également par une simplification du régime actuel de versement du fonds.

Limitation des cofinancements des investissements publics locaux

S'agissant des projets d'investissement locaux, une plus grande rationalité de leur financement pourrait être recherchée afin d'éviter la multiplication des intervenants, qui s'avère parfois rigidifiante et déresponsabilisante dans la conduite d'un projet. Il est particulièrement important que la collectivité maître d'ouvrage assure une part significative de cet investissement, car elle devra porter les dépenses de fonctionnement sur toute la durée de vie de l'investissement.

Sans remettre en cause le seuil de 80 % des aides publiques affectées au montant prévisionnel d'une dépense publique subventionnable⁵⁷, le financement des projets d'investissement locaux pourrait inclure une contrainte imposant une contribution minimale, de 30 % pour le maître d'ouvrage et de 20 % pour chaque intervenant public ; et ce, dès lors que le maître d'ouvrage est une collectivité ou un groupement de plus de 10 000 habitants. Il convient, en outre, de proscrire les cofinancements pour les investissements dans le champ des compétences spécialisées des collectivités territoriales.

La limitation de la mesure aux collectivités de plus de 10 000 habitants n'entraverait pas la réalisation des projets des plus petites collectivités, dont les moyens financiers limités conduisent, le plus souvent, à la recherche de financements croisés. Dans son dernier rapport public thématique⁵⁸, la Cour des comptes précise ainsi que : « *dans les communes de taille petite ou moyenne, les décisions d'investir sont très tributaires de l'octroi de ces cofinancements* », ajoutant qu'il « *est probable que le recul des subventions versées par les régions et les départements aux communes et aux EPCI amplifiera la baisse de la DGF* ».

Par ailleurs, des exceptions aux nouveaux seuils pourraient être prévues pour l'application de normes techniques nationales ; dans la mesure où de telles normes constituent une obligation de mise en conformité. Cela couvrirait principalement les dépenses relatives à l'accessibilité des équipements publics (transports, établissements recevant du public) et à la réglementation en matière de sécurité (protection des populations et de l'environnement principalement).

⁵⁷ Voir notamment le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement.

⁵⁸ *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, (octobre 2015).

Proposition

Limiter le cofinancement des investissements publics à une contribution minimale de 30 % du montant de l'investissement pour le maître d'ouvrage et de 20 % pour les autres intervenants publics. Cette mesure ne concernerait que les investissements dont le maître d'ouvrage (collectivité territoriale ou groupement) afficherait une population de plus de 10 000 habitants. Par ailleurs, des exceptions limitatives pourraient être introduites, notamment dans le champ des normes techniques nationales.

Proscrire les cofinancements pour les compétences spécialisées des collectivités territoriales.

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE TERRITORIAL (DET)

Contexte politique et contenu des politiques de développement économique territorial

Contexte politico-médiatique

À l'instar des questions d'emploi et de chômage développées ci-après, l'enjeu du développement économique territorial et de ses retombées en matière d'emploi constitue un sujet primordial pour l'action et la communication politiques des acteurs publics territoriaux. C'est bien entendu le cas pour les régions, les métropoles et les agglomérations, mais ça l'est également pour les autres collectivités qui peuvent communiquer autour des actions menées en cofinancement, *via* la clause de compétence générale.

On constate par ailleurs l'importance chez les grands élus territoriaux d'un paradigme de concurrence entre territoires et la volonté d'attirer la « *creative class* » – concept de l'américain Richard Florida – par des infrastructures résidentielles ambitieuses.

Nature et pertinence des politiques territoriales de développement économique

La question de la pertinence intrinsèque des politiques de développement économique – territorial ou national – n'est pas totalement tranchée. Quand certains considèrent non avenue toute action publique en la matière, d'autres défendent le nécessaire accompagnement public dans le soutien à l'innovation et à la R&D (CIR⁵⁹, pôles de compétitivité, etc.) et le caractère parfois stratégique de certaines actions sectorielles (comme la relance par le gouvernement américain de l'industrie automobile, *via* le soutien à l'innovation).

La pertinence de l'action publique en faveur du développement économique territorial doit s'appuyer sur sa capacité à développer et à promouvoir un cadre favorable à la croissance et à la bonne santé du tissu d'entreprises, en particulier pour :

- le bassin d'emploi avec la formation associée de la main-d'œuvre ;
- l'environnement d'autres entreprises leaders et d'entreprises secondaires (startups, PME, TPE, filiales, prestataires et sous-traitants) ;
- les infrastructures et les « outils modernes » associés (numérique, moyens de R&D) ;
- les réseaux d'affaires (entre entreprises, avec les pouvoirs publics, etc.) ;
- les événements (salons de l'emploi local, expositions, etc.) ;

⁵⁹ Crédit Impôt Recherche.

- l'offre de services (conseil, formation, ingénierie, recherche de financement, accompagnement à l'export, etc.).

Contenu concret des politiques de développement économique territorial

Une transformation des politiques de développement économique territorial s'est progressivement opérée durant la dernière décennie. Elles évoluent vers une conception globale et intégrée de différentes composantes, passant par exemple d'une action centrée sur l'immobilier d'entreprise à une vision plus globale associant économie productive et économie résidentielle.

Le concept de « marketing territorial » permet de concilier les quatre composantes distinctes du développement économique contemporain rappelées ci-après.

Aménagement foncier et infrastructures

La dimension « immobilier et aménagement » des politiques publiques locales a historiquement constitué l'axe principal du développement économique territorial : il s'agissait de créer des zones d'activité. Cette dimension du développement économique a connu une double évolution : le remplacement d'une approche parcellaire par spécialisation des espaces par une approche mixant accueil des entreprises et habitat, mais également le phénomène Nimby (*not in my backyard*), qui nécessite de traiter l'opposition de certains riverains à toute implantation d'industries productives. Cette action « immobilier et aménagement » est, par ailleurs, couplée à celle qui a pour objet les infrastructures et le transport.

Accompagnement des entreprises

L'accompagnement des entreprises comporte différentes modalités d'action afin d'assurer leur développement sur le territoire :

- accueillir de nouvelles entreprises, constituant un atout pour le territoire – faibles coûts hors financement des zones d'aménagement et recettes directes pour les collectivités qui perçoivent la fiscalité des entreprises ;
- accompagner le développement des entreprises dans toutes leurs phases (incubateurs, fablabs, hôtel d'entreprises) et organiser leur parcours résidentiel ;
- préserver le tissu d'entreprises existant, le coût du départ de certaines entreprises pouvant être considérable pour les territoires (remise en état des sols, efforts de ré-industrialisation face à la baisse d'activité tertiaire induite etc.) ;
- favoriser l'émergence ou la consolidation d'écosystèmes par filières économiques, en rapprochant les grands groupes et les PME.

Structuration des principales filières économiques et politique industrielle du territoire

L'action publique permet de partager des enjeux de filière pour actionner au mieux les principaux leviers de développement (verrous technologiques communs pour faire de l'innovation collaborative, export, accès aux financements, accès à la main-d'œuvre qualifiée), avec par exemple les actions suivantes :

- soutien aux clubs de chefs d'entreprises ;
- mise en place de maisons d'entreprises (soutien aux entreprises et aux projets, appui et information sur les dispositifs légaux, fiscaux et sociaux, etc.) ;
- approche territoriale de la GPEC⁶⁰, outil important pour adapter l'offre de formation, tant des jeunes que des adultes, dans le cadre de la formation permanente ou de la réorientation professionnelle.

Accueil et services aux salariés, soutien à l'économie résidentielle

Cette dernière dimension repose sur l'importance pour les entreprises du bien-être et de l'efficacité de leurs salariés. Il faut pour cela pouvoir répondre aux différents enjeux associés : transport et mobilité pour les salariés (rapprochement domicile-travail), logement, cadre de vie, vie culturelle et sportive.

Enfin, le développement économique doit veiller à concilier économie résidentielle et économie productive, par exemple pour concilier emploi qualifié et emploi moins qualifié sur le territoire. Il faut ainsi parvenir à une combinaison des moteurs de croissance (grands groupes, ETI) et des entreprises plus résidentielles (artisanat, PME, services à la personne, etc.).

Facteurs clés de succès en matière de développement économique

Ces politiques de développement économique, dans un contexte de concurrence territoriale, incluent une dimension d'entreprenariat territorial et donc des paris économiques : toutes les politiques territoriales de développement économique ne peuvent pas réussir partout. Cependant, la cohérence et la qualité des politiques locales (aménagement, transport, modération fiscale) ont su créer, sur certains territoires, des développements économiques significatifs et durables. L'analyse de l'impact de l'action publique en faveur du développement économique reste délicate, d'autant plus que certains territoires (Vendée, Haute-Savoie notamment) obtiennent des résultats économiques solides sans intervention publique forte.

En la matière, le service régional de l'OCDE a observé plusieurs tendances et facteurs clés de succès, sans conclure à un modèle idéal à systématiser. Il a identifié les situations favorables au développement économique : effets d'agglomération favorisant les villes les plus grandes

⁶⁰ Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

et les plus productives (forces importantes mais non exclusives), potentiel de convergence et de rattrapage, qualité des infrastructures et du capital humain.

L'OCDE place au premier rang des facteurs favorisant le développement économique la question de la gouvernance et du *leadership* territorial. Une gouvernance articulée et s'appuyant sur un certain consensus territorial est largement profitable, puisqu'elle permet vitesse et agilité. L'absence d'un tel *leadership* est particulièrement dommageable pour les zones métropolitaines et les espaces urbains⁶¹. Dans le panel examiné par l'OCDE, les problèmes de gouvernance apparaissent comme un handicap commun aux 23 régions ayant les résultats les plus faibles.

Impact protéiforme et massif de toutes les autres politiques publiques sur le développement économique territorial

Le développement économique ne relève pas seulement de la politique qui lui est strictement associée. Il est très largement conditionné par la quasi-totalité des autres politiques publiques. D'abord, celles ayant directement des impacts incitatifs, mais aussi restrictifs, sur le développement économique : par exemple, l'usage des sols, le volet « *rapprochement offre-demande* » des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, les dispositifs de protection sociale, les politiques relatives au développement durable, la protection des consommateurs, etc. Le développement économique subit également l'impact très fort d'autres politiques publiques, qui poursuivent des objectifs souvent différents, voire totalement divergents, et dont le système économique doit assurer le financement. Le niveau national contribue aussi massivement par sa politique économique, macroéconomique ou sectorielle, au développement économique des territoires (compétitivité coûts et hors coûts). Le développement économique dépend donc significativement de la bonne synergie entre les différentes politiques publiques conduites à l'échelle du territoire.

Rapport coût-bénéfices des dépenses publiques en matière de développement économique

La relation entre le coût des dépenses publiques en faveur du développement économique et leur impact est difficile à établir. Pour mémoire, en 2013, la France a consacré, selon Eurostat, 4,9 % de son PIB au développement économique, contre 4,5 % en moyenne dans la zone euro. Ces 104 Md€ sont répartis de la façon suivante : 24 Md€ pour l'État, 34 Md€ pour les opérateurs de l'État et 47 Md€ pour les collectivités territoriales.

⁶¹ Validation statistique de ce fait selon l'OCDE.

Diagnostic de la situation actuelle

Nouveau cas d'éparpillement institutionnel

Comme pour d'autres politiques publiques, le développement économique relève de la compétence de multiples acteurs : commune, intercommunalité, pôle de compétitivité, agence de développement, région, chambre de commerce et d'industrie. Le département est le seul niveau de collectivité exclu de ce champ. D'autres acteurs publics et parapublics interviennent également dans les différents segments des politiques de développement économique : les aménageurs, les agences de développement⁶² ou Pôle Emploi.

Cette ultra-segmentation française est une situation tout à fait spécifique au sein de l'OCDE. À ce jour, l'œuvre de clarification reste faible et le couple cofinancement-clause de compétence générale a permis à tous les acteurs publics territoriaux d'agir, ce qu'ils n'ont pas manqué de faire étant donnée l'importance, à la fois politique et médiatique, des enjeux liés au développement économique et à l'emploi.

Cette atomisation des acteurs induit d'importants coûts de coordination : il est long et compliqué de se mettre d'accord, de conclure des partenariats dans un système par ailleurs très normé et très administré. Trois acteurs dominent toutefois, quantitativement, les politiques de développement économique : l'État, les régions et les grandes métropoles.

Les opérateurs territoriaux constatent le désengagement de l'État territorial, voire son absence, en raison de ses difficultés financières. L'État recourt aussi massivement aux normes. Par ailleurs, la concurrence que représentent d'autres politiques publiques ayant des effets défavorables pour le développement économique, dans l'action de l'État, conduit à la formulation d'objectifs politiques nombreux et souvent contradictoires (articulation du développement économique territorial et de la préservation des sols par exemple). L'État est perçu comme le grand architecte des mécanismes de péréquation financière *ex post*, dont on a vu qu'ils étaient clivants et contestés par les régions les plus dynamiques.

Pour sa part, la région dispose désormais d'une compétence établie en matière de développement économique, mais de moyens d'intervention (financiers et normatifs) limités au regard de ceux des acteurs publics régionaux ailleurs dans l'OCDE.

Parmi les principales métropoles françaises, Paris et Marseille pâtiennent, selon l'OCDE, d'une forte fragmentation, voire d'une certaine désorganisation en matière de gouvernance. Cette situation a des impacts non négligeables en matière de développement économique. La métropole lyonnaise échappe à ce constat.

⁶² www.cner-france.com.

Professionalisation, mesure d'impact et évaluation des résultats

Sous le poids de la contrainte financière, l'enjeu d'efficacité et de maîtrise des coûts monte en puissance dans l'ensemble des politiques publiques, y compris dans celle de développement économique. Les équipes qui en ont la charge sont, en outre, engagées dans un mouvement de professionnalisation croissante.

Propositions

Articulation entre régions et métropoles en matière de développement économique territorial

La loi NOTRe a renforcé le rôle de la région en matière de développement économique et a supprimé les attributions des départements en la matière. Il est toutefois important que le pouvoir des métropoles, ayant vocation à jouer un rôle majeur en matière d'attractivité, ne soit entravé ni par la région – qui agit plutôt en faveur de la solidarité économique des territoires – ni par l'État.

Proposition

Mieux articuler les compétences relatives au développement économique entre les régions et les métropoles :

- compétence régionale sur le territoire régional, hors zone couverte par la métropole ;
- priorité à la métropole sur le territoire métropolitain ;
- impératif d'une articulation entre métropole et région, afin de faciliter l'articulation entre la métropole et les territoires périphériques pour éviter le clivage entre des métropoles-oasis et des territoires délaissés.

Facilitation transversale du développement économique territorial et expérimentations

Le développement économique territorial ne peut toutefois pas se limiter aux échelons métropolitains et régionaux. Des territoires infrarégionaux et non métropolitains – comme, par exemple le pays de Vitré en Ille-et-Vilaine – attestent de résultats et de capacités d'adaptation qui doivent être sources d'inspiration, souvent avec des stratégies économiques de niche.

Comme évoqué précédemment, le développement économique territorial est fortement dépendant de la cohérence de la gouvernance publique sur un territoire donné, de la capacité d'un *leadership* légitime à articuler de façon cohérente toutes les initiatives publiques dans un sens favorable au développement économique du territoire ; tout en s'adaptant aux besoins structurels de ce développement demandés par les acteurs économiques : stabilité à moyen terme de l'environnement, réactivité dans les prises de décision, etc.

Proposition

Faciliter l'émergence d'une gouvernance cohérente sur un territoire en lien avec la structure de son système économique.

Faire du développement économique territorial un domaine prioritaire d'expérimentation pour les territoires qui le souhaitent : simplification et réactivité administrative, mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques (transport, logement) et capacité à rationaliser le fonctionnement des dispositifs publics.

Il est toutefois clair que l'impact transversal de toutes les politiques publiques sur le développement économique territorial pose aussi la question de l'éparpillement institutionnel, évoquée dans la conclusion du présent rapport.

Analyse coût-efficacité des politiques de développement économique

Les limites de l'analyse des impacts de l'action publique en matière de développement économique existent, on l'a vu plus haut. Toutefois, il semble possible de disposer, au minimum, de données physico-financières sur les politiques publiques en question.

Proposition

Disposer, pour chaque territoire pertinent (régions, métropoles et agglomérations notamment), d'une vision consolidée du coût et des dispositifs des politiques publiques de développement économique : comptabilité des emplois associés, coût des dispositifs d'accompagnement, etc.

Organiser un débat annuel autour des politiques de développement économique, sur la base de ces données, par exemple au Conseil économique et social régional.

En tirer des conséquences sur l'organisation et la rationalisation du dispositif public en matière de développement économique territorial.

Ces propositions ne peuvent pas, à elles seules, régler toutes les difficultés et assurer le succès du développement économique territorial, la synergie de l'ensemble des acteurs et la cohérence entre les différentes politiques publiques. Selon l'expression de l'une des personnes rencontrées dans le cadre de ce travail, l'efficacité de l'action publique sur un territoire donné suppose de passer de la situation actuelle de « *fourmilière immobile* » au « *banc de poissons mobile* », avec une vision et une gouvernance mieux partagées.

L'EMPLOI ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Contexte politique et nature des politiques d'emploi et de formation professionnelle

Le drame durable du chômage de masse et la place très élevée de l'emploi dans les préoccupations de l'opinion publique ont pour conséquence logique qu'aucune autorité politique élue ne peut se dessaisir, dans son discours comme dans ses actions, de l'enjeu de l'emploi. C'est le cas, bien entendu, des exécutifs politiques nationaux, la question de l'emploi ayant, par exemple, été au cœur des discours de campagne des candidats élus (Jacques Chirac en 1995 et François Hollande en 2012). La publication mensuelle des chiffres du chômage prend aujourd'hui place parmi les principaux rituels républicains.

C'est également le cas des élus dans les régions et les métropoles, où les questions d'emploi sont pensées en miroir des enjeux de développement économique territorial. Cet enjeu n'a cessé de progresser dans la hiérarchie des priorités de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs mandants ; à l'instar des enjeux de développement économique évoqués précédemment.

Enjeu politico-médiatique, le domaine de l'emploi est un ensemble protéiforme de politiques publiques visant principalement à augmenter le niveau d'emploi, à lutter contre le chômage et à en gérer les conséquences. Il combine ainsi une dimension économique – rapprocher l'offre et la demande d'emploi *via* notamment l'individualisation des parcours, le développement de l'employabilité et la prise en compte des besoins des entreprises – et les actions en faveur des demandeurs d'emplois.

Diagnostic de la situation actuelle

Quatre composantes institutionnelles majeures

Quatre composantes majeures structurent l'organisation des politiques de l'emploi :

- le suivi des demandeurs d'emplois : indemnisation, formation, placement, action sociale ;
- la gestion des multiples dispositifs des politiques de l'emploi ; parmi eux se distinguent les contrats aidés (principalement les « emplois d'avenir », derniers avatars d'une longue lignée de dispositifs apparue avec les TUC (travaux d'utilité collective) au milieu des années 1980) ; ils constituent un important poste de dépense (3 Md€ par an) ; et, concentrent dans les faits une très grande partie de l'énergie et des activités de coordination déployées par l'État ;

- la formation professionnelle, qui vise différents publics : avant l'entrée sur le marché du travail⁶³, demandeurs d'emploi et bénéficiaires des prestations sociales, salariés ;
- la gestion des restructurations économiques et des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE).

Les politiques de l'emploi sont conduites par deux catégories d'entités publiques : celles responsables du financement et de l'orientation de ces politiques, d'une part, et celles chargées de leur mise en œuvre opérationnelle, d'autre part (opérateurs). Elles sont chacune constituées de cinq ou six acteurs.

Éparpillement institutionnel

Acteurs financiers et décisionnaires

L'État, tout d'abord, s'affirme comme un acteur majeur : dans l'administration centrale comme dans ses services déconcentrés, qui regroupent, sous l'autorité institutionnelle du préfet de région, les préfets de département, les DIRECCTE (directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi), l'inspection du travail et les directions locales de Pôle Emploi.

L'État assure le pilotage des différents dispositifs des politiques de l'emploi et, en particulier, des contrats aidés. Dans les territoires, il contribue au cofinancement des missions locales (ML)⁶⁴. Il assure, enfin, le segment régalien des politiques de l'emploi pour ce qui concerne l'accompagnement des restructurations et des PSE.

Le second acteur institutionnel majeur est le conseil régional. Depuis les lois de décentralisation de 1993 et 2004, il assure le financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi et des stages d'insertion pour les jeunes. À ce titre, les conseils régionaux « *achètent des places de formation via des marchés publics dont ils fixent le cahier des charges, en plus ou moins bonne intelligence avec Pôle emploi, qui lance de son côté ses propres appels d'offre.* »⁶⁵. Cette mission de formation des demandeurs d'emploi fait écho à une autre de leurs compétences, le développement économique. En effet, l'analyse des besoins de qualification de la main-d'œuvre des entreprises oriente les choix de débouchés des plans de formations qualifiantes des demandeurs d'emploi. Enfin, le conseil régional est responsable de l'orientation des demandeurs d'emploi, des jeunes et des salariés, aux côtés de l'Éducation nationale et de Pôle emploi.

⁶³ Formation professionnelle initiale et apprentissage font l'objet d'une analyse spécifique dans le présent rapport.

⁶⁴ Cofinancées par les collectivités, et notamment les intercommunalités et les régions.

⁶⁵ Bertrand Martinot, *Chômage : inverser la courbe*, Manitoba, 2013.

D'autres acteurs interviennent également dans le financement de ces politiques :

- le conseil départemental pour l'insertion des jeunes, la prise en charge sociale et professionnelle et donc l'orientation des bénéficiaires du RSA ;
- les communes et les intercommunalités pour le placement des demandeurs d'emploi, notamment pour les plus défavorisés ;
- les partenaires sociaux *via* les fonds de formation professionnelle, notamment pour la formation des demandeurs d'emploi ;
- l'Union européenne *via* le fonds social européen (FSE).

Une telle diversité des acteurs nécessite un instrument de coordination, dont le dernier avatar est le CREFOP⁶⁶, qui rassemble État, régions et partenaires sociaux régionaux.

Opérateurs

On identifie un nombre équivalent – cinq ou six – d'opérateurs publics ou parapublics dans le champ de l'emploi. Bertrand Martinot a dénombré dans ses travaux 70 000 agents publics ou parapublics chargés directement ou indirectement d'accueillir les chômeurs, de les orienter, de les indemniser et de les aider à retrouver un emploi⁶⁷. Et ceci sans compter les agents des collectivités territoriales et de leurs satellites associatifs participant au service public de l'emploi, qu'il est impossible de dénombrer.

Le principal opérateur est Pôle emploi, issu du rapprochement opéré en 2008 entre l'ANPE – créée en 1967 – et les ASSEDIC. Il est organisé de façon verticale (directions régionales et départementales, 900 agences, 50 000 agents). Ses missions vont du reclassement des demandeurs d'emploi : accueil, orientation, placement – pour lequel Pôle emploi a un *leadership* –, et indemnisation.

Viennent ensuite les missions locales (325 ETP – équivalent temps plein). Ces structures, présidées par les élus locaux, pensées comme provisoires lors de leur création en 1983, se sont pérennisées. Elles sont financées à la fois par l'État, par Pôle emploi et par les diverses collectivités territoriales de leur ressort. Elles suivent les demandeurs d'emploi, et notamment les jeunes.

Les maisons de l'emploi, au nombre de 176, emploient 1 416 ETP en 2015, un chiffre en diminution (2 000 en 2009). Elles ont été créées dans les années 2000 avant la fusion ANPE-ASSEDIC, les élus locaux s'organisant au niveau intercommunal et profitant alors clairement de l'effet d'aubaine de financements octroyés sans aucun contrôle par l'État.

⁶⁶ Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelle, créé par la loi du 5 mars 2014, relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

⁶⁷ Bertrand Martinot, *op. cit.*

Deux autres institutions publiques ou parapubliques complètent le dispositif : les structures d'insertion par l'activité économique et Cap emploi, un réseau d'opérateurs en charge du retour vers l'emploi des personnes handicapées.

Quel retour d'expérience sur la mise en œuvre des politiques publiques ? Quelle efficacité et quelle lisibilité pour l'ensemble du dispositif ?

Un éparpillement unique

Le double écheveau, constaté sur un territoire donné, de 5 ou 6 institutions en charge du financement et de l'orientation des politiques d'emploi et de formation professionnelle et de 5 ou 6 types d'opérateurs constitue une situation tout à fait unique en Europe.

Il s'agit quasiment d'un cas d'école de politique publique totalement éclatée, cet éparpillement des acteurs étant devenu source de fragilisation pour certains d'entre eux. On constate, par ailleurs, l'extrême difficulté à remettre en cause ces structures une fois mises en place, à l'instar du cas des maisons de l'emploi. La « *création destructrice* » schumpetérienne ne semble pas pouvoir s'appliquer aux structures administratives. On en crée de nouvelles sans supprimer les anciennes.

Coûts de coordination, doublons, cofinancements et absence de *leadership* clair

L'éparpillement des acteurs a pour conséquence mécanique et inéluctable des coûts de coordination élevés et un temps important consacré au fonctionnement interne. Il est de fait maintenu, voire justifié, par des partenariats à tous les niveaux et des instances de coordination dont la dernière mouture est le CREFOP.

Les mécanismes de cofinancement sont, en outre, facilités par la clause de compétence générale : financement de contrats aidés par certaines régions, financement de la création d'entreprises par les demandeurs d'emploi, etc.

Dans les territoires, les limites et les faiblesses d'un État, pourtant financeur majeur, sont aujourd'hui visibles : le préfet de région, « *qui n'a plus le personnel* », est fragilisé et n'a qu'une faible capacité à piloter les politiques de l'emploi, hors du champ des contrats aidés et des restructurations.

Faiblesse et absence d'évaluation des politiques de l'emploi au niveau territorial

À l'échelle territoriale, la capacité d'évaluation des politiques de l'emploi est faible. Des données élémentaires physiques ou financières sur les actions mises en œuvre ne sont pas disponibles : « *impossible de savoir à combien s'élève, dans une région donnée, la dépense en faveur de*

l'insertion dans l'emploi des travailleurs handicapés, ou encore quel est l'effort public en faveur du retour à l'emploi des chômeurs. Chacun communique – pour s'en féliciter – sur les nombres d'entrées dans tel ou tel dispositif ou sur le nombre de forums pour l'emploi organisés. Quant à l'évaluation des dispositifs mis en place, elle est a fortiori tout à fait impossible. »⁶⁸

Articulation nécessaire entre les politiques d'emploi, de formation professionnelle et de développement économique

La formation professionnelle, composante importante de la compétitivité économique, présente des liens évidents avec le champ du développement économique et de l'action en faveur des entreprises. En outre, les besoins de formation professionnelle sont exprimés à différents niveaux de bassins d'emplois, selon les filières économiques (échelle locale ou communale pour les services à la personne, échelle européenne pour la fonction R&D, etc.) et font donc appel à différentes logiques territoriales.

Ces enjeux sont particulièrement importants pour les régions, les métropoles et agglomérations. Ils génèrent une coordination inéluctable entre l'emploi et la formation professionnelle, d'une part, et le développement économique et l'attractivité, d'autre part. Les régions et les agglomérations, qui ont pu développer une expertise en matière de filières économiques, mettent de plus en plus en avant leur légitimité dans le champ des politiques de l'emploi. L'emploi constitue un « trou » entre leur compétence formation professionnelle et leur compétence développement économique, qui nécessitent pareillement l'écoute des entreprises : où les entreprises vont-elles pouvoir trouver les ressources humaines qui permettront leur croissance ?

Propositions

L'État garde, de fait, une responsabilité centrale dans le champ de l'emploi et du chômage. C'est le cas en France, où la norme juridique demeure exclusivement dans le champ étatique et européen et est très détaillée. C'est également le cas dans les pays voisins, à l'instar des transformations structurantes du marché du travail opérées par le Gouvernement Cameron, entre 2010 et 2015, ou l'action du couple Gerhard Schröder – Peter Hartz en Allemagne au début des années 2000.

Nécessaire rationalisation des opérateurs

Les objectifs de minimisation des coûts et d'efficacité des politiques publiques imposent le regroupement des opérateurs publics ou parapublics. Il est proposé ici d'organiser cette rationalisation autour de Pôle emploi, acteur le plus puissant dans ce champ de politique publique.

⁶⁸ Bertrand Martinot, *op. cit.*

Proposition

Confier la responsabilité des politiques de l'emploi à une agence « à la suédoise » autour de Pôle emploi mais fortement décentralisée :

- le patron territorial de l'agence sera le patron des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- le champ couvrira l'intégralité des politiques de l'emploi : suivi des demandeurs d'emploi, formation professionnelle, contrats aidés, pilotage des missions locales, avec exclusion du champ régalien.

Constituer autour de Pôle emploi un opérateur public unique, sous forme d'agence : intégrer par fusion les maisons de l'emploi et les missions locales dans Pôle emploi.

Gouvernance territoriale des politiques d'emploi et de formation professionnelle

La question de la gouvernance de la politique de l'emploi et des politiques associées doit aussi être posée. Il y a, d'abord, la proposition d'Alain Rousset et de l'Association des régions de France, d'un transfert à la région de l'essentiel des politiques de l'emploi (hors volet régalien) ; le président de l'exécutif régional étant alors amené à exercer les prérogatives actuelles du préfet de région. Il faut également considérer l'importance politique nationale des questions liées à l'emploi et au chômage, aboutissant finalement à l'impossibilité pour l'État et l'exécutif national, au plan politique comme médiatique, de désertier le champ de l'emploi et du chômage ; comme en atteste la régulière régénération étatique de dispositifs précédemment confiés aux collectivités territoriales⁶⁹. La proposition retenue ici est donc celle d'une gouvernance duale entre l'État et la région.

Proposition

Adapter la gouvernance territoriale des politiques de l'emploi dans le cadre d'une gouvernance duale entre l'État et la région.

Les conditions de réussite incluent, en tout état de cause, une forte décentralisation de Pôle emploi.

⁶⁹ Pour mémoire la politique de l'emploi en Allemagne, pays pourtant éminemment décentralisé, est du ressort de l'État fédéral et de son bras armé la *Bundesagentur für Arbeit*.

Renforcement de l'évaluation des politiques d'emploi et de formation professionnelle

Proposition

Renforcer fortement les capacités d'analyse nationale et territoriale de Pôle emploi :

- augmenter les moyens et les productions du service études de Pôle emploi ;
- disposer d'outils de mesure des financements (incluant tous les financeurs) et d'impact des politiques d'emploi et de formation professionnelle ;
- rendre ces données publiques.

L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL ET L'APPRENTISSAGE

Contexte politique et nature des politiques

Les gouvernements au secours de la formation professionnelle initiale, un levier pour l'emploi

Le pacte de responsabilité et de solidarité, la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, le plan de mobilisation pour l'apprentissage et la formation des demandeurs d'emploi de la rentrée 2015 sont autant d'initiatives du gouvernement pour promouvoir l'apprentissage, qui souffre aujourd'hui d'une grande désaffection. En effet, depuis 2012, les entrées en apprentissage diminuent significativement chaque année. Ces mesures prolongent une longue série de plans mis en œuvre depuis les années 1980 pour la promotion de l'apprentissage. De la même manière, les gouvernements cherchent, depuis les années 1990, à réintroduire – à la marge – au sein du collège unique des filières « préprofessionnelles », qui préparent une orientation vers l'enseignement professionnel.

L'enseignement professionnel et l'apprentissage restent en France deux modalités de la formation professionnelle initiale, le plus souvent disjointes. Ce sont des voies d'orientation peu valorisées, en particulier pour ce qui concerne l'apprentissage. À titre de comparaison, l'Allemagne compte trois fois plus d'apprentis que la France. Les vertus de l'apprentissage sont pourtant reconnues et les plans nationaux ou locaux pour le promouvoir nombreux. Bertrand Martinot⁷⁰ a établi la corrélation entre la faiblesse de l'apprentissage en France et l'importance du taux de chômage des jeunes par rapport à celui de notre voisin allemand (7,8 % en Allemagne contre 25 % en France).

La politique de formation professionnelle initiale est un levier majeur pour mener les jeunes vers l'emploi, dynamiser l'économie d'un territoire et lutter contre le chômage.

Contenu des politiques d'apprentissage et de formation professionnelle initiale

L'enseignement professionnel permet d'acquérir des connaissances et des compétences dans un domaine professionnel, par la voie scolaire. Cette filière est sanctionnée par des diplômes, CAP, BEP et bac professionnel.

L'apprentissage repose sur le principe de l'alternance entre enseignement théorique, en centre de formation d'apprentis (CFA), et enseignement du métier chez l'employeur avec lequel l'apprenti a signé un contrat de travail.

⁷⁰ B. Martinot, *L'apprentissage, un vaccin contre le chômage des jeunes*, étude, Institut Montaigne, mai 2015.

Il est singulier qu'en France l'apprentissage ne concerne qu'une part minoritaire des élèves de l'enseignement professionnel. En effet, le code du travail définit l'apprentissage comme ayant « *pour objet de donner à des jeunes travailleurs, ayant satisfait à l'obligation scolaire, une formation générale, théorique et pratique, en vue de l'obtention d'une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle enregistré au répertoire national des certifications professionnelles* ». Ce rôle reste néanmoins subsidiaire dans l'enseignement professionnel ainsi que le rappelle cette disposition du code de l'éducation dans son article L337-1 : « *les formations professionnelles du second degré sont dispensées essentiellement dans les lycées professionnels et dans les lycées professionnels agricoles* ».

Diagnostic de la situation actuelle

Organisation institutionnelle

La formation professionnelle initiale en France est marquée par la scission institutionnelle entre enseignement professionnel et apprentissage. À l'inverse, en Allemagne, l'apprentissage est la voie normale de l'enseignement professionnel. Cette dualité est prolongée par l'intervention d'acteurs multiples, non coordonnés, au niveau local, ce qui conduit à une véritable perte d'efficacité.

L'enseignement professionnel

La formation professionnelle initiale est aujourd'hui dispensée majoritairement dans les lycées d'enseignement professionnel, qui comptent environ un million d'élèves, pour seulement 430 000 jeunes en apprentissage. À ce titre, le principal acteur de cette politique publique est l'État, et plus particulièrement le ministère de l'Éducation nationale, avec pour relais les Recteurs d'académie :

- l'État définit le cadre normatif de l'enseignement professionnel, les contenus des enseignements dispensés et emploie les enseignants ;
- les lycées professionnels sont sous la tutelle du ministère de l'Éducation nationale, mais la région, comme pour l'ensemble des lycées, est chargée de leur organisation matérielle.

L'apprentissage

L'apprentissage, bien que poursuivant des objectifs similaires, touchant des publics proches, et participant d'une même politique publique, est une compétence distincte, partagée entre trois acteurs principaux que sont l'État, les régions et les chambres consulaires. L'État intervient sur différents aspects, par des canaux politiques et administratifs différents :

- pour la définition du cadre normatif : l'apprentissage est régi à la fois par le code de l'éducation (volet enseignement professionnel) et par le code du travail, dont sont respectivement respon-

- sables le ministère de l'Éducation nationale et le ministère du Travail ; ce dernier se considère comme l'acteur historique légitime et conçoit l'apprentissage comme participant d'une politique de l'emploi. Pour autant, ce cadre normatif peut être considéré comme rigide et peu incitatif en termes de procédures : ainsi, pour l'administration de l'apprentissage, la compétence étatique est marginale aux côtés de celle des conseils régionaux. Sur ce point, elle fait cohabiter deux administrations déconcentrées : le Recteur pour la dimension éducation et le préfet de région au titre de l'emploi et du travail ;
- pour le financement : l'État finançait l'apprentissage *via* des conventions d'objectifs et de moyens (COM) jusqu'au transfert complet de la compétence aux régions, par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle ;
 - pour la prestation de formation : l'État gère une partie des centres de formation d'apprentis (CFA), rattachés soit à des lycées d'enseignement professionnel ou d'enseignement général et technologique, et donc au ministère de l'Éducation nationale, soit à des établissements publics d'enseignement et de formation agricole, dits « lycées agricoles » ; mais les personnels sont rémunérés sur le budget de l'établissement abondé par la région. Enfin, certains CFA spécifiques sont financés par l'État et conventionnés avec lui ;
 - pour la stratégie nationale de la politique de l'apprentissage et de l'emploi, et notamment pour l'incitation au recours à l'apprentissage : l'État intervient *via* des exonérations de cotisations sociales, de charges et de salaires (notamment, l'aide « TPE jeune apprenti » pour les apprentis de moins de 18 ans dans les entreprises de moins de 11 salariés), *via* le crédit d'impôt apprentissage, *via* l'aide au « contrat de génération » et, enfin, *via* l'absence de prise en compte des apprentis dans les effectifs des entreprises.

Les régions sont aujourd'hui intégralement chargées du financement et du conventionnement avec les centres de formation d'apprentis (CFA), au sein desquels les apprentis suivent la formation théorique complémentaire de la formation par le travail en entreprise. Elles en sont les premiers financeurs⁷¹. Les régions interviennent aussi *via* la prime à l'apprentissage et la possibilité de verser des aides aux employeurs d'apprentis et aux apprentis eux-mêmes. Enfin, ce sont elles qui sont chef de file pour l'élaboration du « contrat de plan régional des formations et de l'orientation professionnelles ». Ce document, cosigné par le préfet de région et le Recteur d'académie, inclut l'apprentissage et l'enseignement professionnel par voie scolaire.

Les chambres consulaires – chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture – sont les principaux organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage versée par les entreprises à l'institution dont elles relèvent. Elles sont aussi les instances d'enregistrement des contrats d'apprentissage pour les entreprises. Enfin, certains CFA sont gérés par les chambres consulaires, qui contribuent à ce titre à leur financement, notamment sur fonds propres ; elles sont, après les régions, les deuxièmes financeurs des CFA.

⁷¹ NB : il existe un petit nombre des CFA spécifiques à convention nationale financés directement par l'État.

Retour d'expérience sur le fonctionnement territorial de la politique publique

Une dualité institutionnelle contreproductive

Le péché originel de la politique de formation professionnelle initiale réside en la dualité de son organisation institutionnelle, dualité constatée au niveau central comme dans sa mise en œuvre. L'objectif est pourtant commun. Il s'agit de favoriser, par une formation de qualité, l'insertion des jeunes dans l'emploi.

Ainsi, l'enseignement professionnel est maintenu dans le giron de l'Éducation nationale, au sein de laquelle il est encore souvent considéré comme une filière par défaut, alternative à l'échec scolaire. Historiquement, il fait l'objet d'un faible investissement par les services, centraux et déconcentrés (Recteurs, directeurs départementaux), comme par les syndicats.

L'enseignement professionnel n'est pas mis en cohérence avec la politique de l'apprentissage, tant sur le plan institutionnel qu'opérationnel. L'apprentissage est considéré par le ministère du Travail comme un volet parmi d'autres des politiques de l'emploi, au même titre, par exemple, que les dispositifs de contrats aidés pour insérer sur le marché du travail les jeunes pour lesquels le système éducatif aurait échoué.

Ainsi, deux ministères ont en partage la responsabilité de ce qui constitue une même politique de formation professionnelle initiale, avec des objectifs divergents, des moyens et des compétences distincts. Alors que l'orientation des jeunes se fait au sein du système scolaire, ces divisions aboutissent à une marginalisation médiatique et administrative de la formation professionnelle initiale dans le système éducatif national et, plus particulièrement encore, de l'apprentissage, voie différente d'obtention des mêmes diplômes.

L'enchevêtrement des compétences et des interventions sur les territoires

Cette dualité institutionnelle est aggravée dans la mise en œuvre de la politique de formation professionnelle initiale sur les territoires, par la multiplicité des niveaux d'intervention et par l'enchevêtrement des compétences.

Ainsi, au niveau national, il existe une instance de concertation compétente sur les questions de formation professionnelle, d'apprentissage et d'emploi, le Conseil national pour l'emploi, la formation et l'orientation professionnelle (CNEFOP). Mais le Conseil joue un rôle uniquement formel : il rend des avis sur les projets de textes réglementaires. Son champ de compétence exclut l'enseignement professionnel. L'application territoriale prolonge la disjonction entre enseignement professionnel et apprentissage.

Si l'enseignement professionnel est relativement univoque dans sa mise en œuvre, il ignore bien souvent les politiques complémentaires de l'apprentissage, de la formation professionnelle et de l'emploi. Ainsi, dans une région, les personnels et contenus de l'enseignement professionnel relèvent de l'administration déconcentrée de l'Éducation nationale. L'État est donc seul compétent pour la définition des référentiels et de la cartographie des formations. Il est le financeur principal *via* les traitements des personnels enseignants. Néanmoins, dans les faits, la région est dépositaire de manière partielle de compétences d'intervention en matière d'enseignement professionnel, telle la gestion matérielle des lycées. En outre, en tant que chef de file en matière de formation professionnelle et en tant qu'acteur des politiques de l'emploi, elle élabore le « contrat de plan régional des formations et de l'orientation professionnelles », qui inclut aussi bien l'apprentissage que l'enseignement professionnel par voie scolaire. Le pilotage régional de la politique publique de l'apprentissage paraît particulièrement complexe : il s'illustre par la multiplicité des intervenants et sa faible lisibilité dans les territoires. Les régions sont désignées comme les chefs de file de cette politique. Pour autant, elles doivent s'articuler avec le cadre normatif établi par l'État. Ces normes sont mouvantes sur les questions de droit du travail, mais aussi de dispositifs d'aides financières et fiscales à l'embauche d'un apprenti. Or, aucune instance de concertation formelle n'existe sur la question des normes, des référentiels et des orientations stratégiques ; dès lors, le dialogue ne s'établit que de manière informelle *via* les assemblées ou les liens avec l'Association des régions de France.

Sur un territoire donné, le financement et la tutelle des centres de formation relèvent de multiples acteurs : ministère de l'Éducation nationale, ministère de l'Agriculture, région, chambres consulaires, organismes privés, etc. Les démarches à effectuer pour les aides ou l'enregistrement par l'apprenti et l'employeur sont, elles aussi, éclatées entre diverses organisations : État, région, service public de l'emploi, chambres consulaires, lycées, etc. Bien souvent, les CFA doivent composer avec des financements aussi instables que variés, alors qu'un lycée bénéficie de dotations pérennes pour l'enseignement professionnel.

Enfin, la politique de l'apprentissage, et plus globalement de l'enseignement professionnel, se caractérise en France par l'absence de rôle confié à certains acteurs majeurs sur le territoire : ainsi, les chambres consulaires sont quasiment réduites à un rôle de guichet et de chambre d'enregistrement et les partenaires sociaux ne sont pas associés à la définition de l'offre. Par ailleurs, le rôle que consent à jouer le service public de l'emploi local est très inégal en fonction des régions, et entre Pôle emploi et les missions locales.

Comme les politiques complémentaires de l'emploi et de la formation professionnelle, présentées précédemment dans ce document, l'apprentissage et l'enseignement professionnel connaissent un éclatement institutionnel et des interventions multiples, parfois redondantes, d'acteurs aux logiques divergentes. Cette politique est symptomatique de l'incapacité à distribuer clairement des responsabilités et à définir des compétences en phase avec un niveau pertinent d'exercice. Il n'existe pas de stratégie claire, commune à ces deux politiques.

Le déficit de stratégie et l'incertitude sur les objectifs

Les différences de logiques entre les deux ministères et les différents niveaux d'interventions aboutissent à la poursuite d'objectifs qui peuvent parfois s'avérer contradictoires.

Ainsi, l'enseignement professionnel est encore souvent perçu comme une alternative à l'échec scolaire. Dès lors, la logique qui consiste à offrir aux élèves un éventuel débouché vers l'enseignement supérieur continue de prévaloir au sein de l'enseignement professionnel. En témoigne, par exemple, l'importance des enseignements d'ordre général au sein des programmes. Les faits montrent que le BEP remplit de moins en moins son rôle de diplôme d'insertion (80 spécialités contre 232 pour les CAP), et il reste une étape vers un bac professionnel qui peut mener à des études supérieures. Or, les élèves qui poursuivent des études supérieures après un bac professionnel connaissent un très fort taux d'échec ; moins de 5 % d'entre eux réussissant à obtenir une licence en trois ans. L'insertion professionnelle n'est pas le principal objectif affiché et la voie de l'apprentissage reste minoritaire au sein de l'enseignement professionnel (ne concernant que 20 % des élèves).

La politique d'apprentissage obéit à une logique différente : celle de l'insertion dans l'emploi, par l'exercice temporaire d'une activité, et l'acquisition d'une expérience en entreprise. À ce titre, les gouvernements successifs ont voulu l'encourager depuis plusieurs années et y ont consacré des moyens croissants (+ 56 % entre 2004 et 2012). Cette volonté de valoriser l'apprentissage a incité les étudiants de l'enseignement supérieur à y recourir. Dès lors, la pratique de l'apprentissage se polarise entre les qualifications les moins élevées (niveau du CAP), pour lesquelles il est en diminution, et l'enseignement supérieur, qui concentre la croissance de l'apprentissage depuis 2005. La voie traditionnelle de l'enseignement professionnel, qui mène au BEP puis au bac professionnel, reste celle de l'enseignement en milieu scolaire.

Lorsque l'État fixe des objectifs ambitieux d'orientation des publics vers l'apprentissage, le ministère en charge de l'emploi se les approprie, mais ils ne sont pas partagés par le principal fournisseur des candidats *via* l'orientation, le ministère de l'Éducation nationale. De même, la rationalisation d'une filière de formation professionnelle initiale à l'échelle locale génère des réactions corporatistes ; dans la mesure où la fermeture d'une filière d'enseignement professionnel au profit d'une filière CFA est perçue par l'Éducation nationale comme une perte de moyens et de crédits budgétaires.

Ainsi, les divergences au sein de l'État entre ministères, de l'État et des collectivités, la place résiduelle laissée aux parties prenantes économiques, partenaires sociaux et organismes consulaires, l'éclatement du pilotage au niveau local, ne permettent pas l'établissement d'une cartographie optimale de l'offre de formation professionnelle initiale sur un territoire, qui serait cohérente avec les besoins économiques et avec ceux du marché du travail.

La faiblesse de l'évaluation

Du fait de la multiplicité des intervenants, les données remontées sont souvent lacunaires, tardives et peu fiables. En effet, l'Éducation nationale, les chambres consulaires, la DARES, la DGFIP, le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) suivent des logiques différentes et non consolidées.

En conséquence, la France a, par rapport à l'Allemagne notamment, une vision très parcellaire de la réalité des besoins des territoires en matière d'apprentissage et de formation professionnelle initiale. La cartographie n'est pas fondée sur une évaluation de la réalité d'une demande *ni a priori* ni *a posteriori*. Ainsi, l'objectif fixé par le gouvernement de 500 000 apprentis à l'horizon 2017, comme les différents plans de promotion de l'apprentissage, ne sont pas construits sur une analyse et une prévision de la réalité des enjeux économiques. Ils pourront donc manquer l'objectif de l'insertion professionnelle.

Propositions

La politique de formation professionnelle initiale et d'apprentissage est symptomatique d'une démarche dans laquelle la dimension institutionnelle a pris le pas sur le pilotage par les objectifs. Dès lors, les organismes compétents sont nombreux, les logiques divergent, les niveaux d'exercice de la compétence sur un territoire ne sont pas optimaux. Les propositions ci-après font écho à l'étude de Bertrand Martinot précitée. Elles visent à rétablir un fonctionnement harmonieux et lisible sur le territoire, une répartition subsidiaire des compétences et une responsabilisation de l'ensemble des intervenants.

Réunification de la politique publique nationale par ses objectifs

Allègement des contraintes juridiques pesant sur les employeurs

Comme pour d'autres politiques publiques, l'État, sans concertation avec les acteurs concernés, tend à alourdir le cadre normatif au point d'en rendre difficile la mise en œuvre sur les territoires. Prenons pour exemple l'interdiction pour les apprentis d'effectuer des travaux en hauteur, particulièrement handicapante et désincitative dans les filières du bâtiment, et qui a été assouplie par deux décrets de mai 2015.

Proposition

Confier à l'agence nationale précitée, ou par défaut au ministère du Travail, la mission de réviser et de simplifier les règles s'appliquant à l'embauche et aux conditions de travail des apprentis pour rendre l'apprentissage plus attractif pour les entreprises.

Mise en cohérence des financements

L'apprentissage fait l'objet de financements multiples par des acteurs variés. Ces financements vont soit aux entreprises, soit aux apprentis, soit aux établissements de type CFA. Ils prennent la forme d'exonérations de charges, d'aides, de crédits d'impôts, de financements croisés des établissements. Ces financements touchent indifféremment l'ensemble de l'apprentissage sans que ne soient ciblés des filières, des secteurs, des personnes dont les besoins sont plus particuliers.

Proposition

Identifier les financements pour l'embauche des apprentis, d'une part, et pour le subventionnement des CFA, d'autre part, et, sur la base d'un diagnostic que pourrait établir l'agence nationale compétente, répartir les financements en fonction des effets de leviers les plus importants, par secteur ou par catégorie de personnes ciblée.

Rationalisation du pilotage territorial de la politique de formation professionnelle initiale

Décentralisation régionale de la compétence de formation professionnelle initiale

Pour gagner en efficacité et en cohérence, la gouvernance de la formation professionnelle initiale doit être rapprochée des réalités économiques territoriales et mise en cohérence avec les objectifs en termes d'emploi. Dès lors, le niveau territorial compétent pour l'animation de la politique économique paraît désigné pour exercer la tutelle sur l'ensemble des établissements de formation professionnelle initiale, lycées et CFA, dans le cadre référentiel et stratégique fixé au niveau de l'État en concertation avec les partenaires sociaux et économiques. C'est ainsi que l'offre de formation pourra être rapprochée des besoins locaux.

Le niveau national resterait le garant de la qualité et de la cohérence des contenus, par la définition de critères de qualité, la construction de programmes d'enseignement et la mise en place d'évaluations. La région serait alors redevable de remontées statistiques précises et complètes sur les filières et les débouchés pour les personnes formées. Les dotations seraient modulées en fonction des résultats obtenus.

Proposition

Procéder à une décentralisation complète de la formation professionnelle initiale au profit des régions.

Transférer aux régions la totale responsabilité des établissements d'enseignement, leur financement, la gestion des personnels, le choix des filières, etc.

Responsabilisation des acteurs économiques et sociaux

À l'échelle régionale, les acteurs économiques, entreprises, partenaires sociaux et chambres consulaires, ont un véritable rôle à jouer dans la fluidité de l'apprentissage et de l'entrée des jeunes issus de formation professionnelle sur le marché du travail. L'enjeu de la répartition des compétences entre acteurs publics n'exonère pas la société civile de l'exercice de ses responsabilités.

Proposition

Organiser l'association des partenaires sociaux et des professionnels à la gouvernance au niveau régional :

- par le maintien d'un financement des CFA sur les fonds propres des chambres consulaires ;
- par l'association des partenaires sociaux, du service public de l'emploi et des chambres consulaires aux décisions *via* une instance de concertation resserrée auprès du conseil régional.

Autonomisation des établissements et responsabilisation des acteurs

En ce qui concerne la formation professionnelle initiale et l'apprentissage, il faut enfin donner de l'air aux principaux intéressés – les entreprises – à l'instar de l'exemple allemand. À elles de définir les besoins par bassin d'emploi, *via* une concertation entre les fédérations professionnelles⁷² et les chambres consulaires, et d'assumer la gestion des CFA, tout en donnant davantage d'autonomie aux chefs d'établissements, comme proposé ci-après.

Chaque établissement peut, à son niveau, mobiliser des leviers d'efficacité, des synergies avec les acteurs de sa filière sur son territoire, tisser des réseaux. L'autonomie de gestion des chefs d'établissement est un démultiplicateur dont l'efficacité peut, notamment, être constatée dans l'enseignement agricole.

Chaque chef d'établissement devrait pouvoir construire sa propre politique d'orientation puis d'insertion des jeunes, en lien étroit avec les niveaux scolaires inférieurs et le monde de l'entreprise. Il doit contrôler son budget, son personnel, son immobilier et le nombre d'échelons intermédiaires entre lui et le ministère doit être le plus faible possible.

Proposition

Offrir aux établissements d'enseignement professionnel une plus grande autonomie de gestion, exercée dans le cadre d'un dialogue avec la région et d'une responsabilité quant aux résultats *via* un système d'évaluation.

⁷² MEDEF, CGPME, fédérations du bâtiment, CAPEB, UIMM, etc.

CONCLUSION

L'INÉLUCTABLE RETOUR SUR L'ENJEU DES INSTITUTIONS ET L'ÉPARPILLEMENT DES STRUCTURES PUBLIQUES

La méthode qui a présidé à l'élaboration de ce rapport avait, dès l'origine, pris le parti de s'affranchir des questions institutionnelles et de concentrer ses travaux sur l'analyse précise et pragmatique de quelques politiques publiques emblématiques. Il semble ici important d'y revenir.

Il apparaît d'abord que le mille-feuille territorial français s'est davantage complexifié que simplifié en dépit (ou à cause ?) de trente années d'incessantes réformes institutionnelles : le constat, formulé en début de rapport, autour de l'analyse de ces réformes institutionnelles fait apparaître de façon puissante le caractère inachevé – si ce n'est une régression de fait – de la décentralisation, en dépit de la puissance de l'élan initial de 1982. Le *statu quo* n'est donc pas possible sauf à accepter, ce qui n'est pas souhaitable, que la France demeure un pays suradministré et surreprésenté⁷³.

L'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques confirme l'image d'un éparpillement extrême de l'action publique dans les territoires : coexistent ainsi non seulement les multiples collectivités territoriales, mais aussi l'État, la Sécurité sociale et de nombreux opérateurs publics ou parapublics. Cette superposition est vérifiée tant pour le cadre normatif que pour le financement ou la mise en œuvre opérationnelle de ces politiques. Elle se vérifie également – hélas – pour l'ensemble des politiques publiques analysées dans ce rapport.

Il n'est pas possible de conclure sans évoquer la question institutionnelle. La multiplication – unique en Europe – des niveaux d'administration locale (communes, métropoles, intercommunalités, départements et régions) est la cause d'une perte considérable d'efficacité de l'action publique, de blocages, de lenteurs et d'immenses coûts de coordination. Elle invite nécessairement à envisager la suppression d'un niveau d'administration. Ce débat sur la couche territoriale surnuméraire pointe généralement vers le département ou la commune.

Le département a souvent été ciblé par des projets de loi d'inspiration régionaliste mais protégé par les votes parlementaires, notamment au Sénat. De fait, la récente loi NOTRe a renforcé la région sans remettre en cause l'institution départementale, dont le principe de suppression a été abandonné, profitant en cela de l'augmentation de la taille des premières. Pourtant, la question lancinante de la pertinence du département et de son articulation avec la région, et désormais avec la métropole, ne pourra que se poser à nouveau.

⁷³ Selon une étude de 2014 menée par l'Ifrap, la France compte 1 élu national ou local pour 104 habitants, contre 1 élu pour 2526 habitants en Suède, 1 élu pour 468 aux USA et 1 élu pour 2 603 au Royaume-Uni.

La réflexion doit également concerner le couple commune-intercommunalité. Sur ce point, l'évolution des textes a abandonné la logique de la loi Joxe-Marchand de 1992 (promotion de petites intercommunalités devenant des communes de fait, dans une logique d'intercommunalité cantonale vidant progressivement les communes de leur contenu) pour adopter la logique, pilotée par l'État, de croissance permanente de la taille des intercommunalités. Cette logique aboutit à un nombre limité de très grandes intercommunalités, sans restructuration du tissu communal.

On ne peut, ici non plus, en rester là. La question de la fusion des communes et des intercommunalités, comme celle des instruments permettant cette transformation⁷⁴, doit être posée afin de réduire – à terme – l'imposante et pénalisante complexité administrative de l'action publique dans les territoires.

Le rapport est, enfin, favorable aux pratiques d'expérimentation qui pourraient d'ailleurs trouver pleinement leur pertinence dans le champ institutionnel. Il faut donc, à ce titre, admettre le principe de différenciation institutionnelle dans les territoires et s'affranchir de l'idée d'une organisation uniforme du territoire français. La métropole lyonnaise a trouvé son équilibre en bonne intelligence avec la partie rurale de l'ancien département du Rhône. La gouvernance francilienne doit à présent être stabilisée, étant précisé que d'autres équilibres peuvent être trouvés dans les territoires.

C'est à ce prix que l'action publique dans les territoires retrouvera la lisibilité, la légitimité et l'efficacité que tous les auteurs du présent rapport appellent de leurs vœux.

⁷⁴ Par exemple, la commune nouvelle qui semble beaucoup mieux réussir que le dispositif de fusion de communes de la loi Marcellin de 1971.

IMPACT DES NORMES SUR L'ACTION PUBLIQUE DANS LES TERRITOIRES

Proposition 1

Systématiser l'évaluation *ex post* des réformes présentées au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

Proposition 2

Réviser l'article 21 de la Constitution afin de confier un pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences exclusives.

Encadrer dans ces domaines de compétences le pouvoir réglementaire des autorités centrales afin de substituer à la norme nationale contraignante la recommandation indicative.

Proposition 3

Définir par voie législative des domaines de l'action publique où l'État se voit restreindre son pouvoir normatif à la seule définition de règles générales, les autres normes relevant des autorités locales.

Proposition 4

Modifier la Constitution (article 72 alinéa 4) et les lois organiques associées pour renforcer les possibilités d'expérimentation des collectivités locales *via* :

- la reconnaissance d'un droit d'initiative des collectivités territoriales en matière d'expérimentation, par la création d'une procédure formelle de demande d'expérimentation publiée au *JO* ;
- la suppression de l'obligation de généralisation nationale ;
- la suppression de la limitation relative à la durée des expérimentations.

LES FINANCES PUBLIQUES DANS LES TERRITOIRES

Proposition 5

Réunir chaque année une conférence des finances publiques élargie à l'ensemble des sous-secteurs des administrations (État, ASSO, APUL), avant le débat d'orientation des finances publiques. Cette conférence constituerait le lieu de discussion de la programmation et de la gouvernance des finances publiques et ses conclusions contribueraient à l'élaboration du programme de stabilité et à la préparation des projets de loi de programmation des finances publiques.

Proposition 6

Décliner la conférence des finances publiques au niveau régional avec présence des principales administrations publiques présentes dans la région.

Les conférences régionales des finances publiques pourraient s'appuyer sur les comptes régionaux des finances publiques évoqués ci-après et auraient pour vocation d'aboutir à la contractualisation des engagements respectifs, notamment en termes d'évolution de la dépense sur le territoire des différentes administrations publiques, des prélèvements obligatoires et de la programmation des dotations de l'État.

Proposition 7

Renforcer la règle d'or actuelle par l'introduction d'un ratio de désendettement (dette / épargne brute) pour les collectivités et groupements de plus de 5 000 habitants.

Imposer aux collectivités locales les plus endettées un programme pluriannuel de retour sur six ans à l'objectif cible de désendettement.

Proposition 8

Organiser la maîtrise des frais de fonctionnement et notamment des frais de personnels des collectivités locales :

- revisiter la question du temps de travail dans la fonction publique territoriale : durée légale d'ordre public de 35 heures pour un travail à temps plein ;
- faciliter la gestion intégrée des personnels dans les intercommunalités ;

- redonner aux collectivités locales des axes de liberté dans la gestion de leurs effectifs par un allègement de l'encadrement par l'État des règles relatives à la fonction publique territoriale.

Proposition 9

Introduire dans les règles de calcul des dotations de l'État des critères relatifs aux dépenses de fonctionnement par habitant.

Proposition 10

Améliorer l'information publique relative aux données budgétaires et comptables des collectivités :

- en publiant en ligne sur le site de la DGCL les données budgétaires individuelles portant sur les budgets primitifs pour l'année en cours et sur les comptes de gestion pour l'année précédente ;
- en systématisant la publication des données comptables individuelles sur le portail d'open-data public www.data.gouv.fr.

Proposition 11

Faire produire par l'INSEE des comptes régionaux des administrations publiques, en recettes et en dépenses, incluant l'ensemble des administrations publiques et fournissant pour les dépenses des informations par secteur institutionnel, par nature et par destination suivant la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP).

Faire recenser par l'INSEE et par les préfetures de région, pour les principales politiques publiques (classification CFAP), la liste des principaux acteurs publics impliqués et des indicateurs d'activité les plus importants, dans le cadre méthodologique défini par la LOLF.

L'AIDE SOCIALE

Proposition 12

Effectuer une revue de l'ensemble des dispositifs d'aide sociale afin d'identifier et de faire disparaître les principales incohérences (concurrence, ciblage, effets d'aubaine).

Proposition 13

Définir et rendre public un ONDAS (objectif national des dépenses d'aide sociale) couvrant les dépenses d'aide sociale de l'ensemble des administrations publiques et faisant l'objet d'un débat annuel au Parlement.

Décliner l'ONDAS au niveau départemental *via* un ODDAS couvrant l'ensemble des administrations départementales (État, département, Sécurité sociale, communes et intercommunalités).

Proposition 14

Renforcer, notamment au niveau départemental (CAF et conseils départementaux), les études en matière de contrôle de gestion et d'analyse des coûts. Adapter en conséquence la formation des équipes dans les services d'action sociale.

Multiplier les études de benchmark sur les éléments physico-financiers des dépenses d'aides sociale sur l'ensemble du territoire et rendre publiques leurs résultats *via* opendata.gouv.fr.

Proposition 15

Engager une réflexion sur la création de blocs de compétences clairement définis dans le champ de l'action sociale, avec unification autour d'une administration des responsabilités de financement et des responsabilités en matière politique et normative.

Limiter voire interdire les cofinancements entre différentes administrations publiques dans le champ de l'aide sociale.

Proposition 16

Réformer le financement du RSA par le choix cohérent entre les deux options suivantes :

- soit l'octroi d'une autonomie partielle aux départements (assouplissement des règles, expérimentations, modulation des prestations) avec maintien d'un financement départemental ;
- soit le maintien de critères uniformes nationaux d'attribution du RSA induisant la (re)nationalisation de son financement.

Proposition 17

Unifier les guichets de versement du RSA au niveau des CAF devenant opérateur unique.

Confier le volet insertion au niveau local (communal) sous la supervision de l'administration publique qui en assure le financement.

L'INVESTISSEMENT PUBLIC

Proposition 18

Lisser la baisse programmée des concours financiers de l'État aux collectivités locales sur deux années supplémentaires afin de ramener l'effort annuel à 1,8 Md€ en 2017 et 2018 (contre 3,7 Md€ programmés sur la seule année 2017) et favoriser l'autofinancement des investissements.

Proposition 19

Assurer le versement du FCTVA l'année suivant la réalisation des investissements pour les collectivités bénéficiaires du régime actuel en (N+2). Cette mesure se traduira non seulement par un soutien à l'investissement local (1,5 Md€) mais également par une simplification du régime actuel de versement du fonds.

Proposition 20

Limiter le cofinancement des investissements publics à une contribution minimale de 30 % du montant de l'investissement pour le maître d'ouvrage et de 20 % pour les autres intervenants publics. Cette mesure ne concernerait que les investissements dont le maître d'ouvrage (collectivité locale ou groupement) afficherait une population de plus de 10 000 habitants. Par ailleurs, des exceptions limitatives pourraient être introduites, notamment dans le champ des normes techniques nationales.

Proscrire les cofinancements pour les compétences spécialisées des collectivités locales.

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE TERRITORIAL

Proposition 21

Mieux articuler les compétences relatives au développement économique entre les régions et les métropoles :

- compétence régionale sur le territoire régional, hors zone couverte par la métropole ;
- priorité à la métropole sur le territoire métropolitain ;
- impératif d'une articulation dans ce cas entre métropole et région afin de faciliter l'articulation entre la métropole et les territoires périphériques pour éviter le clivage entre des métropoles-oasis et des territoires délaissés.

Proposition 22

Faciliter l'émergence d'une cohérence de gouvernance sur un territoire en lien avec la structure de son système économique.

Faire du développement économique territorial un domaine prioritaire d'expérimentation pour les territoires qui le souhaitent : simplification et réactivité administrative, mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques (transport, logement) et capacité à rationaliser le fonctionnement des dispositifs publics.

Proposition 23

Disposer, pour chaque territoire pertinent (régions, métropoles et agglomération notamment) d'une vision consolidée du coût et des dispositifs des politiques publiques en question : comptabilité des emplois associés, coût des dispositifs d'accompagnement, etc.

Organiser un débat annuel autour des politiques de développement économique sur la base de ces données, par exemple au conseil économique et social régional.

En tirer des conséquences sur l'organisation et la rationalisation du dispositif public en matière de développement économique territorial.

L'EMPLOI ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Proposition 24

Confier la responsabilité des politiques de l'emploi à une agence « à la suédoise » à partir de Pôle emploi mais fortement décentralisée :

- le patron territorial de l'agence sera le patron des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- le champ couvrira l'intégralité des politiques de l'emploi : suivi des demandeurs d'emploi, formation professionnelle, contrats aidés, pilotage des missions locales, avec exclusion du champ régalien.

Constituer autour de Pôle emploi un opérateur public unique et professionnalisé, sous forme d'agence : intégrer par fusion les maisons de l'emploi et les missions locales dans Pôle emploi.

Proposition 25

Adapter la gouvernance territoriale des politiques de l'emploi dans le cadre d'une gouvernance duale entre l'État et la région.

Proposition 26

Renforcer fortement les capacités d'analyse nationale et territoriale de Pôle emploi :

- augmenter les moyens et productions du service études de Pôle emploi ;
- disposer d'outils de mesure des financements (incluant tous les financeurs) et d'impact des politiques d'emploi et de formation professionnelle ;
- rendre ces données publiques.

L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL ET L'APPRENTISSAGE

Proposition 27

Confier à l'agence nationale précitée, ou par défaut au ministère du Travail, la mission de réviser et de simplifier les règles s'appliquant à l'embauche et aux conditions de travail des apprentis pour rendre l'apprentissage plus attractif pour les entreprises.

Proposition 28

Identifier les financements pour l'embauche des apprentis, d'une part, et pour le subventionnement des CFA d'autre part. Sur la base d'un diagnostic que pourrait établir l'agence nationale compétente, répartir les financements en fonction des effets leviers les plus importants, par secteur ou par catégorie de personnes ciblée.

Proposition 29

Procéder à une décentralisation complète de la formation professionnelle initiale au profit des régions.

Transférer aux régions la totale responsabilité des établissements d'enseignement, leur financement, la gestion des personnels au-delà de l'immobilier, le choix des filières, etc.

Proposition 30

Organiser l'association des partenaires sociaux et des professionnels à la gouvernance au niveau régional :

- par le maintien d'un financement des CFA sur les fonds propres des chambres consulaires ;
- par l'association des partenaires sociaux, du service public de l'emploi et des chambres consulaires aux décisions via une instance de concertation resserrée auprès du Conseil régional.

Proposition 31

Offrir aux établissements d'enseignement professionnel une plus grande autonomie de gestion, exercée dans le cadre d'un dialogue de gestion avec la région et d'une responsabilité quant aux résultats via un système d'évaluation.

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution.

Le groupe de travail réuni par l'Institut Montaigne s'est rassemblé autour de ses deux présidents, **Jean-Pierre Balligand**, président du Comité d'orientation Financement des collectivités locales de La Banque Postale et co-président de l'Institut de la Gouvernance territoriale et de la Décentralisation, et **Gilles Carrez**, président (Les Républicains) de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale.

Membres du groupe de travail

- **Gabrielle Gauthey**, directrice des investissements et du développement local, Caisse des Dépôts et consignations
- **Jacques Gérard**, préfet
- **Françoise Larpin**, associée - directrice nationale KPMG Secteur public
- **Daniel Laurent**, conseiller spécial, Institut Montaigne
- **Simon Munsch**, directeur général des services, région Pays de la Loire
- **Joaquim Oliveira Martin**, chef de la Division des politiques de développement régional, OCDE
- **Guy-Pierre Sachot**, directeur du Développement Territorial, Groupe La Poste

L'Institut Montaigne remercie particulièrement les auteurs de ce rapport, **Pierre-François Gouiffès**, rapporteur général du groupe de travail, inspecteur général des finances et maître de conférences à Sciences Po ; **Nathalie Bakhache**, haut fonctionnaire et **Michaël Sibilleau**, sous-directeur en charge des finances en administration centrale.

Personnes auditionnées

- **Jean-Michel Blanquer**, directeur général de l'ESSEC et ancien directeur général de l'enseignement scolaire
- **Bertrand de Dianous**, directeur, Finances publiques, Standard & Poor's
- **Olivier Dussopt**, député PS, maire d'Annonay (Ardèche), président de l'Association des petites villes de France (APVF), rapporteur de la Commission des lois pour le projet de loi portant nouvelle organisation du territoire de la République et clarification des compétences des collectivités locales

- **Bernard Faure**, professeur de droit public, Université de Nantes
- **Jérôme Fournel**, inspecteur général des finances, ancien Directeur général des Douanes
- **Bernard Fritsch**, professeur d'aménagement de l'espace, urbanisme, Université de Nantes
- **Jacques Godron**, président du Club des Entreprises du Grand Paris et co-président du Cercle Colbert
- **Claude Gorges**, directrice des partenariats et des relations extérieures, Pôle emploi
- **Fabrice Heyriès**, directeur général adjoint, Groupama et ancien Directeur général de la cohésion sociale
- **Dominique Huot de Saint-Albin**, administrateur territorial, directeur général, Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines
- **Josselin Kalifa**, directeur des prêts et de l'habitat, direction des fonds d'épargne, Caisse des dépôts et consignations
- **Alain Lambert**, ancien ministre chargé du Budget, Président du conseil général de l'Orne, président du CNEN (Conseil National d'Évaluation des Normes) et médiateur des normes
- **Bertrand Martinot**, ancien Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
- **Philippe Parini**, directeur, Direction régionale des finances publiques d'Île-de-France et du département de Paris
- **Benoit Quignon**, directeur général des services, Grand Lyon
- **Thomas Rougier**, directeur des études, Banque Postale
- **Henri Zeller**, directeur général des services, conseil départemental de la Loire

Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent ni les personnes précédemment citées ni les institutions qu'elles représentent.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Climat et entreprises : de la mobilisation à l'action / Sept propositions pour préparer l'après-COP21 (novembre 2015)
- Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité (octobre 2015)
- Sauver le dialogue social (septembre 2015)
- Politique du logement : faire sauter les verrous (juillet 2015)
- Faire du bien vieillir un projet de société (juin 2015)
- Dépense publique : le temps de l'action (mai 2015)
- Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes (mai 2015)
- Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)
- Université : pour une nouvelle ambition (avril 2015)
- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français (février 2015)
- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)
- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)
- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan ? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel ? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats ? (février 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement
Contribution au XXVI^e sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme ! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin
Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)

- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre ? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise ? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique
15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française ? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle ? (novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance :
20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale ? (septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... »
Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ?
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)

- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ? (juillet 2008)
- HLM, parc privé
Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam... Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ?
(septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus
Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :

www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



AEGIS MEDIA FRANCE
AIR FRANCE-KLM
AIRBUS GROUP
ALLEN & OVERY
ALLIANZ
ALVAREZ & MARSAL FRANCE
ARCHERY STRATEGY CONSULTING
ARCHIMED
ARDIAN
AREVA
ASSOCIATION PASSERELLE
AT KEARNEY
AUGUST & DEBOUZY AVOCATS
AXA
BAKER & MCKENZIE
BEARING POINT
BNI FRANCE
BNP PARIBAS
BOLLORE
BOUYGUES
BPCE
CAISSE DES DEPOTS
CAPGEMINI
CARBONNIER LAMAZE RASLE & ASSOCIÉS
CARREFOUR
CASINO
CGI FRANCE
CISCO SYSTEMS FRANCE
CNP ASSURANCES
CRÉDIT AGRICOLE
CRÉDIT FONCIER
DAVIS POLK & WARDWELL
DE PARDIEU BROCAS MAFFEI
DEVELOPMENT INSTITUTE INTERNATIONAL
EDF
ENGIE
EQUANCY
EURAZEO
EUROSTAR
FONCIÈRE INEA
GAILLARD PARTNERS
GRAS SAVOYE
GROUPAMA
GROUPE EDMOND DE ROTHSCHILD
GROUPE M6
GROUPE ORANGE
HENNER
HSBC FRANCE
IBM FRANCE
INTERNATIONAL SOS
IONIS EDUCATION GROUP
ISRP
JALMA
JEANTET ET ASSOCIÉS
KPMG
KURT SALMON
LA BANQUE POSTALE
LAZARD FRERES
LINEDATA SERVICES

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



LVMH
MACSF
MALAKOFF MEDERIC
MAZARS
MCKINSEY & COMPANY FRANCE
MEDIA PARTICIPATIONS
MERCER
MICROSOFT
COHEN AMIR-ASLANI ASSOCIÉS
OBEA
ONDRA PARTNERS
PAI PARTNERS
PIERRE & VACANCES
PWC
RADIALL
RAISE
RAMSAY GÉNÉRALE DE SANTÉ
RANDSTAD
RATP
REDEX
REXEL
RICOL, LASTEYRIE & ASSOCIÉS
ROCHE
ROLAND BERGER STRATEGY CONSULTANTS
ROTHSCHILD & CIE
ROYAL BANK OF SCOTLAND
SANOFI
SANTECLAIR
SCHNEIDER ELECTRIC SA
SERVIER
SIA PARTNERS
SIACI
SNCF
SNCF Réseau (anciennement Réseau Ferré de France)
SODEXO
SORIN GROUP
STALLERGENES
SUEZ ENVIRONNEMENT
TECNET PARTICIPATIONS SARL
THE BOSTON CONSULTING GROUP
TILDER
TOTAL
TUDEL ASSOCIÉS
VALLOUREC
VEDICI
VEOLIA
VINCI
VIVENDI
VOYAGEURS DU MONDE
WENDEL
WORDAPPEAL

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

Imprimé en France
Dépôt légal : janvier 2016
ISSN : 1771-6756
Achévé d'imprimer en janvier 2016

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

Henri De Castries, Président de l'Institut Montaigne et Président Directeur Général d'AXA

Claude Bébéar, Président d'honneur, Fondateur

Bernard de La Rochefoucauld, Président d'honneur, Fondateur, Institut La Boétie

David Azéma, *Chairman Global Infrastructure Group, Bank of America Merrill Lynch*

Emmanuelle Barbara, Associée-gérante, August & Debouzy

Nicolas Baverez, Économiste, avocat

Marguerite Bérard-Andrieu, Directrice générale adjointe en charge de la Stratégie, Groupe BPCE

Mireille Faugère, Conseillère maître, Cour des comptes

Christian Forestier, Ancien Recteur

Marwan Lahoud, Directeur général délégué, Airbus Group

Natalie Rastoin, Directrice générale, Ogilvy France et Présidente, Ogilvy One

René Ricol, Associé fondateur, Ricol Lasteyrie Corporate Finance

Jean-Dominique Senard, Président, Michelin

Arnaud Vaissié, Président-directeur général, International SOS

Philippe Wahl, Président-directeur général, Groupe La Poste

Lionel Zinsou, Président, PAI Partners

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Bernard de La Rochefoucauld Président, Les Parcs et Jardins de France

CONSEIL D'ORIENTATION

PRÉSIDENT

Ezra Suleiman Professeur, Princeton University

Benoit d'Angelin, président d'Ondra Partners

Frank Bournois Co-Directeur du CIFFOP

Pierre Cahuc Professeur d'économie, École Polytechnique

Lorraine Donnedieu de Vabres Avocate, associée gérante, JeantetAssociés

Pierre Godé Vice-président, Groupe LVMH

Michel Godet Professeur, Cnam

Françoise Holder, Administrateur, Groupe Holder

Philippe Josse Conseiller d'État

Marianne Laigneau Directrice des ressources humaines, EDF

Sophie Pedder Correspondante à Paris, *The Economist*

Hélène Rey Professeur d'économie, London Business School

Laurent Bigorgne Directeur

INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

Décentralisation : sortons de la confusion

ATR, SRU, MAPTAM, NOTRe... Derrière cette litanie d'acronymes, plus de trente années de réformes territoriales à la poursuite d'une ambition : la décentralisation.

Après de nombreuses réformes, le constat est pourtant celui de l'échec. Échec du découpage, qui voit la superposition d'une quantité d'échelons aussi peu viables que lisibles. Échec financier, puisque la situation des finances locales s'est considérablement détériorée, entraînant avec elle un net repli de l'investissement public. Échec politique, puisque les collectivités ne sont presque jamais associées à l'élaboration de la norme, qui régit pourtant l'ensemble de leurs actions.

Pour comprendre les raisons de ces échecs et identifier les moyens de les dépasser, l'Institut Montaigne a exploré plusieurs pans de l'action publique ainsi que les moyens mis au service de ces actions. En s'appuyant sur une démarche empirique, au plus près du terrain, ce travail avance des recommandations concrètes pour se défaire, enfin, du millefeuille territorial.

Institut Montaigne
59, rue La Boétie - 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60 - Fax +33 (0)1 53 89 05 61
www.institutmontaigne.org - www.desideespourdemain.fr

10 €
ISSN 1771-6764
Janvier 2016