

Rapport public thématique

**« LA CONDUITE PAR L'ÉTAT
DE LA DÉCENTRALISATION »**

OCTOBRE 2009

	Pages
Délibéré	V
Introduction	1
Chapitre I – Une réforme institutionnelle ambitieuse au financement incertain	3
I – Une réforme constitutionnelle aux causes anciennes et conflictuelles	3
A – L’acte I de la décentralisation : une construction inaboutie	3
B - Entre l’acte I et l’acte II : de nouveaux transferts contestés par les collectivités territoriales	7
C - L’acte II de la décentralisation : des garanties d’autonomie et d’équité accordées aux collectivités territoriales.....	9
II – Le financement complexe et toujours contesté de la décentralisation.....	17
A - Un effort de clarification insuffisant pour expliquer l’augmentation des dépenses publiques	17
B – L’opacité des mécanismes de financement de la décentralisation..	24
III - Le financement non stabilisé de la décentralisation sociale	34
A - Le transfert du RMI : des règles spécifiques aux conséquences conflictuelles, entraînant des ajustements successifs	34
B - Le financement de l’APA : une incapacité à faire face de façon satisfaisante au dynamisme de la prestation malgré des ajustements continus	40
C - La prise en charge du handicap : un dispositif original, es charges surcompensées	45

	Pages
Chapitre II – Des transferts de compétence qui ne concourent pas à rationaliser la dépense publique.....	51
I - L'absence de priorités formant un corps de doctrine lisible	52
A - La persistance de défauts de spécialisation de chaque échelon territorial	52
B - Le manque de simplification de l'action publique	53
C - Le maintien de l'Etat dans des dispositifs décentralisés	55
D - L'amélioration de la gestion publique : un critère majeur jamais explicite ni évalué en amont	58
E - Les insuffisances d'arbitrage.....	59
II - L'échec d'une refonte profonde de la répartition des compétences	63
A - La persistance de responsabilités partagées	64
B - « Chef de file » : une notion ambiguë et sans réel contenu.....	70
C - Un Etat équivoque dans sa volonté de décentralisation : l'exemple de la culture	75
D - La timidité des expérimentations	77
Chapitre III – Un mouvement global de transfert de personnels sans réduction d'ensemble des effectifs.....	81
I - Une forte augmentation de l'emploi public	82
A - Des effectifs croissants dans les collectivités territoriales depuis 1980.....	83
B - Des effectifs d'Etat globalement peu sensibles à la décentralisation.....	84
C - Un processus désordonné et coûteux	87

	Pages
II – Les conditions de transfert dans trois grands domaines décentralisés	93
A - L'éducation nationale	94
B - Le secteur routier	99
C - Les affaires sociales	100
Chapitre IV – Une adaptation tardive de l'Etat à l'organisation décentralisée de la République	107
I – Un Etat réorganisé tardivement.....	108
A - Des réformes hésitantes	109
B - Une démarche de réorganisation partielle et désordonnée	111
C - L'affirmation récente de la prééminence du niveau régional.....	113
D- L'insuffisante réorganisation des administrations centrales	115
II - Un Etat insuffisamment informé sur les résultats des politiques transférées.....	117
A - Un outil statistique faible.....	118
B – Une carence des dispositifs d'évaluation partagés	120
Conclusion.....	123
Recommandations	131
Réponse du Premier Ministre.....	135

Ce rapport a été élaboré par une formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes

Président de la formation :

M. Christian Descheemaeker, président de la septième chambre de la Cour des comptes.

Rapporteurs généraux de la formation :

M. André Barbé, conseiller-maître (Cour des comptes) ;

Mme Sylvie Esparre, conseillère référendaire (Cour des comptes).

Membres de la formation au titre de la Cour des comptes :

M. Jean-François Carrez, président de la chambre maintenu en activité ;

M. Gilles Cazanave, conseiller-maître à la quatrième chambre ;

M. Jean-Luc Lebuy, conseiller-maître à la septième chambre ;

M. Antoine Durrleman, conseiller-maître à la cinquième chambre ;

M. Jean-Raphaël Alventosa, conseiller-maître à la première chambre ;

M. Christian Sabbe, conseiller-maître à la troisième chambre ;

Membres de la formation au titre des chambres régionales des comptes :

M. Jean Mottes, président de la chambre régionale des comptes de Lorraine ;

M. Gilles Miller, président de la chambre régionale des comptes de Haute-Normandie ;

M. Alain Levionnois, président de section à la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France (*actuellement président de la chambre régionale des comptes de Picardie*) ;

M. Roberto Schmidt, président de section à la chambre régionale des comptes de Franche-Comté (*actuellement président de la chambre régionale des comptes de Bourgogne*).

Le projet de rapport a été délibéré par la formation le 18 février 2009.

Il a ensuite été arrêté par le Comité du rapport public et des programmes le 7 avril 2009, présidé par M. Philippe Séguin, premier président, avant d'être communiqué au Premier ministre.

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie un rapport thématique intitulé « La conduite par l'Etat de la décentralisation ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable au Premier Ministre, afin de recueillir ses éventuelles observations destinées à être insérées en annexe de ce présent rapport.

Etaient présents : M. Séguin, Premier président, M. Pichon, Mme Ruellan, MM. Descheemaeker, Hespel, Bayle, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Fragonard, Hernandez, Mme Cornette, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Berthet, de Mourgues, Hourri, Richard, Devaux, Bouquet, Duret, X.H. Martin, Monier, Schneider, Troesch, Thérond, Mme Froment-Meurice, M. Cazanave, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Freches, Duchadeuil, Lebuy, Lesouhaitier, Lefas, Johanet, Durrleman, Cazala, Gauron, Lafaure, Frangialli, Andréani, Mme Morell, MM. Braunstein, Brochier, Mme Dayries, MM. Lévy, Bernicot, Deconfin, Phéline, Mme Ulmann, MM. Barbé, Vermeulen, Tournier, Mmes Darragon, Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, M. Davy de Virville, Mme Aubin-Saulière, MM. Pétel, Martin (Christian), Ténier, Mme Trupin, MM. Corbin, Rabaté, Doyelle, Ménard, Mme Saliou (Monique), MM. Guibert, Piolé, Uguen, Mme Briguët, MM. Guédon, Martin (Claude), Bourlanges, Le Méné, Schwarz, Baccou, Mme Malgorn, MM. Antoine, Guérault, Mme Bouygard, M. Chouvet, Mme Démier, MM. Hernu, Viola, conseillers maîtres, MM. d'Aboville, André, Schott, Cazenave, Klinger, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etait présent et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général, assisté de M. Colin, chargé de mission.

Etait présent en qualité de rapporteur et n'a pas pris part aux délibérations : Mme Esparre, conseillère référendaire.

Madame Mayenobe, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 26 octobre 2009

Introduction

La décentralisation a été une mutation profonde du mode d'organisation institutionnelle et administrative du pays. D'abord pensée comme une nouvelle modalité de gestion publique, mais longtemps différée (« l'effort multiséculaire de centralisation administrative ne s'impose plus pour assurer la cohésion nationale » discours du général de Gaulle du 25 mars 1968), elle prend forme à partir de 1982 par des transferts de compétences importants aux collectivités locales et acquiert une dimension politique par leur émancipation de la tutelle de l'Etat.

Le mouvement de décentralisation se prolonge durant la décennie 90, mais il est ressenti progressivement par les autorités locales comme un processus de désengagement budgétaire de l'Etat. Cette réaction culmine en 2002 lors de la création de l'allocation personnalisée d'autonomie en faveur des personnes âgées qui pèse lourdement sur les finances et la fiscalité départementales

Aussi lors de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, lorsque la décentralisation devient le mode d'organisation de la République (article 1), est-il assorti de nombreux principes qui garantissent aux collectivités des droits importants (article 72).

Cette proclamation solennelle est suivie de textes législatifs majeurs portant sur l'autonomie financière des collectivités territoriales et organisant une nouvelle vague de transfert et de répartition des compétences.

Cette mutation rapide a exigé des pouvoirs publics de mettre en œuvre des mécanismes nombreux afin de partager et de répartir les compétences, de transférer des ressources financières et d'attribuer des recettes fiscales, de découper et de basculer des structures et des effectifs, de réorganiser l'administration d'Etat et enfin de veiller à la cohérence d'un dispositif plus complexe. Tous les niveaux de la puissance publique ont été engagés dans ce large mouvement : des pouvoirs constituants et législatifs aux autorités gouvernementales et administratives.

Or cette transformation se fait au sein d'un Etat resté unitaire dans son fonctionnement institutionnel et dont les principes fondamentaux, comme l'égalité des citoyens face à l'action publique, demeurent inchangés. La conciliation de l'organisation décentralisée, désormais constitutionnalisée, avec la réalité et la tradition unitaires a exigé de nombreux arbitrages et compromis par rapport aux règles et à l'ambition initiale de la décentralisation. C'est cette situation complexe et parfois

confuse qui demande examen. Cela est particulièrement vrai dans le champ de la solidarité, riche de transformations à partir de 2002. Sa gestion fortement décentralisée pose des problèmes non résolus.

Elle se fait par ailleurs au bénéfice de collectivités dont l'organisation sur le territoire national n'a pas été revue malgré un constat très partagé d'obsolescence, ni préalablement adaptée à ce nouveau partage de responsabilités publiques. Ainsi la décentralisation, qui aurait pu être accompagnée d'un remodelage de l'organisation territoriale cohérent avec une vision nouvelle de l'action publique, a dû s'accommoder d'une organisation territoriale jugée peu rationnelle et insuffisamment réformée. De ce point de vue, et bien que le nombre de structures à fiscalité propre ait plus que quintuplé au cours des 15 dernières années, l'échelon supplémentaire de l'intercommunalité a, par exemple, été ignoré.

En outre si la décentralisation est devenue un processus plus politique, elle n'a pas perdu sa justification en termes d'amélioration de la gestion publique. La difficulté de l'Etat à se réformer durant cette période a même renforcé cet argument. Elle est donc censée être promesse d'une gestion collective non seulement plus proche et plus adaptée, mais également moins coûteuse et mieux maîtrisée par des autorités responsabilisées par la prise en compte directe de l'intérêt public local. Elle a pour défi à la fois d'alléger l'appareil d'Etat lourd et centralisé et de rationaliser la gestion locale. *In fine* la charge publique, à périmètre constant, devrait ainsi être contenue.

Le rapport a donc une double ambition : apprécier les conditions de cette mutation multiforme en recherchant la cohérence de la nouvelle organisation des compétences et l'adéquation des moyens financiers correspondants et tenter d'estimer le coût de ce processus, en lui-même et au regard de la dépense publique globale et des effectifs des fonctions publiques d'Etat et territoriale.

Chapitre I

Une réforme institutionnelle ambitieuse au financement incertain

A partir des années 80, l'idée de reconnaître une plus large autonomie de gestion aux collectivités territoriales et d'accroître leurs responsabilités afin de moderniser le pays et d'adapter son organisation administrative, s'est imposée comme un élément indispensable de la vitalité démocratique de la Nation et comme une forme nouvelle de gestion publique plus proche des citoyens.

I - Une réforme constitutionnelle aux causes anciennes et conflictuelles

A - L'acte I de la décentralisation : une construction inaboutie

« *La France a besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire* » (déclaration du Président François Mitterrand lors du conseil des ministres du 15 juillet 1981). L'acte I de la décentralisation répond à cet objectif, à travers la quarantaine de lois et les quelque 300 décrets qui ont été adoptés de 1981 à 1986 pour donner de nouvelles compétences aux collectivités territoriales et favoriser le développement des initiatives locales.

L'ambition politique et institutionnelle est concrétisée par la loi du 2 mars 1982 portant les droits et libertés des communes des départements et des régions. Elle repose sur trois principes : un transfert du rôle exécutif des représentants de l'Etat vers les pouvoirs élus pour les départements et les régions, la création d'une collectivité régionale et la limitation des prérogatives de tutelle ou de contrôle de l'Etat sur l'action des collectivités territoriales dont la liberté est désormais encadrée seulement par la loi.

1 - Des dispositifs fortement imbriqués

Les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 qui recensent les compétences à transférer et les répartissent entre niveaux de collectivités étaient fondées, dans leur préparation, sur le principe du transfert des compétences par matière ou « blocs de compétences ».

En réalité, c'est un choix différent qui s'est imposé, celui du transfert par catégorie ou niveau de collectivités. Le domaine des transports collectifs répartis entre régions, départements, communautés d'agglomérations et communes ou celui des équipements scolaires du second degré, partagés entre départements et régions, en sont le témoignage.

A l'occasion de ses travaux sur la décentralisation et l'enseignement du second degré¹, la Cour rappelait : « Le contexte général de la décentralisation en matière d'enseignement a conduit à un équilibre délicat : l'ouverture institutionnelle du système éducatif relève d'un partage – et non d'un véritable transfert - de compétences à la fois prudent et complexe. La préparation de la réforme a donné lieu à des discussions difficiles, les finalités des diverses parties prenantes n'étant pas toujours convergentes... L'enchevêtrement des objectifs, la volonté politique d'aller vite en traitant dans un même cadre général des secteurs d'activité très différents, l'intervention d'acteurs aux préoccupations diverses (outre les acteurs déjà évoqués, l'administration centrale du ministère, les associations d'élus, les représentants des nombreuses organisations du personnel et les fédérations de parents d'élèves) ont aussi leur part dans la complexité des découpages de compétences et d'interventions et le grand nombre de textes produits pour cette réforme ». L'ensemble de ces circonstances explique sans doute la lenteur d'un processus qui n'a abouti qu'en janvier 2006.

1) Rapport public particulier sur la décentralisation et l'enseignement du second degré février 1995

Ces lois excluent la tutelle d'une collectivité décentralisée sur une autre, mais les autorisent à coopérer entre elles. Elles reconnaissent aux collectivités, hors du périmètre des compétences exclusivement attribuées, une clause générale de compétences qui ouvre un large champ d'initiatives et d'interventions. L'affirmation jurisprudentielle des principes de libre administration et d'autonomie de gestion va consolider cet édifice. Il permet ainsi une action très ample des collectivités, qui, dans de nombreux cas, s'est traduite par la définition de politiques et par le déploiement de moyens concurrents et redondants sur un même territoire.

Le but initial, et certainement trop rationnel, de distribuer les compétences selon un schéma de constitution de blocs homogènes, nettement distincts pour chaque échelon territorial, évitant imbrication et concurrence, clair pour l' élu et le citoyen, n'a pas été atteint.

Ainsi, la loi conforte la commune dans son rôle de collectivité de proximité, bénéficiant de ce seul fait de compétences élargies.

De même, elle accorde à la région une compétence générale, « *pour les affaires de la région* ». Cette compétence est encadrée, mais de façon si large (il s'agit pour elle de « *promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et d'assurer la préservation de son identité* »), qu'aucun champ de compétences, sauf ceux exclusivement attribués à d'autres, ne peut lui échapper si elle souhaite s'y investir.

Le développement des procédures contractuelles par l'Etat, dans de très nombreux domaines, que les seuls contrats de plan Etat-Régions n'épuisent pas, va d'ailleurs contribuer à généraliser l'intervention de tous les échelons de collectivités sur des sujets de plus en plus nombreux et divers, parfois même sur des champs de compétences pourtant attribués. Il en a été ainsi pour les constructions et équipements universitaires qui auraient dû relever uniquement de l'Etat et des régions, et pour lesquels non seulement les financements, mais aussi les maîtrises d'ouvrage de départements ou de communes ont été sollicitées.

Dans un tel contexte, l'exercice du contrôle de légalité pour faire respecter l'ordre des compétences a, bien entendu, été impossible.

De surcroît, des lois ultérieures successives ont prévu l'imbrication de compétences entre l'Etat et les collectivités, pour partager un dispositif ou le « copiloter ». Il en a été ainsi de la mise en place du RMI, de fonds spécialisés comme le Fonds d'aides aux jeunes (FAJ) ou le Fonds social logement (FSL), ou des missions locales d'insertion des jeunes en difficultés.

L'Etat, en recherchant des financements supplémentaires auprès des collectivités territoriales, a encore accéléré ce phénomène d'intrication et *in fine* de dilution des compétences. Ainsi, dans le secteur du logement social, qui restait une prérogative étatique, la passation de multiples conventions départementales a permis aux conseils généraux de revendiquer la cogestion avec le préfet de la politique du logement.

2 - Une absence d'évaluation et de suivi permettant de mesurer l'impact et le coût de l'acte I de la décentralisation

Dès les premières années qui ont suivi les lois de décentralisation de 1982 et 1983, de nombreux élus ont commencé à reprocher une insuffisance de compensation des transferts de charges. Des impôts d'Etat² ont, en effet, été transférés aux collectivités pour les financer et des dotations spécifiques de l'Etat créées. D'après la loi du 7 janvier 1983, le montant de ces recettes nouvelles et propres devait représenter la moitié au moins des ressources attribuées par l'Etat à l'ensemble des collectivités territoriales³, afin de préserver leur autonomie financière et fiscale.

Le défi lancé était double : compenser les charges transférées et attribuer aux collectivités une part suffisante de ressources propres. Il est impossible de mesurer objectivement son degré de réalisation en l'absence de paramètres conjointement admis par l'Etat et les collectivités territoriales.

L'évaluation de l'impact de la première décentralisation reste ainsi sur le plan financier parcellaire, limité à certains secteurs transférés comme les équipements scolaires du secondaire, une appréciation globale n'ayant pu être réalisée, faute d'un consensus politique sur la méthode. L'acuité de la revendication sur la compensation financière va se renforcer encore dans les années 2000 pour des raisons examinées ci-dessous.

2) Les impôts transférés ont été pour les départements : la taxe additionnelle sur les véhicules moteur (vignette), les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière sur les mutations titre onéreux (droits de mutation) ; la première a été supprimée et les seconds plafonnés en 2000 et pour les régions : la taxe sur les cartes grises et une taxe additionnelle aux droits de mutation (supprimée en 2000).

3) Article 95 «...Au terme de la période visée à l'article 4, les transferts d'impôts d'Etat représenteront la moitié au moins des ressources attribuées par l'Etat à l'ensemble des collectivités locales.

Les pertes de produit fiscal résultant, le cas échéant, pour les départements ou les régions, de la modification, postérieurement à la date de transfert des impôts et du fait de l'Etat, de l'assiette ou des taux de ces impôts sont compensées intégralement, collectivité par collectivité, soit par des attributions de dotation de décentralisation, soit par des diminutions des ajustements prévus au troisième alinéa ci-dessus... »

B - Entre l'acte I et l'acte II : de nouveaux transferts contestés par les collectivités territoriales

Les problèmes posés dès 1996⁴ par le transfert des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), puis la très forte contestation par les collectivités territoriales des conditions du transfert de la prise en charge des personnes âgées dépendantes sont à l'origine de la réforme constitutionnelle de mars 2003 qui apporte des garanties financières fortes aux collectivités locales.

C'est à l'occasion des débats sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité du 27 février 2002 que les élus ont exprimé le plus clairement leur « ressentiment » à propos de la profusion des règles édictées par l'Etat à la fin des années 1990, contraires à l'esprit de la décentralisation et ayant des incidences sur les budgets des collectivités territoriales. « Le paradoxe veut, alors qu'il fixe des normes ayant une incidence financière, que l'Etat n'en assume pas le coût financier, qui repose sur les conseils d'administration des SDIS. En matière de sécurité civile, les collectivités locales payent mais ne commandent pas. Dans ce domaine, le principe de libre administration consiste donc pour les collectivités locales à se répartir librement la charge de dépenses qu'elles ne décident pas. Il peut en résulter des conflits entre collectivités locales préjudiciables à l'esprit de la décentralisation »⁵.

Quelques mois plus tard, au printemps 2002, à l'occasion du débat sur le financement de l'autonomie des personnes âgées⁶, les élus ont réitéré leur hostilité à l'égard de transferts non encadrés qui laissaient apparaître une progression des besoins de financement forte et rapide, tant dans la montée en charge initiale que dans l'évolution ultérieure.

Ces éléments prospectifs n'ont pas été pris en compte par l'Etat qui a arrêté un plan de financement de la nouvelle prestation (APA), immédiatement contesté par les collectivités départementales en raison de son niveau jugé insuffisant, de son caractère non évolutif et du risque financier qu'il laissait à leur charge. L'Etat, qui évaluait le coût du nouveau dispositif à 2,4 Md€ en année pleine, a en effet arrêté un financement par tiers : redéploiement du coût de la précédente prestation (PSD), concours de l'Etat dit de solidarité nationale par prélèvement

4) Loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie.

5) Avis de M. Mercier au nom de la commission des finances du Sénat (20 décembre 2001).

6) La loi du 20 juillet 2002 substitue à la prestation spécifique dépendance (PSD) une nouvelle prestation, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

d'une fraction de la CSG à travers un fonds spécifique (Fonds de financement de l'allocation personnalisée à l'autonomie) pour un montant de 860 M€, concours équivalent des départements, doublant ainsi leur effort par rapport à la PSD.

Or, la dépense s'est élevée dès la première année et malgré les délais de lancement à 1,8 Md€, pour dépasser en 2003 la prévision initiale et s'établir à 3,2 Md€ en raison d'une augmentation du nombre des bénéficiaires de 31 %. Le rythme de progression de ces derniers comme du coût des plans d'aide continue d'être rapide : 3,6 Md€ de dépenses en 2004 pour 11% d'allocataires supplémentaires, pour atteindre en 2007 une dépense globale de 4,5 Md€. Ces chiffres ne tiennent au demeurant pas compte des dépenses de personnel supplémentaires, estimées en moyenne, pour un département de 600 000 habitants, à une trentaine d'agents.

Aussi, dès 2001-2002, les conseils généraux dénoncent-ils les conditions financières d'attribution de nouvelles compétences correspondant dans le cas d'espèce à la gestion d'un dispositif national, dont les principaux caractères, généreux et dynamiques, échappent à la décision locale. Ce conflit, fondé d'abord sur une divergence d'appréciation des prévisions de montée en charge et d'estimation du nombre de bénéficiaires potentiels, s'est enraciné dans la durée et est devenu toujours plus aigu à mesure du développement du dispositif et de l'importance des surcoûts budgétaires.

Le poids de cette charge budgétaire, comme l'histoire très complexe des apports de l'Etat et de leur péréquation entre les départements, expliquent pour une large part l'engagement pris par le gouvernement de clarifier les règles de compensation financière et de garantir aux collectivités une plus juste prise en compte des charges transférées. Pour autant le contentieux est ouvert, car la loi créant l'APA, bien qu'antérieure à l'adoption de la réforme de la Constitution, est en effet considérée par les collectivités comme une extension des compétences, à ce titre ouvrant droit à une compensation intégrale ou à une ressource garantie au moins égale à la moitié des dépenses.

C - L'acte II de la décentralisation : des garanties d'autonomie et d'équité accordées aux collectivités territoriales

A peine un an après la création de l'APA, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République en consacre au plus haut niveau les principes.

1 - Une décentralisation constitutionnalisée, assortie de fortes garanties

L'article 1^{er} de la Constitution qui pose les principes fondamentaux de la République : indivisibilité, laïcité, démocratie et égalité, est ainsi complété : « *l'organisation de la République est décentralisée* ». Une place éminente est donc donnée à ce principe d'organisation.

La réforme modifie profondément le titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales, notamment l'article 72 qui devient le pivot d'un droit de la décentralisation, intégrant les évolutions jurisprudentielles des juges constitutionnel et administratif depuis 1982. Le principe de libre administration des collectivités territoriales encadrée par la loi est intégré dans le texte constitutionnel.

Art. 72. - Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

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.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois....

Art. 72-2 Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales...

L'article 72 définit cinq principes fondamentaux :

- le principe de l'autonomie financière des collectivités, incorporant la triple garantie de l'attribution d'une part déterminante de ressources propres et de l'obtention de recettes équivalentes à celles précédemment consacrées par l'Etat lors de transferts de compétences ainsi que de ressources supplémentaires lors de la création ou de l'extension de compétences ;
- le principe selon lequel l'échelon le plus pertinent, pour l'action publique, est l'échelon de proximité : « les collectivités territoriales ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » ;
- le droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales ;
- l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre mais la possibilité de se fédérer sous l'impulsion organisatrice d'un chef de file ;
- le principe de péréquation figure en dernier lieu et renvoie à une traduction législative dont les critères généraux ne sont pas précisés.

Par souci d'équilibre, le rôle du représentant de l'Etat localement, « en charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » est rappelé.

C'est ainsi un dispositif juridique imposant et exigeant, notamment par ses conséquences financières, qui est mis en place, en vue de garantir les collectivités tant dans leur relations courantes avec l'Etat que dans le processus de décentralisation annoncé.

2 - La loi organique du 29 juillet 2004 : une autonomie financière relative

Au cœur du débat constitutionnel, la revendication centrale de l'autonomie financière, fortement réclamée par les collectivités territoriales, renvoie à deux questions ; celle de la préservation de l'autonomie fiscale et celle de la compensation des compétences transférées, deux objectifs combinés par les dispositions de la loi organique du 29 juillet 2004.

La Constitution dispose en effet 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 et que tout transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales doit désormais s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice (compensation intégrale) mais de telle sorte que la part des recettes propres soit préservée.

Deux obligations s'imbriquent ainsi : celle de la compensation et celle de la préservation de l'autonomie financière des collectivités. Ces deux exigences qui, prises isolément, sont déjà très contraignantes pour les finances de l'Etat, se sont avérées d'autant plus délicates à respecter simultanément qu'aucun consensus en profondeur n'a pu se dégager sur les notions de ressources propres et de ratio d'autonomie financière.

Après de multiples débats, la loi organique du 29 juillet 2004 a arrêté comme ratio d'autonomie un seuil minimal de ressources propres en dessous duquel la libre administration des collectivités est menacée : celui-ci ne peut être inférieur au niveau constaté en 2003, c'est-à-dire avant les compensations dues au titre de la décentralisation.

Cependant pour rendre l'objectif moins difficile à atteindre et dans un souci de compromis, il a été convenu que ces compensations, à intégrer aux ressources propres comme des recettes fiscales, peuvent être constituées de parts ou de fractions d'impôts d'Etat, afin de maintenir le ratio initial.

Les lois de finances doivent ajuster cette redistribution si, après évaluation, le seuil de part déterminante de ressources propres fixé en 2003 n'est plus respecté. A cet effet un rapport est présenté chaque année au Parlement.

Ce système a, en fin de compte, privilégié la nécessité de trouver des moyens budgétaires pour alimenter la compensation financière par rapport à l'objectif plus fondamental d'apporter aux collectivités des recettes fiscales réellement autonomes.

L'analyse détaillée des conditions de fractionnement des impôts nationaux met en lumière les conséquences de ce mécanisme (cf. infra).

La France est l'un des très rares Etats européens à avoir constitutionnalisé et établi un lien d'une grande rigidité, figé en 2003, entre autonomie du secteur décentralisé et nature des ressources apportées par l'Etat, notions complexes dont la définition donne lieu à d'infinis débats. Il en résulte, outre une quasi impossibilité à réformer la fiscalité locale, une quête permanente et probablement impossible à satisfaire de

recettes fiscales, à la fois productives, dépourvues d'effets économiques non désirés et dont les différents niveaux de collectivités puissent, chacun, influencer le produit.

De nombreux Etats, fédéraux ou fortement régionalisés, ont opté pour le partage organisé de grands impôts fortement productifs, dépourvus de liens directs avec les territoires, sans considérer pour autant que ce partage altérerait l'autonomie de décision des collectivités bénéficiaires.

3 - Les ambiguïtés de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

a) La clause générale de compétence : un principe lourd de conséquences

Face aux risques de confusion et d'enchevêtrement des compétences, la clarification passe par la spécialisation de chaque échelon de collectivités, mais cette orientation n'a pas été clairement retenue par la loi du 13 août 2004, gênée par la réaffirmation constitutionnelle de la clause générale de compétence. Ainsi, « *Les collectivités ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ».

Une telle rédaction, surtout à ce niveau de norme juridique, autorise les collectivités, au premier rang desquelles les communes, à s'engager dans tous les domaines de compétences qui ne seraient pas nettement attribués à une collectivité particulière ; même lorsque la compétence est attribuée, elle pourrait être tentée de faire valoir leur meilleure capacité à les gérer.

Pourtant, en elle-même cette disposition constitutionnelle ne pose pas de réels problèmes. Si elle s'inspire d'un principe de bonne administration qui est celui de la recherche de l'échelon le plus efficace et si elle est mise en œuvre de façon ordonnée, elle permet d'adapter la gestion publique à des réalités locales. En revanche si la répartition des compétences reste trop imprécise, si le champ des compétences non attribuées ou partagées est trop vaste, elle ouvre alors la porte à la multiplication d'interventions locales, parfois plus concurrentes que complémentaires. Le cas du tourisme, où tous les niveaux de collectivités agissent et disposent de structures, en est un des exemples les plus marquants. De même le fait que les interventions économiques n'aient pas été réservées à la région illustre cette situation.

Enfin la « contention » des interventions des collectivités dépend de la capacité de l'Etat à exercer un contrôle de légalité sur l'exercice des compétences. Or il semble très difficile de s'engager dans une telle voie, exceptés les cas manifestes d'empiétement, tant la réforme constitutionnelle a assis la liberté locale et en l'occurrence l'appréciation de l'intérêt local à agir, sur des bases larges.

b) L'émergence contrariée du niveau régional

Dans l'élaboration du nouveau cadre législatif, le pouvoir politique avait affirmé son intention de privilégier l'échelon régional comme niveau pertinent de coordination des politiques décentralisées et d'Etat⁷. Or les arbitrages gouvernementaux et les choix parlementaires ont abouti à un renforcement des départements et des intercommunalités.

Plusieurs raisons expliquent cette situation contraire aux intentions initiales des promoteurs de la décentralisation. L'armature administrative antérieure a prévalu à partir du moment où la réforme prolongeait les répartitions de compétences anciennes (routes, personnels de service des établissements d'enseignement). Le poids des collectivités départementales et urbaines, notamment au plan budgétaire et en fonction de leur emprise territoriale, ne pouvait être ignoré, alors que les régions étaient parfois moins riches et leurs services peu territorialisés.

Les compétences d'aménagement du territoire traditionnellement réservées à la région sont restées comme par le passé assez floues dans leur contenu opérationnel, permettant aux autres niveaux de collectivités de continuer à exercer un rôle.

La difficulté à consacrer le niveau régional est manifeste dans la répartition des grands équipements structurants, sujet sur lequel ce rapport reviendra. Il aurait été cohérent d'en réserver l'attribution au niveau régional, responsable de la politique d'aménagement du territoire. Mais en définitive une simple priorité lui a été accordée dans cette matière (cf. infra).

7) « A coté de l'Etat, la région doit être l'échelon de la cohérence et de la stratégie. Ses compétences, la destinent aux politiques d'orientation des hommes et des territoires : c'est la politique en direction des jeunes adultes, leur orientation vers les métiers de demain, l'appui aux universités ; c'est la formation tout au long de la vie ; c'est l'action économique, les schémas d'aménagement et de transport qui structurent les territoires. Les départements eux, ont principalement vocation à gérer, en subsidiarité avec les agglomérations, les politiques de solidarité et les équipements de proximité ». (Discours du Premier ministre à Rouen le 28 février 2003 pour la clôture des assises des libertés locales)

c) La péréquation : un principe constitutionnel, mis en œuvre de façon très partielle

Le rapport entre l'évolution des charges des compétences transférées et celle de la richesse des collectivités est un élément clé de la mise en œuvre de la décentralisation sur le moyen et long terme.

C'est un des rôles des pouvoirs publics nationaux de veiller à la compatibilité sur l'ensemble du territoire national, et à tous les niveaux de collectivités territoriales, entre ressources et poids des compétences transférées.

Ce principe de péréquation en fonction des charges est depuis toujours un des paramètres de la répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales. La réforme constitutionnelle rappelle cet objectif, mais en dernier alinéa de l'article consacré à l'autonomie financière et sous une forme beaucoup moins précise et détaillée que ce qui concerne la compensation de la décentralisation, dont les ressorts généraux sont fixés précisément dans le corps du texte constitutionnel. Le nouvel article 72-2 dispose seulement : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre collectivités territoriales ».

Aussi le processus de décentralisation, dans sa partie financière, est-il principalement axé sur la recherche d'instruments permettant de concilier compensation des charges et autonomie financière, comme précédemment évoqué. L'objectif de péréquation est resté en effet secondaire et ne s'est pas inscrit dans un processus dynamique et prospectif de meilleure correction des inégalités entre collectivités.

Les pratiques consistant, d'une part, à figer la situation en 2003 de la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources de chaque collectivité et, d'autre part, à compenser les charges sur la base des dépenses antérieures engagées par l'Etat, constatées pour chaque collectivité, ne peuvent que restreindre, voire rendre quasi impossible, à niveau de transferts financiers constants, l'objectif de péréquation.

Pourtant ce principe désormais constitutionnel est d'une importance majeure : il est indéniable que les niveaux de richesse relative et les caractéristiques démographique, économique et sociologique des différentes collectivités les rendent très inégales face à l'évolution à terme des charges décentralisées.

Ce constat est particulièrement vrai dans le secteur social. Le rapport annuel de l'Inspection générale des affaires sociales 2007-2008⁸ portant sur les politiques sociales décentralisées relève ainsi que « les mécanismes de péréquation mis en place par l'Etat réduisent faiblement les inégalités de ressources entre collectivités et que, lorsque des dotations intrinsèquement porteuses de péréquation liées aux compétences décentralisées ont pu être mises en place et progresser, elles restent marginales au sein des transferts Etat-collectivités » ; en outre, « les conséquences des écarts de ressources sur les politiques sociales transférées sont importantes ». Il considère que les dotations compensatrices « de droit commun » peuvent ainsi avoir des effets pervers en maintenant des situations acquises, sans tenir compte des évolutions de contexte et de richesse : « les dotations compensatrices majoritaires peuvent avoir des effets péréquateurs mais, pris collectivité par collectivité, des effets contraires ».

Dans le secteur social où l'application de la compensation obéit à des règles spécifiques, un effort de péréquation a pourtant été recherché, mais il dépend des moyens supplémentaires que l'Etat peut mettre en œuvre au-delà des compensations de droit commun. L'exemple du RMI (cf. infra) témoigne de cet effort comme de son caractère très partiel.

Ainsi la place de la péréquation est restée secondaire faute de consensus politique sur le sujet. L'objectif premier étant de sanctuariser le niveau de compensation à hauteur des engagements antérieurs de l'Etat, la démarche ne s'est pas fondée sur un processus dynamique et prospectif.

8) Les politiques sociales décentralisées IGAS La documentation française 2008.

II - Le financement complexe et toujours contesté de la décentralisation

A - Un effort de clarification insuffisant pour expliquer l'augmentation des dépenses publiques

1 - Une progression des dépenses, en amorce de stabilisation

Alors que la décentralisation se mettait en place et que les collectivités territoriales reprenaient progressivement à leur charge une partie des politiques jusqu'alors assumées par l'Etat, les dépenses de l'Etat n'ont pas été réduites jusqu'en 2006 et celles des collectivités n'ont cessé de progresser.

Ce n'est qu'à partir de 2007 et après une forte augmentation des dépenses des collectivités territoriales que la tendance paraît s'inverser. La Cour observe toutefois que « cette décélération n'est pas due au ralentissement des transferts de charges de l'Etat vers les collectivités territoriales qui se sont poursuivis en 2008 en application de l'acte II de la décentralisation. Elle traduit l'inversion très sensible des dépenses d'investissement. »⁹ Ces évolutions concernent en particulier l'ensemble communal qui représente 56 % s dépenses totales et 69% de celles d'investissement. Les dépenses totales n'y ont augmenté que de 0,4% en 2008 et celles d'investissement y ont diminué de 6,2 %.

Evolution des dépenses publiques entre 1981 et 2008 (en Md€)

Année	Total administrations publiques	Etat et organismes divers d'administration centrale	Administrations publiques locales	Administration de sécurité sociale
1981	242,3	134,5	41	66,8
2001	772,1	292,7	140,3	339,1
2003	849,6	314,5	159,5	375,6
2005	921,5	326,4	181,6	413,5
2007	991,2	340,9	207	443,3
2008	1027,1	351,2	214,6	461,3

Source INSEE (comptes nationaux base 2000)

9) Cour des comptes. Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2009).

Le bilan publié par le ministère des finances en annexe au projet de loi de finances pour 2009 indique que « les dépenses des APUL ont augmenté fortement depuis 1980, progressant plus vite que la richesse nationale et passant de moins de 8 points de PIB en 1980 à plus de 11 points en 2007. Cette progression de plus de 3 points de PIB en 25 ans correspond à une augmentation de +3,4% en volume en moyenne par an », dont un peu moins de la moitié résulterait de la décentralisation.

Il est incontestable que de 2002 (année de la création de l'allocation personnalisée à l'autonomie) à 2008, les dépenses des collectivités territoriales ont augmenté de 36% et, dans une proportion importante, en raison de transferts aux départements de prestations sociales dynamiques.

Trois facteurs liés à la décentralisation sont déterminants pour expliquer ces augmentations de dépenses : les transferts de charges décentralisées mais compensées, l'accompagnement de ces transferts par création de moyens de fonctionnement supplémentaires mais non compensés, enfin un rattrapage « qualitatif » des équipements ou services transmis par l'Etat. Le cas de la remise à niveau des établissements scolaires du second degré, tant au plan immobilier que de la gestion des ressources humaines des personnels d'entretien, en est l'illustration la moins contestable.¹⁰.

Les nombreux rapports¹¹ qui ont abordé le sujet de la décentralisation et de ses compensations ces cinq dernières années n'ont pu toutefois présenter un bilan et une vision consolidée des dépenses engagées de part et d'autre et des économies réalisées.

Ce constat résulte de la difficulté qu'éprouvent les ministères des finances et de l'intérieur à délimiter un périmètre exact et stabilisé des transferts de compétences opérés et à estimer leur impact tant sur les administrations de l'Etat que sur les collectivités territoriales. De fait, la complexité des circuits financiers, l'accumulation des textes législatifs et l'évolution très rapide des règles et normes ainsi que les incertitudes concernant l'évolution continue des effectifs imputables au seul processus de décentralisation ne permettent pas d'établir un bilan cohérent et actualisé. Si la question du coût des transferts est bien cernée, celle du coût de l'évolution des charges ne l'est pas.

10) Voir infra, chap. IV.

11) Notamment les rapports Pébereau (Des finances publiques au service de notre avenir 2005), Richard (Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses locales 2006), Lambert (Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales 2007), Valletoux (Evaluation et suivi des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales 2008)

Le seul point sur lequel un consensus incontesté se fait est le constat que le niveau global des dépenses publiques n'a pas baissé dans les domaines touchés par la décentralisation.

Les rapports thématiques publiés ces dernières années par la Cour et les travaux des inspections générales, notamment dans le domaine social et en matière de formation, de même que les enquêtes des chambres régionales des comptes sur les collectivités territoriales, apportent à cet égard, domaine par domaine, certains éléments de bilan précis et étayés.

L'exemple d'un bilan territorial en Midi-Pyrénées

En 2009, à l'occasion d'un contrôle sur la région, la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées¹² avait abordé les problèmes posés par le différentiel estimé par la région en sa défaveur entre le droit à compensation et la compensation effective par l'Etat des compétences transférées. La région estime ce différentiel à environ 28 M€ en terme de dépenses mandatées (à 34 M€ en termes d'engagements).

Au cours de l'instruction, la région a répondu de façon argumentée au questionnaire établi par la chambre. Cette réponse accompagnée d'un bilan de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 (rapport financier rétrospectif 2005-2008), rédigé par les services du conseil régional permet de cerner les facteurs de ce dépassement et d'en approcher la valeur.

Le différentiel semble principalement imputable aux organismes de formation des travailleurs sociaux ainsi qu'au transfert de personnels ou de missions diverses.

S'agissant des formations sanitaires et sociales, la région estime avoir éprouvé des difficultés d'évaluation des charges directes et indirectes liées aux transferts, mais elle a aussi décidé d'exonérer de droits les élèves qui peuvent bénéficier de bourses, et dont le nombre s'accroît, notamment du fait du décret de référence qui permet à tous les étudiants fiscalement indépendants de leurs parents de bénéficier d'une bourse à l'échelon le plus élevé.

En ce qui concerne les transferts de personnel TOS, la disparition des emplois aidés a obligé la collectivité à recruter des titulaires, alors que la compensation a été calculée sur la base de ces contrats aidés. L'application des régimes indemnitaires de la région aux agents transférés et la nécessité de créer des moyens de gestion supplémentaires sont aussi évoqués comme sources de dépenses nouvelles.

12) Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées ROD région février 2009

Sont en outre évoquées les nouvelles missions prises en charge par la région pour accompagner les demandeurs d'emplois dans leur démarche de validation des acquis de l'expérience.

Enfin, les dépenses liées au transfert du service régional de l'inventaire des monuments historiques, dont les moyens techniques sont jugés obsolètes par la région, entrent également dans le calcul.

Ces exemples confirment en premier lieu que les compétences transférées ont une dynamique propre à laquelle le principe de compensation défini par la loi peut difficilement répondre de manière figée. En outre la région y ajoute les éléments d'une politique régionale, engendrant des dépenses supplémentaires par rapport à celles consacrées par l'Etat à la date des transferts.

Dans son rapport sur le budget primitif 2008, le conseil économique et social régional (CESR) de Midi-Pyrénées précise à cet égard que l'écart entre les dépenses totales et les recettes transférées permettant d'y répondre n'est pas composé uniquement du simple surcoût des transferts. Il est en partie dû à des choix politiques pris par la collectivité, notamment pour répondre à des évolutions démographiques. A ce titre, le CESR souligne le volontarisme du conseil régional en matière d'amélioration des services rendus aux bénéficiaires et aux usagers, d'amélioration des conditions de travail et de rémunération des personnels.

La région convient d'ailleurs que « la justification officielle des transferts de compétence a toujours été l'amélioration du service rendu aux usagers / citoyens, amélioration qui serait une conséquence de la gestion de proximité, mieux à même d'être réalisée par les collectivités territoriales que par l'Etat.

Cela implique :

- une croissance quantitative et qualitative de l'offre (par exemple grâce à la création de nouvelles dessertes ferroviaires) qui n'est pas compensée ;
- une dotation supplémentaire en personnels à haut niveau de technicité et un renforcement des services de gestion et de contrôle (services financiers et juridiques) qui, là encore, ne sont pas compensés et qui doivent être financés sur l'autofinancement de la région ».

Il manque un cadre de référence initial qui eût permis, au-delà du strict suivi de la mise en œuvre des règles de compensation financière, de procéder à une actualisation en permanence des flux financiers liés aux transferts de compétences et qui aurait pu constituer un instrument de pilotage global et commun à toutes les administrations d'Etat et aux collectivités territoriales

2 - Un principe de compensation intégrale délicat à mettre en œuvre

Aux termes de la loi du 13 août 2004, le montant des compensations est établi à partir d'une moyenne de trois ans pour les dépenses de fonctionnement et de dix ans (cinq ans pour les routes) pour les dépenses d'investissement, la référence étant celle des dépenses antérieurement exécutées par l'Etat telles qu'issues des données de l'Agence comptable centrale du Trésor. En pratique, l'Etat a souvent accepté de déroger à ces règles pour répondre aux sollicitations des associations d'élus, présentées par l'intermédiaire de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), qui a pour mission de contrôler l'évaluation du montant des charges transférées et de donner son avis sur les arrêtés interministériels fixant le montant des droits à compensation attribués au titre de ces transferts.

Selon le bilan de la CCEC, les charges transférées en 2005, 2006, 2007, 2008 s'élèvent à 5,4 Md€ (dont notamment 3 Md€ pour les régions et 2,32 Md€ pour les départements) à raison de 0,7 Md€ en 2005, 0,7 Md€ en 2006, 2,3 Md€ en 2007 et 1,7 Md€ en 2008.

À la demande des élus, l'Etat est allé, à plusieurs reprises, au-delà de ses obligations légales. Selon la commission, cet effort a représenté un coût supplémentaire de 157,73 M€, dont 22,34 M€ au profit des départements et 135,39 M€ au profit des régions, auxquels s'ajoute une subvention versée au Syndicat des transports d'Ile-de-France de 400 M€.

a) L'exemple des ajustements dans le secteur de l'équipement

Les transferts de routes nationales, mis en œuvre de façon échelonnée entre 2006 et 2008 (transferts des compétences, des services et des personnels), ont fait l'objet d'une compensation financière par une dotation budgétaire du ministère de l'Équipement, pérennisée à compter de 2007 sous forme d'une fraction de fiscalité (taxe sur les contrats d'assurance).

S'agissant du volet financier de la réforme, la CCEC, réunie le 6 avril 2006, a obtenu la clarification de nombreux points tels que l'application de la clause de sauvegarde, la compensation des indemnités pour service fait ou les emplois vacants. Toutefois, d'autres sont restés en suspens en matière de gestion des personnels, de charges immobilières et de mutation des bâtiments.

La loi avait par ailleurs intégré deux contreparties supplémentaires au transfert : d'une part l'éligibilité d'un département au fonds de compensation de la TVA lorsqu'il contribue à financer une route nationale, et, d'autre part, l'engagement de l'Etat à assurer le financement des opérations prévues dans les contrats de plan Etat-régions (CPER), dans la limite des enveloppes financières globales fixées à 903 M€ d'autorisations d'engagement. Ces contreparties ne sont toutefois pas retenues au titre de la compensation de l'Etat.

En outre, le coût de la décentralisation routière sera supérieur à celui annoncé, en raison du versement de subventions exceptionnelles de 180,22 M€ aux départements défavorisés par le décroisement des financements des CPER, tandis que rien n'est demandé aux départements favorisés, de la prise en compte des dépenses de l'Etat au titre des prestations du réseau scientifique et technique du ministère et de la mise en place des nouvelles directions interdépartementales des routes dont les coûts ne sont pas définitivement arrêtés. Selon les estimations de la Cour, le bilan provisoire des surcoûts pour l'Etat pourrait dépasser 400 M€, s'ajoutant à la compensation des transferts de charges proprement dite.

b) Les transports en Ile-de-France : une compensation insuffisante et progressivement réévaluée

Le Syndicat des transports d'Ile-de-France est devenu en 2005 un établissement public local *sui generis* en application de l'article 42 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

L'article 119 de la loi posait le principe d'un droit à compensation des charges de fonctionnement transférées, égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période triennale précédant le transfert de compétences. Par ailleurs, s'agissant de la prise en compte des charges nouvelles, l'article L.1614 - 2 du Code général des collectivités locales (loi du 7 janvier 1983) prévoyait une compensation par l'Etat qui n'intervient que pour la partie de la charge non compensée par l'accroissement de la dotation globale de décentralisation.

L'Etat a été conduit dans les faits à verser à la région Ile-de-France une double compensation.

La première arrêtée au titre de ces différents textes a représenté un montant de 500 M€. Une enveloppe de 254 M€ en AE et 97 M€ en CP a en outre été accordée par l'Etat au titre de 2006 en provenance du budget de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport pour accélérer l'exécution du XII^{ème} CPER.

Une seconde phase de compensation par l'Etat a été réalisée en application de trois avis de la CCEC à la suite de la contestation par la région Ile-de-France du montant ainsi réglé, jugé par elle insuffisant.

L'Etat a d'abord accepté d'intégrer dans la base de la compensation due au titre de la loi du 13 août 2004 l'impact sur les coûts de production de la RATP de la hausse des cotisations salariales et patronales induites par la réforme des retraites. La compensation a atteint 100 M€.

Conformément à l'avis de la CCEC du 6 octobre 2005, il a également accordé une subvention de 400 M€, à valoir dans le contrat de projet avec la SNCF, pour financer le renouvellement du matériel roulant ferroviaire en Ile-de-France, sans que le statut de cette aide soit clairement précisé puisqu'elle est traitée à la fois comme une compensation, comme une subvention, et comme une dotation contractuelle.

Enfin, en application de l'avis de la CCEC du 14 juin 2006 et à la suite d'une mission de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées de janvier 2006, l'Etat a décidé d'accorder une compensation complémentaire annuelle de 19 M€ au titre de mesures prises par le STIF, alors sous tutelle Etat, avant la date du transfert et ayant un impact sur les dépenses ultérieures du syndicat.

Au total, la compensation globale a atteint un coût total de 1,6 Md€, soit une majoration de 524 M€ par rapport au montant de la compensation initialement calculée.

3 - Un contrôle partagé des dépenses à renforcer

La maîtrise structurelle de la dépense locale repose pour partie sur la redéfinition des relations financières entre l'Etat et les collectivités qui sont notamment assurées par le comité des finances locales.

Dans un contexte de réforme en profondeur des politiques publiques, lié à la nécessité de ramener à l'équilibre les finances publiques d'ici 2012, le Premier ministre a rappelé le 10 juillet 2008 que les réformes des finances des collectivités territoriales s'imposaient désormais, mais qu'elles ne se feraient pas sans ou contre elles, se concevraient dans un partenariat étroit avec le Gouvernement, et s'appliqueraient dans un esprit de responsabilité partagé entre l'Etat et le secteur local.

Pour autant, la mise en place de diverses institutions, successivement ou cumulativement chargées de mettre en place ce partenariat, montre la difficulté de ce processus.

Le décret du 5 mai 2006 a mis en place la « conférence nationale des finances publiques » et le « conseil d'orientation des finances publiques ». Puis a été instituée la « conférence nationale des exécutifs » (CNE). Cette conférence installée en octobre 2007 vise à « *associer les représentants des élus locaux aux décisions financières qui les concernent* », dans la recherche d'un consensus, autour des engagements européens de la France : c'est-à-dire d'une maîtrise accentuée de la dépense locale (ramenée à l'inflation), qui autorise celle de la dette et la disparition du besoin de financement des collectivités.

Le ministre chargé du budget, en réponse au rapport de la Cour au Parlement, fait en application du 3° de l'article 58 de la LOLF, avait fait valoir en 2007 que la conférence nationale des exécutifs constituerait un outil majeur de consensus et d'analyses. Elle a été réunie à deux reprises en 2008 pour traiter de problèmes budgétaires et du plan de relance et une fois en 2009 pour le lancement de la concertation sur la réforme proposée par le comité Balladur.

Tous ces organismes ont été constitués pour assurer un contrôle paritaire de l'évolution des dotations de l'Etat ainsi que celle des dépenses des collectivités territoriales. La CCEC s'assure quant à elle du juste montant des compensations des transferts.

En revanche aucune instance ne s'est saisie aujourd'hui de la question de l'actualisation des mécanismes de compensation, notamment de la place et des modalités d'une péréquation pour prendre en compte les facteurs d'évolution économique et sociale et de richesse relative des collectivités. Il est probable que les effets de la crise économique sur les finances locales et sur certains territoires nécessiteront toutefois d'aborder à terme rapproché cette question, qui va devenir de plus en plus pressante au-delà de la seule préoccupation de la juste compensation budgétaire.

B - L'opacité des mécanismes de financement de la décentralisation

1 - Le ratio d'autonomie

La préoccupation des élus quant à une perte d'autonomie financière des collectivités est devenue très prégnante à la fin des années 90, sous l'effet de deux mécanismes différents, l'un aggravant les dépenses subies, l'autre réduisant la part des recettes « discrétionnaires ». Leur concomitance a suscité une forte inquiétude sur la maîtrise réelle par les collectivités des conditions d'équilibre de leurs comptes, et à terme de leur autonomie de décisions.

D'une part, le transfert de nombreuses compétences insuffisamment compensées depuis 2002 pesait sur les charges et nécessitait des hausses fiscales répétitives sur une assiette étroite et non actualisée. D'autre part, les dotations de l'Etat prenaient une place déterminante dans les recettes alors que les collectivités ne possédaient aucun levier pour en déterminer le volume et l'évolution. Il en était particulièrement ainsi pour les régions qui ont vu leurs principaux transferts de compétences financés par des dotations supplémentaires (équipements scolaires, formation professionnelle, transports ferroviaires), entraînant alors une baisse sévère de la part des recettes fiscales propres dans la totalité de leurs ressources de fonctionnement.

Il a donc été décidé par la loi organique du 29 juillet 2004 de déterminer un ratio d'autonomie, garanti aux collectivités, de telle sorte que face aux dépenses nouvelles, s'inscrivent des capacités de recettes propres, reconstituant en permanence leur faculté autonome à maîtriser les conditions d'équilibre de leurs comptes. Ce ratio rapporte au sein des recettes totales (dotations de l'Etat, subventions, impositions, produits du patrimoine et financiers), la part des ressources propres (impositions et produits internes). Au fur et à mesure des charges transférées, cette part doit être au moins maintenue par le basculement de ressources fiscales.

Les taux calculés en 2003 sont de 60,8 % pour les communes, 58,6% pour les départements et 41,7 % pour les régions. Pour ces deux dernières collectivités, principalement concernées par la décentralisation, le niveau des taux montre que le basculement de nouvelles compétences à partir de 2004 aurait eu, si le mode de financement était resté indéterminé, pour effet inévitable de limiter fortement la part autonome des recettes, la région se situant déjà bien en dessous de la moitié.

Trois ans plus tard, le ratio communal est resté quasi stable (61,8 % en 2006) car cet échelon a été peu touché par la décentralisation, le ratio départemental a fortement augmenté (65,5 %) bien qu'il connaisse depuis 2005 une baisse en raison du poids des dépenses sociales en faveur des personnes âgées et handicapées, non compensées par de la fiscalité transférée, enfin le ratio régional progresse sans atteindre la parité (48,1 %).

Le ratio régional reste le plus faible et il peut, calculé par région, s'avérer très inférieur au niveau national tout en respectant la base initiale. A de nombreuses reprises, les chambres régionales des comptes ont, à l'occasion de leurs contrôles, relevé ces taux modestes, qui pouvaient encore avoisiner les 42% en 2005 (région Rhône-Alpes). Le mécanisme a donc respecté a minima les règles posées par la loi organique et validées par le Conseil constitutionnel.

La question reste ouverte de savoir si en pratique les collectivités disposent d'une marge fiscale autonome plus grande, grâce à la maîtrise locale de nouvelles impositions. En effet d'autres modes de calcul sont parfois opposés à celui retenu par l'Etat. Par exemple, le rapport entre les ressources fiscales "modulables ou modifiables ", c'est-à-dire la fiscalité locale historique (taxes foncières, d'habitation et professionnelle) et les dépenses de fonctionnement. Ce ratio est fortement différent et détérioré car il n'intègre pas la fiscalité nationale transférée. Il s'agit d'une vision de l'autonomie financière uniquement fiscale.

2 - Le fractionnement de la fiscalité nationale : une réponse artificielle à l'exigence de ressources propres

a) La fiscalité fractionnée nationale comme substitut à une fiscalité autonome

Pour accompagner l'acte I de la décentralisation, la loi du 7 janvier 1983 a transféré, à compter du 1^{er} janvier 1984, aux départements et aux communes le produit des droits d'enregistrement sur les mutations immobilières à titre onéreux (DMTO) et la taxe de publicité foncière et aux régions le produit de la taxe sur les cartes grises. Si le taux des DMTO n'est pas modulable, sauf à la baisse, par ces collectivités, son rendement est en revanche localisable, car assis sur les transactions réalisées sur leur ressort territorial. Afin d'éviter des effets d'aubaine trop importants, dus au volume et au prix des transactions, un écrêtement est opéré et abonde un fonds dédié aux collectivités moins favorisées par l'évolution du marché immobilier. En 2008, seuls trois départements ont subi cet écrêtement. Quant aux taux sur les cartes grises, ils sont modulables par les conseils régionaux.

Ainsi, des transferts de fiscalités partiellement modulables et localisables ont déjà été effectués mais sans les fractionner. En outre, le rapport entre le produit de ces impôts et le coût des transferts n'a jamais été évalué et n'avait pas pour fondement la compensation intégrale des charges des collectivités locales.

Le contexte change lors de l'acte II de la décentralisation. Il revient aux pouvoirs publics de combiner la nature des ressources transférables qui doivent devenir des ressources propres des collectivités avec un niveau de rendement garantissant une compensation intégrale des charges décentralisées, l'ensemble ayant pour but de respecter les ratio d'autonomie financière et en l'occurrence fiscale établis en 2003.

Au sens de la Constitution et de la loi organique du 22 juillet 2004, un impôt national fractionné répond à ces critères à condition que la loi puisse « déterminer par collectivité le taux ou une part locale d'assiette ».

Il a donc été décidé de financer la décentralisation par le fractionnement d'impôts qui restaient nationaux, dispositif plus commode qu'un reclassement de fiscalité entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités, c'est-à-dire un véritable transfert fiscal. Deux prélèvements sont concernés ; la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) dont les produits dépassent amplement le coût estimé en 2004 de la décentralisation de 8 milliards.

Ce choix avait déjà été fait (cf. infra) pour compenser le transfert du RMI, en accordant une quote-part de TIPP aux départements.

La loi de finances initiale pour 2005 attribue ainsi aux régions une fraction du tarif de la TIPP et aux départements une fraction de taux de la TSCA, limitée à l'assiette des contrats d'assurance pour les véhicules terrestres à moteur. Ces fractions doivent évoluer chaque année en loi de finances pour s'ajuster aux dépenses transférées.

Si, dans la forme, l'Etat respecte la définition des ressources propres, car il détermine annuellement par impôt et par collectivité une fraction de taux, donc un taux, cette fiscalité reste nationale car uniforme pour le contribuable et sur l'ensemble du territoire. Elle n'est fractionnée que pour la répartition de son produit et selon des paramètres exogènes à son assiette, à savoir le montant des compensations financières dues.

Pour les départements, le taux de TSCA n'est ni localisable, ni modulable.

Pour les régions, avant 2005, une fraction unique de tarif de TIPP était calculée en rapportant le montant total du droit à compensation au produit de la taxe. Chaque région se voyait alors attribuer sa quote-part. Depuis 2006, les régions sont bénéficiaires d'un produit calculé sur la base des consommations locales distinguant les différents tarifs qu'elles peuvent partiellement moduler, l'Etat compensant ces variations sur sa propre fraction afin d'en neutraliser l'effet pour les consommateurs. Ainsi l'assiette et le taux de la TIPP sont localisés pour les régions, sans pour autant être différenciés.

En outre, le choix fait n'a pas permis de spécialiser un impôt national par niveau de collectivité même si ce but a été recherché en 2004 en répartissant respectivement TSCA et TIPP entre départements et régions. En effet au titre de la décentralisation antérieure du RMI, les départements perçoivent également une part de la TIPP.

En raison de ce premier arbitrage, rattachant déjà la TIPP au niveau départemental, on est en droit de s'interroger sur le choix de retenir deux impôts comme base de la compensation de la décentralisation. Le produit de la seule TIPP est très supérieur au besoin estimé, soit 24 Md€ de rendement environ pour 13 Md€ à couvrir y compris le RMI. Il eût donc été possible, compte tenu de la redistribution déjà d'une fraction de la TIPP, de ne retenir que celle-ci pour financer la décentralisation.

Ainsi, malgré quelques aménagements en faveur de l'échelon régional qui lui accordent une certaine marge de décision, cette fiscalité fractionnée ne répond que de manière artificielle à l'exigence d'attribution de ressources propres pour compenser les charges transférées.

b) L'augmentation rapide des fractions d'impôts attribuées aux collectivités, source d'ajustements permanents et incohérents

Depuis 2005, les fractions transférées de ces impôts ont crû en proportion des charges décentralisées au titre de la loi du 13 août 2004.

La quote-part régionale de la TIPP est passée de 392 M€ en 2005 à 2,9 Md€ en 2008, la quote-part départementale de la TSCA de 126 M€ en 2005 à 2 Md€ en 2008. A l'occasion d'un contrôle sur la région des Pays-de-la-Loire, la chambre régionale des comptes précise : « en 2005, la région s'est vu attribuer un tarif qui lui a procuré une recette de 18,6 M€. En 2006, elle a perçu une recette de 24 M€. En 2007, le produit attendu était évalué en septembre à 130 M€, hors modulation devant apporter une vingtaine de millions d'euros supplémentaires¹³ ». Cette montée en charge très rapide a exigé des ajustements permanents tant dans les lois de finances initiales que rectificatives en cours d'année.

Elle a surtout exigé des modifications du dispositif initial qui s'est avéré pour les conseils généraux insuffisant pour compenser les charges transférées.

Le taux de TSCA sur les contrats pour les automobiles est de 18 %. C'est donc dans cette limite (sauf à augmenter le niveau de la taxe) que des fractions peuvent être attribuées aux départements. Ces parts vont vite augmenter; 0,9 % en 2005, 2 % en 2006, 8,7 % en 2007. En 2007 ce taux est corrigé et porté à 9 %. En 2008 la fraction représentative des charges est de 11,5 % de la taxe.

13) Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire. ROD du 17 juillet 2008.

Or, le rendement n'est plus suffisant malgré une progression dynamique de l'assiette dont les départements bénéficient chaque année. En effet une partie du produit de cet impôt a déjà été préemptée pour compenser à hauteur de 900 M€ les charges départementales au titre des services d'incendie et de secours (SDIS) et la disparition du produit de la vignette, soit 130 M€. La ressource étant épuisée, il a été nécessaire d'élargir l'assiette à d'autres risques, à savoir les contrats d'assurance sur « la navigation fluviale et maritime des bateaux de port ou de plaisance ». Comme l'assiette sur ces contrats d'assurance « navigation » est insuffisante, il a fallu élargir l'assiette au risque « incendie », qui a en revanche un rendement fiscal trop important par rapport au besoin complémentaire de financement. Aussi cette nouvelle base fiscale n'a été prise en compte que très partiellement.

Le fractionnement de la TSCA devient ainsi un dispositif particulièrement complexe.

Mais, paradoxalement, les sommes prises sur le risque « incendie » sont complétées par l'attribution d'une part nouvelle de TIPP aux départements. Ces collectivités reçoivent alors en 2008 une quote-part supplémentaire de cette taxe, pour un montant de 180 M€, qui doit être distinguée de celle versée au titre du RMI depuis 2004 et à partir de 2009 au titre du Revenu de Solidarité Active (RSA).

Cette décision est d'autant plus surprenante que le rendement de la TSCA sur les assiettes conservées par l'Etat satisfait les besoins de compensation des départements pour au moins de nombreuses années. En effet, le produit de cette taxe restant à l'Etat était estimé en 2008 à 3 Md€. Le montant inscrit dans la nouvelle loi de finances 2009 est de 2,9 milliards.

Le mode de financement compensatoire de la décentralisation apparaît ainsi particulièrement confus.

c) Des impôts nationaux en émiettement perpétuel

En 2008, les fractions d'impôts nationaux compensant la décentralisation prévue par la loi du 13 août 2004 s'élèvent à 5,1 Md€, soit 2 Md€ au titre de la TSCA et 3,1 Md€ au titre de la TIPP. Par ailleurs ces impôts ont subi d'autres ponctions évoquées précédemment (compensation des charges des SDIS et de la disparition de la vignette pour la TSCA, financement du transfert du RMI pour la TIPP). Au total, le produit de la TSCA est divisé en deux parts égales, celui de la TIPP entre un tiers pour les collectivités et deux tiers pour l'Etat.

Mais ce partage est mouvant et ne se stabilisera qu'à l'achèvement du processus de décentralisation mis en œuvre par la loi du 13 août 2004.

Or, cette stabilisation ne se produira pas. En effet, en conformité avec les règles constitutionnelles, les extensions de compétences ou leurs modifications législatives et réglementaires ouvrent des droits nouveaux sous forme de fractions d'impôts afin de respecter le principe d'autonomie financière. Deux exemples peuvent être donnés pour 2009 : le transfert de 322 M€ de part de TIPP aux départements en raison de l'extension de compétences que constituent la généralisation du RSA et le basculement de l'allocation de parent isolé (API) et celui de 21 M€ pour la modification des règles de formation des assistants maternels et familiaux. Des ajustements, de portée politique et de montants très variables, vont ainsi changer continuellement le partage de ces fiscalités fractionnées entre l'Etat et les collectivités territoriales.

En conclusion, les ajustements opérés depuis 2004 n'ont pas contribué à consolider la cohérence d'un dispositif initial de financement de la décentralisation qui prêtait déjà à scepticisme. Il est évident que le rattachement des contrats assis sur le risque de la navigation n'est susceptible d'aucun lien même théorique avec l'activité économique ou la réalité sociologique de la grande majorité des départements.

De surcroît, même si des marges financières existent par l'importance des produits fiscaux restants à l'Etat, il n'est pas excessif de s'interroger sur la conciliation de la poursuite de cette montée en charge avec le risque de stagnation des recettes fiscales concernées. Pour la première fois en 2008, le rendement de la TIPP a été revu à la baisse, certes très légèrement.

L'ensemble de ces constatations laisse penser que plus que des ajustements annuels, une révision du mode de financement devrait être envisagée à moyen terme.

3 - Les dotations de l'Etat aux collectivités : un facteur de complexité sans remédier à l'insuffisance de péréquation

Si l'acte II de la décentralisation a été financé à 81 % par la fiscalité fractionnée, les dotations de l'Etat, mode traditionnel de transferts financiers vers les collectivités territoriales, ont également été mises à contribution en participant à ce financement à hauteur de 16 %. Ces dotations se sont rajoutées à la dotation générale de décentralisation (DGD) instaurée lors de la première décentralisation et à des dotations spécifiques qui ont accompagné certains transferts de compétences, notamment au niveau régional (formation professionnelle).

Ces mouvements sont à replacer dans l'ensemble des dotations qui représentent en 2008 73 milliards, dont 40 milliards pour la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Aussi deux questions se posent : celle de l'articulation des deux dispositifs conjoints de financement de la décentralisation, la fiscalité et les dotations, et celle de la péréquation, insuffisante dans les autres modes de financement de la décentralisation.

a) Les reclassements permanents entre dotations et fiscalité transférée

A partir de 2003/2004, il eût été logique que les dotations liées à la décentralisation disparaissent, celles-ci n'étant pas incorporées dans le périmètre des ressources propres. Cependant il est loisible pour l'Etat de choisir ce mode de financement tant que les ratios d'autonomie sont respectés même si l'esprit de la réforme constitutionnelle est de compenser la décentralisation uniquement à travers des recettes propres, les dotations de l'Etat devant être réservées à d'autres fins.

Or, ce mode de financement a perduré. En raison d'une part de lois antérieures à la réforme constitutionnelle, constituant pourtant des décentralisations très proches par leur nature et leur date des transferts prévus par la loi de 2004 (par exemple une dotation spécifique de 2 Md€ en 2008 recouvrant les services régionaux ferroviaires de voyageurs au titre de la loi « solidarité et renouvellement urbain »), d'autre part des compléments à des dispositifs compensatoires jugés insuffisants comme la dotation supplémentaire à la TIPP transférée au titre du RMI (500 M€ par an depuis 2006). D'autres exemples pourraient être cités, notamment les dotations incorporées à la DGF chaque année pour compenser les charges des transports régionaux en Ile-de-France.

Le cas des dotations départementales et régionales d'équipement des collèges et lycées est très révélateur d'un défaut de mise en cohérence du système de financement. Ces dotations, destinées à accompagner les collectivités dans leur effort de modernisation de l'immobilier scolaire du second degré, transféré lors de l'acte I de la décentralisation, ont été maintenues en 2004 alors qu'au titre de l'acte II, la compensation du transfert des personnels d'entretien de ce même bloc immobilier est assurée par des fractions de fiscalité nationale (TIPP et TSCA). Ces dotations forfaitisées en 2008 (au total 990 millions) auraient pu être intégrées dans la compensation de nature fiscale, unifiant alors le mode de contribution de l'Etat à l'entretien des équipements scolaires du second degré.

Par ailleurs, la dotation initiale de décentralisation instaurée en 1983 a été incorporée en 2004 dans la DGF mais cette simplification ne fut néanmoins pas totale car 5 % de l'ancienne dotation subsiste encore et représente en 2008 1,1 Md€.

Ce système sédimenté et complexe est lui-même en perpétuel reclassement, non seulement entre les dotations mais également avec la fiscalité transférée. En 2005, la DGF est diminuée en contrepartie d'une part supplémentaire de fiscalité, la TSCA, accordée aux départements au titre du fonctionnement des services d'incendie et de secours (873 M€). Ainsi il est nécessaire chaque année d'établir un tableau de concordance entre les différents modes de financement de la décentralisation, incorporant dotations de droit commun comme la DGF, dotations spécifiques, fiscalité transférée et crédits dits de « relations avec les collectivités territoriales » concernant les particularités des collectivités d'outre-mer.

Si les dotations sont d'un poids modeste dans le financement de la décentralisation de l'acte II, elles contribuent par leur maintien à opacifier encore plus une lisibilité déjà restreinte ou tout du moins difficile à appréhender. Il eût été préférable d'unifier la totalité des circuits financiers au sein de la fiscalité décentralisée.

b) Le faible pouvoir de péréquation des dotations d'Etat

En raison de la masse budgétaire des dotations d'Etat aux collectivités, celles-ci pourraient constituer un levier important de péréquation entre elles et notamment venir atténuer, si ce n'est corriger, les effets de rigidité d'une compensation figée en 2003.

Le taux estimé en 2008 de la part de péréquation de la DGF, est de 15,6 %. Cette part a progressé. Elle s'établissait à 12,3 % en 2004 et cette évolution constitue un objectif constant de l'Etat.

L'analyse entre niveaux de collectivités montre néanmoins de fortes disparités. La péréquation est particulièrement importante à l'échelon communal en raison du caractère très péréquisiteur des dotations à l'intercommunalité et à la solidarité urbaine. Ainsi, en 2008, il est estimé par la Cour que 22 % de la DGF aux communes a eu un effet de péréquation. Cet impact est moindre pour les départements, 11 %, et surtout pour les régions, 2,8 %, même si une progression constante doit être notée.

Or, ce sont les départements et les régions qui ont le plus bénéficié des transferts de compétences en 2004, et notamment pour les départements le plus enregistré de nouvelles responsabilités sociales, qui

demandent un traitement égal sur le territoire national. Il aurait alors été logique que l'effort de péréquation soit particulièrement accentué au sein des dotations de ces collectivités, effort impossible à faire dans le cadre figé de la compensation intégrale collectivité par collectivité.

4 - La persistance d'un système de financements croisés, marqueur de l'enchevêtrement des actions

On observe en outre de nombreux échanges financiers entre l'Etat et les collectivités (et entre les collectivités elles-mêmes), autres que ceux étudiés ci-dessus, sous forme de financements croisés correspondants à des subventions, essentiellement d'investissement.

Subventions d'investissement versées en 2007 (en M€)

Contributeur bénéficiaire	commune	GFP	Départs	Région	Etat	Autres	Total
Communes		234,4	3 006,6	1 277,8	803,2		5650
GFP	134				355,8		
Départ	30,4	32		311	294,4	279	947
Région	3,8	11,2	41,6		95,1	154	306
Etat	26	26	274,5	427,4			
Autres	961	696	2 060	3 335			
Total	1155	1 089	5 383	5 351			

Source DGCL

Ces cofinancements qui n'entrent ni dans les concours aux collectivités territoriales, ni dans la compensation de la décentralisation, ni dans les contrats de projets entre l'Etat et les régions, constituent un quatrième flux financier d'importance qui est le reflet d'une action locale restée très enchevêtrée, malgré les processus de décentralisation successifs.

Le volume des subventions accordées par les départements, puis par l'Etat et les régions, aux communes est remarquable. A cet étiage, ces subventions concourent à des compétences non pas partagées mais bien souvent exclusives des communes et de leurs groupements (équipements publics communaux, voiries communales, eau et assainissement, déchets) qui devraient en théorie pouvoir les assumer seules ou à défaut, en restreindre le coût. Ainsi, au-delà de la confusion entretenue, la question de l'inflation des dépenses publiques locales est également posée.

Certes, ces flux concourent aussi à réunir les fonds de plusieurs personnes publiques pour réaliser de grands projets d'infrastructures qu'aucune collectivité seule n'aurait la capacité budgétaire de porter. L'Etat lui-même procède de cette façon pour réaliser de grands équipements d'aménagement national. Il n'en demeure pas moins que ce réseau de croisements de financements brouille l'identification des responsabilités locales.

C'est un marqueur particulièrement net de la confusion dans l'exercice des compétences décentralisées, système qui n'associe pas suffisamment étroitement la détention de compétences, le portage politique de projets et la maîtrise de ressources autonomes pour les réaliser, puis les administrer.

Si des efforts ont été faits pour contenir ces cofinancements, par exemple en obligeant la collectivité, maître d'ouvrage d'investissements publics à en financer une quote-part minimale, ces verrous techniques semblent de faible portée par rapport au problème général posé. Il renvoie à la délimitation des interventions des collectivités locales, les unes par rapport aux autres, question que la réforme de 2004 a laissée entièrement ouverte.

III - Le financement non stabilisé de la décentralisation sociale

A - Le transfert du RMI : des règles spécifiques aux conséquences conflictuelles, entraînant des ajustements successifs

1 - Un transfert accéléré aux fondements financiers immédiatement contestés

Avant même le dépôt du projet qui devait aboutir à la loi du 13 août 2004 et alors qu'une certaine incertitude régnait sur le devenir du processus de décentralisation, un champ de compétence considérable, celui de la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) et du pilotage des politiques d'insertion qui lui sont liées, est dissocié de ce texte d'ensemble, dit de deuxième vague de décentralisation. Il est en effet placé sous la responsabilité des conseils généraux par la loi du 18 décembre 2003, pour une application effective le 1^{er} janvier 2004. Ce texte comporte également la création du revenu minimum d'activité (RMA) que les départements sont chargés de mettre en œuvre.

Ce texte, le premier relatif aux compétences des collectivités territoriales présenté et voté après la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, combine de surcroît les deux notions de transfert et de création.

Afin de respecter l'article 72-2 de la Constitution, l'article 4 de la loi prévoit que « les charges des transferts et créations de compétences sont compensées par l'attribution de ressources constituées d'une partie du produit d'un impôt perçu par l'Etat dans des conditions fixées par la loi de finances, au titre de l'année 2004 sur la base des dépenses 2003. Au titre des années suivantes, la compensation sera ajustée de manière définitive au vu des comptes administratifs (dépenses réelles) des départements pour 2004 ». A ce stade, aucune restriction n'est ainsi apportée à la prise en compte de la totalité des dépenses engagées en 2004 par les départements.

Il est surprenant qu'il n'ait pas été jugé souhaitable de préciser dans le même texte la nature de l'impôt concerné, renvoyant à la loi de finances presque concomitante cet élément fondamental. Cette façon de procéder, dissociant le transfert opérationnel de sa modalité concrète de financement, n'a pas été sans conséquence.

La loi de finances en date du 30 décembre 2003 accorde aux départements une fraction des trois tarifs de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), en prévoyant un ajustement de cette fraction en fonction des dépenses réelles de l'Etat pour le RMI et des recettes réelles de TIPP en 2003. Ces ajustements se feront en loi de finances rectificative et ne poseront pas de problèmes particuliers.

Il en va autrement pour le calcul des dépenses de 2004 servant de base pour « les années suivantes ». Les dispositions de la même loi de finances ont nourri en effet un contentieux durable entre l'Etat et les conseils généraux en ne retenant pour son évaluation que deux facteurs d'évolution par rapport à 2003 : la création du RMA et la réforme de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), qui, réduisant la durée de son versement, devait augmenter mécaniquement le nombre des allocataires potentiels du RMI.

En limitant les dépenses 2004 au vu de l'évolution de ces deux seuls paramètres, retenus parmi d'autres aussi envisageables, l'Etat ne prenait pas en compte la dépense totale engagée. De plus, ce complément 2004 sera considéré par lui comme une « dotation exceptionnelle » sans qu'il y ait lieu de corriger à titre définitif la base de compensation 2003. Le rapport d'activité de la Commission consultative d'évaluation des

charges¹⁴ notera d'ailleurs de façon brève et elliptique « un abondement exceptionnel 2004 établi sur la base des comptes administratifs après quelques retraitements ».

Deux critiques fortes et récurrentes de la part des élus vont ainsi se cristalliser. D'une part la règle posée par la loi de transfert du RMI a été détournée pour restreindre l'assiette définitive de la compensation ; d'autre part l'impact très sensible sur ce dispositif des réformes touchant d'autres allocations et indemnisations, relevant de l'Etat ou des partenaires sociaux, a été en grande partie neutralisé. Un rapport de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat (mai 2005) relève ainsi que : « pour ajuster la fraction de tarif de la TIPP allouée définitivement aux départements, la loi n'a visé que des réformes ayant un impact marginal sur les comptes des départements. Il conviendra de revoir ce mode de calcul peu satisfaisant ».

Dés décembre 2003, la confiance entre l'Etat et les départements a de fait été durablement compromise, ces derniers ayant le sentiment d'une certaine duplicité dans le déroulement du processus législatif, quelques mois seulement après la modification constitutionnelle. L'accroissement, de plus de 7%, du nombre d'allocataires en 2004, portant la dépense globale de 4,7 Md€ à 5,36 Md€, a donné à cette insatisfaction toute sa traduction budgétaire, d'autant plus que l'ajustement du concours de l'Etat ne sera versé qu'en 2005.

2 - Une fausse « ressource propre » dépourvue de lien avec la charge à financer

Le débat entre l'Etat et les départements porte également sur la recette accordée en contrepartie de la dépense, à savoir la fraction des trois TIPP. En premier lieu, il ne s'agit pas d'un transfert de ressources fiscales sur lesquelles les départements auraient un pouvoir de modulation¹⁵ et de décision selon le niveau de la dépense transférée, constituant alors un véritable levier de financement, mais d'une indication sur la recette de l'Etat qui finance le concours apporté aux collectivités. En second lieu, ni la nature, ni les évolutions de cette recette n'ont un véritable lien avec la dépense qu'elle est censée couvrir.

14) L'article 118 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a modifié le rôle de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), laquelle devient une formation restreinte du comité des finances locales (CFL).

15) L'Union européenne s'y était opposée.

La réforme constitutionnelle dont il est fait la première application pour le transfert du RMI précise que « tout transfert s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes » qui constituent « les autres ressources propres des collectivités territoriales » (à côté des recettes fiscales).

Dans le cas des transferts de compétences, c'est le niveau de compensation qui est garanti par la Constitution sur la base des dépenses antérieures de l'Etat. Le Conseil constitutionnel le rappelle par sa décision du 29 décembre 2003 : « si les recettes départementales de la TIPP venaient à diminuer, il appartiendrait à l'Etat de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait au RMI avant son transfert ». Il en va autrement pour les cas de création ou d'extension de compétences, pour lesquelles aucune garantie liée au niveau préalable des dépenses consenties par l'Etat n'existe, la recette attribuée devenant alors le seul support tangible de compensation. Si les dynamiques respectives de cette ressource dédiée par l'Etat et de la dépense à charge des collectivités divergent trop, les risques de déficit de compensation et de son aggravation progressive se révèlent très forts.

En tout état de cause, ce débat n'a pu qu'être alimenté par la faible augmentation de la TIPP qui évolue en moyenne de 0,3 % sur la période 2003/2004 alors que le RMI connaît des hausses de l'ordre de 6 à 7 %.

3 - Des dotations départementales mal calibrées dans un contexte d'augmentation des dépenses

La répartition des dotations de l'Etat, fondées sur la fraction départementale de la TIPP, dont le caractère décalé et artificiel par rapport aux dépenses de RMI a été analysé supra, et la croissance soutenue de cette charge à partir de 2004 ont entraîné des revendications financières très vives de la part des départements.

Dès la première année, des écarts considérables sont en effet apparus dans la compensation accordée par département. Ainsi, certains conseils généraux ont reçu des compensations¹⁶ au titre de la fraction départementale de la TIPP inférieures aux engagements constatés dans les comptes administratifs ou par l'organisme payeur : 234 M€ pour 267 M€ à Paris, 314 M€ pour 329 M€ dans les Bouches-du-Rhône, 143 M€ pour 157 M€ dans le Pas-de-Calais, 89 M€ pour 101 M€ dans les Hauts-de-Seine. D'autres ont été surcompensés : 7 M€ contre 6 M€ pour la Creuse,

16) Source : observatoire de la décentralisation rapport sur la décentralisation du RMI. Mai 2005.

6,3 M€ contre 5,6 M€ pour le Cantal, 17,8 M€ contre 16,4 M€ pour la Haute-Corse. De façon générale, les grands départements, de plus d'un million d'habitants, ont été tous déficitaires dans des proportions qui pèsent lourdement sur leur trésorerie, enrichissant alors le dossier d'un nouveau contentieux sur le coût des frais financiers. En effet plusieurs départements ont souligné que la prise en charge de tels écarts constituait en réalité une avance de trésorerie consentie à l'Etat, qui avait promis une compensation intégrale pour l'année 2004.

Cette contestation des départements n'a d'ailleurs pas cessé sur toute la période car les versements de l'Etat ont toujours été décalés d'un à deux ans par rapport à l'année de référence. Deux raisons expliquent notamment ce phénomène : l'attente de la production des comptes administratifs et l'instabilité ainsi que la complexité des règles de répartition.

Depuis lors toutefois, ces écarts sont résorbés, le versement de la TIPP départementale mieux maîtrisé et une procédure d'acomptes mensuels a été mise en place en 2006 afin de répondre à la critique des collectivités.

Surtout, au-delà de ces difficultés, les départements ont mis en cause les insuffisances des transferts financiers reçus, en raison de l'accroissement de 7 % du nombre d'allocataires en 2004, portant la dépense globale de 4,7 Md€ (montant estimé de la dépense Etat 2003 et donc de la fraction nationale de la TIPP) à 5,4 Md€. Cette progression s'est poursuivie au même rythme en 2005, la dépense s'élevant à 5,8 Md€ pour se stabiliser en 2007 à 5,9 Md€.

La nécessité de compléter les apports de l'Etat aux départements, indépendamment de l'ajustement prévu par la loi au titre de l'évaluation des dépenses réelles 2004, s'est ainsi imposée. En effet, à défaut de tout concours supplémentaire, le déficit se serait élevé en 2005 à 920 M€, pesant de façon très lourde dans les comptes des départements.

Aussi un mécanisme nouveau, indépendant de la TIPP, a-t-il été mis en œuvre.

4 - Des ajustements complexes et successifs à partir de l'année 2006

Le gouvernement a décidé la création en 2006 d'un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), doté de 100 M€, destiné à accompagner les efforts d'insertion professionnelle conduits par les conseils généraux.

Mais compte tenu de l'écart grandissant entre dépenses réelles et compensation, ce dispositif modeste a dû être immédiatement revu. Le FMDI a été porté à 1,5 Md€, de 2006 à 2008, soit une hausse de 500 M€ par an. Les règles d'attribution ont été modifiées, le fonds étant divisé désormais en 3 parts : 40 % pour la compensation des dépenses exposées, 30 % pour la péréquation entre départements eu égard à leur richesse relative, enfin 30 % en faveur des efforts d'insertion.

Ce dispositif qui garantit 1,5 Md€ aux départements, a été encore complété en loi de finances pour 2008 par une nouvelle fraction de la TIPP, pour un montant de 181 M€.

Au total, les apports de l'Etat se sont en permanence sédimentés, sur des modes totalement différents : fraction initiale de la TIPP, la contribution dite exceptionnelle de réévaluation au titre de 2004 décidée en 2005, premier puis un second FMDI en 2006 sur 3 ans, enfin ajustement de fraction de TIPP en 2008.

Pour autant la revendication de compensation intégrale a subsisté, sur la base d'un déficit cumulé, évalué, selon les approches, entre 1 à 1,4 milliard d'€ en 2007. Les questions de la perpétuation du FMDI et de la négociation des principes de décentralisation qui vont servir de base pour la loi de généralisation du RSA, laissent très ouvertes les perspectives financières dans un environnement économique défavorable à la stabilisation de telles charges.

La décentralisation du RMI s'est ainsi en définitive traduite en quelque sorte par « une course poursuite » entre les départements et l'Etat, jamais achevée, au prix d'une progressive perte des repères financiers de la décentralisation. Les conseils généraux considèrent de fait qu'ils ne sont que les organismes payeurs d'une mesure nationale dont les paramètres juridiques comme sociaux et économiques leur échappent et ils s'estiment fondés à revendiquer une compensation budgétaire intégrale.

Il en est résulté une considérable instabilité des mécanismes mis en œuvre qui, sans une éventuelle remise à plat à cet égard des relations entre l'Etat et les collectivités départementales, a d'autant moins de raisons de cesser qu'une dégradation des situations sociales pourrait entraîner une impasse budgétaire des collectivités concernées.

La prise en charge de nouvelles compétences sociales par les départements a pour conséquence en effet de réduire leurs marges de manœuvre en augmentant l'importance et la rigidité de leurs charges, sans pouvoir influencer sur elles de manière significative dès lors que les critères qui les déterminent ne sont pas de leur ressort.

5 - Une lourde charge budgétaire qui laisse ouverte une demande de révision des critères de compensation

La progression de 2003 à 2007 du coût du RMI, très forte puis plus modeste, dont les règles de compensation laissent supporter un déficit cumulé aux conseils généraux, accroît une revendication de leur part de modifier le mode de relations financières entre l'Etat et les départements.

L'Etat se refuse pour sa part à toute révision des règles qui ont présidé à cette décentralisation. Il considère que les termes de la loi du 18 décembre 2003 sont très clairs, correspondent aux dispositions constitutionnelles, et ont été correctement appliqués. Selon lui, les apports complémentaires qui ont pu être faits sont de pure opportunité, en fonction de la dégradation des situations sociales. Ils ne constituent pas un droit permanent. L'Etat rappelle que ces versements complémentaires ont été conditionnés pour une part variable aux efforts faits par les départements dans le domaine de l'insertion et ne sont ainsi ni automatiques, ni uniquement corrélés aux déficits de compensation de chaque collectivité.

La position de l'Etat est juridiquement pertinente. Il n'y a en effet aucun fondement à revoir les dispositifs de compensation de transfert du RMI, et notamment pas de base juridiquement fondée pour réclamer une compensation annuellement actualisée et intégrale.

Il n'en reste pas moins que l'évaluation initiale des dépenses 2004 devant servir de base définitive à la compensation n'a pas été transparente et que l'incapacité à maîtriser au plan départemental les facteurs significatifs d'évolution du RMI comme les paramètres de la ressource transférée pour son financement, alors même qu'il s'agit de dépenses considérables et obligatoires, sont autant de facteurs qui peuvent légitimement inquiéter les collectivités départementales, les conduisant à interpellier l'Etat.

B - Le financement de l'APA : une incapacité à faire face de façon satisfaisante au dynamisme de la prestation malgré des ajustements continus

1 - Une charge en très forte hausse et inégalement répartie

Dès sa création, l'APA a été financée à la fois par les ressources des départements et par un apport dit de solidarité nationale, via le fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, aujourd'hui remplacé par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Le FFAPA, destiné à l'origine à compenser une partie du coût de la prestation (à hauteur de 798 M€ pour 43% de la charge prévisible d'allocation personnalisée à l'autonomie), a vite été dépassé par la progression rapide des dépenses. L'Etat s'est vu dans l'obligation, pour maintenir une part significative de concours nationaux, d'accroître son apport qui est passé de 1 351 M€ en 2004 à 1 750 M€ en 2005, pour se stabiliser en 2006 à 1 400 M€. Cet effort financier a été supporté par un emprunt exceptionnel de 400 M€ en 2003, puis par de nouvelles recettes fiscales, notamment la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA).

En 2007, la dépense totale s'est élevée à 4,56 Md€ selon la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, avec un concours de solidarité nationale en hausse et porté à 1,51 Md€. Pourtant, le taux de couverture n'a pu être maintenu au niveau initial car cet effort, pour important qu'il a été, n'a pas été proportionnel à l'augmentation des charges. Aussi ce taux chute-t-il à 33,2 %, laissant aux départements une charge nette de 3 Md€, à comparer avec des contributions départementales d'1 Md€ en 2002 et de 1,8 Md€ en 2003.

Ainsi sur la période 2002/2007, l'effort des conseils généraux est multiplié par trois quand celui de l'Etat, qui croît de 90 %, fait un peu moins que doubler.

Comme l'avait déjà souligné la Cour en 2005¹⁷, l'absence de règles claires de répartition de la charge entre l'Etat, les départements et les bénéficiaires ne permet pas de surcroît d'organiser de façon satisfaisante le financement à venir de la prestation.

2 - Une péréquation indispensable et mal assurée

Dans un tel contexte, le système de péréquation intégré au FFAPA a dû être renforcé car la charge nette était, pour certains départements, insupportable.

Un des critères retenus pour la répartition des fonds est le rapport entre le coût de l'allocation et le potentiel fiscal de la collectivité, c'est-à-dire le produit d'un point de fiscalité locale. Le taux d'effort fiscal des départements en 2002 aurait été en moyenne de 16,8 % avec des extrêmes à 1,4 % et 58 % supplémentaires (soit une mobilisation de 58% de sa fiscalité pour couvrir le coût de l'allocation personnalisée d'autonomie).

17) Cour des comptes RPT 2005 Les personnes âgées dépendantes.

Après prise en compte des concours de l'Etat, le taux d'effort fiscal a été ramené à des valeurs comprises entre 0,7 % et 29,1 %, dans une fourchette inférieure de moitié, la moyenne se situant à 9 %. Pour autant, les taux supérieurs restant très élevés, il a été jugé indispensable de réduire encore les écarts.

En septembre 2003, un concours spécifique de péréquation, financé par une partie de l'emprunt exceptionnel (50 M€), est apporté aux seuls départements dont la charge nette d'allocation personnalisée à l'autonomie dépasse 21 % de leur potentiel fiscal. Après répartition de ce concours spécifique, les écarts ont été ramenés entre 2,1 % et 21 %, le taux moyen passant cependant à 14,2 % au lieu de 9 % l'année précédente.

Au début de l'année 2004, le mécanisme de péréquation a de nouveau été modifié pour incorporer le montant des dépenses de l'APA dans les critères de répartition, selon une formule incitant à la maîtrise des dépenses de telle sorte que les départements « généreux » ne bénéficient pas de la péréquation, au détriment de ceux qui connaissent de réels problèmes de financement en raison de leur faible capacité contributive. De plus, le concours spécifique a été pérennisé, garantissant aux collectivités départementales la prise en charge par la solidarité nationale des dépenses au delà d'un ratio annuel charges nettes allocation personnalisée à l'autonomie/ potentiel fiscal, fixé par décret.

Les modifications continues des règles de péréquation illustrent le défaut initial de cadrage approprié de la mesure. Elles soulignent aussi la méconnaissance tant des capacités contributives des départements que de leur réalité sociale. Cette course à l'ajustement s'est faite sur des bases si incertaines sur les plans comptable et juridique que le contrôleur d'Etat a bloqué en 2004 le règlement des concours spécifiques de péréquation qui ne pourront être versés qu'en 2006, aggravant encore l'insatisfaction des conseils généraux.

Ce travail de péréquation se fait en effet pour partie sans réel moyen de contrôle et de connaissance, mais la typologie des départements est assez caractérisée par, d'un côté, ceux à faibles ressources fiscales et à démographie déclinante, de l'autre, les départements riches à démographie dynamique. A la différence de ce qui a été mis en place pour la PCH, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ne dispose pas d'instrument performant de suivi de l'APA, la loi initiale n'ayant pas prévu un mécanisme conjoint de suivi avec les collectivités départementales. La caisse ajuste les dotations sur la base d'un système déclaratif de la part des conseils généraux et ne dispose pas d'instrument de contrôle fondé juridiquement. En dépit des progrès constatés, la démarche de suivi est encore insuffisante.

Le rapport public annuel 2009¹⁸ rappelle à cet égard qu'en 2005, la Cour et les chambres régionales des comptes avaient mis en évidence les disparités dans l'attribution et la gestion de l'APA dans les différents départements et souligné « les risques de financement irrégulier, *via* le dispositif de péréquation, de départements appliquant une politique plus généreuse que celle prévue par les textes. Ainsi que l'a relevé la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, ce risque s'est avéré dans l'Aude : un trop-perçu du département de l'Aude en matière de péréquation a été constaté à hauteur de 13 M€ et a donné lieu à une décision de récupération de la CNSA. Le département versait en effet une prestation plus importante que prévu dans les textes en vigueur et avait cru pouvoir faire prendre en charge ces dépenses facultatives par la péréquation nationale. La CNSA devrait dès lors étendre ce type de contrôles. Elle devrait également disposer des moyens juridiques pour assurer une fonction d'animation et de diffusion de référentiels et de bonnes pratiques auprès des départements (pour une plus grande homogénéité du travail des équipes médico-sociales, des évaluations et de la gestion de l'APA notamment) ».

3 - Des incertitudes sur le financement à terme de ce dispositif

La capacité du système existant à faire face à l'avenir reste incertaine, ainsi que la Cour l'a souligné très récemment dans son rapport public annuel 2009 précité.

Au 31 décembre 2007, 1 078 000 personnes bénéficiaient de l'allocation personnalisée, soit une augmentation de + 5,1 % sur un an, après une hausse de + 8,1 % entre 2005 et 2006¹⁹. Selon les projections de la DREES, cette montée en charge est loin d'être achevée, ce que le rapport Gisserot note également : le nombre de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie est ainsi estimé, selon le scénario retenu, entre 1 165 000 et 1 307 000 à l'horizon 2012. Il convient à cet égard de relever que les projections antérieures avaient fréquemment sous-estimé la dynamique du nombre de bénéficiaires. Certains plans d'aides, arrêtés en 2003/2004, vont par ailleurs être revus pour prendre en compte l'aggravation de la dépendance des bénéficiaires.

18) Cour des comptes Rapport public annuel 2009 (T.II. les suites données aux observations des juridictions financières).

19) Source : DREES, « L'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap au 31 décembre 2007 », *Etudes et résultats*, n° 637, mai 2008.

D'après les estimations de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie en septembre 2008, la hausse des huit premiers mois de l'année a été de 6,8 %. Cette institution a prévu pour 2008 une dépense globale de 4,8 Md€, soit une croissance de 5,4 %, ce qui porterait, l'effort national progressant au même rythme qu'en 2007, la charge nette des départements à 3,2 Md€. Le seuil de 5 Md€ pourrait être légèrement dépassé en 2009.

Dans leurs rapports sur la gestion des départements, les chambres régionales de comptes soulignent cette rapide progression de la dépense.

Ainsi, à l'issue de son contrôle sur la gestion du département du Gers²⁰, la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées indiquait « Les perspectives élaborées par la collectivité à l'horizon 2010 apparaissent inquiétantes ».

Le coût de l'APA pour le département du Gers

« Elles prévoient une augmentation du nombre de bénéficiaires allant jusqu'à 8 587²¹. La dépense passerait, à gestion inchangée, de 24,011 M€ en 2005 à 42,815 M€ en 2010, soit + 78,3 %. En prenant l'hypothèse que les recettes suivraient le même rythme, soit autour de 30 M€ en 2010, le coût net pour la collectivité s'accroîtrait de 3,8 M€, à financer par la fiscalité ou par des économies réalisées sur d'autres postes ».

La confrontation de telles perspectives avec un mode de financement jugé dès l'origine insatisfaisant, tant en raison de son étiage que de l'absence de ressources adaptées garanties, ne peut qu'être préoccupante. Si l'effort de solidarité nationale devait s'essouffler au moment où les collectivités départementales risquent de connaître une stagnation de leurs recettes, après avoir déjà procédé depuis 2001 à de fortes augmentations fiscales, l'économie d'ensemble de ce dispositif devrait être revue dans une approche plus partenariale qu'actuellement.

20) chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées (ROD département du Gers - 26 mars 2008).

21) Le nombre élevé d'allocataires de l'APA est révélateur de la situation démographique du département. En décembre 2005, le département du Gers comptait en effet 3 930 bénéficiaires de l'APA à domicile et 1 680 bénéficiaires de l'APA en établissement, soit un total de 5 610 bénéficiaires, c'est-à-dire un nombre particulièrement élevé en regard de la population totale de près de 175 000 habitants.

C - La prise en charge du handicap : un dispositif original, des charges surcompensées

1 - La caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, nouvel acteur de la décentralisation

La loi du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées crée la prestation de compensation du handicap (PCH) qui a des caractéristiques semblables à celle de l'allocation personnalisée à l'autonomie : définition d'un plan d'aides pour traiter toutes les difficultés de vie quotidienne rencontrées par la personne handicapée (aides humaine, technique, au logement, au déplacement ...), quelle que soit la nature de son handicap, absence de conditions de ressources, prise en compte de l'évolution du handicap tout au long de la vie. C'est donc également un droit de nature universelle, soumis à peu de conditions, et évolutif. Comme la PSD remplacée par l'allocation personnalisée d'autonomie, cette prestation est destinée à se substituer progressivement à l'allocation compensatrice pour tierce personne limitée à l'aide humaine déjà gérée par les départements.

Le versement de cette prestation est confié aux conseils généraux ; l'instruction des demandes et l'élaboration des plans d'aides ainsi que leur suivi sont assurés par des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), créées sous forme de groupement d'intérêt public (GIP) réunissant autour du conseil général, dont le président préside le GIP et nomme son directeur, les administrations d'Etat concernées, les caisses sociales et les associations représentatives des personnes handicapées.

Le financement de ce nouveau dispositif de solidarité nationale, dont la gestion est ainsi décentralisée, repose sur la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) créée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes dépendantes. Cette caisse se substitue au fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, institué initialement pour contribuer au financement de l'APA. Elle se voit attribuer des ressources propres et spécifiques, provenant d'une nouvelle cotisation (CSA, appelée communément journée de solidarité) assise au taux de 0,3 % sur les revenus d'activité et du patrimoine et d'une contribution additionnelle au prélèvement social sur les revenus du patrimoine et de placements. La CNSA a, entre autres responsabilités, celle de piloter la mise en place de la nouvelle prestation, de répartir les financements entre les départements et d'accompagner la création des maisons départementales pour les personnes handicapées.

Il s'agit là d' une construction originale car, pour la première fois, la compensation d'une charge nouvelle décentralisée n'est plus assurée par l'Etat stricto sensu, mais par une caisse de protection sociale, spécialisée dans la prise en charge de la dépendance, qui reçoit à cet effet les recettes d'un nouveau prélèvement. Cette caisse a des relations institutionnelles et financières directes et autonomes avec les conseils généraux. Elle intervient non seulement pour régler la compensation financière, mais également pour faciliter la mise en place d'institutions comme les maisons départementales pour les personnes handicapées en accordant des crédits de première installation, qui traditionnellement relevaient des compensations matérielles que l'Etat devait négocier avec les collectivités.

Depuis la création de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, qui s'est vu attribuer les recettes dédiées à la nouvelle prestation de compensation du handicap, les conseils généraux n'ont en théorie plus qu'un seul interlocuteur dans ce domaine. En fait, le mode de fonctionnement prévu par la loi créant la caisse comme les conditions de compensation de cette « extension de compétences » n'ont pas permis une approche globale de la perte d'autonomie.

2 - Une extension de compétences, source d'excédents budgétaires en faveur des conseils généraux

A l'inverse de ce qui a été constaté lors de la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie, la montée en charge de la prestation de compensation du handicap a été très largement surestimée et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie a versé pour la première année aux conseils généraux des dotations dont ils n'avaient pas l'emploi : 523 M€ versés pour 79 M€ consommés, soit un taux de couverture de 662 % en 2006. Malgré cette sous-consommation, une dotation en progression de 1,4 % a été versée en 2007 pour un montant de 530 M€, qui ne sera à son tour utilisée qu'à hauteur de 278 M€, soit un taux de couverture pour cette année là encore de 190 %.

Cette situation provient d'une très importante erreur d'appréciation du rythme de la montée en charge de la mesure, qui ne se substituait pas, à la différence de l'APA, au dispositif précédent, en l'occurrence l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), mais offrait un choix entre les deux. En 2006 et 2007, les dépenses au titre de l'ACTP ont été presque stables, s'infléchissant seulement de 445 M€ à 413 M€. Ainsi, la surestimation du basculement entre les deux dispositifs comme de la montée en charge propre de la prestation de compensation du handicap, a conduit à une évaluation excessive des dépenses.

Au total, pour ces deux années, les conseils généraux ont reçu des concours excédentaires par rapport à la dépense de 798 M€, mais la situation dans ce domaine est rapidement évolutive.

Cette situation résulte de deux facteurs : la segmentation des recettes au sein de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie qui ne peuvent pas être mutualisées entre les deux prestations au financement desquelles elle contribue, APA et PCH, et, surtout, l'obligation légale faite à la caisse d'apporter chaque année la totalité des ressources affectées à la prestation de compensation du handicap aux départements. C'est ainsi le niveau de la recette qui détermine le concours aux conseils généraux et non la réalité des dépenses estimées, puis constatées.

Ce mécanisme est la conséquence directe des difficultés de financement de l'APA et de la volonté de mettre en place par contrecoup un système qui garantisse aux collectivités départementales le versement, intégral et obligatoire, de la totalité de la ressource affectée à cette nouvelle compétence. Mais en raison de la lente progression de la dépense pendant la montée en charge de la PCH, le financement ainsi apporté s'est révélé excessif.

Sur le plan des principes, ce mode de compensation apparaît singulier, car apparemment inversé. Il est adossé à une recette intégralement distribuée quelle que soit la charge réelle décentralisée. Mais, à terme, cette recette ne garantit pas une compensation intégrale du coût très évolutif de la prestation. Comme la Constitution le prévoit, la loi a bien déterminé une ressource qui accompagne la création de ce dispositif, mais le produit de cette ressource est limité et devient *ipso facto* la limite de l'engagement de l'Etat. Aussi, si la charge de la PCH devait dépasser le produit de la « journée de solidarité » qui lui est dédiée, un débat s'engagerait inévitablement sur le niveau partiel de la compensation dans les mêmes termes que pour les deux autres dispositifs.

3 - Une compensation a priori mieux équilibrée en 2008

La situation paraît s'être normalisée en 2008. Les dépenses sont évaluées sur l'année à 525 M€, pour des dotations versées aux départements qui s'élèvent à 556 M€, soit une taux de couverture de 106 %. Cette progression ne s'accompagne pas par ailleurs d'une baisse de l'ACTP, à la charge également des départements, puisque son recul en 2008 ne serait que de 10 à 15 %, provoquant une hausse globale de la dépense en faveur des personnes handicapées de 15 à 20 % en 2008.

De fait, c'est ainsi avec deux ans de retard que le montant de transferts financiers aux départements s'est ajusté au niveau des dépenses.

Dans ces conditions, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie prévoit désormais pour 2009 un déficit de financement, puisque le taux de couverture pourrait être négatif, de l'ordre de 80 %.

Les excédents des années antérieures devraient légitimement éviter toute revendication des départements pour les charges qu'elles auraient à financer à partir de 2009. Il est toutefois possible que ces derniers rejettent cette approche, considérant que les excédents dégagés n'ont été durant cette période qu'une compensation, d'ailleurs partielle, des charges supportées au titre de la dépendance des personnes âgées. Elles effectueraient alors une mutualisation interdite à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et une compensation *de facto* entre la gestion de deux prestations auxquelles le législateur a réservé nettement des financements distincts.

4 - Un contexte empêchant toute régulation du mode de compensation

a) Une absence d'approche globale du financement de la perte d'autonomie

Deux processus de décentralisation dans des domaines voisins, la prise en charge des personnes âgées dépendantes et la compensation du handicap, se traduisent ainsi par la coexistence de deux mécanismes indépendants de transferts financiers envers un même niveau de collectivité locale, gérés par une même institution bénéficiant d'une même recette affectée, mais l'un déficitaire, et l'autre excédentaire.

La succession de réformes qui a affecté ces dispositifs dans le temps même de leur décentralisation, leurs réglages d'opportunité ou techniques parfois très complexes ainsi que les débats auxquels elles ont donné lieu n'ont pas cependant permis une architecture d'ensemble fondée sur des principes clairs.

La question pourrait ainsi se poser de savoir si une vision globale ne devrait pas à terme s'imposer dans les relations entre les départements et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie afin de mettre en œuvre des logiques partenariales de suivi et d'allocation cohérente des ressources. Même si les financements devaient rester distincts, le pilotage des dispositifs de prise en charge de la dépendance devrait alors être harmonisé et des pouvoirs de régulation budgétaire, voire de mutualisation, pourraient être donnés à la caisse nationale dans un processus de décision concerté avec les départements.

La décentralisation a eu pour effet de créer pour les départements des charges nouvelles, dont la dynamique et le poids sont considérables. Elles peuvent avoir pour conséquence de réduire les marges de manœuvre budgétaire de ces collectivités, dès lors que les apports de dotation ou de fiscalité compensatoire ne connaissent pas une évolution parallèle.

La question est ainsi majeure de savoir si ces collectivités, en l'état actuel des compensations de l'Etat ou des concours de solidarité nationale (CSA), sont à même de faire face aux variations de dépenses qui jusqu'à présent ont toujours été en augmentation.

b) Un dispositif de compensation hétérogène

Malgré le constat que la montée en puissance de la nouvelle prestation avait été mal estimée et que le dispositif de compensation financière se traduisait par des apports de ressources largement supérieurs à ce qui était nécessaire, aucune correction n'y a été apportée en dépit des demandes insistantes de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie qu'un décret limite ses versements aux dépenses réelles. Il est paradoxal de constater qu'un tel texte a été pris pour l'allocation personnalisée à l'autonomie, mais non pour la prestation de compensation du handicap. Aucun texte législatif n'a non plus été pris pour obliger les départements à mettre en réserve ces sommes non consommées. En effet, le principe de non-spécialisation des recettes des collectivités territoriales, alors qu'elles sont spécialisées dans les comptes de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, et celui de leur libre administration rendaient délicat tout impératif de cet ordre, sauf par voie législative.

Les sommes versées en excédent sont ainsi restées légalement libres d'usage par les départements.

Les contentieux financiers relatifs à l'allocation personnalisée d'autonomie et au RMI ont vraisemblablement pesé dans la décision de l'Etat de ne pas arrêter des mesures radicales de remboursement de trop perçus ou d'encadrement (provisions et réserves obligatoires) au sein des budgets départementaux, pour ne pas tomber de nouveau sous la critique de ne pas respecter les garanties données aux collectivités.

Les mécanismes de compensation financière du transfert aux départements des dispositifs sociaux qui leur ont été successivement confiés- APA, RMI, PCH- apparaissent ainsi hétérogènes et insatisfaisants, créant des tensions récurrentes dans le dialogue avec l'Etat.

Il eût fallu mieux et préalablement définir la nature particulière de ces transferts, entre délégation de gestion assortie de certaines prérogatives et décentralisation de compétences, en déduire des principes adaptés pour les régir et en compenser le coût. La décentralisation de prestations de solidarité nationale, engagée à compter de 2002, apparaît en effet à maints égards très spécifique par rapport à celle, classique depuis 1982, de compétences sectorielles.

En définitive, l'ambition de la réforme a été considérable, mais le processus lui-même n'a pas été à la hauteur de cette ambition politique. La décentralisation, dans ses aspects financiers et fiscaux, a été mise en œuvre selon des arbitrages opaques et complexes, fruits de compromis pragmatiques et hésitants.

L'unification du mode de financement, qui aurait permis une plus grande lisibilité démocratique et technique des circuits financiers et des responsabilités fiscales, a été insuffisamment recherchée. Ainsi, en dépit des garanties apportées et de l'effort de clarification introduit grâce au principe de compensation intégrale, la situation actuelle reste insatisfaisante pour cerner les causes de l'augmentation d'une dépense publique très élatée et mal maîtrisée. En outre la dévolution des prestations de solidarité nationale n'a toujours pas trouvé son point d'équilibre et concourt fortement au sentiment d'imperfection de l'ensemble du dispositif et de son manque d'équité.

Chapitre II

Des transferts de compétence qui ne concourent pas à rationaliser la dépense publique

La réforme constitutionnelle avait pour but de préparer, sur des fondements financiers et fiscaux assainis, un approfondissement de la décentralisation sous forme de nouveaux transferts de compétences et d'une clarification de leur répartition entre les échelons territoriaux. Tel était l'enjeu déclaré de la loi du 13 août 2004 dont la mise en œuvre n'a répondu que partiellement à ces objectifs.

I - L'absence de priorités formant un corps de doctrine lisible

A - La persistance de défauts de spécialisation de chaque échelon territorial

Il suffit de considérer la répartition des compétences entre catégories de collectivités pour constater que la situation préexistante à 2003-2004 n'a pas été corrigée, voire s'est aggravée. Ce sujet reste une préoccupation permanente des pouvoirs publics²².

D'une part, certains transferts ont été faits dans le prolongement des fractions de compétences déjà attribuées, appelées « socle », dans un domaine donné, mais laissant subsister son éclatement entre plusieurs échelons. D'autre part, des compétences nouvellement transférées ont été à leur tour réparties de façon très minutieuse entre collectivités, faisant perdre de la cohérence à l'action publique, notamment au regard du rôle unique tenu auparavant par l'Etat.

Au premier type de transfert appartient le rattachement des techniciens et ouvriers de services (TOS) des établissements scolaires de second degré ainsi que la restauration scolaire aux collectivités déjà en charge de l'immobilier du second degré et de son entretien. Un ensemble logique de nature fonctionnelle est ainsi conforté. Mais cet effort de rationalisation du point de vue des compétences antérieures a pour effet à la fois de disperser la gestion de ce personnel entre plusieurs collectivités d'un même ressort géographique (lycées et collèges d'une région et de plusieurs départements de cette région) et de pérenniser la répartition des équipements immobiliers de l'enseignement secondaire entre régions et départements.

Au deuxième type se rattache le partage de la gestion des crédits d'entretien des monuments historiques, immeubles classés et inscrits, entre régions et départements (à titre expérimental), qui a réservé en outre aux seuls départements les crédits dédiés au patrimoine rural non protégé.

22) Lettre de mission du Président de la République au ministre de l'intérieur du 30 juillet 2007 : « *Nous vous demandons de rechercher les moyens de clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités en les regroupant par bloc* ».

Néanmoins, certains socles de compétences ont été confortés. Il en a été ainsi de la fin du copilotage et du cofinancement de fonds d'action sociale tels que le fonds social logement (FSL) ou du fonds d'action en faveur des jeunes (FAJ) entre l'Etat et les conseils généraux. Il en est allé de même aussi de l'unification de la conduite des politiques d'insertion sous la seule responsabilité des présidents de conseils généraux, en cohérence avec le basculement de la gestion de l'allocation (RMI) liée à ces dispositifs d'insertion.

De fait, la reconnaissance du rôle prééminent des départements en matière d'action sociale et la limitation des financements croisés dans ce domaine (les départements représentaient en 2007 90 % des dépenses d'action sociale²³) laissaient entrevoir la consécration d'un large bloc de compétences confié à un échelon unique de collectivité. Néanmoins, il n'est ni totalement cohérent ni complètement achevé. (cf. infra).

A cette exception près, la décentralisation de nouvelles compétences a entériné les partages antérieurs, sans remodeler ni spécialiser les attributions.

B - Le manque de simplification de l'action publique

Dans un tel contexte, l'impact de la décentralisation sur la simplification du paysage administratif ne pouvait être que très restreint et difficilement perceptible pour les citoyens.

Si la fin de certains mécanismes de copilotage a simplifié des procédures administratives, ces allègements qui ont influencé principalement les relations entre l'Etat et les conseils généraux dans le domaine de l'action sociale et de l'insertion, n'ont guère eu d'incidence directe pour les publics concernés.

Mais d'autres compétences partagées sont apparues, qui ont recréé dans d'autres domaines des processus complexes.

1 - La responsabilité éclatée du traitement des déchets

Ainsi, le transfert de l'élaboration et du suivi des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers du préfet de département au président du conseil général est une source de complexité. C'est la seule attribution de cette collectivité dans le domaine de la collecte et du traitement des déchets, alors que l'Etat est compétent pour

23) Source : Ministère de l'intérieur, direction générale des collectivités locales

l'instruction, l'autorisation et le contrôle des équipements, et les communes ou leur groupement, pour la gestion opérationnelle. Un acteur supplémentaire, qui ne dispose ni de services spécialisés, ni de réels pouvoirs, intervient ainsi désormais dans un circuit de décision déjà très complexe, long et délicat.

2 - La responsabilité en cascade du logement social

De même, la possibilité accordée aux départements et aux intercommunalités de disposer d'une délégation de gestion (en fait de programmation) des aides au logement social, aboutissement d'une très ancienne revendication de ces collectivités territoriales, complique encore un système déjà très peu simple. Si leur volonté de maîtriser les aides au logement social s'explique par leur rôle dans la politique de l'habitat, le dispositif conçu n'a pas clarifié la politique du logement, déjà très imbriquée entre l'Etat et les collectivités locales.

L'Etat reste en effet détenteur de l'enveloppe d'aides au logement social, qu'il répartit au niveau régional mais dans un cadre départemental, entre collectivités candidates et agréées par lui pour être ses délégataires et, en cas de carence, aux préfets de départements. Ce mode de répartition peut entraîner le mitage du territoire départemental entre plusieurs collectivités délégataires - conseil général, établissements publics de coopération intercommunale - et la préfecture.

Ces délégataires mettent en œuvre de façon autonome leur programmation sur leur aire géographique, mais dans le cadre de conventions d'objectifs pluriannuels signées avec le préfet de région.

Cette procédure de la délégation en matière d'aides au logement social illustre parfaitement à quel point le critère de simplification administrative a été second par rapport à la nécessité d'un compromis ménageant les responsabilités anciennes ou revendiquées des différents échelons territoriaux, y compris ceux de l'Etat.

En l'absence d'un arbitrage tranché, chaque échelon territorial a trouvé sa place dans cette architecture à la carte, introduisant, certes, une cohérence avec la politique de l'habitat maîtrisée par les collectivités locales, mais au prix de procédures plus complexes.

C - Le maintien de l'Etat dans des dispositifs décentralisés

La deuxième décentralisation n'a pas non plus été l'occasion de clarifier totalement l'attitude de l'Etat face aux transferts de compétences.

Si dans certains domaines il a été mis fin à des cogestions complexes et parfois artificielles (politique d'insertion des bénéficiaires du RMI), si des désengagements ont été nets comme celui concernant le réseau routier national, d'autres cas montrent une réelle difficulté de l'administration de l'Etat à tirer les conséquences de la décentralisation.

Deux enquêtes récentes de la Cour, l'une concernant la formation des travailleurs sociaux²⁴ et l'autre concernant la formation professionnelle tout au long de la vie²⁵, soulignent ces hésitations.

1 - Une compétence partagée pour la formation de travailleurs sociaux

La Cour a constaté que la nouvelle répartition des responsabilités entre l'Etat et les régions, notamment pour le recensement et l'analyse des besoins, les agréments et le financement, ne s'est traduite ni par un renforcement du rôle des régions, ni par une clarification de leurs responsabilités.

En effet, aux termes de la loi du 13 août 2004, l'Etat continue à délivrer les diplômes en travail social, puisqu'il lui revient de garantir la qualification des professionnels concernés. Les diplômes sanctionnent des formations dont la définition et le contenu sont préalablement arrêtés par le ministère des affaires sociales. Ces orientations nationales s'appuient toutefois sur un diagnostic réalisé à partir des besoins recensés par chaque région (en association avec les départements), les formations sociales étant désormais intégrées dans les plans régionaux de développement de la formation professionnelle.

Le « recensement des besoins » relève donc de la région tandis que le « diagnostic des besoins » - autrement dit les conséquences à en tirer en termes de création et d'organisation de diplômes - relève de l'appréciation de l'Etat. Il y a alors deux autorités compétentes pour déterminer les besoins, l'une régionale, à vocation plus quantitative, l'autre nationale, à vocation plus qualitative.

24) Cour des comptes RPA 2006.

25) Cour des comptes - RPT « La formation professionnelle tout au long de la vie » (octobre 2008).

Un arbitrage sera nécessaire en cas de désaccord sur les besoins. En effet, il ne s'agira plus pour l'Etat d'arrêter un schéma national des formations sociales puisqu'il n'est plus compétent pour définir l'offre de formation au plan quantitatif. Mais il paraît difficile d'énoncer des orientations (définition et contenu des formations) sans s'accorder préalablement sur les besoins.

En outre, le représentant de l'Etat dans la région enregistre les « déclarations préalables » des établissements de formation désirant préparer à un ou plusieurs diplômes de travail social ; il « contrôle le respect des programmes, la qualification des formateurs et directeurs d'établissement et la qualité des enseignements délivrés par ces établissements pendant la durée des formations », la loi du 13 août 2004 apportant d'ailleurs sur ce point une base juridique qui faisait défaut.

Pour sa part, la région « agréé les établissements dispensant des formations initiales et assure leur financement [...] ». Cet agrément (qui peut être délégué aux départements qui en font la demande) paraît recouvrir une partie de celui qui était précédemment délivré par l'Etat. Toutefois, la validation du projet et celle de l'organisation pédagogique restent clairement de la compétence de l'Etat dans le cadre de la déclaration préalable et du contrôle « qualité ». Enfin, il n'est pas indifférent de rappeler que la plupart des travailleurs sociaux seront recrutés par des communes ou travailleront auprès d'associations financées par les départements.

Ces compétences qui s'entrecroisent entraînent, en pratique, une extrême complexité dans l'exercice des missions des régions et de l'Etat.

2 - Un enchevêtrement des interventions en matière de formation professionnelle

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales réaffirme le principe selon lequel, à partir du 1er janvier 2005, les régions ont l'entière responsabilité de l'apprentissage et de la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi, dès lors que ces formations ne relèvent pas de l'entreprise ou de l'assurance chômage, faisant ainsi d'elles les véritables pilotes de la formation professionnelle.

Elles sont notamment chargées d'établir un document de programmation, le « programme régional de développement des formations », pour permettre une meilleure adaptation des politiques de formation aux réalités économiques des différentes régions.

Toutefois, l'organisation actuelle du système de formation professionnelle ne permet pas la définition d'une vraie stratégie régionale, ainsi que l'a relevé la Cour :

- d'une part, l'exercice de leurs compétences en matière d'apprentissage doit se concilier avec les attributions traditionnelles de l'Etat en matière d'enseignement professionnel sous statut scolaire. La complémentarité entre ces deux voies se révèle difficile à organiser, conduisant à des redondances et à des concurrences qui ne sont pas rares ;

- d'autre part, les régions n'ont reçu en matière de formation continue qu'une compétence en réalité partagée avec les partenaires sociaux dont l'action en ce domaine ne s'organise pas selon une logique territoriale, mais dans le cadre des branches professionnelles, à la légitimité et au rôle considérablement renforcés à cet égard par une loi du 4 mai 2004, antérieure de quelques mois seulement à l'affirmation de la compétence de principe de la région dans ce domaine. L'importance des moyens mobilisés pour la formation continue des salariés par les organismes gérés par les partenaires sociaux (plus de 6 Md€) rendait pourtant particulièrement souhaitable de lever les ambiguïtés relatives aux rôles respectifs des régions et des branches en matière de formation professionnelle au lieu de les accroître de manière paradoxale.

3 - Un retour de l'Etat dans la politique d'apprentissage

Alors que la législation n'a élargi que progressivement la compétence des régions en matière d'enseignement professionnel, elle leur a reconnu une compétence de droit commun dans le domaine de l'apprentissage dès la loi de décentralisation du 7 janvier 1983. Ce rôle a ensuite été conforté et étendu par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 et la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Malgré cette consécration de la pleine compétence des régions sur la politique d'apprentissage, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale est à l'origine d'un retour de l'Etat dans ce domaine.

En effet, cette loi substitue à l'ancien fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage un fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage. Ce dernier, directement alimenté par la taxe d'apprentissage, est géré par l'Etat qui en redistribue les ressources aux régions lorsque celles-ci concluent avec lui un « contrat d'objectifs et de moyens » par lequel elles s'engagent à un certain nombre de réalisations (notamment en matière de progression des effectifs d'apprentis).

Comme le montre le rapport de la Cour d'octobre 2008, cette réintervention de l'Etat dans une politique décentralisée, mal ressentie par les régions, n'a abouti qu'à des résultats limités, dans la mesure où les contrats d'objectifs et de moyens sont restés, le plus souvent, dépourvus d'objectifs contraignants.

Au total, conclut la Cour, « l'éclatement des responsabilités, des financements et des dispositifs, l'excessive segmentation des publics et la faiblesse de la coordination empêchent l'affirmation d'une véritable stratégie partagée entre les différents acteurs tant au niveau national qu'au niveau local ».

D - L'amélioration de la gestion publique : un critère majeur jamais explicite ni évalué en amont

Les objectifs de la décentralisation font une part importante aux critères de meilleure efficacité de l'action publique et de maîtrise des dépenses publiques. L'alinéa 2 de l'article 72 de la Constitution qui dispose que « les collectivités ont vocation à prendre l'ensemble des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » vise non seulement la clause générale de compétence, mais aussi un objectif de meilleure administration ou gestion.

Cet objectif, qui se retrouve de façon générale dans nombre de discours de principe, est en revanche beaucoup plus difficile à discerner, compétence par compétence, dans les décisions de transfert et de répartition.

Plusieurs raisons expliquent cette situation paradoxale.

En premier lieu, les évaluations du coût des précédents transferts de compétence font souvent défaut ou sont l'objet de polémiques sur les bases et périmètres de comparaison des dépenses exposées avant et après la décentralisation. Quel aurait été le coût de la gestion par les régions et les départements de l'immobilier des lycées et collèges si ces collectivités n'avaient pas eu à engager de lourds programmes de modernisation en

raison de leur état défectueux ? Quel aurait été le coût de ces mêmes programmes conduits par l'Etat ? De telles questions ont d'autant moins reçu de réponses que les instruments méthodologiques nécessaires supposent un consensus entre l'Etat et les collectivités qui fait défaut. Sans disposer de telles références, il est très difficile de préciser les gains d'efficacité attendus de nouveaux transferts qui sont souvent le prolongement des anciens.

En second lieu, la question de la compensation financière étant au cœur des relations entre l'Etat et les collectivités, toute approche précise en termes de charges publiques, d'économies ou de dépenses supplémentaires, ne peut qu'être utilisée pour fonder les revendications des partenaires.

Une estimation publique des gains à attendre de la décentralisation de telles ou telles compétences, ou des éventuels surcoûts, ne saurait ainsi être considérée comme un élément objectif du débat, mais comme un enjeu de négociation financière. Toute étude de l'impact prévisible de la décentralisation, au moment de transférer des compétences, est un objet de discussion politique et non de gouvernance.

En dernier lieu, il est très délicat de justifier un changement d'attribution de compétences, vis-à-vis des cadres et personnels de la fonction publique d'Etat, au regard d'une mauvaise gestion précédente ou de la capacité qu'aura une autre collectivité publique à mieux gérer. Il va de soi que la bonne mise en œuvre des transferts de personnels et de moyens ne peut s'engager dans un désaveu de la façon de servir précédente. Aussi le processus opérationnel de transfert s'accommode-t-il mal d'une analyse de gestion trop rigoureuse et transparente, si elle devait aboutir à des conclusions négatives. Plus encore, ce processus ne peut qu'être facilité si les personnels ont le sentiment que le cadre décentralisé de gestion peut leur accorder des moyens supplémentaires. Pourtant, il est indéniable que dans certains domaines, comme la gestion des personnels d'exécution ou les tâches d'entretien courantes (routes, établissements scolaires), la conviction que ces missions seraient mieux exercées au plus près des publics concernés a été une raison de la décentralisation.

E - Les insuffisances d'arbitrage

Les pouvoirs publics n'ont pas réussi à établir et à faire partager par les diverses parties prenantes une doctrine unifiée de la décentralisation. En outre, la méthode de concertation avec les collectivités et les organisations syndicales a accru naturellement, par le jeu du processus itératif de négociation, les risques de perte d'unité de

vues et de cohérence du dispositif, notamment par le refus d'arbitrages clarificateurs.

A diverses reprises, à l'occasion d'enquêtes sur les transports publics, la décentralisation aéroportuaire ou le tourisme, la Cour a mis en lumière les conséquences de cette situation.

1 - Les transports publics urbains et interurbains²⁶

La loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs prévoyait la spécialisation d'autorités compétentes pour chaque mode de transport de voyageurs. Les lois qui l'ont modifiée n'ont pas fondamentalement remis en cause ce principe.

Le transport ferroviaire reste de la compétence des régions et de la SNCF pour ce qui concerne le réseau régional TER. Les services réguliers et les services à la demande de transport routier non urbain de personnes sont de la compétence des départements, à l'exclusion des liaisons d'intérêt national ou régional. Les transports urbains de personnes sont de la compétence des communes ou établissements publics locaux ayant reçu mission de les organiser. Les modalités d'interconnexion entre ces différents réseaux n'ont pas été définies par la loi, qui ne prévoit pas la possibilité de créer en province d'autorité organisatrice unique pour des réseaux mixtes. La seule éventualité offerte aux autorités organisatrices, depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 (SRU), est d'instituer des syndicats mixtes pour coordonner leurs services, qui conservent leur spécificité et la plupart de leurs prérogatives.

Or, la frontière entre ces différents modes de transports apparaît de plus en plus perméable. Le caractère urbain ou interurbain, de même que ferroviaire ou routier, de certains services pose des problèmes de compétence aux autorités chargées de les organiser. C'est ainsi que l'article 33 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a précisé « que les départements sont compétents pour créer ou exploiter des infrastructures de transports non urbains de personnes, ferrés ou guidés d'intérêt local » et que « à l'intérieur du périmètre de transports urbains, les dessertes locales des transports ferrés ou guidés établis par le département sont créées ou modifiées en accord avec l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains ».

26) Cour des comptes RPT 2005 Les transports publics urbains

In fine, la séparation maintenue entre les différentes catégories d'autorités organisatrices de transports collectifs de personnes, tout en étant rendue plus poreuse, entraîne l'intervention de plusieurs autorités de manière simultanée au sein d'un même périmètre urbain, selon la nature du transport.

La complexité de l'organisation des déplacements urbains rend pourtant indispensable la coordination des différentes autorités administratives concernées pour optimiser l'utilisation des réseaux et équipements existants et favoriser la complémentarité entre les modes de transport et la coopération entre les opérateurs.

Le ministère de l'équipement reconnaît ainsi qu'hors Île-de-France, la combinaison de l'achèvement de la décentralisation des autorités organisatrices et du mouvement de recomposition des intercommunalités autour d'agglomérations aux compétences très intégrées pose désormais de façon accrue la question de l'optimisation et de la mutualisation de l'organisation et du financement de réseaux relevant de compétences de collectivités différentes.

La loi SRU avait prévu à cet égard la constitution de syndicats mixtes regroupant des autorités organisatrices de transport autour de fonctions communautaires portant sur l'intégration tarifaire, l'information multimodale et la coordination des réseaux, avec la possibilité d'instituer un versement transport additionnel. Cette formule, fondée sur la libre volonté des autorités organisatrices de transport, n'a pas produit les résultats escomptés pour des raisons tenant à la fois aux difficultés d'institution du versement de transport additionnel et à l'absence des conseils régionaux dans ces formules de coopération.

Cette situation n'est pas satisfaisante, même au regard des contraintes liées au respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, tant il est évident que les déplacements forment un continuum pour les usagers.

2 - La décentralisation aéroportuaire²⁷

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (article 28), prévoit le transfert aux collectivités territoriales et à leurs groupements des 150 aérodromes civils appartenant à l'Etat.

27) Cour des comptes RPT 2007 Les aéroports français face aux mutations du transport aérien.

La décentralisation des aéroports qui étaient demeurés sous l'entière responsabilité de l'Etat s'est faite sur la base des candidatures des collectivités ou groupements de collectivités désireux de bénéficier du transfert d'une infrastructure située dans leur ressort géographique. Les préfets de région ont été chargés d'assurer la concertation et, le cas échéant, l'arbitrage entre des collectivités présentant des candidatures concurrentes, avec cependant une priorité accordée à la région lorsque cette collectivité était candidate.

Les préfets devaient aussi désigner la collectivité bénéficiaire du transfert en cas d'absence de candidature. Les transferts devaient ensuite être formalisés par la signature d'une convention entre l'Etat et la collectivité bénéficiaire ou, à défaut d'accord, par un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile.

Alors que la loi prévoyait la possibilité de réaliser des transferts dès le début de 2005, la signature de la grande majorité des conventions par les collectivités ne s'est faite qu'à partir de décembre 2006. La date limite du 1er janvier 2007 qui figurait dans la loi a dû être repoussée au 1er mars 2007 par une disposition de la loi de finances rectificative pour 2006. Cette situation peut notamment s'expliquer par la complexité du dispositif prévu par la loi et par la faible connaissance de l'activité aéroportuaire par certaines collectivités.

Si la méthode présente l'avantage de permettre des transferts sur la base du volontariat, elle conduit à un résultat très contrasté sur le plan territorial :

- 19 plates-formes ont été transférées à des régions, seules ou au sein d'un groupement ;
- 29 plates-formes ont été transférées à des départements, seuls ou au sein d'un groupement comprenant des communes ;
- 61 plates-formes ont été transférées à des communautés de communes ou à des syndicats intercommunaux ;
- 41 plates-formes ont été transférées à des communes.

Si cette décentralisation s'est opérée sans incident majeur et comporte des potentialités de transformation profonde du mode de gestion des aéroports, la méthode retenue conduit au maintien de l'éclatement et fait reposer la responsabilité principale de la rationalisation des infrastructures sur des collectivités territoriales diverses et leurs émanations multiformes, qui n'ont ni démarche concertée, ni intérêt convergent.

Il aurait paru plus logique de faire relever ces équipements d'un échelon unique de collectivité, celui dédié à l'aménagement du territoire, qui aurait été l'interlocuteur de l'Etat et aurait pu arrêter et partager avec lui une vision de la carte nationale de ce type d'infrastructures.

3 - Le tourisme ²⁸

Les textes relatifs à la répartition des compétences entre l'Etat et les différentes collectivités, n'ont pas considéré le tourisme comme un secteur spécifique. Il n'existe pas de « bloc de compétence » en ce domaine. Aussi, chaque collectivité territoriale a-t-elle la faculté d'intervenir et d'initier des propres structures d'animation. Le tourisme est donc demeuré un domaine de compétence partagée.

Certes, la loi s'est efforcée de contenir les risques de chevauchements, de concurrences ou de gaspillages résultant de cette répartition éclatée des responsabilités par l'énoncé d'un principe de hiérarchisation des responsabilités par échelon. Mais cette hiérarchisation qui n'est assortie d'aucun pouvoir de contrainte reste sans effet, faute d'avoir prise sur les initiatives des collectivités de proximité et sur les structures qui sont leur émanation.

En outre, l'Etat conserve compétence pour procéder au classement des équipements touristiques. Même si la loi aménage et clarifie le statut des offices de tourisme, les responsabilités de chaque niveau territorial n'ont finalement pas été remises en cause en 2004, comme le prévoyait le projet initial.

II - L'échec d'une refonte profonde de la répartition des compétences

Quand des arbitrages ont été explicitement rendus pour répartir et attribuer les compétences, ces opérations délicates qui organisent à long terme l'action publique n'ont pas permis de former des blocs homogènes par domaines d'interventions publiques ni de structurer des organisations verticales remédiant à la dispersion des responsabilités par un emboîtement judicieux des rôles respectifs des différentes collectivités territoriales.

28) Cour des comptes RPT « La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat » (novembre 2003).

Des tentatives en ce sens ont été faites par la création de la notion de « chef de file », compromis entre le respect des principes d'autonomie réaffirmés et la nécessité d'ordonner au mieux la mise en œuvre opérationnelle des compétences réparties entre plusieurs échelons. Cette méthode avait en outre pour intérêt de conférer progressivement un rôle plus important à la collectivité régionale, mais elle est restée en grande partie théorique.

A - La persistance de responsabilités partagées

1 - L'éducation nationale

Dans le domaine de l'éducation, toutes les collectivités partagent avec l'Etat une part de responsabilité.

Loin d'avoir été clarifiée, la répartition se rigidifie dans un système de partage horizontal où le contenu des enseignements et les recrutements des professeurs appartiennent à l'Etat, la construction et l'entretien des écoles aux communes, la construction et l'entretien des collèges aux départements, la construction et l'entretien des lycées aux régions, la construction et l'entretien des universités à l'Etat, étant précisé que sur ce dernier point, les collectivités territoriales participent de longue date à cette compétence par le biais des contrats de plan puis des contrats de projets Etat-régions.

a) Un transfert des personnels TOS entre deux niveaux de collectivités confortant la partition de la gestion immobilière du second degré d'enseignement

L'article 82 de la loi du 13 août 2004 confie aux départements et aux régions de nouvelles missions en matière d'éducation, à savoir l'accueil, la restauration, l'hébergement, l'entretien général et technique des établissements publics locaux d'enseignement (EPL).

Tous les agents travaillent désormais pour le compte des régions en charge des lycées et des départements en charge des collèges qui « assurent le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et des services exerçant leur mission dans les établissements scolaires... ».

S'agissant des établissements constitués à la fois d'un lycée et d'un collège, la loi prévoit qu'une convention soit conclue entre la région et le département pour déterminer celle des deux collectivités qui assure le recrutement et la gestion des personnels. Cette disposition n'a pas contribué à clarifier la situation.

Dans certaines régions, une réflexion a été menée entre conseil régional et conseils généraux pour envisager la création d'une structure chargée de la gestion de ces personnels (sous forme par exemple d'établissement public administratif ad hoc) afin de conserver une certaine unité à celle-ci, mais surtout mutualiser les coûts de gestion dont inévitablement les charges fixes (renforcement des directions des ressources humaines de chaque collectivité attributaire) allaient être multipliées par autant de collectivités. L'exemple de la Haute- Normandie reste à cet égard très spécifique.

L'originalité du « 276 » en Haute-Normandie²⁹

En Haute-Normandie, les trois collectivités gérant des personnels de l'éducation nationale (région et départements de la Seine-Maritime et de l'Eure, dénommés familièrement le "276") se sont engagées dans une action déterminée de mutualisation des tâches de gestion, donc des charges financières qui s'y attachent.

La région apporte dans le cadre de cette organisation une réponse à une question de cohérence régionale qui se pose sur l'ensemble du territoire, dans des proportions variables, dont les deux principaux paramètres sont le niveau des rémunérations indemnitaires, mises en place avant l'intégration des TOS, et les choix politiques effectués par l'assemblée régionale.

De telles structures demeurent de fait l'exception. L'argument utilisé pour ne pas les mettre en place est qu'il n'est pas souhaitable de créer une entité intermédiaire entre employeurs et personnels et qu'il est difficile d'en déterminer les règles de gouvernance.

Par ailleurs, la logique de transfert des personnels TOS a eu pour inconvénient d'accentuer l'éclatement institutionnel de l'immobilier de l'enseignement du second degré, qui aurait pu être unifié au sein de l'un ou l'autre échelon de collectivités attributaires, de façon à simplifier alors la répartition des compétences en ce domaine avec seulement trois intervenants correspondants aux trois niveaux d'enseignement : primaire, secondaire et supérieur.

29) chambre régionale des comptes de Haute-Normandie (ROD région de Haute-Normandie - juin 2009)

b) Le transfert abandonné des personnels concourant à la vie scolaire

La question du transfert des personnels à vocation non pédagogique mais concourant à la vie scolaire des lycées et collèges s'est posée avant même celle concernant les personnels TOS. Cette dernière n'a été en effet évoquée que tardivement dans les phases préparatoires de la loi.

Si le primat de l'Etat sur l'action pédagogique n'a jamais été remis en cause, en distinguant l'élément intellectuel (action éducative et pédagogique) de l'élément structurel (gestion du patrimoine et de la restauration), deux catégories de missions, celles relatives à la santé scolaire et celles relatives à l'orientation, ont fait l'objet de vifs débats. Prévue initialement dans les avant-projets de loi de décentralisation préparés en 2004, elles avaient une incidence directe sur la gestion des personnels sociaux et sanitaires et celle des personnels d'orientation et d'information.

En effet deux types de regroupement pouvaient être imaginés : d'une part le rattachement des services sociaux et de médecine scolaire aux départements pour renforcer la cohérence de leur compétence d'aide sociale à l'enfance, d'autre part le renforcement de la compétence régionale dans le domaine de la formation en y adjoignant les missions d'information et d'orientation au sein des établissements scolaires et, à l'extérieur, les centres d'information et d'orientation (CIO).

Cette approche a été progressivement abandonnée face à une opposition déterminée des personnels de l'éducation nationale qui y voyaient à la fois « un démembrement de l'établissement » et une remise en cause de « la communauté éducative » de celui-ci. A un moindre degré, le transfert des TOS a d'ailleurs alimenté les mêmes critiques.

La question spécifique des CIO mérite cependant d'être relevée.

Le réseau national des CIO, animé par le ministère de l'Education nationale, est divisé par moitié entre des centres qui relèvent de l'Etat et des centres qui relèvent des collectivités territoriales, communes et départements, pour leur création et leurs dépenses de fonctionnement (hors dépenses de personnels qui relèvent de l'Education nationale). En outre, la diversité des situations financières est considérable d'un centre à l'autre.

Aussi, pour mettre fin à de nombreux contentieux ou incertitudes de financement et surtout pour unifier ce réseau afin de faciliter son pilotage et sa modernisation, deux voies de mise en cohérence auraient pu être explorées : l'unification sous l'égide de l'Etat ou le rattachement aux

régions au titre de leurs compétences de formation professionnelle et d'enseignement supérieur et technique. Aucune des deux options n'a été en définitive retenue.

2 - L'action sociale et la solidarité

L'ampleur du champ des interventions sociales comme la nature de ces actions, qui comportent à la fois des prestations légales obligatoires et leur accompagnement plus ou moins facultatif, réactif à une forte demande sociale, conduisent à un partage des responsabilités entre des collectivités de plusieurs niveaux. La présence de l'Etat reste dans tous les cas déterminante pour fixer au moins le cadre légal et réglementaire de politiques de solidarité nationale. Aussi la critique courante de l'anomalie que représenterait l'imbrication des politiques d'action sociale mérite d'être nuancée.

Dans son rapport annuel 2007-2008 sur les politiques sociales décentralisées, l'Inspection générale des affaires sociales relève à ce sujet : « Un premier niveau d'analyse confirme le constat de l'enchevêtrement des acteurs en matière d'aides et d'action sociales », l'illustrant dans le domaine des personnes âgées et handicapées : « Le partage des responsabilités reste très complexe, car il associe de très nombreux acteurs et fractionne les responsabilités ». Le même document note cependant qu'« en définitive l'imbrication souvent dénoncée est sans doute inévitable, ce qui conduit à s'interroger plus avant sur la pertinence du concept de bloc de compétences dans ce domaine. »

En effet le réalisme conduit plutôt à rechercher des périmètres possibles de compétences homogènes sans embrasser la totalité du champ des compétences sociales. Les dispositions de la loi du 13 août 2004 tendent en ce sens. Si la loi était allée jusqu'au bout de la logique de bloc de compétences, il aurait fallu accorder des pouvoirs de modulation des politiques et des prestations, actuellement de rang national, aux collectivités, principalement aux départements, ce qui ne semblait pas répondre aux attentes d'un corps social très attaché à une cohésion nationale reposant sur le principe d'égalité.

La loi a incontestablement cherché à apporter plus de cohérence dans l'organisation des politiques sociales par l'article 49 : « le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale en tenant compte des compétences confiées aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire. » et l'article 50 : « le schéma départemental de l'organisation sociale et médico-sociale est adopté par le conseil

général ». De même l'article 56 dispose : « qu'il met en œuvre l'action sociale en faveur des personnes âgées ».

Le rôle de chef de file est ainsi reconnu aux départements, de façon assez ambivalente entre renforcement de ses compétences et reconnaissance de la nécessité de les coordonner avec d'autres acteurs.

Mais l'examen de la répartition des missions conduit à un jugement plus circonspect sur la clarification réelle de l'exercice opérationnel de l'action sociale.

a) Le maintien discuté de l'action sociale communale.

La loi n'a pas reconnu aux départements une exclusivité de compétences en matière d'action sociale, permettant ainsi aux échelons communaux et intercommunaux de continuer à mener des actions sociales facultatives, le plus souvent liées à l'urgence sociale.

De fait les communes jouent de façon traditionnelle un rôle de proximité primordial dans l'accueil social, même si elles ne font en général qu'instruire des demandes d'aides relevant du niveau départemental, et dans la prise en compte globale des situations personnelles au regard de multiples problématiques (logement, scolarité, aides et hébergement d'urgence, etc....) grâce à un réseau de services structurés au plan local, centres communaux (CCAS) ou intercommunaux (CIAS) d'action sociale, qui disposent souvent de budgets et d'effectifs importants. Face à ce constat, la loi de 2004 a recherché des instruments de cohérence comme la possibilité pour les départements de déléguer par convention des compétences sociales aux communes (par exemple l'instruction des dossiers de RMI) et surtout l'élaboration sous leur responsabilité d'un schéma départemental qui a vocation à coordonner les actions.

Malgré cela, de nombreuses analyses considèrent que le rôle central du département n'a pas été suffisamment affirmé pour permettre un exercice clair et compréhensible des compétences d'action sociale.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, le rapport de décembre 2007 du groupe de travail présidé par le sénateur Alain Lambert sur les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales rappelle que « le système de la loi du 13 août 2004 est plutôt un échec et n'a pas mis fin aux doublons que constituent les CCAS, les CIAS et les services sociaux des départements. En outre si le schéma social du département était prescriptif, la coordination deviendrait une obligation ». Le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, présidée par

Jean-Luc Warsmann³⁰, souligne pour sa part que : « l'expérience de chef de filat n'ayant pas été concluante, la solution d'accorder au département une compétence exclusive en matière d'action sociale s'accorde avec le souhait de vos rapporteurs de rationaliser et spécialiser les échelons territoriaux », ce qui ne devrait pas exclure la possibilité de déléguer à l'échelon communal l'instruction des demandes d'aides sociales.

b) Le maintien de la compétence de l'Etat pour des publics particuliers

Alors que le département était déclaré l'acteur central de l'action sociale décentralisée et que parallèlement la politique d'insertion des bénéficiaires du RMI était confiée à son unique pilotage, on aurait pu attendre une unification de la prise en charge des publics concernés sous sa seule responsabilité. Il n'en a rien été.

La prise en charge par l'Etat des personnes sans domicile fixe n'a pas été remise en cause lors des étapes successives de décentralisation et l'Etat continue d'assumer cette mission qui relève de l'urgence sociale tant au titre de l'assistance matérielle que de l'hébergement temporaire. En pratique, l'Etat a un partenaire naturel dans les communes qui, en raison de leur rôle traditionnel d'intervenants de proximité, sont les collectivités des premiers contacts et secours. En outre, les questions posées par cette prise en charge sociale intègrent parfois des préoccupations d'ordre et de sécurité publics qui peuvent les concerner ensemble.

Pour autant, l'action sociale du département est sollicitée car une partie de ce public bénéficie du RMI et de son suivi en termes d'insertion sociale (santé, resocialisation...). Les établissements d'hébergement d'urgence, essentiellement associatifs, attendent des soutiens de la part des conseils généraux, entraînant alors souvent un cofinancement de trois acteurs publics (Etat, départements et associations). Il arrive cependant que les conseils généraux refusent cette participation en faisant une analyse rigoureuse de la répartition des compétences.

Le pilotage des interventions sociales aurait été à l'évidence simplifié en confortant le bloc de compétences des départements par l'inclusion de ce public défavorisé dans leur champ d'action et *in fine* en considérant que la réponse sociale d'urgence en relève également quelles que soient les personnes concernées.

30) Assemblée nationale rapport n° 1153 du 8 octobre 2008.

La responsabilité des interventions sociales en faveur des jeunes majeurs en difficultés aurait également pu être clarifiée. L'article 51 de la loi du 17 août 2004 dispose que « le département est compétent pour attribuer aux jeunes en difficultés, âgés de dix-huit à vingt-cinq ans, les aides d'insertion sociale et professionnelle et le cas échéant les secours temporaires liés à des besoins urgents ».

En ce qui concerne ce public, l'aide sociale d'urgence est de facto confiée à cette collectivité du fait du transfert du Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ) aux conseils généraux, confortant ainsi leur bloc de compétences.

Cependant la loi ne remet pas en cause le positionnement des missions locales pour l'insertion des jeunes, structures sous l'égide des communes, auxquelles l'Etat et la région participent et qui constituent le point d'entrée des jeunes majeurs défavorisés dans les dispositifs sociaux. Elles sont pourtant le maillon d'une chaîne maîtrisée par les départements au titre de l'aide sociale à l'enfance et du RMI.

Il est vrai que ces structures trouvent souvent leur origine dans des initiatives communales, soutenues par l'Etat, et que leur action est très tournée vers l'insertion professionnelle, avec une dimension forte de formation pilotée par la région. Mais en pratique ce public rejoint souvent celui des bénéficiaires du RMI dans les opérations locales d'insertion, essentiellement pilotées par le département.

Là encore, le bloc de compétences formé par l'action sociale et l'insertion sociale et professionnelle aurait pu être conforté, au prix d'un rééquilibrage, incontestablement délicat eu égard au traditionnel engagement des communes dans ces structures, entre échelons départemental et communal.

B - « Chef de file » : une notion ambiguë et sans réel contenu

Pour contourner l'impossibilité de remédier frontalement à l'éclatement des compétences et à l'intangibilité de leur répartition, la notion de chef de file est apparue comme un instrument d'ordre et de mise en cohérence.

1 - Un rôle au contenu variable selon le type de collectivités

En théorie, les mécanismes de cogestion et de coresponsabilité ont été supprimés. Quand la complexité de la gestion d'une compétence ne permet pas de procéder à un transfert par bloc, il a été décidé de faire

appel au principe de « chef de file », permettant ainsi à une collectivité d'organiser les modalités d'exercice d'une compétence partagée entre plusieurs niveaux.

La loi du 13 août 2004 (cinquième alinéa de l'article 72) a attribué par deux fois la fonction de collectivité chef de file : à la région dans le domaine économique (article 1) et au département s'agissant de l'action sociale (articles 49, 50 et 56), comme cela vient d'être évoqué.

Mais ces deux fonctions de chef de file présentent des profils et des contenus assez différents. Le département se voit confier, à quelques exceptions près, la responsabilité globale de la mise en œuvre de la politique d'action sociale sur la base d'un socle certes incomplet ou dans des conditions jugées encore perfectibles. Cette collectivité dispose néanmoins de la part majeure des attributions et des financements

La région est dans une situation moins favorable. Elle ne dispose que d'un rôle général d'animation en matière de développement économique exercée par le biais de schémas, voire de conventions dans le meilleur des cas. Le conseil régional ne peut, par exemple, adopter le schéma régional de développement économique « qu'après avoir organisé une concertation avec les départements les communes et leurs groupements » (article 1^{er} de la loi du 13 août 2004).

En pratique, la loi n'accorde pas à la collectivité chef de file de véritables pouvoirs de contrainte (par exemple, une valeur prescriptive des schémas départementaux et surtout régionaux). La réussite des objectifs attachés à la fonction de chef de file dépend ainsi fortement du poids des compétences détenues en exclusivité dans le secteur considéré et des rapports de force locaux, qui par nature sont divers et instables.

2 - En théorie, les régions chefs de file de l'action économique³¹ et de l'aménagement du territoire

a) Le développement économique partagé

Dans son rapport public thématique de novembre 2007 consacré aux aides des collectivités territoriales au développement économique, la Cour résume ses observations en ces termes : « depuis les lois de décentralisation, les dispositifs ont été multipliés de manière incessante ; une confusion institutionnelle caractérise ces interventions ». Elle souligne que « les collectivités territoriales sont aujourd'hui habilitées à

31) Cour des comptes RPT « Les aides des collectivités au développement économique » (novembre 2007).

définir ou mettre en œuvre autant de régimes d'aides qu'elles peuvent souhaiter, au risque d'une altération de la lisibilité des dispositifs mis en place ».³²

Le développement économique en Rhône-Alpes

Relevant plus particulièrement le cas de la mise en œuvre du schéma régional de développement économique en région Rhône-Alpes, la juridiction souligne que la marge de manœuvre de la région est « tempérée dans le schéma régional lui-même par le fait que les collectivités de niveau infrarégional peuvent intervenir, sans obtenir son accord préalable et regrette que le rôle de chef de file et de coordination que la loi confie aux régions ne soit pas assez reconnu »...

Ainsi, les aides à l'immobilier d'entreprise, qui peuvent être accordées par les collectivités, échappent de ce fait à la région. Or, l'immobilier d'entreprise constitue, selon la Cour « l'une des formes principales d'intervention économiques des collectivités territoriales ».

Citant toujours le cas de la région Rhône-Alpes, elle regrette que ce partage aboutisse à ce que « les collectivités territoriales infrarégionales, en particulier les départements et les intercommunalités (notamment dans la communauté urbaine de Lyon), définissent chacune de manière autonome leur propre politique de développement économique ».

Elle dénonce par ailleurs, le fait que, en raison précisément de leur pluralité et de leur dispersion, « ces aides des collectivités aient une portée limitée et ne soient pas de nature à créer l'effet de levier recherché.... ».

La loi de 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983 avait défini les conditions dans lesquelles les communes, les départements et les régions pouvaient, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, accorder des aides directes ou indirectes aux entreprises. Cette compétence, reconnue à leur demande aux collectivités territoriales afin de pouvoir agir sur la dégradation de leur propre tissu économique, a été confortée par le législateur, notamment par la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité et de la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

32) Rapport de la Cour précité, « chapitre I des dispositifs éclatés, complexes et peu coordonnés ».

A l'occasion de leurs contrôles, les chambres régionales des comptes ont relevé que toutes les collectivités territoriales ont ainsi combiné l'ensemble des moyens législatifs mis à leur disposition, pour favoriser le développement économique local et donc l'emploi. Même si elles n'en avaient pas les moyens juridiques et humains, elles ont souhaité contribuer à la création, au maintien, à la reprise d'entreprises, ainsi qu'au financement de leur croissance et de leurs investissements.

Ainsi, toutes les collectivités territoriales sont intervenues dans le champ de l'action économique, chacune dans un ou plusieurs domaines qu'elle a choisis.

Les collectivités territoriales ont créé ou font appel à de nombreux organismes (comités d'expansion économique et agences de développement économique, sociétés d'économie mixte...) pour mettre en œuvre leur action économique. Les régions, qui ne disposent pas toujours de structures administratives et techniques en rapport avec leurs missions, externalisent ainsi fréquemment la gestion et l'instruction de certaines de leurs aides économiques, ce qui accroît la complexité du dispositif institutionnel.

Toutes les compétences en ce domaine sont par ailleurs partagées entre l'Etat et un ou plusieurs niveaux de collectivités territoriales.

L'Etat, acteur majeur de l'intervention économique, contribue, du fait même de l'action non seulement de ses services déconcentrés, mais aussi de ses agences et établissements publics nationaux (OSEO, ADEME...) comme de la multiplication de ses propres régimes d'aide, à accentuer le foisonnement institutionnel et à rendre encore moins lisibles les dispositifs d'aide au développement économique.

Le bilan établi par la Cour et les chambres régionales de vingt-cinq ans de décentralisation en matière de développement économique et d'aide aux entreprises montre ainsi la nécessité d'une redéfinition profonde d'une compétence frappée d'inefficacité et de réelle obsolescence, sans que la responsabilité de chef de file confiée par la loi aux régions ait réussi à ordonner le système.

b) L'aménagement du territoire dispersé

La volonté de transférer les grands équipements structurants pouvait offrir l'occasion de concrétiser la dimension régionale en n'accordant pas seulement à la région des missions de programmation, parfois théorique, mais en confortant son rôle de réflexion et d'organisation spatiale en l'adossant à la maîtrise des grands équipements qui structurent l'aménagement du territoire.

La logique aurait dû ainsi conduire à choisir la procédure de transfert sans appels à candidature entre collectivités, qui *de facto* entérine les situations existantes dans la plupart des cas, dessinant *in fine* un enchevêtrement des responsabilités de gestion des grands équipements de transport.

Trois types d'équipements ont été concernés à cet égard par la loi du 13 août 2004 : les aérodromes civils à vocation locale (article 28), les ports maritimes non autonomes de l'Etat (article 30) et les voies fluviales navigables d'intérêt touristique et non navigables (article 32).

Chaque catégorie d'équipement obéit à des règles de transfert propres dont le caractère général est cependant de laisser les collectivités se porter candidates et en cas de conflit d'attribution, de donner au préfet de région un pouvoir de concertation, puis d'arbitrage. Comme déjà analysé, la conséquence de ce processus a été dans le secteur aéroportuaire³³ une répartition des transferts entre quatre niveaux de collectivités, ce qui rend compte de leurs engagements précédents au titre de cofinancements ou au sein des structures d'exploitation.

Les ports maritimes³⁴ connaissent une répartition identique ; huit étant attribués aux régions, quatre à des départements, trois à des syndicats mixtes dont deux incluant les régions, enfin deux directement à des communes. Il faut observer que pour les ports, la préférence régionale n'étant pas respectée, le représentant de l'Etat dans la région pouvait arbitrer entre cette collectivité et le département (2^o alinéa de l'article 30).

Les transferts des voies intérieures navigables sont restés inachevés puisque ils étaient facultatifs, dépendant de la demande de la collectivité (quel que soit son niveau avec néanmoins une priorité régionale) et qu'aucun délai n'était fixé par la loi. En outre une faculté d'expérimentation était ouverte, limitée à six ans. Les transferts réalisés ou en cours se répartissent entre les régions et les départements, avec cependant la constitution dans certains cas de syndicats mixtes regroupant plusieurs collectivités.

La loi de décentralisation a ainsi souhaité ouvrir le spectre le plus large possible de possibilités face à des situations et des intérêts locaux très divers. S'il est compréhensible que certaines infrastructures de faible importance relèvent d'une gestion locale de proximité, bien adaptée à leur vocation (par exemple les petits aérodromes de tourisme ou de loisirs

33) Cour des comptes - RPT « Les aéroports français face aux mutations du transport aérien » (juillet 2008)

34) Cour des comptes - RPT « Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action » (juillet 2006)

pour certaines communes ou intercommunalités), il apparaît moins cohérent que des infrastructures de rang régional n'aient pas été systématiquement confiées aux conseils régionaux, quitte pour ces autorités à trouver ultérieurement les voies et moyens d'une coopération avec d'autres échelons concernés, donnant alors du corps et de la force à leur capacité de programmation et à leur mission de chef de file de l'aménagement du territoire.

Cette dispersion des autorités gestionnaires d'équipements semble refléter en tout état de cause une absence préjudiciable de vision stratégique de la part de l'Etat quant à l'économie des infrastructures de transport au plan national.

C - Un Etat équivoque dans sa volonté de décentralisation : l'exemple de la culture

L'article 111 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité prévoyait, sous la forme d'une expérimentation de trois années, de transférer aux collectivités qui le demandaient diverses compétences de l'Etat en matière culturelle. Néanmoins, le fait que cet article ait été introduit par amendement gouvernemental et sans débat public a laissé ouvertes plusieurs questions, par exemple celle de l'opposabilité d'une décision d'inscription prise par une collectivité à l'égard d'une autre, ou celle du transfert « en bloc » ou « à la carte » des compétences énumérées par la loi. Ces incertitudes ont affaibli dès l'origine le dispositif³⁵ que la loi d'août 2004 a entendu relancer.

En novembre 2002, a été réunie par le gouvernement la commission « patrimoine et décentralisation », pour préparer une nouvelle étape de la décentralisation en matière culturelle. Ses propositions dessinaient les conditions d'un véritable transfert des compétences énumérées à l'article 111 de la loi du 27 février 2002, mais les réalisations sont restées très en deçà.

En effet, seuls trois dispositifs modestes ont été insérés dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel et la possibilité de transferts de propriété ainsi que l'expérimentation de la décentralisation des crédits destinés aux monuments n'appartenant pas à l'Etat.

35) Cet article visait en fait à donner un fondement législatif et partant et un nouvel élan aux protocoles de décentralisation déjà engagés par le secrétaire d'Etat au patrimoine et à la décentralisation culturelle.

a) La décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel

La décentralisation aux régions et à la collectivité territoriale de Corse de l'inventaire général du patrimoine culturel a été décidée par l'article 95 de la loi du 13 août 2004³⁶. Les opérations d'inventaire ainsi conduites s'effectuent toutefois « sans préjudice des opérations réalisées par l'Etat au plan national » et « sous le contrôle scientifique et technique de l'Etat », ce dernier ayant été précisé par le décret du 20 juillet 2005.

L'arrêté du 6 avril 2006 a constaté le montant du droit à compensation et peut donc être considéré comme reflétant une orientation consensuelle entre l'Etat et des collectivités territoriales. En revanche, les conventions de transfert se sont écartées de la proposition de la commission et semblent être allées au-delà de la loi en prévoyant la cession des bases de données régionales et des droits d'exploitation y afférents détenus par l'Etat.

Cette opération, d'une ampleur modeste, est le seul succès enregistré en matière de décentralisation patrimoniale. Il s'explique largement par des spécificités qui l'ont rendu possible : le transfert direct (sans expérimentation) d'une compétence à laquelle l'Etat n'était guère attaché³⁷, dont il n'exerçait plus que l'orientation générale (tâche qu'il a conservée à travers le contrôle scientifique et technique), et moyennant une compensation intégrale.

b) Le transfert de propriété de monuments classés

Beaucoup plus médiatique, l'article 97 de la loi du 13 août 2004 organise les conditions du transfert gratuit aux collectivités territoriales demanderesse de la propriété de 176 monuments appartenant à l'Etat ou au Centre des monuments nationaux (CMN) qui ont été identifiés par le décret du 20 juillet 2005 après les travaux de la commission présidée par l'historien René Rémond.

36) Plus encore que d'un transfert, il s'agit d'une attribution de compétence puisque l'inventaire général n'avait pas de base législative jusqu'à 2004 (constitutionnellement il n'en nécessite une qu'en raison de sa décentralisation). En effet, les régions se voient conférer une responsabilité de principe, impérative, à charge pour elles d'en organiser ou réorganiser les modalités. A cet effet, l'article 96 de la loi prévoit que les personnels des associations mobilisées pour cet inventaire peuvent être recrutés par les régions sur des postes d'agents non titulaires.

37) Commencé en 1964, il est estimé que l'inventaire général ne sera pas achevé avant 2040.

Au 1^{er} novembre 2008, 66 monuments ont fait l'objet d'une candidature pour un transfert et ont débouché sur la préparation d'une convention, dont près de 60 sont effectivement signées³⁸. Après un délai de quatre ans, ce bilan peut apparaître décevant, et, de façon plus inattendue, relativement coûteux pour l'Etat. En effet, et comme il était prévisible, les demandes des collectivités se sont concentrées sur des sites aisés à exploiter³⁹, soit parce qu'ils n'exigent pas de personnels spécifiques, soit parce qu'ils sont déjà bénéficiaires.

D - La timidité des expérimentations

La méthode de l'expérimentation constitue sans doute l'un des éléments les plus originaux de la loi constitutionnelle de 2003. Le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution permet en effet aux collectivités territoriales ou leurs groupements de déroger, à titre expérimental et pour un objet d'une durée limitée, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Cette disposition est en rupture avec la tradition juridique française qui est fondée, depuis la Révolution, sur un double principe d'égalité et d'unité sur l'ensemble du territoire. Bien qu'encadrée strictement par la loi du 13 août 2004, elle ouvre de nombreuses possibilités pour un aménagement du territoire différencié.

Le mouvement nouveau n'a été toutefois que de faible ampleur.

1 - L'échec de l'expérimentation de la décentralisation des crédits d'entretien et de restauration des bâtiments et des objets classés ou inscrits n'appartenant pas à l'Etat

L'article 99 de la loi du 13 août 2004 a prévu l'expérimentation, pendant quatre ans, de la décentralisation aux régions « ou à défaut aux départements » de la gestion des crédits destinés à l'entretien ou à la restauration des bâtiments et des objets classés ou inscrits n'appartenant ni à l'Etat, ni à ses établissements publics (soit théoriquement 95 % des biens classés ou inscrits).

38) Sur les 66 monuments, 44 transferts sont effectués au bénéfice de communes, 16 de départements et 6 de régions.

39) Les monuments concernés par ces transferts comprennent notamment 26 sites archéologiques, protohistoriques ou mégalithiques, 18 monuments du patrimoine religieux, quatre monuments antiques et trois parcelles de terrains adjacents à des édifices religieux, mais « seulement » 11 châteaux ou éléments de fortifications et trois monuments du patrimoine civil.

Quatre collectivités uniquement ont fait connaître leur intérêt pour l'expérimentation : le conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, le département de l'Eure-et-Loir, le département du Lot et le département de la Savoie.

Finalement, seul le département du Lot a confirmé sa candidature à l'issue des délais fixés par le décret du 20 juillet 2005 et sa participation à l'expérimentation a été entérinée par un décret du 11 septembre 2007. La convention de gestion signée à l'automne 2007 porte sur un montant de 550 000 €, qui a été intégré à la dotation générale de décentralisation pour 2008 du département. Ce montant sera reconduit d'année en année pendant quatre ans.

Avec une seule expérimentation en l'état, le dispositif de l'article 99 est un échec. Sans doute la raison en est-elle le décalage structurel entre les financements accordés au titre des restaurations de bâtiments appartenant à l'Etat et ceux consentis aux propriétaires privés (ce que reconnaît le ministère de la culture lui-même dans son projet de budget pour 2009 en annonçant un rééquilibrage⁴⁰), ce qui a pu faire craindre aux collectivités d'hériter surtout de charges et de peu de moyens.

2 - L'impact restreint de l'expérimentation de la décentralisation en matière de mise en œuvre de la protection judiciaire de la jeunesse

L'article 59 de la loi du 13 août 2004 a prévu « l'expérimentation de l'extension des compétences des départements en matière de mise en œuvre de mesures de protection de l'enfance ordonnées par le juge », « les services de l'aide sociale à l'enfance devenant seuls compétents pour assurer les mesures d'assistance éducative ».

L'expérimentation, d'une durée de cinq ans, vise à unifier au sein des seuls services départementaux la mise en œuvre de mesures qui pouvaient relever de deux services, dont l'un de l'Etat, la protection judiciaire de la jeunesse, et d'unifier également des procédures conjointes, comme celle de l'habilitation des associations.

Cinq départements se sont déclarés intéressés officiellement, deux se sont retirés en cours du processus de conventionnement qui cadre les modalités de cette extension de compétences. Ces retraits ont été justifiés

40) Par ailleurs, l'extension par le projet de loi de finances pour 2009 des avantages fiscaux prévus par la loi du 1er août 2003 en faveur du mécénat de monuments historiques reposant entre des mains privées est venu dédoubler le dispositif traditionnel de financement.

par des désaccords sur les compensations financières ou sur les conditions de prise en charge de certaines catégories, notamment en situation de délinquance.

Au total, l'expérimentation n'a lieu que dans trois départements.

Alors que la revendication des départements, lors des concertations préalables à la loi, était forte pour simplifier un système jugé très complexe de répartition entre deux administrations différentes, l'une d'Etat, l'autre départementale, des décisions de justice de placement des mineurs, la mise en œuvre apparaît très décevante.

Le cadre très contraignant imparti à cette expérimentation, qui devait apporter de nombreuses garanties au juge se trouvant alors face au « monopole » d'une seule administration qui avait en outre la possibilité de réguler les moyens budgétaires accordés, semble n'avoir pas été estimé suffisamment attractif par de nombreuses collectivités.

Au total, le champ des expérimentations a été ainsi très restreint. Les collectivités comme les administrations d'Etat ont témoigné d'une défiance certaine envers cette procédure innovante, mais considérée comme un palliatif à une franche décision de transfert de compétences et par conséquent instable et risquée.

Il est regrettable que le pilotage du processus de décentralisation n'ait pas davantage incité à ouvrir un champ large et significatif d'expérimentations.

Compte tenu des critiques nombreuses et récurrentes sur l'absence de lisibilité de la répartition des compétences issue des premières lois de décentralisation, la reprise du mouvement de décentralisation en 2003 pouvait être l'occasion d'une refonte de l'organisation des attributions territoriales, clarifiant l'architecture des responsabilités entre les différents niveaux de collectivités.

Toutefois, la deuxième vague de décentralisation a privilégié la reconduction des répartitions existantes et des rapports de force entre collectivités plutôt que l'émergence - même progressive - d'une plus grande cohérence, en n'arbitrant pas clairement entre une meilleure répartition des compétences par échelons territoriaux.

Force est de constater que, faute d'une telle approche, la deuxième décentralisation n'a pas réussi à rendre plus lisible et compréhensible la répartition des compétences entre collectivités et entre celles-ci et l'Etat et les a même parfois rendues plus complexes encore.

Les pistes nouvelles comme le chef de file ou les expérimentations ont été en grande partie asséchées de leur contenu, limitant encore les chances de trouver des modes plus cohérents d'organisation.

Chapitre III

Un mouvement global de transfert de personnels sans réduction d'ensemble des effectifs

Les transferts de compétences impliquent nécessairement le transfert des agents concernés ainsi que leurs moyens de fonctionnement. Ces basculements administratifs de grande ampleur entre les deux fonctions publiques, d'Etat et territoriale, entre un employeur unique et une pluralité de gestionnaires auraient pu être l'occasion pour l'Etat de maîtriser ses effectifs. De même le rapprochement des agents et de leur employeur était présenté comme un gage de rationalisation de leur gestion.

C'est dans ce domaine que l'impact de meilleure efficience était le plus attendu.

I - Une forte augmentation de l'emploi public

L'emploi public a fortement progressé depuis 1980 et cette évolution a concerné les trois fonctions publiques.

La croissance du nombre d'agents publics s'est accélérée dans la période récente, puisque l'augmentation moyenne annuelle a été de 1,3 % entre 1980 et 1986, de 0,78 % entre 1986 et 1996 et de 1,45 % entre 1996 et 2006.

C'est la croissance des effectifs territoriaux qui explique pour moitié cette évolution sans compensation même partielle des effectifs d'Etat, qui progressent également, mais dans une moindre mesure, sur la période.

Evolution des effectifs⁴¹ de la fonction publique (1980-2006)

	Fonction publique de l'Etat	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière ⁴²	Total
1980	2 173 169	1 021 000	670 791	3 864 960
1986	2 287 458	1 121 383	756 201	4 165 042
1990	2 307 816	1 166 364	783 473	4 257 653
1996	2 401 791	1 262 361	825 710	4 489 862
2000	2 472 102	1 371 928	855 660	4 699 690
2006	2 524 440	1 662 501	953 590	5 140 531
Variation	351 271	641 501	282 799	1 275 571
1980/2006	16,16 %	62,8 %	42 %	33 %

Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2007-2008

Aussi la question de savoir quel impact les deux mouvements de décentralisation ont eu sur ces évolutions se pose.

41) Hors bénéficiaires d'emplois aidés.

42) Hors non titulaires sur crédits de remplacement

A - Des effectifs croissants dans les collectivités territoriales depuis 1980

Evolution des effectifs territoriaux

	Communes	Groupements locaux	Départements	Régions	Total
1980	681.938	170.501	166.175	2.386	1.021.000
1986	749.210	194.557	174.254	3.362	1.121.383
1990	803.857	203.140	154.235	5.132	1.166.364
1996	853.715	239.312	160.757	8.577	1.262.361
2000	905.978	280.817	174.513	10.620	1.371.928
2006	1.005.733	420.868	213.600	22.300	1.662.501

Source DGAFP/DGCL

S'il existe un lien général entre la décentralisation et la montée en puissance de la fonction publique territoriale, il est en revanche difficile d'établir une corrélation parfaite entre les transferts de compétences et la progression des effectifs de chaque niveau de collectivité. En effet, cette progression est particulièrement forte pour des échelons territoriaux qui ne sont pas concernés au premier chef par la décentralisation.

La croissance totale des effectifs de 62,8 % dans les collectivités territoriales entre 1980 et 2006 se décompose en une hausse de 47,5 % dans les communes et de 147 % dans les structures intercommunales qui n'ont été concernées que de façon marginale par ces réformes. Les facteurs cumulés de maintien d'un nombre élevé de communes, de création de niveaux intercommunaux de plus en plus étoffés et dotés de ressources propres, de montée en charge de certaines compétences municipales traditionnelles (comme le traitement des eaux et des déchets) sont beaucoup plus forts pour expliquer cette augmentation que la décentralisation. La concomitance de la croissance des effectifs municipaux et intercommunaux indique d'ailleurs le très faible effet mutualisation de l'intercommunalité, que la Cour a déjà souligné.

Les travaux des juridictions financières sur l'intercommunalité⁴³, qui se sont poursuivis en 2008, ont ainsi confirmé que la généralisation d'un double niveau d'administration des services publics de proximité s'accompagnait d'un surcroît de personnel, rémanent dans les communes, émergeant dans les intercommunalités.

La progression de l'emploi dans les départements de 28,3 % est la plus modeste alors même que ce type de collectivité a le plus bénéficié des transferts.

Les effectifs des régions connaissent une croissance de plus de 900 %. Ce quasi décuplement s'explique à l'évidence par les différentes mesures de décentralisation intervenues à maintes reprises depuis 25 ans. D'administration locale de mission, regroupée autour d'un état-major et disposant d'effectifs restreints de cadres ou contractuels publics, la région est devenue au fil des transferts de compétences une administration de gestion, chargée de secteurs lourds et opérationnels. Cependant les régions conservent un poids quasi marginal d'1,4 % des effectifs de la fonction publique territoriale en 2006, même si le transfert des TOS des lycées et établissements d'enseignement agricole va accroître ce taux et modifier la structure de leurs ressources humaines.

Au total, il est paradoxal de constater que les plus fortes augmentations d'effectifs se sont réalisées dans les catégories de collectivités - communes et leurs groupements - qui n'ont pas été concernées par des transferts significatifs de compétences.

B - Des effectifs d'Etat globalement peu sensibles à la décentralisation

1 - Une réticence des administrations d'Etat à certains transferts

L'une des caractéristiques de la deuxième décentralisation a été de maintenir le partage des compétences entre les différents échelons de pouvoirs publics, au premier rang desquels l'Etat, certes dans son rôle de garant de normes et dispositifs nationaux, mais aussi d'acteur territorial imbriqué avec les autres pouvoirs agissant au plan local. En matière de transports routiers, par exemple, l'Etat veille à la cohérence du réseau « au titre des itinéraires » pour lesquels il a récemment créé des directions interdépartementales des routes. Il reste également en charge de la définition et du respect des normes de sécurité de ces infrastructures. En matière de formation, il fixe le cadre qualitatif et exerce le contrôle

43) Cour des comptes – RPA 2009 – Tome II

pédagogique. L'exercice des missions tant normatives que conceptuelles conduit l'Etat à conserver des personnels et des services sur les territoires.

Cet argument a souvent été avancé pour justifier des transferts restrictifs de personnels, les besoins étant difficiles à appréhender en raison de l'évolution et de la nouveauté des tâches. Si le souci de préserver des ressources humaines est légitime, il doit éviter d'une part, de fonder la critique des collectivités d'une insuffisante compensation et d'une rétention des personnels de l'Etat et, d'autre part, de créer des redondances d'effectifs entre échelons publics, d'autant qu'étant donnés les principes de compensation, un transfert insuffisant engendre un surcoût pour l'Etat, qui doit assurer la rémunération des agents conservés tout en les compensant financièrement pour les collectivités concernées.

Une autre source de doublons entre l'administration de l'Etat et les collectivités territoriales est liée au périmètre retenu pour les transferts de services. En matière de voirie nationale, par exemple, seuls les personnels en postes départementaux ont été transférés, alors même que certaines des compétences étaient exercées par des agents des directions régionales de l'équipement. Leur reconversion au titre des compétences résiduelles a été l'argument mis en avant pour refuser leur basculement. En fait, c'est souvent la difficulté de mettre en œuvre la mobilité géographique des agents qui explique la position de l'administration.

De même, si la gestion des agents TOS était principalement assumée par les services académiques, la réalisation de la paie était effectuée par des personnels de la direction générale de la comptabilité publique, qui n'ont pas été transférés.

Certes, la prise en compte d'emplois ou de fractions d'emplois éclatés entre différents ministères aurait sans doute constitué un facteur de grande complexité, mais *a contrario* elle aurait évité à moyen terme des créations d'emplois dans la fonction publique territoriale.

2 - Des ajustements d'effectifs retardés jusqu'en 2006

Les mesures de décentralisation engagées depuis les années 1980 auraient dû se traduire, toutes choses égales par ailleurs (évolutions démographiques, durée de temps de travail, périmètres et modalités de l'action publique) par un allègement corrélatif des effectifs de l'Etat.

Or, de 1980 à 2006, les effectifs totaux de l'Etat ont augmenté de 351 271 agents, soit + 16,16 %.

a) L'acte I de la décentralisation a eu très peu d'impact sur les effectifs de l'Etat.

Les trois quarts des agents des directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) travaillant dans la filière de l'action sociale dorénavant sous l'autorité des conseils généraux relevaient déjà de la fonction publique départementale (soit 53 600 sur 70 000 en 1982). Sur les personnels d'Etat restants, 6 500 ont été transférés. Ainsi, bien que ces directions déconcentrées aient perdu 83% de leur effectif, les départs de la fonction publique d'Etat ont été très limités alors que le mouvement d'ensemble pouvait paraître de grande ampleur.

Le départ des agents d'Etat chargés des routes départementales au sein des Directions départementales de l'équipement (DDE) a été freiné par un dispositif de mise à disposition de service auprès des conseils généraux sans transfert d'agents et reportant ultérieurement la partition de ces directions avec partage des personnels entre les deux fonctions publiques. Ainsi, le glissement des agents fut peu significatif entre 1982 et 2004, date à laquelle seulement 50 % des conseils généraux avait mis en œuvre la procédure de partition et commencé à incorporer les personnels correspondants. Aussi, durant cette période, les transferts n'ont concerné que 3 700 emplois. De surcroît, des reclassements de missions et budgets entre l'Etat et les départements après la première décentralisation ont entraîné la prise en charge par l'Etat d'un nombre quasi équivalent d'emplois auparavant supportés par les conseils généraux. A la veille de la loi de 2004, le bilan pour l'Etat des transferts au titre de l'Equipement était ainsi presque nul.

Enfin la décentralisation des lycées et collèges n'emportait pas de conséquences en termes de transfert de personnels de l'Etat car les collectivités n'avaient qu'une responsabilité immobilière et non d'entretien.

Au total, cette première période s'est soldée par des transferts très modestes, de l'ordre de 10 000 agents, en raison notamment du mode de décentralisation des services du ministère de l'équipement qui a eu pour effet de freiner les ajustements locaux de ses effectifs.

b) - L'impact sur les effectifs devient en revanche très marqué avec l'acte II de la décentralisation

93 000 agents TOS de l'éducation nationale et 35 000 agents des ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture sont concernés (plus 260 agents du ministère de la culture). Au total les effectifs

concernés par la loi de 2004 atteignent près de 128 000 agents, auxquels il faut ajouter ceux concernés par la loi de 2003 portant sur le RMI et les dispositifs sociaux d'insertion (de l'ordre de 600 emplois).

Fin 2008, il restait au titre de la décentralisation un peu moins de 20 000 agents à transférer. Le mouvement a donc été massif et rapide.

Ainsi la décentralisation ne commence à avoir des effets réellement significatifs sur le volume des effectifs de l'Etat qu'à partir de 2006 et sur ses dépenses de personnel plus tardivement encore en raison des délais d'option laissés aux agents entre les deux fonctions publiques.

L'effet d'allègement de l'Etat grâce à la décentralisation a été jusqu'à présent dilué et différé. Il faut donc veiller à profiter de l'effet massif des transferts en cours pour adapter la fonction publique d'Etat, tant au plan territorial que central, à cette nouvelle étape.

La réduction des effectifs de l'Etat de 8,5 % entre 2006 et 2009, soit de 4,5% en neutralisant la baisse des effectifs militaires, amorce ce mouvement.

C - Un processus désordonné et coûteux

1 - La décentralisation, source autonome de création de postes

Les collectivités embauchent au delà des effectifs de l'Etat transférés, considérant de façon très générale que leurs nouvelles compétences nécessitent un renforcement des moyens pour améliorer tant leur administration que le niveau de service public.

La reprise de la gestion des TOS en est une parfaite et générale illustration puisque les collectivités régionales et départementales ont renforcé leur direction des ressources humaines au delà des agents administratifs transférés des rectorats.

A l'occasion de son contrôle sur le conseil général de l'Oise⁴⁴, la chambre régionale des comptes de Picardie note que « les créations d'emplois consécutives aux transferts de compétences excèdent les seuls emplois directement transférés par l'Etat, en raison notamment de la nécessité d'assurer désormais la gestion de ces agents. »

44) Chambre régionale des comptes de Picardie : ROD département de l'Oise (juillet 2008)

Elles ont aussi créé des postes de TOS supplémentaires pour, parmi d'autres motifs, rehausser le ratio de remplacement de ces agents dans les établissements scolaires. Cette orientation, qui a des fondements d'opportunité souvent objectifs (garantir un ratio de remplacement des agents de restauration scolaire de un sur deux au lieu de un sur trois ou mettre en place une médecine de prévention préalablement défaillante) et qui relève de la libre administration de la collectivité, n'est pas en soi contestable. Mais elle conduit à une dynamique de dépenses : les collectivités considèrent qu'il y avait une insuffisance des moyens consacrés précédemment par l'Etat pour remplir de façon satisfaisante le service public ; elles dépensent alors plus que l'Etat auparavant puisqu'elles reçoivent a priori, en vertu des règles constitutionnelles, des moyens identiques à ceux précédemment consacrés.

Les collectivités territoriales, critiques sur la gestion d'Etat antérieure à la décentralisation, sont ainsi amenées à prendre des décisions présentées comme des nécessités de remise à niveau (campagne de recrutement, hausse des moyens d'encadrement, augmentation des moyens de fonctionnement ...) peu compatibles avec la maîtrise des dépenses publiques. De leur point de vue, la question des personnels et de leur niveau est en effet souvent liée étroitement à l'appréciation faite sur la qualité du service public rendu et à rendre, alors que du point de vue de l'Etat des considérations de productivité du travail et de maîtrise budgétaire sont mises en avant.

Certains transferts de compétences s'accompagnent en outre de réformes des politiques publiques en cause, qui se traduisent par des missions nouvelles, demandant des profils de postes qui n'existaient pas auparavant tant dans la fonction publique d'Etat que territoriale, et impliquent alors des recrutements. Il en est ainsi par exemple de l'instruction et du suivi de la prestation de compensation pour l'autonomie des personnes handicapées qui demandent des compétences professionnelles nouvelles.

2 - Des surcoûts résultant parfois des modalités de transfert de personnel

Les transferts de personnel obéissent à un processus spécifique au titre de la décentralisation, mis en place dès 1982-1983. Il se décompose en plusieurs étapes : transfert de la compétence à la date prévue par la loi entraînant la prise d'un arrêté de mise à disposition globale du service d'Etat en charge de cette compétence, puis après concertation locale sur la nature et le volume des postes concernés par la décentralisation, prise d'un arrêté de mise à disposition individuelle des agents occupant ces postes, avant le décret de transfert de service qui officialise le

basculement de la structure administrative ou d'une partie d'entre elle auprès de la collectivité locale et, concomitamment, ouverture de la période durant laquelle les agents de l'Etat mis à disposition peuvent opter entre les deux fonctions publiques.

En cas d'option pour le maintien au sein de la fonction publique d'Etat, les agents sont automatiquement placés en détachement de longue durée. Cette gestion s'est révélée en pratique d'une grande complexité et elle s'est étirée dans le temps. Dans son rapport public annuel de 1990⁴⁵, la Cour relevait que l'organisation du partage fonctionnel des services extérieurs de l'Etat avait été engagée avec quatre ans de retard.

3 - Des garanties complexes dans leur mise en œuvre

Le titre V de la loi du 13 août 2004 est consacré aux transferts de services et garanties individuelles des agents. Il accorde une garantie forte aux collectivités quant au mode de comptabilisation des effectifs transférables, appelée clause de sauvegarde, telle que « le nombre global d'emplois transférés ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002 ». Ainsi les collectivités sont assurées que les effectifs transférés, calculés sur la base de l'année précédant le transfert de compétences, n'auront pas pu être réduits artificiellement et au dernier moment et seront toujours rapportés à une base suffisamment ancienne, pour n'être pas *a priori* susceptibles de tels mouvements. Au cas où les postes budgétaires auraient disparu ou ne seraient pas physiquement pourvus, l'Etat les compense financièrement.

Mais cette sauvegarde de deux ans n'est pas homogène pour toutes les compétences transférées au 31 décembre 2004. En effet le compte à rebours commence à la date prévue du transfert qui varie selon les compétences : 2004 pour les personnels de l'éducation nationale et de la culture, 2005 pour les routes nationales d'intérêt local, 2005 ou 2006 pour les équipements de transports selon les accords locaux. En outre, deux autres types de période doivent être pris en compte : d'une part la phase intermédiaire comprise entre la mise à disposition temporaire de service (mais pas des agents pris individuellement) en attente de la publication des décrets de transferts de services, d'autre part les périodes durant lesquelles les agents peuvent exercer leur droit d'option entre les deux fonctions publiques (jusqu'en 2009 et 2010 suivant les compétences).

45) Cour des comptes RPA 1990 : les conséquences de la décentralisation sur la gestion des personnels de l'Etat, des régions et des départements

En effet, dans ces périodes intermédiaires, des changements d'affectation peuvent se produire qui provoquent des vacances de postes modifiant les effectifs réellement transférables, ce qui ouvre alors droit à des compensations non plus en termes de transfert d'agents, mais financières. De la combinaison de ces différents paramètres ont découlé des règles complexes et contestées entre l'Etat et les collectivités territoriales.

4 - La « clause de sauvegarde » : un impact pervers sur les finances publiques

Si le calcul des postes budgétaires concernés ne pose pas de problèmes majeurs, en revanche la question de la compensation des « postes disparus » durant la période de sauvegarde et des postes vacants au moment du transfert et surtout à sa suite durant la période des mises à disposition temporaire en attente des décrets, a été particulièrement difficile.

Les collectivités ont en effet revendiqué la compensation financière de ces postes disparus ou vacants « au niveau médian de grade des agents » et immédiatement.

La position de l'Etat a été exactement contraire, privilégiant une compensation sur la base « du pied de corps » et différée dans le temps, c'est-à-dire « en fin de période de transfert avec l'ensemble des ajustements de solde », ce qui incorpore l'extinction des périodes de droit d'option des agents.

Les oppositions sur ces sujets ont été si vives entre l'Etat et les élus pour les transferts d'emploi au titre des compétences sociales, principalement du RMI, qu'une mission conjointe des inspections générales des Affaires sociales et de l'administration été lancée en février 2007 pour éclaircir ce sujet.

L'argumentation de l'Etat pour justifier le report en fin de période de transfert des compensations d'emplois perdus durant les périodes de sauvegarde est synthétisée ainsi dans une lettre du 13 avril 2007 adressée par le ministre du budget au président de l'Association des départements de France : « depuis 2002, l'Etat a pu valablement exercer sa compétence jusqu'au transfert de compétences sans ces emplois dont la suppression a été obtenue par des gains de productivité réalisés par ses services déconcentrés. La compensation de ces emplois dits « disparus » revient pour l'Etat à rembourser aux collectivités territoriales les gains de productivité dans la gestion de ses personnels ».

Nonobstant les appréciations sur le niveau de qualité de service avant ou après la décentralisation, il est de fait que les efforts de rationalisation et de maîtrise des charges de personnel faits par l'Etat, dans les trois ans avant les dates de transfert des compétences, ne sont pas pris en compte du fait de la « clause de sauvegarde » qui oblige l'Etat à compenser ces emplois disparus par des transferts physiques ou financiers. Une telle obligation est pour le moins peu compatible avec le difficile et progressif processus de réduction des dépenses de fonctionnement de la sphère publique dans son ensemble.

Les collectivités territoriales, qui font un constat critique de la gestion précédente, ont pour leur part peu de raisons de ne pas créer les emplois pour lesquels elles reçoivent de toute façon compensation.

En conséquence, si ces collectivités ne dépassent pas le plafond des compensations, c'est l'Etat qui en réalité finance l'amélioration des conditions de fonctionnement des services publics décentralisés. Instituée initialement pour garantir les collectivités contre un désengagement abusif de l'administration d'Etat de l'exercice des missions susceptibles d'être décentralisées, cette clause de sauvegarde n'en a pas moins un effet anormal et paradoxal au plan budgétaire.

Il n'aurait été possible, éventuellement, d'éviter un tel dispositif que si l'Etat et les collectivités territoriales avaient préalablement partagé une même vision du niveau souhaitable de qualité du service public et de sa productivité. Force est de constater que ce débat préalable et essentiel n'a pas eu lieu.

5 - De nombreux sujets de mécontentement et d'arbitrage

La contestation par les collectivités territoriales de la position de l'Etat sur les modalités de calcul des compensations liées aux transferts de personnels demeure récurrente. De fait, elles considèrent d'une part que la règle toujours appliquée a été celle de l'évaluation « au coût médian de grade » des agents d'un corps et d'autre part que rien ne justifie le report des compensations financières en fin de période de transfert si ce n'est une forme de rétorsion de la part des administrations d'Etat.

Il est vrai que les transferts de personnel des décentralisations précédentes (lois Defferre de 1982-1983 ou loi du 22 janvier 2002 relative à la collectivité territoriale de Corse par exemple) avaient été évalués sur la base des niveaux médians et que cette référence paraît mieux convenir que de considérer que tous les agents qui auraient dû être transférés étaient en début de carrière. Il est d'ailleurs facile de démontrer au cas par cas que certains postes vacants ou disparus n'étaient pas

susceptibles d'être tenus par des débutants. De même, les représentants des collectivités n'admettent pas les raisons techniques mises en avant pour reporter en fin de période les compensations financières, tenant à la stabilisation des effectifs réels à la fin de toutes les périodes transitoires. Ils considèrent que la comptabilisation des emplois disparus ou vacants est indépendante de ces périodes et que le fait de ne pas recevoir dès la première année les compensations induit une charge indue. En effet, en raison de leur position de principe de reconstituer les emplois au moment des transferts de compétences et de service, ils engagent des dépenses de personnel momentanément non compensées.

Ainsi la CCEC est-elle conduite très régulièrement à aborder ces thèmes qui nourrissent, compétence par compétence décentralisée, de nombreuses revendications et demandes d'arbitrages.

En sus de ces questions portant sur l'application de la clause de sauvegarde, l'évaluation du coût des agents transférés génère une multitude de points de friction, liés à la recherche « du coût réel d'un agent transféré ». Les collectivités souhaitent se rapprocher le plus possible des dépenses réelles et exhaustives par agent. L'Etat quant à lui essaie de faire valoir des évaluations par moyennes indiciaires et par bloc d'agents et de limiter la liste des charges de gestion des ressources humaines transférables.

Ce débat s'est focalisé sur de très nombreux sujets : le mode de calcul des rémunérations, les charges patronales, les translations de régimes indemnitaires, les conditions de prise en compte des astreintes, permanences et heures supplémentaires, les comptes épargne-temps, la formation, la médecine de prévention, l'action sociale, les services supports de la gestion des personnels.

Enfin, la question des transferts « des contrats aidés » signés par l'Etat, principalement dans l'éducation nationale, a été très âprement débattue : les collectivités pour certaines d'entre elles désirant recevoir non seulement la part contributive de l'employeur qu'était l'Etat, mais également l'aide apportée au titre de la politique de l'emploi, considérant qu'« il n'y avait aucune garantie sur le maintien par l'Etat des politiques d'emploi aidé »⁴⁶. Cette dernière demande a été rejetée.

La liste des revendications des charges à incorporer dans le coût réel de l'agent va parfois plus loin : dépenses d'investissement nécessitées par l'accueil d'agents supplémentaires (bâtiments, équipements des postes de travail ...), surcoûts supportés au titre des

46) Réunion de la CCEC du 14 novembre 2006

accidents du travail, obligations accrues en raison de l'augmentation de la masse salariale et du nombre d'agents au titre de la loi du 11 février 2005 sur le handicap, « versement transport »...

Le principe de compensation intégrale appliqué aux transferts de personnels ouvre ainsi des champs très vastes et évolutifs, parfois légitimes au regard des contraintes de gestion inévitables que les collectivités territoriales doivent supporter, mais qui nécessitent des arbitrages restrictifs de la part de l'Etat. Celui-ci ne peut pas se substituer à la nouvelle autorité de gestion, qui doit assumer ses propres choix en déterminant son niveau de dépenses de fonctionnement.

En conclusion sur cette forte dynamique de l'emploi public, il est raisonnable de penser que ce sont les mesures d'accompagnement de la décentralisation (reconstitution rétroactive des effectifs, multiplication des structures de gestion...), l'extension des périmètres publics, enfin le maintien, voire avec l'intercommunalité la création de nouveaux échelons de collectivités, qui expliquent l'envol des effectifs locaux plus que le processus stricto-sensu de décentralisation. Ainsi, ce sont les modalités qui sont en cause, comme les exemples suivants l'illustrent.

II - Les conditions de transfert dans trois grands domaines décentralisés

Plus de 80% des transferts d'effectifs prévus dans le cadre de l'acte II, soit environ 128 600 équivalent temps plein (ETP) étaient réalisés à la fin de 2008 et concernaient pour l'essentiel deux administrations : le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Pour les TOS comme pour les personnels de l'équipement, les transferts ont été encadrés par des conventions (ou par des arrêtés interministériels en cas de désaccord avec la collectivité concernée) qui permettent notamment de constater les effectifs à transférer comme le nombre d'emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant le transfert, à moins que ce chiffre ne soit inférieur à celui qui pouvait être constaté le 31 décembre 2002.

En l'absence d'un état des lieux préalablement établi et surtout en raison d'une préparation et d'une concertation insuffisantes, toutes les collectivités territoriales n'ont pas accepté de signer les conventions. Il a donc été nécessaire de soumettre les divergences à la commission nationale de conciliation (CNC) prévue par l'article 104 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales. Mais cette commission n'a été

installée que tardivement le 25 mai 2005. Ce n'est donc qu'à partir de cette date qu'elle a pu se réunir pour se prononcer sur les modalités de transfert des TOS comme des personnels de l'équipement

Les trois grandes lois de décentralisation intervenues dans le secteur social ont représenté pour leur part beaucoup moins d'effectifs à transférer, car il s'agissait plus de mettre en œuvre de nouvelles politiques, essentiellement dans le domaine de la dépendance, que de basculer des services administratifs, sauf à certains égards dans le cadre de la création des maisons départementales pour les personnes handicapées. Seule la loi de transfert du RMI en 2003 a posé cette question à une certaine échelle.

Un examen par ministère permet de mesurer les difficultés rencontrées.

A - L'éducation nationale

1 - Les effectifs concernés

Au ministère de l'éducation nationale, les principales mesures de décentralisation ont concerné d'une part des missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique des établissements publics locaux d'enseignement exercés par les personnels TOS (techniciens et ouvriers de service), et d'autre part, des missions de gestion et de recrutement de ces personnels TOS.

Les effectifs à transférer ont fait l'objet de longues discussions sur la base de rapports établis par les services du ministère de l'éducation nationale.

Les négociations auraient dû donner lieu à la signature de conventions. Toutefois, du fait notamment de l'absence d'un état des lieux précis et fiable des effectifs en place entre 2002 et 2004, du retard pris dans les décisions réglementaires et de difficultés à répartir les responsabilités en matière d'hygiène et de sécurité, de nombreuses collectivités ont refusé de les signer. A la date limite fixée par la loi, seulement 44 conventions avaient été signées dans les départements et une en région, pour un total de 122 attendues. Pour les collectivités non signataires, des arrêtés ministériels ont été pris, conformément aux dispositions législatives.

La commission consultative d'évaluation des charges s'est réunie à dix reprises au cours de l'année 2005 afin d'examiner l'ensemble des demandes des collectivités bénéficiaires des transferts de compétence, y compris celles qui excédaient le strict champ d'application de la loi

concernant notamment la référence à la moyenne triennale ou encore la prise en compte de dépenses hors périmètre du droit à compensation.

A l'issue de ce processus, l'effectif des emplois TOS à transférer aux collectivités territoriales a été arrêté à 93 848 emplois budgétaires, exprimés en équivalent temps plein, dont 89 627 emplois de TOS titulaires, 3 468 emplois de TOS non titulaires et 753 emplois administratifs au titre d'emplois supports.

A ces transferts d'emplois ont été ajoutés 67 M€ de crédits transférés en LFI 2006, correspondant aux rémunérations versées au titre des suppléances.

Pour les collectivités concernées par la clause de sauvegarde, prévoyant que le nombre global d'emplois transférés ne devait pas être inférieur à l'effectif constaté au 31 décembre 2002, le versement d'une compensation financière (en crédits, non en emplois) correspondant au coût des emplois disparus entre 2002 et 2004 a été prévu.

De ce fait, l'analyse précise des emplois transférés par l'Etat ne donne pas une image complète des moyens financiers apportés aux collectivités territoriales pour assurer la rémunération des personnels nécessaires à l'exercice des nouvelles compétences qui leur ont été attribuées.

Comme évoqué précédemment, de sérieux désaccords se sont fait par ailleurs jour entre l'Etat et les collectivités territoriales, en particulier à propos du périmètre des emplois transférés, qui ne sont toujours pas réglés bien que l'Etat ait consenti à des précisions réglementaires et statutaires et à des arbitrages financiers qui ont permis la mise en œuvre de cette phase de décentralisation. Du point de vue des collectivités territoriales, les transferts de personnel restent toutefois insuffisants : selon une enquête réalisée par l'observatoire de la décentralisation du Sénat auprès des régions et des départements, 57% des collectivités jugent insatisfaisant le nombre de TOS transférés.

2 - De nombreux recours devant le Conseil d'Etat

Plusieurs recours pour excès de pouvoir ont d'ailleurs été déposés contre les arrêtés du ministre de l'éducation nationale du 30 janvier 2006 portant transfert des TOS et des personnels supports des rectorats.

De nombreuses collectivités ont en effet contesté les arrêtés de transfert des TOS au motif que les effectifs transférés, dont la date de référence semble être 2004, étaient inférieurs aux effectifs constatés en 2002. Les collectivités souhaitaient donc, conformément à la loi, obtenir le transfert du nombre d'emplois le plus élevé.

Par ailleurs, les régions contestaient les arrêtés de transfert des personnels supports du rectorat au motif qu'il comportaient des incohérences entre le nombre d'agents transférés, fixé par catégorie, et la liste nominative des agents.

Ce problème n'a pas été définitivement réglé et les collectivités ont créé, à côté des services du rectorat, leurs propres services de gestion. Il n'est pas rare de constater ainsi la présence de services juxtaposés.

3 - Les conséquences des transferts pour l'Etat

Le transfert des personnels a été encadré par un important dispositif réglementaire prévoyant plusieurs étapes et donnant la possibilité aux intéressés d'émettre un choix sur leur avenir professionnel.

La loi du 13 août 2004 a d'abord prévu en 2005 la mise à disposition des collectivités territoriales de l'ensemble des services transférés. Puis les agents ont été invités entre 2006 et 2008 à exercer un droit d'option entre l'intégration dans les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale et le détachement sans limitation de durée, position nouvelle instituée pour l'occasion.

Ce transfert a soulevé de nombreuses craintes et inquiétudes de la part des personnels concernés. Sur les 83 % des effectifs ayant exercé leur droit d'option, 61 % ont opté pour une intégration dans la fonction publique territoriale et 22 % ont choisi d'y être détachés pour une durée illimitée. Les personnels (6 133 ETP) qui n'ont pas formulé d'option, ont été détachés d'office le 1^{er} janvier 2009, portant ainsi le nombre total de détachés à 26 655 ETP, soit 31,8% des personnels susceptibles d'exercer le droit d'option.

4 - Une sous-évaluation de l'incidence budgétaire des transferts des TOS

Après un démarrage difficile, la décentralisation s'est déroulée dans un climat plus serein. Les instances de dialogue mises en place, les efforts consentis par l'Etat pour parfaire les conditions de la compensation financière, les garanties réglementaires et statutaires apportées ont contribué à cette évolution positive, mais coûteuse tant au niveau national que local.

Le gouvernement a accepté en effet de répondre favorablement à certaines demandes des collectivités exprimées au sein de la CCEC, comme par exemple sur les charges patronales, les dépenses dites sociales (médecine préventive et formation) et certaines dépenses annexes de fonctionnement (informatique).

Deux exemples pris en Basse-Normandie et en Bretagne illustrent ces compléments de compensation financière accordés par l'Etat.

Les compensations en Basse-Normandie et en Bretagne

A l'occasion d'un contrôle sur les comptes de la région Basse-Normandie, la chambre régionale des comptes évalue ainsi à environ 2,5 M€ les compensations accordées en 2006-2007 pour corriger le surcoût des personnels absents et à 0,13 M€ pour la formation en 2007.

En Bretagne, la préfecture de région évalue à 0,755 M€ les crédits supplémentaires alloués en 2006 par l'Etat à la région en complément de la dotation de 1,8 M€ accordée pour compenser le transfert des agents non titulaires de droit public de l'éducation nationale et à 18 055 € les crédits supplémentaires alloués en supplément du transfert des crédits de suppléance de l'éducation nationale qui s'élevaient à plus de 1 M€.

Le ministère de l'éducation nationale a en outre procédé à certains correctifs pour atténuer les déséquilibres dans les académies considérées comme sous-dotées au moment des transferts. Il a ainsi, procédé à des rééquilibrages entre emplois administratifs et emplois TOS dans certaines académies, pris en compte 140 surnombres dans les arrêtés de transfert définitifs du 30 janvier 2006 (10 en Guyane, 60 à la Réunion, 20 à Nice, 10 à Strasbourg et 40 à Versailles) et assuré des compensations d'emplois en faveur de la Réunion et de la Guyane en LFI 2008.

Les incidences des transferts ont un impact fort sur le budget de l'Etat, mais également sur celui des collectivités territoriales.

La chambre régionale des comptes de Haute-Normandie⁴⁷, apporte un éclairage sur la nature de ces coûts pour la région qui seraient dus à sept éléments différents dont le principal demeure l'extension du régime indemnitaire régional au bénéfice de ces nouveaux agents.

47) Chambre régionale des comptes de Haute-Normandie : ROD région Haute-Normandie (juin 2009).

Le coût du transfert des TOS en Haute-Normandie

L'extension à cette nouvelle catégorie de fonctionnaires régionaux (847 au 1^{er} janvier 2008, et plus du double un an plus tard), d'un régime plus avantageux que celui servi aux anciens agents de l'éducation nationale et obligatoire au titre des avantages collectivement acquis, constitue de très loin la première source de surcoûts, non compensés, qui a une incidence sur le budget régional.

Dans le cas de la Haute-Normandie, on peut estimer à 4275 € par agent et par an (chiffre 2007) le surcoût résultant du versement de cet avantage collectivement acquis, somme à laquelle il faudrait ajouter près de 600€, au titre du régime indemnitaire. En année pleine, et en extrapolant le nombre d'agents ayant opté pour la titularisation dans la fonction publique territoriale, le surcoût non compensé pour la région pourrait atteindre plus de 10 millions d'euros.

Bien entendu, cette situation est contrastée sur l'ensemble du territoire, puisqu'elle dépend de la générosité du régime indemnitaire obligatoire en vigueur dans la collectivité (région ou département) d'accueil.

En dehors du régime indemnitaire, les six catégories de surcoûts non compensés identifiés, par la chambre régionale des comptes se décomposent ainsi : le coût des cotisations retraites (part patronale) des agents détachés qui est passé en 2007 de 33% à 39,5% ressortait à 314 000 € et il est porté en 2008 à 50% ; les surcoûts liés au développement de l'action sociale, qui comprend aussi bien le développement de prestations communes, le coût d'adhésion à un organisme mutualisateur et l'augmentation de la dotation à l'association du personnel (la région estime cette seule augmentation à 450 000 €) ; la mise en place de la formation, pourtant réalisée en commun avec les deux départements de l'Eure (27) et de la Seine-Maritime (76), dans le cadre d'actions menées en commun par les trois collectivités (estimation : 129 000 € en 2007); le coût de la médecine préventive évalué, en Haute-Normandie, à 75 € par agent soit un coût total de 145 956 € en 2007 ; les coûts occasionnés par le remplacement des personnels absents, qui résulte d'une action volontariste de la part de la région mais surtout beaucoup plus systématique qu'auparavant (remplacement immédiat contre remplacement au bout de deux semaines d'absence), ainsi que l'a souligné à la chambre régionale le recteur d'académie ; enfin les coûts d'organisation des concours, où il a été constaté que la compensation n'était pas totale.

B - Le secteur routier

Comme le ministère de l'éducation nationale, le ministère de l'équipement a été très concerné par le deuxième mouvement de décentralisation. La loi de 2004 a en effet transféré aux collectivités territoriales des domaines divers et traditionnels de son intervention : routes nationales d'intérêt local, aérodromes d'intérêt local, ports autonomes relevant de l'Etat, voies d'eau, « aides à la pierre », gestion du fonds de solidarité pour le logement, etc.

Parmi toutes ces décisions, une seule a eu un impact significatif sur l'effectif du personnel du ministère : il s'agit du transfert aux départements de près de 18 000 km de routes nationales d'intérêt local.

La loi du 13 août 2004 a organisé le transfert des services et du personnel simultanément avec les transferts de compétences correspondantes, ce qui, par comparaison avec le mouvement de décentralisation de 1982, a beaucoup accéléré la mise en œuvre concrète des transferts de service et de personnel.

Un décret du 4 janvier 2005 fournissait le cadre des conventions et fixait un délai de trois mois pour les signer. Toutefois, dans de nombreux départements, les conventions n'ont pas pu être conclues dans le délai prescrit. Faute d'accord, et comme pour les personnels du ministère de l'éducation nationale, il a été nécessaire de recourir à la procédure des arrêtés ministériels, après réunion des instances de conciliation.

Ont été ainsi transférés du ministère de l'équipement aux départements et aux régions 31 103 ETP, soit près d'un tiers des effectifs du ministère de l'équipement et plus du tiers du personnel des services déconcentrés, qui sont par voie de conséquence en cours de réorganisation (fusion des DDE et des DDA et fusion prévue des services régionaux dans le cadre de la RGPP).

La loi du 13 août 2004 a bien mieux distingué que les lois précédentes les modalités de transfert des compétences, des services et du personnel ainsi que la compensation financière du transfert des compétences et des services.

Dans ce contexte, le ministère de l'équipement a pris rapidement des dispositions plus claires. Il a ainsi organisé dans une période courte le transfert des services routiers en charge des routes départementales qui n'avaient pas été transférés lors du premier mouvement, le transfert des parties de services routiers consacrés aux routes nationales d'intérêt local, sur lesquelles le département venait d'acquérir automatiquement un droit, en raison du déclassement de ces axes routiers en routes départementales et le transfert de quelques parties de services correspondant aux autres compétences transférées.

Trois ans après le vote de la loi, l'essentiel des transferts de compétences et des services avait été réalisé, à l'exception des parcs de l'équipement pour lesquels il faudra attendre 2010 et dont l'impact financier n'est pas précisément évalué.

C - Les affaires sociales

1 - Au titre du RMI (loi du 18 décembre 2003)

Le transfert des agents de l'Etat au titre de la décentralisation du RMI et de la fin du copilotage des politiques d'insertion a été un sujet de controverses important. Elles se sont nouées non pas tant sur les principes applicables (valeur de la clause de sauvegarde) ou sur la définition exacte des périmètres de compétences concernées que du fait d'une lente et souvent informelle dégradation des moyens de l'Etat pour faire fonctionner ce dispositif avant comme après la décentralisation.

Le principe général posé par la loi instaure une clause de sauvegarde, mais limitée à un an dans son article 42 : « sous réserve que le nombre d'agents ne soit pas inférieur le 31 décembre 2003 à celui constaté le 31 décembre 2002 ». Ce délai jugé insuffisant a été porté, comme cela a été vu, à trois ans pour les transferts prévus par la loi du 14 août 2004.

Beaucoup de départements avaient cependant déjà progressivement substitué leurs agents à ceux de l'Etat pour maintenir le bon déroulement des procédures, par exemple assurer le secrétariat des instances locales d'insertion, même si elles étaient présidées au titre du copilotage par des représentants de l'Etat.

Ces situations, parfois informelles, ont brouillé les comptages comme aussi la difficulté pour les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) de déterminer précisément les tâches des agents dans un contexte de pénurie de personnel entraînant une certaine confusion dans l'affectation des emplois.

Les oppositions entre l'Etat et les collectivités ont été si vives et sur des bases souvent si peu transparentes qu'une mission conjointe de l'IGAS et l'IGA a été sollicitée, après une réunion tendue de la commission nationale de conciliation en juillet 2006 portant sur les effectifs des DDASS transférables, puis mise en place en février 2007.

627 emplois à temps plein (ETP) avaient été estimés comme devant être mis à disposition temporaire au titre du RMI, en attente du transfert définitif. Or l'investigation menée a fait ressortir une notable sous-évaluation, 95 emplois ayant « disparu » au cours de l'année 2003.

Les conclusions des inspections ont conduit les départements à demander d'ouvrir immédiatement et rétroactivement droit à compensation pour ces emplois, sans attendre la fin des périodes transitoires qui justifiaient, au titre de la loi de 2004, le report des compensations financières. Le ministère considérait pour sa part que les clauses de sauvegarde des deux lois étaient de nature identique et fondaient le report en fin de période sans effet rétroactif et est resté sur cette position. L'enjeu financier de 3 M€ par an ne justifiait peut-être pas un tel blocage qui retardait l'ensemble du processus de décentralisation du ministère des affaires sociales en raison du refus des collectivités d'accepter les projets d'arrêtés de mise à disposition.

En outre, depuis le transfert de compétence jusqu'au 1er juin 2007, 145 emplois étaient devenus vacants, représentant 4,2 M€ annuels. Il a été préconisé de la même façon que la compensation soit immédiate. La CCEC a récemment évoqué ce sujet pour demander la mise en place des crédits, ce que l'Etat a accepté, selon un rythme échelonné qui provoque de nouveau des protestations des départements.

Pour maintenir les conditions de bonne administration du RMI, qui nécessite une gestion régulière sous peine de pénaliser gravement un public défavorisé, les conseils généraux ont en tout état de cause effectué des recrutements immédiats dans une relative incertitude de la compensation à venir. La conclusion du rapport des inspections est sans équivoque : « Les collectivités doivent faire l'avance des recrutements rendus nécessaires par les postes non pourvus, disparus ou vacants, particulièrement nombreux. La perte de mémoire dans les administrations et la nécessité pour les ministères sociaux de traiter la question financière sans oublier la dette qui s'accroît d'année en année, confortent la recommandation d'un règlement rapide. »

On mesure dans un tel dossier, modeste au regard des effectifs, mais important par l'enjeu politique, combien une mauvaise appréciation initiale des niveaux de transferts, quelles qu'en soient les causes, conduit

à un blocage du processus de décentralisation, qui prend alors un retard tel que la conduite des politiques décentralisées peut en être altérée.

Au vu de la maîtrise du processus et des difficultés surmontées par les autres ministères qui ont supporté pourtant des transferts d'agents plus conséquents, le pilotage du transfert de ses agents par le ministère des affaires sociales apparaît peu efficace et marqué par de très fortes réticences.

2 - La mauvaise gestion des transferts de personnel des maisons départementales des personnes handicapées

La création, pour la mise en œuvre de la prestation de compensation du handicap, des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) a concerné trois ministères (affaires sociales, travail et éducation nationale) dont les personnels avaient vocation à rejoindre une nouvelle institution décentralisée, qui bénéficie de la personnalité juridique en tant que groupement d'intérêt public (GIP) et est placée sous la présidence du président du conseil général qui en nomme le directeur.

Ces maisons ont pour mission d'assurer l'accueil et l'information la plus polyvalente des personnes handicapées et d'instruire les dossiers de PCH. Elles se substituent selon la loi du 11 février 2005 aux anciennes instances (commission technique d'orientation et de reclassement professionnelle - COTOREP - impliquant les services des ministères des affaires sociales et du travail et commission départementale d'éducation spéciale - CDES - impliquant les services de l'éducation nationale). Le statut de GIP est destiné à permettre de réunir d'autres moyens provenant d'organismes de sécurité sociale ou du monde associatif. Cette configuration institutionnelle n'a toutefois pas facilité le processus de transfert des agents de l'Etat consacrés à ces missions et issus de trois ministères au sein de cette nouvelle structure sous l'égide effective du département.

Une circulaire interministérielle de juin 2005 fixait le cadre des transferts de moyens. Pour les personnels, elle rappelait que la loi prévoit que le régime de transfert est celui de la mise à disposition de droit commun par les parties constitutives du GIP. Ce régime dérogeait donc aux règles générales prévues dans tous les autres cas de décentralisation.

La mise en place des maisons départementales pour les personnes handicapées s'est révélée de ce fait même très instable et onéreuse.

Face à une grande défiance des personnels des COTOREP vis-à-vis d'une structure singulière et eu égard aux règles de la mise à disposition qui est fondée sur le volontariat, le cadre défini par le

ministère va très vite se déliter, gênant les transferts et la mise en place des maisons départementales pour les personnes handicapées.

Les instructions ministérielles ou les réponses apportées au personnel en décembre 2005 émanant du ministère ou de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie n'étaient pas de nature à stabiliser ou faciliter le dispositif décentralisé. Les agents se voyaient reconnaître en effet un droit de retour illimité dans le temps, en surnombre, dans leur administration d'origine et sans avoir besoin de motiver leur choix.

Le cadre juridique de la mise à disposition n'impliquait pas à l'évidence d'aller aussi loin dans le renoncement à maîtriser les conditions durables du transfert. Les garanties pour rassurer les personnels étaient disproportionnées face au risque, avéré ultérieurement, de rendre le système instable. Les conséquences budgétaires de telles dispositions semblent avoir été totalement oubliées, ouvrant la voie à des sureffectifs locaux combinés avec des compensations financières importantes pour combler les postes abandonnés.

De plus, le ministère des affaires sociales avait pris l'engagement fin 2005 d'accorder une indemnité exceptionnelle aux agents qui accepteraient la mise à disposition. Cette prime devait être versée en 2006 par les GIP qui n'étaient pas encore constitués et dont l'autonomie de gestion était ignorée. Ainsi cette promesse était faite pour compte de tiers, sans tenir compte des agents et personnels de cette structure ayant d'autres origines ou statuts.

L'objectif de très court terme de réussir la mise en place immédiate des maisons départementales pour les personnes handicapées, quel que soit le niveau des concessions vis-à-vis du personnel et leurs conséquences, a manifestement prévalu sur la définition d'un système équilibré et pérenne, comme le constate un rapport du 15 janvier 2007 conjoint au ministère et à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie : « les modalités de mise à disposition des personnels de l'Etat rendent le dispositif actuel structurellement instable (...). De manière unanime, le constat dressé est très sombre, en raison d'absence de leviers d'action en cas de refus ou de demande de retour, créant une instabilité préjudiciable au bon fonctionnement des maisons départementales pour les personnes handicapées ».

En octobre 2008, le rapport publié par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie sur les maisons départementales pour les personnes handicapées décrit une situation inchangée ; « on note une nouvelle fois la précarité de certains postes, en raison de l'absence de toutes les mises à disposition initialement prévues ... et le manque de

moyens en personnel, venant souvent d'agents de l'Etat qui avaient à la fois la mémoire et les compétences techniques ».

En effet le problème n'est pas uniquement quantitatif car l'expérience des personnels de l'Etat, qui assuraient depuis longtemps la gestion des COTOREP, manque à la nouvelle structure : elle a reçu une mission quasi identique avec l'ambition, en outre, de rattraper les retards accumulés, tout en mettant en place une nouvelle prestation en prolongement des anciennes. Mais les agents expérimentés sont restés ou retournés dans une administration d'Etat qui a perdu cette responsabilité et font défaut là où on a besoin d'eux. Le principe rarement contesté selon lequel les personnels suivent les compétences n'a pas été respecté au détriment de la mission de service public.

La situation des maisons départementales pour les personnes handicapées est très contrastée. Une seule fonctionne sans mise à disposition. Hormis celle-ci, toutes avaient fin 2007 au moins un cinquième des effectifs mis à disposition par l'Etat et deux tiers d'entre elles plus de 50% de leur effectif mis à disposition, selon la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Malgré un récolement imparfait, on estime à 70 à 80 % seulement les agents de l'Etat concernés qui avaient rejoint les maisons départementales pour les personnes handicapées au 1er semestre 2006.

La conséquence de ces situations a été la création d'emplois. La caisse nationale de solidarité pour l'autonomie note ainsi en octobre 2008 qu'« à cause des et malgré les difficultés rencontrées avec les mises à disposition de l'Etat, les maisons départementales pour les personnes handicapées ont recruté un assez grand nombre d'agents soit directement, soit (dans la majorité des cas) par les biais des conseils généraux qui les affectent à la maison départementale ».

Au total, le nombre d'agents a globalement augmenté de 50 % en deux ans de fonctionnement, ce qui n'est pas imputable au seul comblement des carences de postes, puisque les maisons départementales pour les personnes handicapées ont dû rattraper les retards des instances précédentes et mettre en œuvre la nouvelle loi. Cependant l'instabilité des transferts a beaucoup contribué à ces recrutements pour stabiliser le dispositif et mettre en œuvre la PCH dans des conditions satisfaisantes, responsabilité qui relevait des conseils généraux.

Fin 2007, l'Etat évaluait le coût annuel de la compensation des refus de mise à disposition à 9 M€, somme qui doit être complétée de façon symétrique par les salaires à charge de l'Etat pour des agents ayant pourtant perdu leur affectation initiale et pouvant ainsi être en surnombre.

En outre, les conditions de prise en charge de ces compensations ne sont pas définies clairement entre le ministère des affaires sociales et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. L'Etat a accordé des dotations exceptionnelles aux maisons départementales pour les personnes handicapées, mais a aussi basculé le financement de certaines catégories d'emplois vers la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (les personnels vacataires à partir de 2007 par exemple).

En effet, pour faire face à la difficile situation des GIP, l'Etat a décidé d'accorder des dotations exceptionnelles qui complètent une dotation initiale dite d'installation de 50 M€. En 2006, une aide exceptionnelle de 16 M€ a été attribuée, elle-même abondée de 4 M€ supplémentaires, répartis, après une mission d'investigation de l'inspection générale des affaires sociales, « en fonction des difficultés des situations locales pour faciliter le traitement des stocks de données en instance dans les ex-COTOREP et régler les situations liées aux mises à disposition non effectuées ». Fin 2007, en provision pour l'exercice 2008, une nouvelle aide exceptionnelle a été apportée pour faire face aux postes manquants. Une nouvelle dotation a été versée fin 2008.

Le choix d'un processus ambigu, entre création d'une nouvelle entité publique et décentralisation classique au bénéfice d'une collectivité territoriale, a entraîné un tâtonnement quant aux conditions de transfert de ses agents, qui in fine nuit à la solidité et à l'efficacité de la réforme.

L'Etat essaye ainsi depuis 2005 de réparer les conséquences d'arbitrages initiaux malheureux sans arriver à stabiliser le dispositif et au risque de mettre en cause sa pérennité.

Caractérisées par une forte dynamique de l'emploi public, les trois décennies où la France a expérimenté son propre modèle de décentralisation ont vu naître, se structurer et se développer quantitativement et qualitativement, une nouvelle fonction publique dédiée aux collectivités territoriales, sans que le nombre d'agents de l'Etat ne diminue corrélativement pour autant.

L'examen des conditions dans lesquelles les personnels de l'Etat ont fait l'objet de transferts en direction de la fonction publique territoriale à l'occasion de vagues successives de transferts de compétences illustre les mesures disparates et coûteuses et la multiplication des compromis statutaires aux conséquences mal mesurées.

Seule la crise actuelle des finances publiques a accéléré une prise de conscience faisant de la réduction de la fonction publique d'Etat un impératif politique tout autant qu'une nécessité de gestion.

Chapitre IV

Une adaptation tardive de l'Etat à l'organisation décentralisée de la République

Le processus de décentralisation a un impact certain sur les administrations d'Etat, tant au niveau central que territorial, en raison même de l'importance des transferts de compétences et de personnel qu'il opère. Ceci conduit naturellement à poser la question de la manière dont l'Etat entreprend la réorganisation de ses services qui s'inscrit dans un projet plus vaste de modernisation.

Encore convient-il que ce dernier, qui se définit depuis longtemps comme « stratège », ait une vision claire et cohérente de sa propre restructuration.

Dès les premières décentralisations de 1982 et 1983, la réorganisation de l'Etat central et la déconcentration des administrations ont été présentées comme un corollaire indispensable à la décentralisation, « tant il est apparu nécessaire de rapprocher le plus souvent possible la prise de décision de son point d'application, que celui-ci relève de l'Etat ou des collectivités territoriales »⁴⁸. La

48) Cour des comptes RPT « La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat » (novembre 2003).

déconcentration est apparue de plus comme un enjeu politique, permettant de rétablir, en renforçant les pouvoirs des représentants territoriaux de l'Etat face aux nouveaux exécutifs, un équilibre institutionnel local.

Le bilan de cette première période de réorganisation de l'Etat territorial est mitigé. Il a fallu attendre près de dix ans pour qu'une première adaptation de l'administration déconcentrée soit enfin envisagée dans le cadre de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et du décret du 1^{er} juillet 1992 portant « charte de la déconcentration » dont l'article 2 précise que « sont confiées aux administrations centrales et aux services à compétence nationale les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial. Les autres missions, et notamment celles qui intéressent les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, sont confiées aux services déconcentrés (...) ».

I - Un Etat réorganisé tardivement

Plus qu'une volonté de réorganisation des services de l'Etat pour accompagner la nouvelle organisation décentralisée, s'est affirmée à cette occasion la recherche d'une consécration de différentes réformes esquissées précédemment.

De façon parfois désordonnée au plan interministériel, certains services déconcentrés ont été profondément et rapidement remodelés alors que d'autres ont souffert d'un lent dépérissement en l'absence de perspectives. Il en a été de même pour les administrations centrales qui ont été réorganisées de manière très inégale.

Ce n'est que tardivement avec le lancement en 2007-2008 de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) que l'Etat s'est engagé dans un profond mouvement de réforme et de clarification de ses structures.

A - Des réformes hésitantes

L'adaptation de l'administration territoriale de l'Etat à la nouvelle vague de décentralisation s'est inscrite dans un premier temps dans le prolongement des orientations arrêtées par le comité interministériel de réforme de l'Etat du 13 juillet 1999 de ne pas restructurer les services déconcentrés, mais de rechercher une recomposition plus douce à travers des coopérations fonctionnelles encadrées par des stratégies de l'Etat concertées au plan local.

La définition d'un projet d'action stratégique de l'Etat (PASE) en constitue l'instrument essentiel. Lancé en 2002, il a été ainsi décliné aux niveaux locaux en PASER (régional) et PASED (départemental) par une circulaire du 13 mai 2004. L'ambition de ces documents, qui ont demandé un important travail de concertation interne à l'administration d'Etat sous l'autorité des préfets, était de « donner une feuille de route à l'ensemble des services déconcentrés » et de les faire travailler conjointement par grandes orientations avec objectifs et indicateurs de performance ». Ces documents, une fois arbitrés, ont été communiqués aux acteurs locaux.

Parallèlement, le ministère de l'intérieur engageait une réflexion interne aux préfetures, pour l'élaboration d'une directive nationale d'orientation (DNO) des préfetures, conformément à une circulaire du Premier ministre du 8 janvier 2001. Après plus d'un an d'échanges entre le ministère et ses échelons déconcentrés, la DNO de juillet 2004 définissait à l'horizon de 2015 les perspectives d'évolution des missions des préfetures et de leur organisation.

Un rapport d'information de l'Assemblée nationale soulignait en février 2006 cette « *profusion de cadres stratégiques* » et relevait que « *tous ces sigles qui pourraient paraître ésotériques recouvrent une même volonté, celle de clarifier les missions qui incombent à l'Etat...le Gouvernement ayant renoncé à la réorganisation structurelle, préférant cette voie moins risquée* »⁴⁹.

Cette longue phase de réflexion a oscillé entre une vision parfois abstraite du travail des services et un catalogue de dossiers opérationnels à traiter. Elle a néanmoins préparé l'émergence d'une nouvelle méthode de travail de l'administration déconcentrée, plus interministérielle. Restée peu concrète pour les élus et les citoyens, elle a souffert du manque de

49) Rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale du 22 février 2006 sur l'équilibre territorial des pouvoirs.

latitude institutionnelle ou de moyens budgétaires accordés aux préfets pour matérialiser certains axes de réorganisation.

Cependant, les pouvoirs publics se sont inspirés de ces efforts préalables de rationalisation menés sur le terrain pour les méthodes de l'administration territoriale. Pour autant, l'orientation est demeurée identique : privilégier la coopération des services autour d'objectifs partagés, sans pour autant réformer en profondeur leur organisation même.

1 - Une organisation régionale en pôles

La notion de pôles de compétences, déjà en germe dans les projets stratégiques précédents, est reconnue au niveau régional par le décret du 29 avril 2004 et celui du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat, accompagné d'une circulaire du Premier ministre du 19 octobre 2004. L'administration régionale de l'Etat est ainsi organisée en huit pôles, composés à chaque fois de plusieurs services régionaux. Certains services ne sont pas incorporés d'emblée à des pôles, mais peuvent y être associés (services pénitentiaires, protection judiciaire de la jeunesse). D'autres maintiennent leur existence propre, pourtant menacée (jeunesse et sports).

Un effort timide de réforme structurelle est parallèlement tenté. Des expérimentations sont engagées pour rapprocher en une entité unique les directions régionales de l'environnement et de l'industrie d'une part, les directions du travail, de l'industrie et de certains services des trésoreries générales d'autre part.

2 - Une approche départementale à la fois plus floue et plus ambitieuse

Ne voulant pas décliner la notion des pôles, le gouvernement propose une « boîte à outils » aux préfets de départements, reconnaissant implicitement par là même une diversité possible de l'organisation territoriale de l'Etat.

Une circulaire du 16 novembre 2004 prévoit ainsi l'élaboration par les préfets d'un projet de réorganisation des services avant le 31 décembre 2005, avec évocation en annexe des configurations possibles : délégations interservices et missions interservices pour les politiques interministérielles, rapprochement des directions de l'agriculture et de l'équipement et des directions des affaires sociales et du travail, rapprochement de certains services de ceux de la préfecture ou rattachement directement à des pôles régionaux pour d'autres.

Pour ouverte qu'elle se veuille dans sa démarche, cette circulaire incite à examiner les voies citées comme autant de possibilités de réformes concrètes. Une circulaire du 28 juillet 2005, puis une autre du 2 janvier 2006 amorcent les premières expérimentations, notamment le rapprochement des directions départementales de l'agriculture et de l'équipement.

Ce processus reflète une permanente hésitation face à la réforme structurelle de l'organisation déconcentrée de l'Etat, qui tranche avec la vigueur et la rapidité du processus de décentralisation.

Alors que les transferts de compétences sont rapidement mis en place, en général au 1er janvier suivant l'adoption des textes, et que dès lors dans le cadre de la phase transitoire qui s'engage les services de l'Etat sont aussitôt privés de leurs anciennes prérogatives et moyens, l'adaptation de ces derniers est pour le moins longue, incertaine, et inégale.

B - Une démarche de réorganisation partielle et désordonnée

Du fait même de ce défaut d'un pilotage interministériel ferme, les administrations déconcentrées ont été remodelées de façon très contrastée comme l'illustrent les exemples suivants.

1 - Une réorganisation autonome et rapide des services de l'Equipement au niveau interdépartemental

A la suite de l'adoption de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le ministère de l'équipement a décidé la création de nouveaux services routiers pour assurer une exploitation unifiée sur des zones géographiques suffisamment étendues du nouveau réseau national, organisé par itinéraires, ainsi qu'une fonction de maîtrise d'œuvre. Onze directions interdépartementales de routes (DIR) couvrant le territoire national ont été ainsi créées en 2006. En parallèle, ont été mis en place dans chaque direction régionale de l'équipement des services de maîtrise d'ouvrage du réseau.

Cette réorganisation tire la conséquence de la décentralisation qui a en effet transféré aux départements les services mobilisables par les conseils généraux pour l'entretien des routes départementales ainsi que des deux tiers des routes nationales et des services qui en assurent la gestion.

Si l'opportunité d'une restructuration ne faisait aucun doute, les décisions ainsi prises ont conduit à créer de nouvelles structures interdépartementales qui ne coïncident pas avec le ressort des préfectures de régions et échappent ainsi au mouvement général de régionalisation mis en place par l'Etat. En outre, le maintien du directeur départemental de l'équipement comme conseiller du préfet de département en cas de crise routière départementale ne simplifie pas la compréhension et le fonctionnement du nouveau dispositif, par ailleurs à l'origine de divers surcoûts comme analysé en troisième partie.

2 - Le lent dépérissement des directions départementales des affaires sanitaires et sociales

Les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) ont connu un évidement continu de leurs compétences depuis la première décentralisation qui a transféré à l'autorité effective du président du conseil général les compétences sociales du département exercées auparavant en son nom par cette administration d'Etat.

La loi instaurant le RMI a partagé par la suite la responsabilité de l'insertion entre le conseil général et l'Etat dans un contexte de montée en puissance des collectivités dans le champ de la lutte contre l'exclusion. La création des agences régionales de l'hospitalisation en 1996 a amputé les compétences des DDASS dans le champ sanitaire. Enfin, les lois relatives aux personnes âgées dépendantes et aux personnes handicapées, ainsi que le transfert de l'ensemble du dispositif RMI aux départements, ont parachevé le processus de réduction progressive des attributions de cette direction déconcentrée.

Ce désengagement n'a pas pour autant empêché l'Etat, comme les travaux de la Cour⁵⁰ le soulignent, de continuer à confier à ces services des tâches nombreuses et lourdes de coordination et d'acteur opérationnel de terrain, en tant notamment que généralistes de l'action et de l'urgence.

L'évolution des effectifs des services déconcentrés en charge de l'action sociale est révélatrice de cette contradiction. Ils ont très fortement diminué sur la période 1984-2003, d'environ 83 %, puis, à la suite des lois de décentralisation de 2003-2004, de 31 %. Or, comme l'audit de modernisation sur l'impact de la décentralisation dans ce domaine le montre, cette dernière baisse d'effectifs ne s'est pas accompagnée d'une

50) RPT 2009 L'évolution des effectifs de l'Etat face à la décentralisation et à la déconcentration.

modification volontariste de leur structure pour privilégier les fonctions de veille, de contrôle et d'évaluation.

Malgré de nombreux audits, aucun arbitrage n'est en effet intervenu pour préciser la réorganisation et la redéfinition des missions. Seules quelques expérimentations ont été engagées et n'ont pas été généralisées : regroupement en entités uniques des directions régionales et départementales du département chef-lieu de région, mutualisation et répartition des tâches au niveau régional pour renforcer certaines DDASS de petits départements.

La combinaison de la baisse quantitative des effectifs, de l'absence de leur redéploiement qualitatif fondé sur une redéfinition des missions et enfin des transferts récurrents de personnel en fonction de la succession des lois de décentralisation a fini par transformer les DDASS en ensembles sans moyens.

A la différence d'autres ministères qui ont su anticiper ou accompagner avec une certaine réactivité les changements obligés par la décentralisation, parfois au risque de brouiller la lisibilité d'une réforme d'ensemble de l'organisation de l'Etat, le ministère des affaires sociales paraît avoir été en permanence débordé et immobile face au double mouvement, certes contradictoire, auquel il était soumis, de perte de compétences et d'accroissement de ses interventions..

La multiplicité des rattachements ministériels et leur brièveté selon des configurations gouvernementales changeantes ne pouvaient faciliter au demeurant une réorganisation qui demande des autorités centrales fortes et stables, ce qui était le cas en revanche pour d'autres ministères comme ceux en charge de l'équipement ou de l'agriculture. Il en est résulté une absence de pilotage national et l'incapacité de donner à ces services les objectifs et les moyens adaptés à une mission à redéfinir.

C - L'affirmation récente de la prééminence du niveau régional

La Cour, à la suite d'une enquête sur le rôle des préfets dans la préparation et l'exécution des budgets de l'Etat de 2006 et 2007, avait rappelé dans un référé adressé au Premier ministre et aux ministres concernés la nécessité d'une réforme en profondeur : « L'ambition de transformer la carte territoriale de l'Etat pour faire prévaloir l'autorité hiérarchique des préfets de région et restructurer les services déconcentrés est publique et périodiquement réaffirmée depuis des lustres. Elle n'a été conduite qu'incidemment ».

Des évolutions récentes sont intervenues à cet égard.

1 - La région retenue comme niveau d'organisation de l'Etat déconcentré

La nécessité de resserrer l'organisation de l'Etat dans le contexte de la décentralisation n'est pas seulement celle d'une rationalisation de ses services. Elle est aussi de les intégrer mieux dans une hiérarchie fonctionnelle et géographique claire et cohérente, de la région au département.

La loi du 13 août 2004, dans son article 131, avait entendu affirmer cette démarche en prévoyant que « le préfet de région anime et coordonne l'action des préfets des départements de la région ». Elle énumère toutes les politiques de l'Etat qui relèvent de son autorité et précise que dans ces domaines « les préfets de département prennent des décisions conformes aux orientations fixées par le préfet de région ». Les décrets de 2004 portant sur la réforme de l'administration déconcentrée concrétisent ce mouvement, l'article 3 du décret du 29 avril 2004 disposant que « le préfet de région détermine les orientations nécessaires à la mise en œuvre des politiques nationales et il les notifie aux préfets de départements qui s'y conforment. »

Pour autant, force est de constater que ces textes sont restés largement privés de portée en l'absence d'une réorganisation volontariste en parallèle des services déconcentrés.

2-La RGPP, accélérateur de réforme

La revue générale des politiques publiques a très fortement accéléré la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat, en passant d'une méthode progressive fondée sur la coopération entre services à une restructuration effective et globale de ces services territoriaux.

Des circulaires du Premier ministre de juillet et décembre 2008 ont engagé en effet une complète refonte des services déconcentrés en affirmant très clairement le principe de prééminence de l'échelon régional, désigné comme « niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques ».

L'organisation régionale, homogène car constituant la nouvelle armature de l'Etat, reposera désormais sur huit structures regroupant les anciennes directions, y compris le rectorat, la direction régionale des finances et l'agence régionale de santé. L'organisation départementale en revanche, sera, dans une logique différente, modulée selon l'importance démographique du département sur la base de deux ou trois directions départementales (population et/ou cohésion sociale et territoires), aux

côtés de l'inspection d'académie, de la direction départementale des finances publiques et des services de sécurité. L'objectif de « la mutualisation départementale des fonctions support permettant d'alléger les moyens et de développer des fonctions opérationnelles » est par ailleurs fortement rappelé.

La centralisation de la conduite des politiques publiques au niveau régional, le droit d'évocation donné au préfet de région, son autorité hiérarchique affirmée sur les préfets de département, le poids des services dont il dispose et sa maîtrise des budgets déconcentrés en font désormais ainsi l'interlocuteur majeur des grandes collectivités territoriales, quel que soit leur échelon, y compris notamment les départements qui pour la mise en œuvre souvent conjointe avec l'Etat de diverses politiques publiques ne nouaient en général pas le dialogue à ce niveau. Même s'il est insisté sur le fait que le préfet de département reste l'interlocuteur privilégié des élus territoriaux, de nouvelles pratiques de concertation ne manqueront pas en effet de se faire jour.

C'est donc une reconfiguration extrêmement profonde qui s'affirme ainsi cinq ans après l'« acte II » de la décentralisation et marque l'aboutissement d'un processus très précautionneux et hésitant de réforme de l'administration déconcentrée de l'Etat.

D- L'insuffisante réorganisation des administrations centrales

Sans méconnaître l'imbrication fréquente des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui requiert le maintien de moyens de pilotage et d'animation, ni l'absolue nécessité de conserver une administration apte à préparer les textes législatifs et réglementaires indispensables à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques, à en contrôler le respect et à en évaluer les effets, ni le besoin de disposer d'outils de suivi au niveau national, force est de constater que certaines administrations centrales, particulièrement touchées par les vagues successives de décentralisation, sont restées relativement figées en dépit de l'ampleur de ce mouvement.

Certains ministères ont profondément modifié leur organisation interne et l'impact de la décentralisation qui n'était qu'un élément parmi d'autres a été pris en compte. L'enquête récente de la Cour sur les effets de la décentralisation sur l'administration du ministère en charge de l'équipement fait ressortir que, si la réorganisation de 2007 a visé avant tout à tirer les conséquences de la LOLF et de la privatisation autoroutière, le transfert du réseau routier national et des grands équipements de rang régional a été pris en compte dans la disparition de

la direction générale des routes et la création d'une direction générale des infrastructures de transports et de la mer, comme par la redéfinition du rôle de l'administration centrale dans le pilotage des services déconcentrés.

Dans d'autres cas, et alors même que des ministères voient leurs compétences profondément modifiées par la décentralisation, la réactivité n'a pas été à la hauteur des enjeux, qu'il s'agisse de la redéfinition des missions, de l'ajustement des effectifs ou de la reconfiguration des structures.

Il en a été ainsi en particulier dans le domaine de l'action sociale. Les effectifs de l'administration centrale en charge de ce secteur ont augmenté entre 1985 et 2006 de 21 %. Certes une légère inflexion se note à partir de 2003, mais cette baisse, de l'ordre de 6 % en fin de période, a été trop faible pour compenser la création de postes au sein de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, qui pourtant reprenait une partie des compétences de la direction générale de l'action sociale (DGAS). Ainsi l'effectif global des administrations centrales en charge de l'action sociale a-t-il crû de 23 % sur la période 2003-2006, alors que durant la même période le personnel des services déconcentrés diminuait au même rythme.

La DGAS notamment n'a fait l'objet d'aucune réorganisation après les transferts de compétences opérés par les lois de 2002 (création de l'APA), de 2003 (transfert du RMI) et de 2005 (création de la PCH), ainsi que par les lois de 2004 créant un nouvel opérateur (la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) et réaffirmant la place centrale des départements dans ces domaines.

Pendant cette période, les administrations sociales, et la DGAS en particulier, ont certes eu à faire face, à un rythme très soutenu, à des modifications législatives et réglementaires, y compris dans le champ décentralisé. Si ces justifications peuvent être entendues, corroborant le sentiment de brouillage dans la répartition des compétences, on comprend cependant que les élus et les citoyens restent très dubitatifs face à des administrations centrales qui conservent voire accroissent leurs moyens et ne revoient pas leur organisation alors qu'elles perdent une part considérable de leur activité et de leur réseau territorial.

A cet égard, le projet récent de transformation de la DGAS en direction générale de la cohésion sociale, recentrée sur le pilotage des politiques sociales, l'animation des opérateurs du ministère et le soutien aux collectivités, et n'exerçant plus de responsabilité de gestion, semble, tardivement, mais complètement, tirer enfin toutes les conséquences de l'incidence de la décentralisation sur cette administration.

II - Un Etat insuffisamment informé sur les résultats des politiques transférées

L'article 130 de la loi du 13 août 2004 complète de façon succincte l'article de la loi du 7 janvier 1983, qui créait l'obligation de poursuivre l'établissement des statistiques liées à l'exercice des compétences décentralisées. Il précise seulement que les collectivités devront transmettre à l'Etat des informations en vue d'enquêtes statistiques d'intérêt général et que l'Etat mettra en retour à leur disposition les résultats de l'exploitation de ces données.

Il est clair que l'esprit de tels textes tourne le dos à un ou des systèmes d'informations partagés qui avaient été initialement envisagés. Ils n'organisent pas non plus un dispositif général et systématique d'informations mais renvoient de facto à chaque texte de décentralisation qui prévoira ou pas, dans son domaine particulier, son propre système de recueil et de suivi de l'information.

Pourtant, la mise en place de tels systèmes d'informations entre les acteurs locaux et centraux faisait partie des priorités du conseil national de l'information statistique pour la période 2004-2008. Des progrès ont été réalisés en ce sens. « Cependant, les objectifs en la matière sont encore loin d'être atteints. Plusieurs ministères, instituts ou organismes sociaux ont effectivement mis en place des systèmes d'information accessibles au plus grand nombre, reposant sur des informations calibrées. Néanmoins, ces réalisations demeurent souvent autarciques et mal reliées entre elles »⁵¹.

De plus les données transitent souvent par des organismes ad hoc (observatoires) auxquels les collectivités acceptent de participer de façon plus ou moins engagée, ce qui contribue à un éclatement et une prolifération des structures en charge de l'information statistique. Ce point est particulièrement vrai dans le secteur social et dans celui du logement.

51) Compte-rendu des rencontres du CNIS du 19 septembre 2008

A - Un outil statistique faible

1 - Un manque de connaissance statistique des politiques sociales décentralisées

L'IGAS dans son rapport annuel 2007-2008 évoque une « lacune qui trouve son explication dans l'inadaptation du système actuel de remontée d'informations et de partage de données, malgré les efforts de mutualisation réalisés dans certains domaines ». Il est noté que les obligations réciproques sont imparfaitement définies et déséquilibrées. Si les collectivités doivent délivrer des flux d'informations agrégeables, l'Etat peut ne fournir que des informations statistiques calibrées, qui n'ont que peu d'intérêt pour les collectivités. Il est observé également que ces obligations légales réciproques sont en fait peu respectées.

En ce qui concerne le logement des sans abri⁵² par exemple, un comité d'experts du conseil de l'Europe a même aggravé le constat. « Les carences du système français en termes de collecte de données concernant les besoins des centres d'hébergement et foyers d'accueil (...) sont une faille fondamentale qui empêche les autorités de déterminer l'adéquation des mesures prises pour réduire le phénomène des sans abris ».

Dans le domaine de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées, les obligations de bilan posées par l'article 15 de la loi du 20 juillet 2001 ne sont pas remplies ; le rapport sur la mise en œuvre de la prestation APA qui devait informer le Parlement « au plus tard le 30 juin 2003 » n'a toujours pas été présenté.

En outre, la remontée de l'information est verticale et spécialisée, excluant souvent le niveau déconcentré de l'Etat, surtout départemental. Ainsi, dans les domaines de l'action sociale ou de la lutte contre les exclusions, pour lesquels les préfectures de département sont fortement sollicitées par l'échelon central, l'information fait souvent défaut sans que le représentant de l'Etat ait des moyens autres que les bonnes relations avec les collectivités pour actualiser les données de publications officielles décalées dans le temps.

52) Cour des comptes juin 2008 RPT Logement des sans abris

2 - Des défaillances d'information aux conséquences opérationnelles

a) La faiblesse statistique pour l'élaboration des schémas régionaux des formations sociales

Le schéma national devait constituer « le cadre de référence » pour l'élaboration de schémas régionaux des formations sociales, arrêtés par les préfets de régions et organisant « les relations de l'Etat avec les personnes morales gestionnaires d'établissements de formation ».

En pratique, les schémas régionaux qui ont été élaborés s'apparentent davantage à des états des lieux ou à des bilans qu'à des schémas d'orientation. Leur élaboration a pâti de la faiblesse des études statistiques disponibles sur le marché de l'emploi des travailleurs sociaux dans les régions. La quasi-totalité des DRASS interrogées ont mentionné les limites des données de l'INSEE ou de l'ANPE en la matière. Il ne leur est pas possible aujourd'hui d'identifier correctement les besoins du secteur afin d'ajuster l'effort de formation. Seules des enquêtes auprès des employeurs ont permis, par extrapolation, à partir des emplois recensés, de dégager des tendances pour les besoins en emplois et en qualifications, filière par filière.

Certaines directions régionales devaient encore utiliser en 2005 des recensements remontant à 1997 et non actualisés. D'autres font état de l'absence de tout recensement des emplois.

Le plus contestable est peut-être que la charge de l'évaluation des emplois -et donc des besoins- repose largement sur les prestataires que sont les instituts de formation, qui deviennent de ce fait juge et partie.

b) Les défauts du pilotage de la formation professionnelle

Le rapport de la Cour sur la formation professionnelle tout au long de la vie de 2008⁵³ déplorait la grande faiblesse de la coordination entre les acteurs concernés, la quasi-absence de contacts entre les conseils régionaux et les partenaires sociaux gestionnaires de la formation continue et l'absence d'instrument financier qui pourrait mobiliser les acteurs autour d'objectifs communs.

53) Rapport public thématique « La Formation professionnelle tout au long de la vie » (octobre 2008)

Circonstance aggravante, elle constatait que les travaux d'évaluation sont rendus impossibles par l'éclatement des sources statistiques et la faiblesse des moyens consacrés à cette fonction. Trois ans après sa mise en place, le Conseil national de la formation tout au long de la vie n'a toujours pas réussi à établir un compte économique de la formation professionnelle.

Dans ces conditions, la formation professionnelle voit se juxtaposer des politiques et des instruments séparés et spécialisés par public, ce qui rend impossible la mise en œuvre d'une véritable politique de formation tout au long de la vie. Les principales victimes de cette situation sont ceux qui, peu ou pas formés durant leur scolarité, ne se voient à aucun moment offrir une « seconde chance » : bien au contraire, le système de formation continue favorise ceux qui sont déjà les mieux formés. Les propositions faites par le rapport thématique précité de la Cour des comptes visent à mettre le système en état de se concentrer sur des publics prioritaires, au moyen d'instruments financiers régionaux cogérés – sur une base contractuelle - par l'Etat, les régions et les partenaires sociaux.

B - Une carence des dispositifs d'évaluation partagés

C'est la faiblesse des systèmes d'évaluation conjointe, à partir des défaillances d'un système d'informations partagées, qui rend souvent difficile, voire impossible, une appréciation non polémique - et non instrumentalisée, car centrée uniquement sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités - des conséquences globales de la décentralisation.

Même dans les domaines les plus anciennement décentralisés comme l'aide sociale à l'enfance, la carence d'un appareil conjoint d'évaluation empêche d'apprécier si « au-delà du simple transfert de missions auparavant exercées par l'Etat, les collectivités territoriales se sont effectivement engagées dans une amélioration de leurs modes de gestion et avec quels résultats, et plus encore à mesurer l'impact de la décentralisation sur la situation des bénéficiaires »⁵⁴.

La Cour a pour sa part essayé de remédier à cette carence par des investigations nationales sur les politiques décentralisées et les gestions publiques partagées par des enquêtes conjointes, sur la base d'une trame nationale uniforme, de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. Ces enquêtes ont permis de porter une appréciation

54) Rapport de l'IGAS 2007/2008 sur les politiques sociales décentralisées déjà cité.

d'ensemble sur le processus de décentralisation de certains secteurs (le développement économique et la formation professionnelle), sur la conduite de politiques sociales (logement des personnes sans domicile fixe), sur la gestion publique (évolution des effectifs de certains ministères au regard de la décentralisation, concours financiers aux collectivités territoriales), sur la protection de l'enfance et la gestion prévisionnelle des effectifs des collectivités territoriales ; d'autres en cours portent sur la décentralisation des routes ou la gestion du RMI.

Certains rapports ont mis fortement en exergue les conséquences de l'absence de diagnostics et d'évaluation partagés. Il en est ainsi pour le suivi des établissements sociaux et médico-sociaux qui nécessiterait de voir des référentiels de qualité adoptés et reconnus par l'Etat et les collectivités de façon plus explicite et générale. De même la cohérence des aides aux petites et moyennes entreprises, pour lesquelles la multiplicité des interventions des collectivités territoriales, insuffisamment rationalisées par le niveau régional, et les divergences de politiques entre celles-ci, exigeraient que ces dispositifs d'aides soient évalués selon une approche commune.

Il faut rappeler que la question de l'évaluation des politiques décentralisées a été posée lors de l'élaboration de la loi du 13 août 2004.

L'expérience précédente de décentralisation, faute d'un appareil de suivi et face à l'éclatement des structures d'observation, de nature diverse - officielles, informelles, limitées aux seules collectivités, parfois professionnelle- et souvent spécialisées à un domaine d'action publique, n'avait pas pu donner lieu à un bilan global. Il avait donc été prévu lors des travaux préparatoires de traiter la question de « l'évaluation des politiques locales ». Après les travaux d'un groupe de travail présidé par le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale, un cadre méthodologique avait été prévu dans un article 92 du projet de loi.

L'exposé des motifs de ce projet d'article déclarait : « Une plus large décentralisation doit s'accompagner d'une bonne connaissance et d'une évaluation des politiques publiques locales dans le double souci de favoriser une utilisation optimale des deniers publics et d'améliorer les services rendus à la population ».

Le principe de l'évaluation des politiques publiques de l'Etat et des collectivités territoriales était posé et un cadre institutionnel était décrit : création d'une instance nationale d'évaluation, présidée par un élu et composée de représentants majoritaires des collectivités territoriales, de parlementaires, de représentants de l'Etat et de personnalités qualifiées, en charge « d'assurer les règles déontologiques et la diffusion d'outils méthodologiques facilitant les évaluations décidées par les collectivités

elles-mêmes ou prévues par le législateur ». Le conseil national avait en outre le pouvoir d'arrêter un programme national d'évaluation et de demander à cet effet le concours des corps et services d'inspection de l'Etat. Il pouvait également proposer de nouvelles règles d'évaluation lorsqu'il jugeait celles prévues par des textes imparfaites ou obsolètes.

En première lecture du projet de loi, cet article a été supprimé et l'article 130 précité, qui lui a été substitué, a simplement renforcé et précisé le régime de l'information statistique.

Les instances de suivi du processus de décentralisation, nombreuses et éparpillées, sont donc restées centrées sur les questions de l'évaluation de la juste compensation des transferts de moyens et de concours financiers de l'Etat aux collectivités et à l'examen des textes correspondants.

L'évaluation proprement dite, qui porte sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés et aux moyens mis en œuvre est en jachère. L'appréciation de l'équité dans l'application des grands dispositifs décentralisés a été également laissée de côté.

La démarche d'adaptation de l'Etat à l'organisation décentralisée de la République, qu'il s'agisse d'une puissante déconcentration ou d'un nouveau modèle de représentation territoriale, s'est heurtée aux modes de fonctionnement d'une administration organisée de façon verticale et par départements ministériels, plus qu'horizontale par niveau territorial et selon un pilotage interministériel.

Cette réforme n'a pas fait l'objet d'un mouvement d'ensemble coordonné et conduit de manière constante. Elle a notamment été soumise aux variations du rôle et du poids du ministère de l'intérieur selon des configurations diverses et souvent brèves de l'organisation gouvernementale. Les très nombreux rapports sur la réforme administrative, les essais récurrents de déconcentration, parfois ébauchés puis abandonnés, n'ont pas été l'occasion de forger une doctrine stable, éclairant sur le moyen et long terme ce processus délicat.

La démarche actuelle de RGPP marque une rupture nette en amorçant une recomposition structurelle de l'administration déconcentrée centrée sur le niveau régional. L'adaptation, certes tardive, semble lancée.

En revanche l'Etat reste relativement peu informé de la gestion des compétences décentralisées, sujet sur lequel ses initiatives sont faibles. L'évaluation globale du système, avec des éléments de comparaison, est quant à elle, à construire.

CONCLUSION

En France, la Nation s'est forgée autour d'un Etat central qui a installé et légitimé son autorité par un maillage administratif uniforme sur l'ensemble du territoire. Longtemps, même si les collectivités locales possédaient une personnalité juridique, des compétences propres et un patrimoine, elles ont participé davantage à un mode d'organisation administratif procédant de l'Etat qu'à une construction institutionnelle leur donnant le caractère d'autorités politiques autonomes, incarnant un pouvoir et une identité sur un territoire.

La première décentralisation a redonné la responsabilité des exécutifs départementaux et régionaux aux élus alors que les collectivités concernées étaient dirigées précédemment par le représentant de l'Etat, ayant à sa disposition des services déconcentrés de l'Etat.

Cette émergence politique a été le début de la constante ascension de la place des collectivités locales dans l'action publique mais dans un cadre juridique et institutionnel qui restait dans la tradition nationale. La décentralisation apparaissait encore comme un aménagement de l'appareil administratif du pays, la recherche d'un mode de gestion plus moderne, plus proche, moins coûteux, au moment où la Nation semblait ne plus avoir autant besoin, pour garantir son unité, du centralisme administratif. Ce principe décentralisateur, pourtant si politique, était plus un instrument de gouvernance que le moteur d'une réforme institutionnelle majeure.

La réforme constitutionnelle de mars 2003 donne une autre dimension au processus de décentralisation. L'affirmation, dans l'article premier de la Constitution, que la République est organisée de façon décentralisée, la consécration constitutionnelle de principes qui parfois n'avaient que très lentement progressé en valeur juridique dans la hiérarchie des normes depuis des décennies, sont des faits majeurs. Cet ensemble constitutionnel forme un bloc imposant : clause générale de compétences, libre administration pour l'exercice des compétences, absence de tutelle des collectivités entre elles, garantie de l'autonomie incorporant la compensation financière des transferts de charges.

Cette réforme avait pour but d'apporter aux collectivités territoriales une reconnaissance et des garanties de haute portée juridique, conditions préalables et indispensables à une décentralisation ouvrant la voie à un nouveau mode d'organisation. Cette approche était d'une autre nature et constituait une rupture avec les réaménagements partiels et administratifs de compétences (création des SDIS, gestion de l'APA) qui avaient suscité la défiance des collectivités territoriales quelques années auparavant, considérés comme de simples désengagements de l'Etat ou une forme d'instrumentalisation des moyens des collectivités.

Cette ambition plus institutionnelle, qui supposait de clarifier et compléter la répartition des compétences, en hiérarchisant et spécialisant des échelons de collectivités par domaines décentralisés, alliant ainsi le processus de décentralisation à un meilleur ordonnancement de l'organisation territoriale, a-t-elle été remplie ?

S'agissant du pilotage, quatre constatations se dégagent

- L'organisation gouvernementale n'a pas été configurée pour piloter de façon spécifique, continue et ordonnée ce processus

Plusieurs gouvernements successifs ont été concernés et les responsabilités éclatées entre le fonctionnement interministériel de droit commun, le pilotage du ministère de l'intérieur et des départements ministériels dont l'adhésion à la réforme était très diverse et qui avaient leurs propres rythmes et objectifs.

Ainsi le domaine social a été presque entièrement dissocié du dispositif d'ensemble. Le transfert du RMI a été disjoint et a anticipé la loi du 13 août 2004, à un moment où son sort paraissait incertain, concourant ainsi à cette impression d'absence d'unité de vues et de conduite. Ultérieurement le domaine de la dépendance des personnes âgées et handicapées, unifié pourtant progressivement au seul échelon départemental, a continué de relever de modes de compensation et de suivi disparates.

Les manifestes réticences de certains départements ministériels ont fait perdre de leur force aux annonces initiales (culture, justice des mineurs) et les tentatives pour les surmonter, comme l'expérimentation, n'ont pas eu l'ampleur suffisante pour servir de test et de référence lors d'une éventuelle généralisation. Ces axes de décentralisation ont été de facto abandonnés ou réduits à peu de choses.

Ainsi la conduite centrale du processus de décentralisation a paru souvent hésitante, étirée en longueur et inégale. Elle aurait nécessité une vigilance gouvernementale mieux orchestrée dans la durée.

- La « deuxième vague » de décentralisation a été lancée sans un bilan approfondi des acquis et des insuffisances de la période précédente.

Si de larges concertations locales ont été organisées sur le contenu de la réforme, elles ne peuvent être confondues avec l'élaboration conjointe entre autorités publiques d'une grille d'évaluation des politiques transférées mais souvent imbriquées, qui aurait été précieuse

pour enrichir le débat entre l'Etat et les collectivités, trop marqué de seules revendications budgétaires.

Cet appareil méthodologique, qui fait défaut, n'eût attenté ni à la libre administration des collectivités territoriales, ni au respect par l'Etat de ses obligations constitutionnelles de compensation financière. Il eût éclairé d'une vision plus large, plus qualitative et évolutive, les hausses de fiscalité locale et l'accroissement global des dépenses publiques qui nourrissent de part et d'autres un procès en responsabilités, obscur pour le citoyen, qui n'en voit que le résultat en termes de prélèvements obligatoires.

- La carte territoriale des compétences n'a pas été hiérarchisée.

La collectivité régionale n'a pas émergé autant que les déclarations gouvernementales l'auraient laissé entendre. Sa vocation à devenir l'échelon territorial de référence pour la conduite et la cohérence de nombre de politiques publiques, en faisant l'interlocuteur unique d'un Etat qui cherchait très prudemment à se recentrer à ce niveau, a été mise à mal par la réaffirmation d'une clause générale de compétence pour tous les échelons de collectivités, assortie d'une faculté à apprécier discrétionnairement l'intérêt local.

En fait cette clause n'aurait eu que peu de conséquences pratiques si les compétences avaient été réparties le plus exhaustivement possible ou si la prééminence régionale avait été nettement affirmée, par exemple pour les infrastructures. Le champ ouvert aux initiatives locales aurait été alors résiduel. Mais plutôt que des arbitrages explicitement favorables à la région, des modes de régulation plus doux ont été préférés. Or ces timides tentatives d'ordre, novations délicates en raison de l'absence de tutelle entre collectivités, comme la fonction de chef de file, n'ont pas résisté au flou de leur concept et surtout à la pression des droits et rapports de force dont disposaient les autres échelons territoriaux.

De surcroît, la nature de la collectivité régionale a été brouillée par l'attribution de responsabilités de gestion, celle des personnels TOS des lycées, qui paraissait logique compte-tenu de ses compétences immobilières, mais qui n'était ni dans sa nature, ni dans son mode de fonctionnement.

Globalement le désir de respecter les compétences et libertés d'initiative, antérieurement attribuées aux autres échelons de collectivités territoriales et, par un pragmatisme compréhensible, leur renforcement lors des nouveaux transferts, ont freiné l'émergence régionale.

Ainsi « la régionalisation » est demeurée plus déclarée qu'effective, ce qui a contribué à restreindre fortement les effets de hiérarchisation et de spécialisation du processus de décentralisation de 2004.

- Quant au principe d'autonomie financière, la méthode retenue semble un arrangement de commodité.

S'il était difficile d'ouvrir concomitamment les chantiers très complexes des concours de l'Etat aux collectivités et du reclassement de la fiscalité entre elles et l'Etat, la solution retenue assimile aux ressources propres, pour compenser les charges décentralisées, des fractions d'impôts nationaux, dont la localisation n'est qu'une indication et la modulation très partielle, selon une mécanique budgétaire instable qui fait perdre toute lisibilité aux modes de financement de la décentralisation. Il n'est ainsi pas excessif de dire que c'est une apparence de respect de la norme constitutionnelle.

Enfin, les ajustements permanents des montants de ces fractions d'impôts dans les lois de finances, leur porosité avec les dotations de l'Etat aux collectivités qui parfois compensent des transferts de même nature, les retards de versements, eux-mêmes atténués par des acomptes, ont encore altéré la nature de cette recette pour la rapprocher au plan pratique des autres concours de l'Etat.

Au total on est fondé à penser que les ambitions institutionnelles initiales, préparées et permises par la consécration constitutionnelle de la décentralisation comme mode d'organisation de la République, ont laissé place au fur et à mesure à un dispositif plus traditionnel. La vision pragmatique et administrative d'un simple réaménagement des compétences l'a emporté, même si l'ampleur des transferts, surtout dans le domaine social, a considérablement accru le poids et la place des collectivités.

C'est aussi à l'aune de la rationalisation de l'organisation administrative et de la recherche d'une gestion de proximité à meilleur coût qu'il faut donc examiner la conduite du processus de décentralisation.

Au regard de l'efficience, quatre conclusions peuvent être tirées :

- Les mécanismes de garantie financière mis en place, dont on mesure la totale légitimité du point de vue des collectivités territoriales, ont eu au plan des finances de l'Etat des effets pervers.

L'Etat reconnaît au bénéfice des collectivités une forme de dette permanente et actualisable lors des créations ou extensions de compétences ainsi que des modifications de norme.

Même si les collectivités sont insatisfaites des estimations initiales et des réajustements ainsi que des modes de financement qui n'ont que l'apparence de recettes propres, elles disposent d'un droit fort et contrôlé sur l'Etat pour obtenir ces compensations. Par ailleurs l'intangibilité du niveau des dépenses d'Etat à la date du transfert de compétences comme l'intangibilité du ratio d'autonomie financière, évalué en 2003, sont des garanties considérables, sur lesquelles l'Etat ne peut pas revenir.

Ces différents mécanismes rigidifient le système des compensations financières au titre de la décentralisation, empêchant toutes les modulations ou péréquations rendues pourtant nécessaires par une modification de l'environnement, qu'il s'agisse d'évolutions économiques ou sociales ou tenant à la richesse relative des collectivités. A budget public constant, le système financier est figé sur la base de périodes anciennes et l'objectif de péréquation, pourtant également inscrit dans la réforme constitutionnelle devient, sinon lettre morte, du moins très marginal par rapport à la préservation des acquis budgétaires. Ce n'est qu'à l'occasion de concours supplémentaires de l'Etat que des paramètres de péréquation, souvent limités, peuvent être introduits.

On peut s'interroger sur la pérennité d'un schéma aussi complexe et rigide, figé dans le temps, faisant peser un tel jeu de contraintes sur l'Etat sans assouvir pour autant le besoin de garantie et d'autonomie des collectivités territoriales.

- En ce qui concerne les transferts de personnel, l'effet d'allègement des effectifs de l'Etat est encore à attendre alors que les collectivités ont enregistré des hausses notables de personnel, certes loin d'être toutes imputables à la décentralisation. Cependant les mécanismes retenus ont fortement contribué à freiner des ajustements à la baisse des deux fonctions publiques. Ainsi la reconstitution rétroactive des effectifs au bénéfice des collectivités, entraînant une dette de l'Etat à leur égard, a absorbé les efforts d'économie et de rationalisation qui avaient pu être faits dans les secteurs qui pouvaient faire l'objet d'une décentralisation.

Là encore, il n'est pas contestable que cette sauvegarde était équitable pour les collectivités et que ces recrutements pouvaient contribuer à améliorer le service public. Il n'en reste pas moins que les charges de personnel ont au total augmenté.

De même la lente modernisation de certaines administrations centrales et déconcentrées, parfois leur mauvaise gestion de la démarche de décentralisation, ont provoqué des effets de doublons, qu'il aurait été possible d'éviter. Les administrations sociales sont très représentatives de ce cas de figure.

- Si l'Etat a su définir les compétences dont il se dégageait, il n'a pas toujours été au bout de sa logique de retrait, en conservant parfois des attributions de pure administration dont il aurait pu se départir.

Si des tendances ont été tracées pour former des blocs de compétences, il en est ainsi de l'action sociale au niveau départemental, le rapport illustre suffisamment le maintien de cas d'imbrication, de découpages pointilleux ou de mitage au sein d'un même domaine décentralisé, de superposition ou de non attribution de compétences pour démontrer que l'objectif d'optimisation de la gestion publique de proximité n'a pas été un critère très prégnant. Cette situation entraîne, au mieux, procédures de concertation et financements croisés, alourdissant le travail administratif et au pire, compétition et redondance

Les essais de collaboration entre collectivités, par délégations de compétences ou de missions, n'ont pas été suffisamment nombreux pour pallier ces risques. Cette voie ouverte par la loi demande en outre un partage de vision politique toujours délicat à obtenir et à maintenir. En tout état de cause, il ne s'agit que de palliatifs pour mutualiser des moyens publics et des structures locales qui se superposent.

Force est de constater qu'aux questions simples posées par le citoyen ; « Qui fait quoi et combien cela coûte ? », il reste encore après la réforme de 2004 mal aisé de répondre.

- La dévolution de la gestion de prestations de solidarité nationale aux départements, forme très nouvelle de décentralisation par rapport à l'« acte I », pose des problèmes non résolus de gouvernance et budgétaires.

Ces nouvelles attributions ne sont pas à proprement parler des compétences pour lesquelles les départements auraient reçu la plénitude des prérogatives de gestion, par exemple la capacité de moduler les prestations. Leur poids budgétaire et leur évolution risquent de ne pas être en rapport avec les capacités contributives des collectivités, sauf à accroître en permanence les apports de dotations publiques à travers des circuits financiers de plus en plus complexes.

De surcroît cette capacité contributive évolue de façon contrastée selon les départements alors que les dispositifs de solidarité dont ils ont reçu la charge, sont uniformes sur le territoire national. La question du poids de la péréquation est donc particulièrement pertinente sur ce volet de la décentralisation.

RECOMMANDATIONS

Si la Cour n'a pas à se prononcer sur l'organisation des compétences, elle suggère que celle-ci s'ordonne au moins selon des objectifs de lisibilité par échelon territorial, de simplicité des découpages des responsabilités au sein des compétences décentralisées et de réduction des dépenses administratives de gestion locale. Notant que le défaut de réforme de l'organisation territoriale explique également les difficultés de mise en œuvre de la décentralisation, elle juge les ajustements profonds de la carte territoriale des collectivités indispensable à une mise en œuvre plus harmonieuse de la décentralisation.

Ses recommandations portent sur l'adaptation des financements et le renouveau du pilotage institutionnel.

S'agissant de l'adaptation du financement, le système doit être simplifié, stabilisé et plus équitable.

Le respect des garanties accordées aux collectivités obère la prise en compte d'autres paramètres comme la péréquation, l'adaptation aux évolutions de la richesse relative des collectivités et les fluctuations socio-économiques. Pourtant, ils sont la garantie de l'équité à terme du système décentralisé.

Quatre recommandations peuvent être faites à cet égard :

- *Simplifier et unifier les modes de financement de la décentralisation (Limiter la confusion entre fiscalité nationale et ressources propres)*

Les fractionnements locaux d'impôts nationaux, tels que pratiqués par émiettements successifs, ont engendré un système complexe et illisible. Dans le cadre constitutionnel actuel, il serait logique et souhaitable de rapprocher le plus possible la maîtrise des compétences de recettes fiscales adaptées à leur nature et par échelon territorial, fût-ce sous la forme d'un partage clairement défini d'un impôt national.

La lisibilité démocratique, la simplification des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales en seraient accrues.

- Améliorer la gestion des dispositifs de solidarité nationale décentralisés.

Le financement des transferts sociaux n'a toujours pas trouvé son point d'équilibre. Or s'agissant de pans considérables de la protection sociale, le cadre actuel de ces transferts doit être revu afin de mieux faire face aux échéances futures et inéluctables.

Le lien institutionnel nouveau instauré pour la première fois entre une caisse de protection sociale (CNSA) chargée de la dépendance, disposant d'une ressource propre spécifique, et les conseils généraux ouvre une voie nouvelle. Pour ce faire, une marge de manœuvre plus grande doit être reconnue aux deux partenaires pour aménager leur relation en vue d'améliorer les conditions de suivi et de pilotage des prestations et d'arbitrer leur niveau et mode de financement.

Dans la lutte contre l'exclusion, l'élargissement continu des allocations et des publics à charge des départements comme l'ampleur des modifications du dispositif RMI, remodelé par le législateur de façon constante, doivent inciter à se poser la question de ressources mieux adaptées et surtout stabilisées.

- Apurer les contentieux secondaires sur les compensations financières

Il subsiste de nombreux sujets de revendications sur des points secondaires de la compensation

Afin de clarifier le débat et préparer une étape plus qualitative des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, un traitement global des questions pendantes depuis 2004/2005 pourrait être entrepris et un apurement général recherché.

- Incorporer le principe de péréquation dans le dispositif de transferts financiers, garantie de l'équité.

Les relations entre l'Etat et les collectivités se sont focalisées sur la juste appréciation des compensations budgétaires. Avec l'éloignement des bases initiales de calcul et la sédimentation de transferts financiers supplémentaires, le mécanisme risque de s'écarter de l'appréhension des charges réellement supportées par les collectivités et de leur richesse respective.

L'Etat doit veiller à plus intégrer le principe de péréquation, inscrit également dans l'article 72-2 de la Constitution, comme paramètres d'évaluation et de calcul des transferts financiers liés à la décentralisation.

Pour ce faire, des indicateurs doivent isoler d'une part les bases initiales de compensation, d'autre part les dépenses discrétionnaires engagées par les collectivités, des écarts de charges rapportés à la richesse locale. Ce travail important, qui peut être initié par l'Etat, demandera une approche partagée avec les collectivités territoriales.

S'agissant du pilotage de la décentralisation, l'Etat doit s'inscrire dans une vision prospective

Le fait, qu'hors période de décentralisation « active », l'organisation gouvernementale ne soit pas conformée pour assurer un suivi d'ensemble d'un processus institutionnel long, complexe et interministériel renforce le besoin de pilotage et de réflexion prospective sur l'organisation décentralisée de la République.

Quatre recommandations peuvent être faites :

- Resserrer les missions des instances paritaires de suivi des relations entre l'Etat et les collectivités.

Si chaque instance possède des missions propres et si certaines ne sont que l'émanation d'autres, il ressort de leur nombre et de la juxtaposition de leurs compétences qu'un resserrement de leurs missions permettrait une vue plus générale et plus propice à la prospection et l'évolution du système.

La création récente de la Conférence nationale des exécutifs a certainement tendu à répondre à ce besoin. Il semble qu'elle soit restée prisonnière lors de ces premières réunions des seules considérations budgétaires ou d'actualité. Aussi sa vocation de pilotage global et à long terme devrait-elle être réaffirmée.

- Veiller à l'effectivité des restructurations administratives et des adaptations d'effectifs selon les nouveaux périmètres de l'Etat.

La vigilance de l'Etat devrait être renforcée quant au suivi de l'impact de la décentralisation sur ses structures et ses effectifs. Laisser aux seuls ministères les décisions de réorganisation et d'adaptation d'effectifs n'est pas une garantie de l'effectivité de ces mesures.

Le lancement de la revue générale des politiques publiques répond partiellement à cette préoccupation, qui a une résonnance particulière dans le domaine de la décentralisation en raison des risques de doublons et de redondance avec l'organisation arrêtée par les collectivités territoriales. L'Etat doit avoir une approche globale, examinant également les mesures prises par les collectivités.

- Piloter et encourager de façon interministérielle les expériences innovantes.

L'expérimentation territoriale a été très restreinte, ne suscitant pas sur le constat du retour d'expérience, des mouvements de nouveaux transferts de compétence. L'engagement des départements ministériels est faible pour lancer ce type de test, qui par nature inquiète l'administration et dérange son fonctionnement traditionnel sans perspective.

Aussi il serait nécessaire à donner une impulsion plus forte et de niveau interministériel à de telles initiatives, en veillant à un nombre suffisant de cas et au respect de période suffisamment longue pour étayer la décision finale.

-Aboutir à une évaluation partagée. (Relancer la réflexion sur l'évaluation partagée des politiques décentralisées).

L'absence d'une évaluation partagée dégageant des cadres de références par politiques décentralisées entrave l'élaboration d'un consensus, ou tout du moins d'un socle commun de constats, tant sur l'état actuel de la décentralisation que sur les niveaux de dépenses publiques et de service public.

Le défaut de cet appareil conceptuel entraine le débat entre l'Etat et les collectivités sur le seul terrain budgétaire, annihilant toute approche plus qualitative ou prospective susceptible d'enrichir le contenu des instances paritaires, notamment de la Conférence nationale des exécutifs.

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Je souscris aux observations de la Cour, notamment en ce qui concerne la nécessité d'une clarification de la répartition des compétences entre les échelons territoriaux et d'un effort accru dans le domaine de la simplification et de l'unification du financement de la décentralisation.

Ces orientations ont été reprises, pour plusieurs d'entre elles, dans le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales, délibéré le 21 octobre 2009 en conseil des ministres. Ce projet fixe les grands principes (spécialisation des compétences départementales et régionales, notion d'exclusivité, capacité d'initiative, encadrement des cofinancements en fonction de critères précis) autour desquels s'organisera, dans une seconde loi devant intervenir dans le délai d'un an, la nouvelle répartition des compétences.

Vous trouverez en annexe les éléments de réponse détaillés que ce rapport appelle de ma part.

Observations du Gouvernement

Le rapport de la Cour consacré à « la conduite par l'Etat de la décentralisation » qui traite des processus de décentralisation depuis les premières lois de 1982-1983 appelle un certain nombre de remarques.

I. S'agissant de la problématique des compétences attribuées aux collectivités territoriales, la Cour opère le constat suivant :

- le rapport souligne que l'acte I de la décentralisation (1981-1986) dont l'objectif initial consistait à distribuer les compétences selon un schéma de blocs homogènes, distincts pour chaque échelon territorial, n'a pas été atteint ;*
- la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 fait de l'article 72 le pivot d'un droit de la décentralisation en consacrant le principe de libre administration des collectivités territoriales ;*

- la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales (loi LRL) n'a pas pu aller au terme de son ambition initiale de clarifier l'attribution des compétences en passant par une spécialisation de chaque échelon de collectivité.

La Cour indique que la répartition des compétences est demeurée trop imprécise et que les champs de compétences non attribuées ou partagées sont trop vastes, d'où « la multiplication d'interventions locales, parfois plus concurrentes que complémentaires ».

La Cour indique en outre que la persistance d'un système de financements croisés est le « marqueur de l'enchevêtrement des actions », attribuant ainsi cette situation à « la confusion dans l'exercice des compétences décentralisées, système qui n'associe pas suffisamment étroitement la détention de compétences, le portage politique de projets et la maîtrise de ressources autonomes pour les réaliser, puis pour les administrer »

Ce constat est partagé par le Gouvernement, s'agissant notamment d'un travail inachevé en matière de constitution de blocs homogènes de compétences, d'un besoin d'une spécialisation accrue des différents échelons de collectivités territoriales, d'une limitation des financements croisés et de la nécessité d'un travail de définition plus précise des compétences énumérées par les différents codes sectoriels.

En effet, au-delà des textes majeurs cités par la Cour, l'empilement des textes sectoriels au fil du temps a introduit des compétences nouvelles en fonction des besoins. Aujourd'hui, un premier recensement des sources juridiques traitant des compétences des collectivités territoriales fait apparaître que plus d'une quinzaine de codes sont concernés.

Ainsi, la succession des textes a conduit à un enchevêtrement des compétences. L'objectif initial de constitution de blocs de compétences pour chaque catégorie de collectivités n'a pu être réalisé.

La clarification des compétences des collectivités locales ou, à tout le moins, l'exigence de concertation et de coordination des interventions publiques entre les différents niveaux sont bien des nécessités. La situation actuelle conduit à un manque de lisibilité pour les citoyens et les entreprises qui ne savent pas identifier clairement la collectivité responsable. Elle nuit à la clarté des choix des élus dans l'allocation de ressources publiques. Enfin, elle contribue à rendre plus difficile la maîtrise de la dépense publique locale, en favorisant des situations injustifiées de concurrence entre plusieurs collectivités.

La concurrence potentielle entre les différentes collectivités, maîtres d'ouvrage, se double d'un recours, pour financer leurs actions, à différentes formes de contractualisation, nécessaires pour mener des politiques publiques de plus en plus complexes et des projets de plus en plus lourds. Ceci mobilise plusieurs acteurs pour un rapport coût/efficacité discuté. Les financements croisés entre collectivités territoriales ne sont encadrés par aucune règle, avec notamment le risque d'une déresponsabilisation du maître d'ouvrage.

Au total, la quasi-totalité des politiques publiques fait l'objet de financements ou d'interventions croisées entre les acteurs publics. Cette situation comporte un risque de dispersion des ressources et de dilution de la capacité d'intervention des collectivités, ce qui peut rendre difficile la maîtrise de la dépense locale.

La clarification des interventions des différentes catégories de collectivités est donc l'un des objectifs prioritaires de la réforme territoriale engagée par le Gouvernement.

Elle avait du reste été évoquée dans plusieurs autres rapports tels que, pour citer les plus récents, le rapport Richard en décembre 2006, le rapport Lambert de novembre 2007, le rapport Warsmann d'octobre 2008. Tous vont dans le sens d'une demande de remise en ordre des interventions des collectivités territoriales par une clarification des compétences et par un encadrement des cofinancements. Le comité pour la réforme des collectivités locales présidé par M. Edouard BALLADUR a également émis plusieurs recommandations en la matière.

Compte tenu de l'ampleur du travail « légistique » que représente le chantier de la clarification des compétences, le Gouvernement a fait le choix de procéder en deux étapes. Dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, adopté le 21 octobre 2009 en conseil des ministres, il propose de faire adopter par la représentation nationale les grands principes (spécialisation des compétences départementales et régionales, notion d'exclusivité, capacité d'initiative, encadrement des cofinancements en fonction de critères précis) autour desquels devra s'orienter, dans une seconde loi devant intervenir dans le délai d'un an, la nouvelle répartition des compétences.

II. S'agissant des conséquences financières de la décentralisation, le rapport de la Cour soulève des questions et des débats qui appellent un certain nombre de précisions :

1. L'absence d'évaluation et de suivi permettant de mesurer l'impact et le coût de l'acte I de la décentralisation

La Cour fait observer que l'évaluation globale de l'impact de la première décentralisation n'a pu être effectuée faute de consensus sur la méthode entre l'Etat et les collectivités territoriales et sans doute parce que la question de la décentralisation ne saurait se ramener à un choix entre une gestion totalement décentralisée et une autonomie complète des collectivités territoriales.

Cette évaluation n'a en effet jamais été conduite de manière satisfaisante, principalement en raison de l'évolution constante des périmètres des charges et ressources transférées qui n'a pas permis de disposer d'une situation stabilisée. Dès lors, les évaluations conduites n'ont pu l'être qu'à l'égard de certains secteurs isolables.

L'évaluation globale ne saurait par ailleurs se limiter à une évaluation exclusivement financière mais suppose d'apprécier également les conditions de mise en œuvre des compétences transférées et notamment le degré d'amélioration des services aux administrés.

2. La question de l'introduction de la péréquation dans la compensation financière

La Cour préconise la mise en œuvre de la péréquation dans le processus de décentralisation. La réduction des inégalités face à l'évolution des compétences décentralisées, en particulier en matière sociale et d'enseignement, en fonction des richesses est une préoccupation du Gouvernement.

Néanmoins, depuis 1983, la compensation des transferts de compétences obéit principalement au principe de la neutralité budgétaire : les transferts de compétences vers les collectivités territoriales doivent s'accompagner de l'attribution de ressources qui doivent être équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'Etat à l'exercice des compétences transférées.

Ce principe a été érigé en principe constitutionnel à l'occasion de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, au sein de l'article 72-2 de la Constitution lequel dispose que « tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ».

L'esprit même de la décentralisation consiste donc à accorder à chaque collectivité territoriale des ressources équivalentes aux charges constatées à la date du transfert de charge. Cette compensation doit être égale au « coût historique » de la compétence transférée, comme il est explicitement prévu par l'article 72-2 de la Constitution.

Dans l'état actuel des dispositions constitutionnelles et de leur lecture par le Conseil constitutionnel, le recours à des critères péréquateurs ne peut être envisagé que pour des dispositifs financiers complémentaires qui viennent soutenir les collectivités territoriales dans la réalisation de certaines politiques et qui ne poursuivent pas une logique de compensation (exemples : fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage, etc.).

Dès lors, les ressources attribuées en compensation des transferts de charge doivent se dissocier de ressources telles que la DGF qui poursuivent d'autres objectifs et tendent vers une plus grande égalité entre collectivités territoriales.

3. Les mécanismes de financement de la décentralisation

3.1. La Cour relève dans son rapport l'absence de transparence dans les mécanismes financiers qui président à la décentralisation et s'interroge sur le recours à des impôts nationaux fractionnés pour financer les transferts, créations et extensions de compétences.

Il conviendrait plutôt de parler de complexité.

La compensation des transferts, créations ou extensions de compétence doit être conforme à l'objectif d'autonomie financière. Ce principe est inscrit au sein de l'article 72-2 de la Constitution qui dispose que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leur ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ».

La loi organique du 29 juillet 2004 définit les ressources propres comme étant celles constituées notamment des impositions de toutes natures dont la loi autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette.

Le principe de la compensation financière s'opérant, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature est repris à l'article 119 de la loi du 13 août 2004. Le choix de ce mode de compensation répond à une demande des élus.

La compensation sous forme du produit d'un impôt partagé, même si elle ne donne pas aux collectivités la possibilité d'en fixer le taux et l'assiette, respecte le principe de l'autonomie financière. La nature même de ce produit est différente de celle d'une dotation puisque il n'y a pas dans le premier cas de face-à-face entre l'Etat et l'échelon local. Ainsi, à l'inverse des dotations budgétaires, l'Etat ne peut ajuster les modalités d'indexation dans un objectif de réduction des déficits publics. Une fois défini le taux par le législateur, l'impôt partagé évolue selon des critères économiques indépendants.

De plus, ce mode de compensation par le partage du produit d'un impôt est entouré d'une garantie face à une évolution négative des recettes par rapport au montant de la compensation en raison de la conjoncture économique ou des effets de variations de tarifs décidées au niveau national sur la ressource transférée

Les transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales sont donc dans leur quasi-totalité financés par des transferts de fiscalité qui sont libres d'emploi. Pour les régions, il s'agit d'un transfert de TIPP (la TIPP représente en 2009 96 % du montant de la compensation financière) et pour les départements un transfert de TSCA et depuis 2008 de TIPP (la part de fiscalité dans la compensation financière est de 99 % en 2009).

3.2. *La Cour fait par ailleurs observer que « cette fiscalité fractionnée ne répond que de manière artificielle à l'exigence d'attribution de ressources propres pour compenser les charges transférées ».*

A cet égard, depuis 2006, l'assiette de la TIPP a été régionalisée : le Gouvernement a en effet obtenu auprès Conseil de l'Union européenne une dérogation visant à ouvrir la possibilité pour les régions de moduler le tarif de TIPP. Le financement des transferts s'effectue depuis lors par l'attribution à chaque région d'une fraction de TIPP qui lui est propre, assise sur les volumes de carburants consommés sur son seul territoire.

Par ailleurs, le projet de réforme de la taxe professionnelle devrait renforcer le lien entre la TSCA et les départements dans la mesure où la quasi intégralité de cette recette serait attribuée à ce niveau de collectivité.

Cependant, il s'est avéré difficile de trouver des impôts dont l'assiette est localisée et bien répartie sur le territoire national et dont les taux ou les tarifs sont modulables.

L'une des rares assiettes localisables qui pourrait être transférée de l'Etat aux collectivités territoriales avec une liberté de fixation du taux de l'impôt est l'assiette « revenu ». Un tel transfert nécessiterait toutefois un encadrement important et une coordination accrue entre les collectivités territoriales et l'Etat.

Au final, le recours à des impôts partagés entre l'Etat et les collectivités pour financer des transferts de compétences apparaît comme étant la seule solution qui permet de préserver l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Néanmoins, la compensation des transferts de compétences aux communes, aux EPCI et aux régions d'outre-mer s'effectue uniquement sous forme de crédits budgétaires. Pour les ROM, cela s'explique par l'absence de régionalisation de l'assiette de TIPP sur leur territoire.

Le maintien des dotations de compensation sous forme de crédits budgétaires ou de prélèvement sur recettes s'avère nécessaire en raison, dans certains cas, de la nature de la compétence transférée. En premier lieu, il peut s'agir de concours qui sont répartis en fonction de critères (recours à des critères statistiques dans la répartition du concours particulier de la DGD relatif aux documents d'urbanisme ou utilisation de critères démographiques et de superficie de bibliothèques de lecture publique pour la répartition du concours de la DGD relatif aux bibliothèques municipales et départementales de prêt).

En second lieu, les dotations de compensation ne sont pas toutes libres d'emploi, elles sont dans certains cas affectées. Les dispositions relatives à la DGD relative à la formation professionnelle, à la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et à la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) prévoient leur affectation à la réalisation de certaines dépenses.

S'agissant de la DDEC et de la DRES, malgré leur forfaitisation tardive (réforme consensuelle en 2008 seulement), il avait été décidé en accord avec les représentants des élus et dans le respect des dispositions constitutionnelles⁵⁵ de maintenir leur affectation originelle pour le financement de dépenses d'investissement énumérées par les articles L. 3334-16 et L. 4332-3 du CGCT. Cette affectation ne permettait pas, comme le propose la cour, leur transformation en compensation de nature fiscale.

⁵⁵) Le principe de la libre disposition des ressources posée par l'article 72-2 de la Constitution n'interdit pas l'Etat d'allouer aux collectivités territoriales des subventions dans un but déterminé (Décision n° 2003-474 du Conseil Constitutionnel du 17 juillet 2003).

Chaque réforme effectuée sur les concours financiers répond aux objectifs de lisibilité et de prévisibilité (exemples : celle effectuée sur le concours particulier relatif aux ports maritimes, comme celle de la DRES et de la DDEC, réalisées à un an d'intervalle).

3.3. *La Cour des comptes souligne également l'absence de stabilisation dans le financement de la décentralisation et dans le partage des fiscalités fractionnées entre l'Etat et les collectivités territoriales en raison d'ajustements.*

Les augmentations de transfert de fiscalité soulevées par la Cour des comptes ne résultent pas seulement d'ajustements, mais s'expliquent surtout par le cadencement sur plusieurs exercices des transferts de services et des personnels exerçant les missions des compétences transférées par la loi du 13 août 2004. En effet, l'article 147 de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 aménage un mécanisme de report des effets du droit d'option au 1^{er} janvier de l'année n+1 ou au 1^{er} janvier de l'année n+2 par rapport à l'année où il est exercé, selon qu'il est exercé avant ou après le 31 août de l'année n. Ce dispositif a été institué pour préserver les intérêts des collectivités territoriales afin qu'elles ne supportent pas l'afflux massif de personnels sans pouvoir disposer des ressources nécessaires.

Parallèlement, le Gouvernement réalise un gros travail de présentation claire et précise des composantes du montant de la fiscalité transférée à chaque région et à chaque département par la transmission annuelle de circulaires aux préfets de région et de département présentant les mesures inscrites dans chaque loi de finances. Si des difficultés ont pu apparaître en 2005-2006, depuis lors, elles ont été surmontées.

Enfin, l'Etat respecte les obligations constitutionnelles qui lui sont imposées de compenser tout accroissement de charge résultant des créations et extensions de compétences par la loi ou des modifications par voie réglementaire des conditions d'exercice des compétences transférées. La compensation des nouvelles charges peut donc entraîner l'augmentation du montant des impôts transférés qui sera clairement identifiée dans son montant et dans son objet.

4. Le financement non stabilisé de la décentralisation sociale

D'une manière générale, les commentaires de la Cour sur les modalités de mise en œuvre de la décentralisation en matière sociale ne peuvent qu'être partagés s'agissant toutefois d'un champ dans lequel l'Etat a conservé beaucoup de compétences et où l'enchevêtrement des responsabilités est source de difficultés lorsqu'il s'agit d'établir des frontières et d'en tirer les conséquences. L'appréciation de la Cour soulève cependant un certain nombre d'observations.

- La compensation du transfert du revenu minimum d'insertion et de la création du revenu minimum d'activité

La Cour considère que le financement du transfert du RMI et de la création du RMA n'est pas stabilisé.

Le Gouvernement tient tout d'abord à souligner que la compensation de la décentralisation du RMI et du RMA par la loi du 18 décembre 2003 s'est effectuée dans le respect du principe de l'autonomie financière par « l'attribution de ressources constituées d'une partie du produit d'un impôt perçu par l'Etat dans les conditions fixées par la loi de finances » (une part de la TIPP en application de la loi de finances pour 2004) et des dispositions constitutionnelles et législatives présidant la détermination du droit à compensation.

C'est en application de l'article 36 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, qui dispose que « l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances », que la loi du 18 décembre 2003 qui transfère le RMI et crée le RMA renvoie à la loi de finances le soin de préciser les conditions et modalités de la compensation prévue en 2004. Cette dissociation du transfert opérationnel de sa modalité concrète de financement, qui ne facilite pas la compréhension de l'ensemble du dispositif, s'imposait au gouvernement.

En application de l'article 72-2 de la Constitution, le montant de la compensation financière a été déterminé à partir de celui des dépenses exécutées par l'État l'année précédant le transfert, soit 2003.

La part de TIPP destinée à l'ensemble des départements a été répartie entre eux selon les pourcentages fixés par la loi de finances rectificative pour 2004. Le pourcentage affecté à chaque département correspond au rapport entre le montant définitif des dépenses de RMI exécutées par l'État en 2003 dans ce département et le montant définitif des dépenses totales de RMI en 2003.

Conformément à l'article 59 de la loi de finances pour 2004, le calcul de la compensation a ensuite intégré le coût supplémentaire de la création du RMA. Cette disposition n'a pas pour objet d'arrêter l'ensemble du montant de la compensation financière au niveau des dépenses réelles des départements en 2004 puisque, conformément aux principes régissant la compensation financière des transferts de compétences, les sommes transférées aux collectivités locales sont calculées sur la base des dépenses exécutées par l'État l'année précédant leur transfert.

Elle a pour objet de tenir compte, le cas échéant, de la dépense supplémentaire résultant, en 2004, de la réforme de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et de la mise en œuvre des contrats d'insertion de RMA.

Le montant de ces dépenses n'a pu être connu qu'après exploitation des comptes administratifs des départements pour 2004, lesquels ont été adoptés par les conseils généraux au plus tard le 30 juin 2005. Toutefois, la réforme de l'ASS ayant été suspendue et le nombre de bénéficiaires de RMA en 2004 ayant été très faible, leur impact financier sur le droit à compensation a été très limité.

L'évaluation de la compensation a été réalisée sous le contrôle de la CCEC.

Les difficultés afférentes au RMI ne sont pas liées à un défaut de compensation, mais résultent d'un effet de ciseau entre les dépenses transférées qui ont augmenté à un rythme très élevé et les ressources de TIPP allouées aux départements en compensation de ce transfert qui ont crû à un rythme plus faible.

Afin de répondre à cet effet ciseau, l'Etat a pris des mesures exceptionnelles :

- le versement d'un abondement exceptionnel de **456,7 M€** en 2006, qui a permis de combler l'écart positif entre la dépense exécutée en 2004 au titre du RMI et du RMA et le droit à compensation de chaque département concerné ; la répartition a été examinée par la CCEC lors de la séance du 9 novembre 2005 ;*
- l'instauration du FMDI doté en 2006, en 2007 et en 2008 à hauteur de **500 M€** et reconduit en 2009 pour un montant identique ; ce fonds se décompose en trois parts : une part compensation (dotée de 200 M€ en 2009 et qui permet de tenir compte de l'écart entre la compensation et les dépenses des départements), une part péréquation (dotée de 150 M€ en 2009 et répartie en fonction du potentiel financier et le nombre de bénéficiaires du RMI rapportés à la population) et une part incitation (dotée de 150 M€ et prenant en compte le nombre de bénéficiaires du RMI bénéficiant de mesure de retour durable à l'emploi).*

*Ainsi, l'Etat est allé au-delà de ses obligations constitutionnelles en dégageant près de **2,5 Mds€** qui ont été attribués aux départements.*

En revanche, il est impossible de proposer une réévaluation chaque année de la compensation du transfert du RMI, comme dans d'autres compétences du domaine social, en fonction du niveau de la dépense.

A l'opposé de l'objectif de responsabilisation des élus locaux dans la gestion de leurs politiques, cela consisterait à demander à l'Etat de régler année par année, les factures que présenteraient les départements. Ce n'est pas la conception de la décentralisation défendue par le Gouvernement et cela ne correspond pas au principe constitutionnel du « coût historique » qui fonde la conception des transferts de compétences.

Par ailleurs s'agissant de la compensation des créations et extensions de compétences, si la Constitution ne pose pas expressément le principe de la compensation à l'euro près, il ne faut pas pour autant en conclure que les moyens transférés par l'Etat ne doivent pas être en adéquation avec le coût de l'exercice de la compétence, nouvelle ou « étendue ».

L'article 72-2 de la Constitution prévoit en effet que « Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

Le législateur peut ainsi prévoir, à l'instar du mécanisme retenu pour l'extension de compétence que constitue le transfert de l'allocation parent isolé, de garantir le droit à compensation des collectivités, quelque soit le rendement effectif des ressources allouées.

Ainsi, dans le cadre de la compensation de l'extension de compétence résultant de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008, le législateur a prévu que « si les recettes provenant des impositions attribuées en application de l'alinéa précédent [la compensation financière mentionné au premier alinéa s'opère à titre principal par l'attribution de toute nature] diminuent, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir un montant de ressources au moins équivalant au montant du droit à compensation résultant de l'application du premier alinéa du présent II » (article 7-II de la loi du 1^{er} décembre 2008).

Dans le cadre de la généralisation du RSA, la loi prévoit un ajustement définitif de la compensation en fonction du montant des dépenses engagées par les départements en 2010 au titre du montant forfaitaire majoré mentionné à l'article L. 262-9 du CASF.

- Le financement de l'APA

La Cour des comptes souligne les insuffisances du système du financement de l'APA par rapport à la dynamique de la dépense.

Il est exact que les estimations réalisées en 2001 se sont révélées largement en-deçà des réalités. On constate cependant depuis 2007 une décélération de la progression de l'APA et une réduction progressive de l'écart entre cette progression et la dynamique démographique. Ainsi en 2008, le nombre de bénéficiaires de l'APA a augmenté de 3,4 % (1 115 000 bénéficiaires au 31/12/2008), soit un ralentissement par rapport à la hausse observée en 2007 (5,1%) et en 2006 (8,1 %), dans des proportions voisines de la population des plus de 75 ans (3 %). Désormais, le nombre des bénéficiaires l'APA évolue au même rythme que celui de la population de 75 ans et plus

Face à la problématique du vieillissement, les réflexions en cours concernant le financement de la dépendance ont notamment pour objectif de trouver des solutions de long terme pour assurer la soutenabilité de la dépense d'APA pour les conseils généraux.

Ces dernières sont menées en concertation avec l'ensemble des partenaires concernés (départements, élus et associations) afin de rechercher les solutions les plus satisfaisantes vis-à-vis des bénéficiaires et de ceux qui assument la gestion de cette aide.

En outre, il convient de rappeler, pour répondre de manière exhaustive à la Cour, le mécanisme de répartition du concours relatif à l'APA qui doit satisfaire à trois principes :

- asseoir les prérogatives des départements dans l'instruction, l'attribution et le versement de cette prestation dès lors qu'ils assurent en majeure partie leur financement ;*
- préserver leur autonomie financière et leur autonomie de décision en leur accordant une compensation proportionnelle à leurs charges et en plafonnant la charge nette d'APA par rapport au potentiel fiscal ;*
- s'adapter donc aux capacités réelles des départements et pratiquer une distribution péréquatrice du concours financier.*

L'analyse de la répartition des concours APA des années 2006 et 2007, au travers de l'étude des rangs occupés par chaque département en combinant les quatre critères de répartition du concours versé par la CNSA, a mis en évidence deux constats principaux :

- une adéquation excellente, pour une très forte majorité de départements, entre la dotation obtenue et les charges financières que représentent pour eux la population âgée de 75 ou plus, la dépense d'APA et le nombre de bénéficiaires du RMI ;
- un effet péréquisiteur : les départements considérés comme favorisés (département de Paris, des Yvelines, des Hauts-de-Seine, etc.) figurent parmi les départements les moins dotés.

De plus, la CNSA a mis en place en 2006 un dispositif d'acomptes mensuels fixes de janvier à novembre et garantis dont le montant total est au minimum égal à 90 % des produits disponibles. Le dernier acompte versé en décembre est ajusté de façon à garantir que les montants versés aux départements au cours de l'exercice soient au moins égaux à 95 % de l'exécution budgétaire.

L'Etat quant à lui est intervenu à de nombreuses reprises pour aider les départements confrontés à la hausse des dépenses d'APA depuis son instauration en 2002 :

- la loi du 31 mars 2003 a instauré des mesures de « resserrement » du dispositif et d'économie (recul de la date d'ouverture des droits, contrôle accrue de l'effectivité de l'aide, justificatifs complémentaires, augmentation de la participation des bénéficiaires...) ;
- la loi du 31 mars 2003 a également prévu la souscription d'un emprunt par l'État de 400 M€ pour abonder le concours financier attribué aux départements. Ainsi, la prise en charge du surcoût APA, évalué à 1 200 M€, a été répartie en 3 tiers : bénéficiaires APA, départements et État ;
- la loi du 30 juin 2004 en créant la CNSA et, en lui affectant notamment une fraction de la nouvelle contribution de solidarité, a permis de stabiliser et de pérenniser le financement de l'APA. Dans ce cadre, le concours APA est financé par 20 % du produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA), 94 % du produit de la fraction de la CSG affectée à la CNSA (0,1%) ainsi que les contributions des régimes obligatoires d'assurance vieillesse ;
- afin de limiter, pour les départements concernés, les diminutions du concours entre 2003 et 2004 qui passe de 1 323 M€ à 1 299 M€ soit une diminution du taux de couverture de 41,3 % à 36,3 %, le principe d'un concours spécifique a été décidé et porte sur un montant de 39,7 M€.

- La prise en charge du handicap

La Cour des comptes a relevé la surcompensation des charges résultant de l'extension de compétences opérée par loi du 11 février 2005 dont ont pu bénéficier les départements en 2006 et 2007 en raison de la montée en charge progressive de cette nouvelle prestation. En raison du caractère de libre d'emploi de la ressource allouée et de la montée en charge progressive de la PCH, en particulier de l'extension de la PCH aux enfants, les excédents de compensation ne pouvaient qu'être maintenus au profit des départements. Il doit être précisé que dès 2008 les dépenses ont été équivalentes au concours financier de la CNSA et que le taux de couverture des dépenses de PCH devrait être, pour 2009, autour de 70 %.

Il ne paraît pas opportun, alors que ce dispositif va subir encore des évolutions (PCH enfants notamment) et que les réflexions sur le financement de la dépendance n'ont pas encore abouti, de mutualiser les financements liés à la perte d'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées,

III. La cour souligne dans le chapitre II du rapport les difficultés nées de l'absence de priorités claires dans les choix de décentralisation et du rôle des services de l'Etat dans la répartition des compétences. Ces constats appellent un certain nombre d'observations.

1) La gestion des déchets :

La responsabilité éclatée du traitement des déchets est soulignée par la Cour qui relève que « le transfert de l'élaboration et du suivi des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers du préfet de département au président du conseil général est une source de complexité. C'est la seule attribution de cette collectivité dans le domaine de la collecte, alors que l'Etat est compétent pour l'instruction, l'autorisation et le contrôle des équipements, et les communes ou leur groupement, pour la gestion opérationnelle. Un acteur supplémentaire, qui ne dispose ni de services spécialisés, ni de réels pouvoirs, intervient ainsi désormais dans un circuit de décision déjà très complexe, long et délicat. »

La législation européenne fait obligation de choisir le périmètre de planification optimal pour les grandes catégories de déchets. Ainsi la région a été retenue pour la planification de l'élimination des déchets industriels spéciaux tandis que le département est apparu comme étant le périmètre le plus pertinent pour planifier l'élimination des déchets ménagers et assimilés, tout en prévoyant la possibilité d'élaborer des plans interdépartementaux.

Il convient tout d'abord de noter que le département a la faculté d'intervenir au-delà de sa mission planificatrice.

*Ainsi, l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 15 juillet 1975, prévoit que « Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement, en liaison avec **les départements et les régions**, l'élimination des déchets des ménages. »*

La loi du 12 juillet 1999 a ajouté, à ce même article, une autre disposition selon laquelle, « à la demande des communes et des établissements de coopération intercommunale qui le souhaitent, le département peut se voir confier la responsabilité du traitement, de la mise en décharge des déchets ultimes et des opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent. »

Par ailleurs, des syndicats mixtes associant le département se sont créés dans le but d'assurer les opérations de traitement ou de stockage des déchets des ménages et des déchets assimilés.

Certains syndicats mixtes de traitement présentent un périmètre géographique qui se confond avec celui du département, cette assise peut dès lors se révéler particulièrement pertinente pour des départements peu densément peuplés.

Ainsi, gestion et planification ne sont pas entièrement disjointes.

2) le logement social :

De manière générale, le Gouvernement partage l'appréciation de la Cour sur la complexité actuelle de la répartition des compétences dans le domaine du logement.

Des dispositions de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion ainsi que du projet de loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II) vont permettre de renforcer l'articulation et la cohérence entre les documents d'urbanisme (PLU) et les documents de planification tels que les programmes locaux de l'habitat (PLH) et à terme l'élaboration d'un document unique à l'échelon intercommunal.

Une décentralisation de la compétence logement n'est par contre pas envisageable à court terme compte tenu de la responsabilité de l'Etat en matière de Droit au logement, responsabilité qui a été réaffirmée par la loi sur le Droit au Logement Opposable. Pour simplifier la mise en œuvre locale des politiques de développement et d'amélioration de l'offre de logement, la loi sur les libertés et responsabilités locales a prévu que l'Etat pouvait déléguer l'attribution et la gestions des crédits aux intercommunalités ou aux départements.

La loi donne la primauté aux EPCI (les communautés urbaines et d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les communautés de communes), les départements pouvant être délégataires pour les zones du territoire départemental non couvertes par les EPCI délégataires.

Une centaine de délégations ont été ainsi signées représentant a peu près la moitié des crédits d'aide au développement et à l'amélioration des logements.

Dans le domaine du logement, le département intervient également comme étant un échelon de coordination et de pilotage à vocation sociale, notamment à l'occasion de l'élaboration et de la mise en œuvre conjointement avec l'Etat du PDALPD, document de planification institué par la loi Besson du 31 mai 1990, qui définit les besoins et les mesures destinées à permettre aux personnes ou familles éprouvant des difficultés d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Enfin, la Cour évoque la maîtrise statistique : « De plus, les données transitent souvent par des organismes ad hoc (observatoires) auxquels les collectivités acceptent de participer de façon plus ou moins engagée, ce qui contribue à un éclatement et une prolifération des structures en charge de l'information statistique. Ce point est particulièrement vrai dans le secteur social et dans celui du logement. »

Ces éléments sont effectivement confirmés par le rapport public 2009 du Conseil d'Etat intitulé « Droit au logement, droit du logement ». Le développement d'un outil statistique harmonisé sur l'ensemble du territoire national constitue l'un des enjeux du Gouvernement avec notamment l'inscription dans la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion de l'obligation pour les bailleurs d'alimenter une base de données statistiques nationale sur leur parc locatif (article 112) et la création d'un observatoire de l'habitat indigne (article 95).

3) La formation professionnelle et l'apprentissage :

La Cour constate que l'Etat s'est maintenu dans certains domaines décentralisés.

Elle cite la formation des travailleurs sociaux et plus globalement la formation professionnelle et l'apprentissage.

A/ Le constat sur le partage des compétences et les éléments justifiant une clarification en matière de formation professionnelle :

Si des efforts doivent évidemment être accomplis en termes de coordination des acteurs et de mutualisation des financements, ces efforts n'apporteront pas de réponse entièrement satisfaisante à l'imbrication complexe des compétences entre l'Etat et la région, productrice de nombreuses difficultés.

Or, la clarification des compétences entre l'Etat et la région pourrait s'appliquer dans le secteur de la formation professionnelle.

Elle doit donc être l'occasion de simplifier le jeu d'acteurs, de clarifier les responsabilités des acteurs publics et de donner des gages aux partenaires sociaux, volontiers enclins à se prévaloir du manque de clarté entre l'Etat et les régions pour justifier le maintien de situations acquises les concernant. La Cour relève justement qu'à la « logique territoriale » qui doit prévaloir en ce domaine, l'action des partenaires sociaux s'inscrit dans le cadre des branches professionnelles.

De la même manière, malgré des progrès consentis les dernières années, les plans régionaux de développement des formations professionnelles (PRDF) demeurent protéiformes, leurs objectifs et priorités restant, sauf exception, très généraux et peu hiérarchisés, traduisant ainsi la difficulté des acteurs à décliner en priorités assumées collectivement des logiques trop souvent divergentes.

Cette situation est en partie imputable au processus de construction partagée du PRDF centré autour de grands principes et orientations consensuels, négligeant, de fait, la définition de priorités et d'objectifs quantifiés.

Enfin, il existe un consensus assez large pour reconnaître la faiblesse des outils de connaissance (systèmes d'information, statistiques...) et d'évaluation de l'efficacité des politiques de formation professionnelle. Cette faiblesse concerne l'ensemble du spectre de la formation professionnelle : les politiques et les dispositifs paritaires aussi bien que les politiques publiques mises en œuvre par l'État et par les régions.

B/ La loi portant réforme de la formation professionnelle devrait corriger les imperfections soulignées par la Cour.

La loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie en cours d'adoption s'inscrit dans ces objectifs, dans les constats opérés et dans un souci de justice et d'efficacité renforcée.

Il faut rappeler que la France consacre depuis 2002, 1,5 % de son PIB à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage.

C'est ainsi que le plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF), dans son contenu et ses modalités d'adoption, traduit un souci de cohérence et un respect du rôle de chacun.

Les modalités d'évaluation des politiques régionales sont renouvées et renforcées

De même, dans l'objectif d'une bonne déclinaison opérationnelle des PRDF, la loi crée une convention annuelle d'application sur les demandeurs d'emploi signée entre l'Etat, le président du conseil régional et Pôle emploi.

La clarification des compétences n'exclut évidemment pas que l'Etat conserve des interventions ciblées et bien identifiées dans la loi, comme c'est le cas aujourd'hui pour la formation professionnelle et l'apprentissage des Français de l'étranger (article L. 214-12-1 du code de l'éducation).

4) Les transports publics :

La Cour fait également le constat d'insuffisances d'arbitrages dans la répartition des compétences entre collectivités. Les transports publics urbains et interurbains, la décentralisation aéroportuaire ainsi que le tourisme sont notamment pris pour exemple.

- Les transports publics urbains et interurbains :

La Cour rappelle que la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs a prévu la spécialisation d'autorités compétentes pour chaque mode de transport de voyageurs, mais que la séparation entre les différentes catégories d'autorités administratives entraîne l'intervention de plusieurs autorités de manière simultanée, au sein d'un même périmètre urbain, selon la nature du transport.

Dans ce domaine, le Gouvernement cherche à favoriser l'échelon intercommunal, notamment dans le domaine de l'urbanisme et des transports.

On peut également constater que le périmètre des communautés d'agglomération et des communautés urbaines correspond le plus souvent aux aires urbaines.

En outre, la possibilité de constituer des syndicats mixtes remplissant les fonctions des autorités organisatrices et assurant leur coordination est ouverte par la loi SRU. Les conseils régionaux peuvent adhérer à ces structures de coopération.

Ainsi, le dispositif juridique actuel permet d'organiser de façon complémentaire et d'optimiser les réseaux et équipements de transport.

L'examen éventuel d'ajustements dans la répartition des compétences en matière de transport entre collectivités devra être replacé dans le contexte général de la réforme des collectivités locales.

- La décentralisation aéroportuaire :

La décentralisation des aéroports civils à vocation régionale appartenant à l'Etat, prévue par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a permis, sur la base du volontariat de collectivités ou de groupements de collectivités, le transfert de 150 plates-formes aéroportuaires. Ceux-ci ont été transférés à des collectivités effectivement différentes.

Toutefois, la diversité constatée n'a pas freiné une prise en compte des besoins et celle-ci n'empêche pas la nécessaire prise en compte, la rationalisation des infrastructures aéroportuaires ainsi que le développement des infrastructures associées mais dans un cadre global, discuté à l'échelon national entre l'Etat et les collectivités.

5) Le tourisme :

La Cour estime que les textes relatifs à la répartition des compétences n'ont pas considéré ce domaine comme un secteur spécifique et qu'il n'existe pas de « bloc de compétence ». Le tourisme demeure ainsi un domaine de compétence partagée.

Il convient d'observer cependant que la loi a tenté de procéder à un partage des compétences. Ainsi le comité régional du tourisme créé par le conseil régional met en œuvre la politique du tourisme de la région et notamment l'élaboration du schéma régional du tourisme, c'est la seule compétence en matière de tourisme qui a un sens obligatoire. Le département a la faculté d'établir un schéma d'aménagement touristique départemental prenant en compte les orientations définies par le schéma régional de développement touristique. Les communes assurent leur promotion touristique par le biais des offices de tourisme dont les missions sont définies à l'article L. 133-3 du code du tourisme. Les compétences touristiques connaissent donc une relative segmentation des outils tout en étant globalement partagées en termes de capacité d'action.

Le caractère partagé de cette compétence dont l'objet même est de mettre en valeur chaque territoire sera réexaminé dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales mais constitue a priori un des domaines pouvant échapper à une attribution à titre exclusif à un seul échelon de collectivité.

6) L'éducation nationale

Sur l'attitude des services de l'Etat face à une refonte de la répartition des compétences, la Cour énumère une série de compétences témoignant de la persistance de responsabilités partagées dont l'éducation nationale.

- S'agissant du transfert des TOS et des difficultés de mise en œuvre

La Cour constate que le dispositif de l'article 82 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 a eu pour inconvénient de complexifier la gestion institutionnelle de l'enseignement du second degré lorsque les bâtiments (collèges et lycées) sont situés dans le même ensemble immobilier, alors même que la vocation de la loi était de rationaliser l'exercice de cette compétence.

Certaines collectivités ont envisagé de déléguer cette compétence à des établissements publics ou des syndicats mixtes afin d'assurer une meilleure unité de gestion et permettre une collaboration plus étroite entre les personnels TOS travaillant dans un même lieu.

- S'agissant plus particulièrement du transfert de la médecine scolaire

Le rapport souligne également la question de l'extension des compétences sanitaires du département pour les enfants de plus de six ans. Celle-ci a, à de nombreuses reprises, été proposée, mais n'a jamais abouti.

Comme le rappelle la Cour, la question du transfert du service de santé scolaire aux départements avait été envisagée, dans l'avant-projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales.

Dans le cadre des débats parlementaires de la loi, le Sénat avait estimé que l'adjonction de la médecine scolaire permettrait la consolidation d'un bloc de compétence. Plus récemment, cette proposition a été reprise dans le cadre des travaux menés par la commission Belot.

- S'agissant des missions d'information et d'orientation

Les collectivités territoriales et l'Etat exercent des missions en matière d'orientation et d'insertion professionnelle des jeunes, à travers de nombreux dispositifs territoriaux.

• les CIO (centre d'information et d'orientation), peuvent être mis en place par les collectivités locales depuis 1982.

- *le réseau des missions locales et permanence d'accueil d'information et d'orientation (PAIO), en charge de l'accueil, de l'information, de l'orientation et de l'accompagnement des jeunes.*

- *les centres d'information jeunesse et autres points informations jeunesse dont l'initiative relève de l'Etat ou d'initiatives locales, notamment des régions.*

Si les deux options présentées par la Cour (décentralisation ou recentralisation) s'inscrivent dans le sens d'une clarification des compétences, celle de la décentralisation semble devoir être privilégiée.

7) L'action sociale :

La Cour cite aussi le champ de l'action sociale. Le projet de rapport dresse le constat d'une imbrication étroite des champs de compétence des acteurs, tout en mettant en avant les difficultés liées à la mise en place d'un bloc de compétence à un seul échelon de collectivité.

Dans le domaine de l'action sociale communale, la Cour reprend à son compte les conclusions des rapports « Lambert » (décembre 2007) et « Warsmann » (octobre 2008) concernant la nécessité de conforter le rôle du département en matière d'action sociale en lui confiant une compétence exclusive tout en conservant la possibilité de déléguer à l'échelon communal l'instruction des demandes d'aides sociales.

Cette proposition s'inscrit dans une démarche de clarification des compétences en faveur du département, qui ne peut s'affranchir cependant de la capacité d'expertise de proximité des communes en matière d'action sociale. Dans cette optique, le rôle prescriptif du schéma social départemental nécessiterait une réelle prise en compte de cette expertise, notamment par l'intermédiaire de règles de gouvernance adéquates.

La Cour constate également le maintien de la compétence étatique en matière de prise en charge d'urgence des personnes sans domicile fixe (assistance matérielle, hébergement temporaire). Le rapport propose de confier aux départements la responsabilité de ce public et, par extension, des questions de réponse sociale d'urgence quelles que soient les personnes concernées.

Si le transfert de cette compétence aux départements peut participer d'une clarification de son rôle en matière d'action sociale, il ne faut cependant pas négliger la grande sensibilité de ce transfert dans un contexte à la fois d'évolution quantitative du public concerné en période de crise et de refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement appelant un pilotage fort de l'Etat et des concertations au niveau national..

En revanche, il n'y aurait que des avantages à transférer la part, très mineure, de prestations d'aide sociale résiduelles que les lois de décentralisation ont maintenue jusqu'à ce jour à la charge de l'État, à savoir les prestations destinées aux personnes sans domicile fixe, de façon à faire entrer cette catégorie ancienne des bénéficiaires de l'aide sociale dans le dispositif de rattachement à un département par domiciliation du demandeur, à l'instar du dispositif institué pour l'octroi de prestations d'aide sociale de création plus récente, telles que le RMI et l'APA).

En ce qui concerne le public des jeunes, en particulier ceux rencontrant des difficultés, la Cour propose le transfert aux départements des missions locales pour l'insertion des jeunes, associations dont les communes sont l'un des financeurs majoritaires.

Le statut actuel associatif des Missions locales permet une coopération entre l'Etat, les régions et les communes. Le transfert de la compétence vers les départements nécessiterait une réflexion approfondie en termes institutionnel et opérationnel afin de conserver les partenariats actuels des différents acteurs et de pérenniser le concours des missions locales à la politique de l'emploi.

8) La notion de « chef de file »

La Cour des comptes présente la notion de chef de file comme une notion ambiguë et sans réel contenu. Elle met plus particulièrement en avant le rôle attribué à la région par l'article 1^{er} de loi du 13 août 2004 en matière de développement économique. Elle considère qu'en la matière, la région ne dispose que d'un « rôle d'animation générale » « exercé par le biais de schémas, voire de conventions dans le meilleur des cas ».

Reprenant les conclusions de son rapport thématique de novembre 2007 consacré aux aides des collectivités territoriales au développement économique, elle souligne, notamment à partir des évolutions législatives (lois de 1982, loi de 2002 relative à la démocratie de proximité, loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) et des contrôles réalisés par les chambres régionales des comptes, l'intervention de tous les niveaux de collectivités et de l'Etat pour permettre la création, le maintien, ou la reprise d'entreprises et leur participation au financement de leur croissance et de leurs investissements.

Elle estime qu'il est aujourd'hui nécessaire de redéfinir « une compétence frappée d'inefficacité et de réelle obsolescence », « sans que la responsabilité de chef de file confiée par la loi aux régions ait réussi à ordonner le système ». En l'absence de véritables pouvoirs de contraintes définis par la loi au profit du chef de file, « la réussite des objectifs

assignés à ce dernier dépend ainsi fortement du poids des compétences détenues en exclusivité dans le secteur considéré et des rapports de force locaux qui par nature sont divers et instables ».

Le comité pour la réforme des collectivités locales a également mis l'accent sur la faiblesse du dispositif mis en œuvre par la loi du 13 août 2004, tout en reconnaissant les contraintes constitutionnelles qui font obstacle à un cadrage régional prescriptif pour des collectivités subordonnées.

Le législateur a retenu en 2004 une organisation souple, respectueuse du principe de libre administration pour les échelons infrarégionaux, dans lequel « la région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'Etat » (alinéa 1^{er} de l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales) et est chef de file pour les aides au développement économique de droit commun (article L. 1511-2 du CGCT).

Ont ainsi été privilégiés la négociation et le consensus, notamment pour l'élaboration des schémas régionaux de développement économique (article 1^{er} de la loi du 13 août 2004) et la coordination de l'action des collectivités, au travers par exemple du dispositif conventionnel prévu à l'article L. 1511-2 du CGCT.⁵⁶ Ces dispositifs nécessitaient sans doute une phase d'apprentissage pour chaque échelon territorial et en premier lieu pour la région renforcée dans sa capacité d'initiative et de coordination. Celle-ci s'est progressivement approprié son rôle de chef de file, comme en attestent par exemple les progrès enregistrés dans la collecte des données nécessaires à l'établissement par les autorités françaises de leur contribution au tableau de bord des aides réalisé chaque année par la commission européenne.

Le partage de la compétence entre l'Etat et chacune des collectivités territoriales en matière d'intervention économique, que la Cour considère, à juste titre, comme un facteur de complexité, n'est à l'heure actuelle ni optimal ni sans doute définitif.

56) « Les départements, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région. Toutefois, en cas d'accord de la région, la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales auteur du projet d'aide ou de régime d'aides peut le mettre en œuvre ».

A cadre constitutionnel et législatif constant, une amélioration de la coordination des collectivités intervenant en matière de développement économique sur le territoire repose sans doute sur une meilleure mutualisation des moyens et le développement de nouveaux outils de coopération par la voie conventionnelle, à l'instar des pratiques développées dans d'autres pays de l'Union européenne.

Une autre voie pourrait, le cas échéant, être privilégiée, dans le cadre des prochains débats sur la réforme des collectivités locales, en initiant une réflexion sur les compétences respectives des différents niveaux de collectivités en matière de développement économique mais également pour d'autres domaines d'interventions.

9) La culture :

La Cour observe un engagement très relatif de l'Etat pour accompagner la décentralisation dans le domaine de la culture et dresse un bilan critique des conséquences des dispositions de la loi libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 (LRL).

Il est rappelé que la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité prévoyait déjà, à titre expérimental, le transfert aux collectivités volontaires de certaines compétences de l'Etat en matière culturelle. Ce dispositif expérimental n'a pas rencontré de succès. La loi LRL a entendu relancer la décentralisation culturelle avec trois dispositifs, dont un à titre expérimental.

- décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel :

L'article 95 décentralise cet inventaire au profit des régions et de la collectivité territoriale de Corse. Pour les auteurs du rapport, il s'agit du seul succès, d'ampleur modeste, en matière de décentralisation patrimoniale. Il est vrai que ce transfert de compétence s'est fait sans heurts. Les conseils régionaux exercent pleinement cette nouvelle compétence avec, dans un premier temps, la mise à disposition des services régionaux de l'inventaire soit par convention soit par arrêté et par la suite, le transfert de ces services aux régions.

- transfert de propriété des monuments classés :

L'article 97 permet aux collectivités territoriales volontaires de devenir propriétaires des monuments classés inscrits par décret sur une liste de 176 monuments appartenant à l'Etat ou au centre des monuments nationaux. Seuls 66 monuments ont fait l'objet d'un transfert et de la signature de conventions entre l'Etat et les collectivités. Pour les auteurs du rapport, ce bilan décevant s'explique par le choix des collectivités pour des sites aisés à exploiter.

Ce bilan, certes décevant, a aussi d'autres causes. La liste fermée de 176 monuments, établie par l'Etat sur la base du rapport des travaux de la commission présidée par René REMOND, n'a pas permis aux collectivités d'avoir une totale liberté de choix.

Depuis 2008, des discussions sont en cours pour relancer et transformer ce dispositif mais ces travaux n'ont pas abouti pour le moment.

- expérimentation de la décentralisation des crédits destinés aux monuments n'appartenant pas à l'Etat :

L'article 99 propose aux collectivités volontaires de gérer les crédits affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers n'appartenant pas à l'Etat. Le rapport souligne que seul le département du Lot a candidaté et participe à cette expérimentation depuis l'automne 2007 (pour une durée de 4 ans) au moyen d'une convention de gestion portant sur un montant de 550 000 euros.

10) La protection judiciaire de la jeunesse :

Le constat d'un engagement relatif des services de l'Etat est le même pour la protection judiciaire de la jeunesse.

L'article 59 de la loi LRL prévoit, à titre expérimental, l'extension des compétences des départements en matière de mise en œuvre des mesures de protection de l'enfance ordonnées par le juge, les services de l'ASE (services du conseil général) devenant les seuls compétents pour assurer les mesures d'assistance éducative. Seuls 3 départements (La Haute-Corse, le Loiret et l'Aisne) ont signé avec l'Etat les conventions d'expérimentation, celle-ci s'achevant le 31 décembre 2009. Le rapport explique ce peu de succès par un cadre trop contraignant.

Ce jugement doit être nuancé : Avant la mise en place de ce dispositif, les départements intervenaient déjà dans le domaine de la protection de l'enfance. La loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance ayant conforté leur rôle de chef de file dans ce domaine, les départements n'ont vu qu'un intérêt limité à cette expérimentation. Au vu des résultats des premières évaluations, il n'est pas certain que l'expérimentation soit généralisée.

***Au total,** la Cour suggère que « l'organisation des compétences s'ordonne au moins selon des objectifs de lisibilité par échelon territorial, de simplicité des découpages des responsabilités au sein des compétences décentralisées.... »*

Ces objectifs rejoignent ceux poursuivis par le Gouvernement.

S'agissant des recommandations relative au pilotage interministériel des expérimentations, la Cour estime que les expérimentations menées ont été restreintes, rendant difficile leur évaluation. Il est ainsi proposé de donner une nouvelle impulsion et de niveau interministériel à de telles expériences.

Le constat du relatif insuccès des expérimentations est réel dans les domaines de la culture et de la protection de l'enfance. Il est dès lors permis de s'interroger sur l'intérêt d'une relance de ce type de dispositif.

IV. Enfin, la Cour met en évidence que certains transferts de compétences aux collectivités territoriales n'ont pas été parallèlement accompagnés d'une réduction des effectifs, en particulier au sein des administrations de l'Etat. S'agissant des transferts de personnels, dossier particulièrement complexe, il convient de revenir sur les mécanismes de compensation mis en œuvre dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation, qui sont différents de ceux qui ont prévalu au début des années 80.

La Cour porte un jugement nuancé sur ce processus.

Il convient de préciser que les principes de la compensation financière du transfert des personnels prévus par la loi ont donné lieu à des concertations et ajustements arrêtés par la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) dès 2005 et donc en concertation avec les élus.

En effet, la commission a engagé, dès le 4 mai 2005, les premiers débats généraux sur les modalités d'évaluation de la compensation financière résultant des transferts de personnels. Les principes généraux ont notamment été actés lors de la séance du 6 avril 2006 consacrée aux transferts aux régions et aux départements des personnels TOS de l'éducation nationale. Les travaux de la CCEC se sont poursuivis en 2006, en 2007 et en 2008 par l'examen, d'une part, des modalités d'évaluation de la compensation résultant du transfert des personnels des ministères de l'équipement⁵⁷, de l'agriculture, de la culture et des affaires sanitaires et sociales et, d'autre part, de plusieurs arrêtés de compensation.

⁵⁷ A cet égard, la cour indique que dans le secteur de l'Equipeement, des points en matière de gestion des personnels sont restés en suspens à la suite de la CCEC du 6 avril 2006. Il convient de préciser que les modalités détaillées de compensation pour l'ensemble des dépenses de personnel du secteur "Equipeement" ont été présentées et débattues en réunion de la CCEC du 11 décembre 2007.

Le rapport d'activité 2005-2008 de la CCEC dresse un bilan complet du travail accompli sur le transfert des personnels.

Il est important de souligner que la compensation des transferts de personnels s'effectue dans le respect des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution. En effet, la compensation de la rémunération se calcule sur la base du coût réel des agents au moment de leur transfert et elle intègre les indemnités accessoires (exemple NBI). Le montant de la compensation des personnels a pris en compte le coût des reclassements effectués dans le cadre des Accords Jacob en 2006. Pour les personnels TOS transférés au 1^{er} janvier 2007, la prise en compte de leur reclassement a ainsi représenté un effort financier de l'Etat égal à 5,7 M€ (versement en LFR 2007).

Les dépenses de fonctionnement des services et les dépenses d'action sociale donnent lieu à compensation et leur évaluation s'effectue sur la base de ratios par agents.

Le Gouvernement est même allé à cette occasion au-delà de ses obligations légales, en compensant notamment le 1% formation dû par les collectivités au CNFPT.

Seuls trois sujets de désaccord subsistent avec les élus :

*- **La compensation des postes vacants** : la compensation est calculée sur la base du coût « en pied de corps » et intègre les taux de cotisations sociales des collectivités territoriales. La parité « élus » CCEC s'est prononcée, à de nombreuses reprises, contre ces modalités de calcul, demandant la compensation de ces postes sur la base du coût moyen.*

*- **La compensation du treizième mois** (correspond aux avantages acquis au regard de la loi du 26 janvier 1984) qui est versé dans certaines collectivités, alors qu'il n'est pas attribué par l'Etat à ses agents. La parité élus de la CCEC a souhaité que cette question soit tranchée par le Conseil d'Etat. Ce dernier a considéré que l'Etat n'est pas tenu de compenser les compléments de rémunération, instaurés par les collectivités territoriales, car ils ne correspondent à aucune dépense équivalente consacrée par l'Etat à la date du transfert.*

*- **La compensation de la part « politique de l'emploi » des contrats aidés relevant de l'éducation nationale** : les élus considèrent que l'Etat assurait l'exercice des missions d'accueil, de restauration et d'hébergement dans les EPLE en recourant à des CES-CEC. Ceux-ci sont donc, selon la parité « élus », une composante à part entière des moyens que l'Etat consacrait à l'exercice des compétences transférées. L'Etat se doit donc, selon les élus, de transférer la totalité de ces moyens, y compris la part dite « politique de l'emploi ».*

L'Etat pour sa part considère que la politique de l'emploi, à laquelle l'éducation nationale contribuait, n'a pas été décentralisée et qu'en transférant la seule part « employeur », l'Etat transfère bien la totalité des moyens qu'il consacrait.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la clause de sauvegarde relative aux emplois disparus a été introduite par les sénateurs lors de la discussion du projet de loi relative aux libertés et responsabilités locales, à la demande des associations d'élus. De plus, la référence au « 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert » et au 31 décembre 2004 se justifie en raison de l'échelonnement dans le temps des transferts.

Enfin, la Cour des comptes souligne que l'écart entre la dépense supportée par les collectivités territoriales et la compensation ne résulte pas du défaut de compensation ou du non respect par l'Etat de ses obligations, mais de l'appréciation de la qualité du service public qui doit être rendue pouvant conduire les collectivités à engager au nom du principe de libre administration des dépenses supérieures à celles engagées par l'Etat avant le transfert.

- Le transfert des services des affaires sociales : il convient de distinguer la situation selon les services

- Les services en charge du RMI

Une mission conjointe IGA/IGF/IGAS, diligentée en 2007, a procédé à l'évaluation, dans les départements et régions, des mises à disposition de services ou parties de services qu'impliquent les transferts de compétences dans le domaine des affaires sociales.

La dette relative aux vacances de poste 2007-2008 a pu de la sorte être réglée en 2009.

Le versement du solde correspondant aux années 2004-2006 sera échelonné sur les deux exercices à venir.

Enfin, la compensation des emplois disparus interviendra, comme pour tous les transferts de services, en fin de période d'option, soit en 2012.

- Les MDPH

Constituée sous la forme juridique d'un GIP et placée sous la tutelle administrative et financière du département, la MDPH rassemble des acteurs (Etat, départements, caisses de sécurité, associations, etc.) concernés par la politique du handicap. Chargées notamment de l'accueil des personnes handicapées et de leurs familles, de l'évaluation des besoins, de l'attribution des droits et de l'orientation des personnes handicapées, les MDPH ont des missions beaucoup plus larges que celles

anciennement dévolues aux COTOREP, CDES et sites pour la vie autonome auxquels elles se sont substituées. Leur mise en place a nécessité des moyens nouveaux, en personnels notamment.

L'Etat contribue au fonctionnement des MDPH sous forme de subventions, d'affectation de biens mobiliers et immobiliers et par la mise à disposition de personnels (affectés précédemment dans les COTOREP, CDES et Sites pour la vie autonome). Il n'y a pas eu de « basculement de financement de certaines catégories d'emplois vers la CNSA », mais celle-ci a attribué une aide au démarrage des MDPH, leur permettant de s'équiper et de résorber des retards, avant d'attribuer aux départements un concours annuel destiné à leur fonctionnement.

Les difficultés de recrutement rencontrées par les MDPH attestent que les craintes ayant conduit à adopter une politique volontariste en termes de mise à disposition des personnels étaient fondées. S'il a permis de réussir la mise en place immédiate des MDPH, le système de mise à disposition de personnels, temporaire et basé sur le volontariat, s'est avéré être une source de fragilisation du fonctionnement des MDPH.

Le gouvernement est conscient de la nécessité de stabiliser le fonctionnement des MDPH et de régler définitivement la situation des personnels. Des réflexions sont en cours, pouvant conduire à une modification du statut des MDPH.

- Enfin, le rapport s'inquiète de ce que les transferts de personnels aux collectivités n'emporteraient aucune réduction d'ensemble des effectifs⁵⁸. Les effectifs de l'Etat seraient ainsi « peu sensibles à la décentralisation ».

A cet égard, il convient de rappeler que la révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée le 10 juillet 2007, sous l'impulsion du Président de la République, a permis d'identifier les réformes autorisant une évolution profonde des effectifs de la fonction publique.

Ainsi, à l'issue d'une analyse approfondie de l'ensemble des missions de l'Etat, des scénarios de réforme ont été élaborés pour chaque secteur et soumis au comité de suivi de la RGPP. La loi de finances pour 2008 avait programmé une accélération des réductions d'effectifs, avec la suppression de près de 23 000 équivalents temps plein (ETP). En 2009, ce sont un peu plus de 30 600 départs à la retraite qui ne sont pas remplacés dans les services de l'Etat, soit 45 % des départs à la retraite.

58) En dehors, du cas notable de la décentralisation dans le secteur routier qui, comme le constate la Cour, a réduit près du tiers des effectifs du ministère de l'équipement (31103 ETP)

Cet effort de productivité sera poursuivi et amplifié en 2010 avec près de 34 000 suppressions de postes pour environ 68 000 départs à la retraite. Ainsi, en 2010, en moyenne sur le budget de l'État, un départ à la retraite sur deux ne sera pas remplacé. Au total, sur la période 2007 à 2010, le nombre de postes non remplacés sera supérieur à 100 000, en prenant en compte les 28 000 postes effectivement non remplacés en 2008 au regard des 22 921 prévus en LFI 2008.

Pour réaliser dans de bonnes conditions des suppressions de postes d'une telle ampleur, les ministères sont tenus de passer en revue l'ensemble de leurs missions et la manière dont ils les mettent en œuvre, et notamment de tirer toutes les conséquences de la décentralisation.

**Liste des rapports publiés par la Cour des comptes
depuis le 1^{er} janvier 2007**

*** Rapport public annuel (février 2009)**

*** Rapport public annuel (février 2008)**

*** Rapport public annuel (février 2007)**

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2008 :**

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques
(juin 2009)

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2007 :**

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques
(juin 2008)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques
(juin 2007)

*** Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale :**

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2008 (juin 2009)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2007 (juin 2008)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)

*** Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2009)**

* Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2008)

* Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2007)

Rapports publics thématiques :

France Télévisions et la nouvelle télévision publique (octobre 2009)

La protection de l'enfance (octobre 2009)

Les concours publics aux établissements de crédit : premiers constats, premières recommandations (juillet 2009)

Les communes et l'école de la République (décembre 2008)

La formation professionnelle tout au long de la vie (octobre 2008)

Les aéroports français face aux mutations du transport aérien (juillet 2008)

La mise en œuvre du plan cancer (juin 2008)

Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine (avril 2008)

Les grands chantiers culturels (décembre 2007)

Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)

Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)

La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)

Les personnes sans domicile (mars 2007)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

La Société protectrice des animaux (septembre 2009)

L'association France Alzheimer et maladies apparentées : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

Le Comité Perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

L'association Sidaction : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur : l'impact des recommandations de la Cour » (juin 2009)

Amnesty International section française (AISF) (décembre 2008)

La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)

La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)

Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)

Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)

