

COUR DES COMPTES

Synthèse du **Rapport public thématique** Octobre 2009

La conduite par l'Etat de la décentralisation

■ Avertissement

La présente synthèse est destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction.
Les réponses des administrations et des organismes intéressés sont insérées dans le rapport public.

Sommaire

Présentation	5
1 Le processus de transfert et de répartition des compétences	7
2 Le financement de la décentralisation	11
3 La rationalisation de la dépense et des effectifs	15
Conclusion générale	19

Présentation

L'article 1er de la Constitution, qui pose les principes fondamentaux de la République, a été ainsi complété par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 : « l'organisation de la République est décentralisée ». Cette réforme constitutionnelle, et les lois qui l'ont accompagnée, ont donné une autre dimension au processus de décentralisation. L'ensemble constitutionnel forme un bloc imposant : clause générale de compétence, libre administration pour l'exercice des compétences, absence de tutelle des collectivités entre elles, garantie de l'autonomie financière incorporant la compensation des transferts de charge.

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 dispose ainsi que « les collectivités ont vocation à prendre l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Il vise non seulement la clause générale de compétence, mais aussi un objectif de meilleure gestion publique.

Or le débat entre l'Etat et les collectivités a davantage porté sur les compensations financières que sur les conditions de la gestion publique. Au moment où une réforme d'ampleur de la gouvernance locale est de nouveau évoquée, ce rapport vise à rendre compte du processus de transfert et de répartition des compétences opéré lors de la deuxième vague de décentralisation, à montrer les limites des modes de financement retenus et la nécessité de conduire à une rationalisation des dépenses et des effectifs publics. ■

Cour des comptes

1 Le processus de transfert et de répartition des compétences

L'ambition d'une organisation décentralisée de la République supposait de clarifier la répartition des compétences, en hiérarchisant et spécialisant des échelons de décentralisation, pour conduire à un meilleur ordonnancement de l'organisation territoriale. La seconde décentralisation n'a pas répondu à ces objectifs.

Le pilotage incertain de la deuxième vague de décentralisation

L'absence de bilan approfondi de la période précédente

Si de larges concertations locales ont été organisées sur le contenu de la réforme, celle-ci n'a pas donné lieu à l'élaboration d'une grille d'évaluation conjointe des politiques transférées. Ce référentiel aurait été précieux pour enrichir le débat entre l'Etat et les collectivités territoriales, trop marqué par les seules revendications budgétaires.

L'évaluation de l'impact de la première décentralisation est ainsi restée

parcellaire, limitée à certains secteurs comme les équipements scolaires du secondaire. Une appréciation globale n'a pas été réalisée, faute de consensus politique sur la méthode.

Une conduite hésitante du processus de décentralisation

L'organisation gouvernementale n'a pas été adaptée pour piloter le processus de décentralisation de façon spécifique, continue et ordonnée. Les responsabilités sont restées éclatées entre le fonctionnement interministériel de droit commun, le pilotage du ministère de l'intérieur et des départements ministériels dont le degré d'adhésion à la réforme était très divers et qui avaient leurs propres rythmes et objectifs.

Le domaine social, qu'il s'agisse du RMI ou de la dépendance des personnes âgées et handicapées, a ainsi presque entièrement été dissocié du dispositif d'ensemble de décentralisation.

Des expérimentations trop limitées

Dans le domaine de la culture, ou de la justice des mineurs, les réticences manifestes de certains départements ministériels ont fortement limité les

Le processus de transfert et de répartition des compétences

ambitions initiales. Les expérimentations conduites n'ont pas surmonté ces réticences, faute d'ampleur suffisante, alors que la méthode de l'expérimentation constituait sans doute l'un des éléments les plus originaux de la loi constitutionnelle de 2003. Seuls quelques champs d'expérimentation ont été maintenus. Dans le cas de la culture, trois dispositifs seulement en ont bénéficié : la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel, le transfert de propriété de monuments classés, au nombre de 66 au 1er novembre 2008, et la décentralisation des crédits destinés aux monuments n'appartenant pas à l'Etat, qui ne concerne néanmoins que le département du Lot. En ce qui concerne la protection judiciaire de la jeunesse, l'expérimentation n'a lieu que dans trois départements.

La conduite centrale du processus de centralisation a ainsi paru souvent hésitante, distendue et inégale. Elle aurait nécessité une vigilance gouvernementale mieux orchestrée dans la durée.

La carte territoriale des compétences n'a pas été rationalisée

Le manque de clarté dans la répartition des compétences entre catégories de collectivités n'a pas été corrigée. Elle s'est même aggravée au cours de l'acte II de la décentralisation.

Dans un tel contexte, l'impact de la décentralisation sur la simplification du paysage administratif a été presque inexistant.

La persistance de défauts de spécialisation de chaque échelon territorial

Certains transferts ont été effectués dans le prolongement du « socle » de compétences déjà attribuées, au détriment de la cohérence de l'action publique.

Si le rattachement des techniciens et ouvriers de service (TOS) des établissements scolaires du second degré était cohérent avec la répartition de l'immobilier et de son entretien (aux départements, les collèges, aux régions, les lycées), ce partage a eu à la fois pour effet de disperser la gestion de ce personnel entre plusieurs collectivités d'un même ressort géographique et de pérenniser l'éclatement des équipements du cycle secondaire, parfois situés sur un même site.

S'agissant de l'aide au logement social, la possibilité accordée aux départements et aux intercommunalités de disposer d'une délégation de gestion n'a pas clarifié une politique du logement déjà particulièrement complexe. La répartition des compétences nouvellement transférées a contribué à faire perdre de la cohérence à l'action publique, eu égard au rôle unique tenu précédemment par l'Etat et a introduit une forme de concurrence sur un même territoire.

Le processus de transfert et de répartition des compétences

En matière d'action sociale, la reconnaissance du rôle prééminent des départements, qui représentaient, en 2007, 90 % de la dépense dans ce domaine, laissait entrevoir la consécration d'un large bloc de compétences. Celui-ci n'a pas été achevé, si l'on considère le rôle encore dévolu aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, les conditions de suivi des jeunes en difficulté ou la prise en charge par le seul Etat des personnes sans domicile fixe.

Enfin, la collaboration entre collectivités, par délégations de compétences ou de missions, fortement incitée par la loi, n'a été qu'un palliatif non suivi d'effets pour modérer l'effet négatif de l'enchevêtrement des compétences.

L'émergence contrariée de la région

Les intentions initiales des promoteurs de l'acte II de la décentralisation étaient de privilégier l'échelon régional comme niveau pertinent pour coordonner les politiques décentralisées. Or le processus a abouti à un renforcement des départements et des intercommunalités.

La vocation de la région à devenir l'échelon territorial de référence a été mise à mal par la réaffirmation de la clause générale de compétence pour tous les échelons de collectivité. Le cas du tourisme, où tous les niveaux de collectivités agissent et disposent de moyens d'intervention, en est un des exemples les plus marquants.

Le relatif échec de l'affirmation régionale a été dû également à un défaut d'exclusivité accordé à cette collectivité, par exemple en matière de développement économique. La notion de chef de file a été vide de contenu.

La prééminence de la région dans le domaine des infrastructures a été affectée par un processus d'appel à candidature pour le transfert des aéroports civils, des ports maritimes et des voies fluviales d'intérêt touristiques non navigables auquel tous les niveaux de collectivités pouvaient répondre. Le résultat de cette procédure a été in fine un éparpillement des responsabilités sur les grands équipements publics de transport.

La « régionalisation » est donc devenue plus déclarée qu'effective, ce qui a contribué à restreindre fortement les objectifs de hiérarchie et de spécialisation du processus de décentralisation de 2004.

Le maintien de l'Etat dans des dispositifs décentralisés

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. L'exemple de la formation des travailleurs sociaux (le « recensement des besoins », quantitatif, relève de la

Le processus de transfert et de répartition des compétences

région tandis que le « diagnostic des besoins », qualitatif, lié aux diplômes, relève de l'Etat), celui de la formation professionnelle ou de l'apprentissage témoignent d'une réelle difficulté de l'administration de l'Etat à tirer les conséquences de la décentralisation.

De même le réseau de l'orientation scolaire est resté éclaté entre des structures (centres d'information et

d'orientation) aux statuts très divers, pour moitié à la charge de l'Etat. Aucun arbitrage n'a été rendu pour unifier ce réseau.

Recommandations

→ resserrer les missions des instances paritaires de suivi des relations entre l'Etat et les collectivités en confortant la vocation de pilotage global et à long terme de la conférence nationale des exécutifs ;

→ piloter et encourager de façon interministérielle les expériences innovantes en veillant à un nombre suffisant de cas et au respect d'une période suffisamment longue pour étayer la décision finale.

2 Le financement de la décentralisation

La préoccupation des élus quant à une perte d'autonomie financière des collectivités territoriales est devenue très prégnante au moment où le transfert de nombreuses compétences insuffisamment compensées depuis 2002 (services d'incendie et de secours et personnes âgées dépendantes) pesait sur leurs charges et nécessitait des hausses fiscales répétitives reposant de surcroît sur une assiette étroite. Les dotations de l'Etat constituaient une ressource croissante des collectivités territoriales sur laquelle les élus locaux ne disposaient d'aucun levier.

Cet héritage explique le cadre constitutionnel relatif à l'affirmation du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales et aux modalités de compensation des transferts de compétences. Les mécanismes retenus n'apparaissent cependant ni satisfaisants, ni viables à long terme dans le domaine social.

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

L'introduction d'un ratio d'autonomie financière

La loi organique du 29 juillet 2004 a déterminé un ratio d'autonomie financière des collectivités territoriales rapportant au sein des recettes totales la part des ressources propres (impositions et produits internes). Ce ratio ne saurait être inférieur à celui constaté en 2003 : 60,8 % pour les communes, de 58,6 % pour les départements et de 41,7 % pour les régions.

Ce ratio a constitué un cadre contraignant pour la compensation financière de l'acte II de la décentralisation.

Le financement de la décentralisation

Un mode de financement de l'acte II de la décentralisation particulièrement confus

La solution retenue pour financer la deuxième vague de décentralisation assimile à des ressources propres des fractions d'impôts nationaux (TIPP et taxe spéciale sur les conventions d'assurance), dont la modulation est très partielle et la localisation théorique. Les compensations versées notamment aux conseils généraux mêlent les fractions de ces deux impôts, faisant perdre toute lisibilité au financement de la décentralisation. Il n'est ainsi pas excessif de dire que ce mode de compensation correspond à un respect apparent de la norme constitutionnelle d'autonomie financière.

Les ajustements permanents des montants de ces fractions d'impôts dans les lois de finances, leur porosité avec les dotations de l'Etat 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.

Un principe de compensation intégrale délicat à mettre en œuvre

Les mécanismes de garantie financière mis en place, dont on mesure la totale légitimité du point de vue des collectivités territoriales, ont eu des effets pervers.

Le droit à compensation des collectivités territoriales

L'Etat reconnaît au bénéfice des collectivités une forme de dette permanente et actualisable lors des créations ou extensions de compétences ainsi que lors des modifications de norme.

Même si les collectivités sont insatisfaites des estimations initiales et des réajustements, 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.

Le financement de la décentralisation

La rigidité des mécanismes de compensation financière

Les différents mécanismes de garantie financière rigidifient le système des compensations au titre de la décentralisation, empêchant toutes les modulations ou péréquations rendues pourtant nécessaires par les 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. 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.

Le financement non assuré de la décentralisation sociale

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 à la fois de gouvernance et d'ordre budgétaire.

Ces nouvelles attributions ne sont pas à proprement parler des compétences pour lesquelles les départements auraient reçu la plénitude des prérogatives de gestion : ils ne peuvent 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 de l'Etat à travers des circuits financiers de plus en plus complexes. Ainsi, les charges sociales (RMI-RSA, prestations de dépendance pour les personnes âgées et handicapées) progressent à un rythme annuel de 6 %. En contrepartie, la couverture par l'Etat a été figée pour le RMI en 2003 nécessitant par la suite des abondements supplémentaires ou limitée au tiers des dépenses pour le seul risque dépendance des personnes âgées.

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 de la péréquation est donc particulièrement pertinente sur ce volet de la décentralisation.

Le financement de la décentralisation

Recommandations

Un système de financement simplifié, stabilisé et plus équitable

→ simplifier les modes de financement de la décentralisation en limitant la confusion entre fiscalité nationale et ressources propres ;

→ améliorer la gestion des dispositifs de solidarité nationale décentralisés, d'une part, en offrant des marges de manœuvre plus importantes dans la relation entre la caisse de protection sociale chargée de la dépendance et les conseils généraux, d'autre part, en adaptant et en stabilisant les ressources affectées à la lutte contre l'exclusion menée par les départements ;

→ apurer les contentieux secondaires sur les compensations financières ;

→ incorporer le principe de péréquation dans le dispositif de transferts financiers, garantie de l'équité entre les citoyens : les indicateurs doivent isoler les bases initiales de compensation, les dépenses discrétionnaires engagées par les collectivités, ainsi que les écarts de richesse relatifs entre collectivités.

Cour des comptes

3 La rationalisation de la dépense et des effectifs

Les nombreux rapports évoquant le sujet de la décentralisation publiés au cours des cinq dernières années n'ont pu présenter un bilan et une vision consolidée des dépenses engagées et des économies réalisées.

Ce constat résulte de la difficulté à délimiter un périmètre exact et stabilisé des transferts de compétences opérés et à estimer leur impact tant sur les administrations d'Etat que sur les collectivités territoriales. L'évolution continue des effectifs imputables au seul processus de décentralisation ne permet pas d'établir un bilan cohérent et actualisé.

L'évolution des charges liée à la décentralisation n'est donc pas bien cernée. Le seul constat consensuel est que le niveau global des dépenses publiques n'a pas baissé dans les domaines touchés par la décentralisation.

Des dépenses en progression

Alors que les collectivités territoriales reprenaient progressivement à leur charge 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.

Trois facteurs liés à la décentralisation sont déterminants pour expliquer les augmentations de dépenses locales depuis 1980 : les transferts de charges décentralisées, la création de moyens de fonctionnement supplémentaires accompagnant ces transferts et un rattrapage « qualitatif » des équipements ou services transmis par l'Etat, dont l'illustration la moins contestable est le cas de la remise à niveau des établissements secondaires du second degré, tant au plan immobilier que de la gestion des ressources humaines.

De 2002, année de la création de l'allocation personnalisée à l'autonomie, à 2008, les dépenses des collectivités territoriales ont augmenté de 36 %, en raison de transferts aux départements de prestations sociales dynamiques.

La rationalisation de la dépense et des effectifs

Des effectifs croissants dans les collectivités territoriales, y compris dans celles non concernées au premier chef par la décentralisation

Les collectivités territoriales ont considéré de façon très générale que leurs nouvelles compétences nécessitaient un renforcement des moyens pour améliorer tant leur administration que le niveau du service public. La reprise de la gestion des TOS en est une parfaite illustration puisque les collectivités régionales et départementales ont renforcé leurs directions des ressources humaines au-delà de la simple reprise des agents administratifs transférés des rectorats.

S'il existe un lien général entre la décentralisation et la montée en puissance de la fonction publique territoriale, la Cour des comptes relève que la progression est particulièrement forte pour des échelons territoriaux qui ne sont pas concernés au premier chef par la décentralisation.

La croissance totale des effectifs a été de 62,8 % dans les collectivités territoriales entre 1980 et 2006. Les

effectifs les plus importants sont dans les communes et dans les structures intercommunales. L'augmentation a été depuis 1980 de 47,5 % dans les premières et de 147 % dans les secondes. Ces collectivités n'ont pourtant été concernées que de façon marginale par la décentralisation. Les travaux des juridictions financières sur l'intercommunalité 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, émergent dans les intercommunalités.

Des effectifs de l'Etat globalement peu sensibles à la décentralisation

L'impact de la décentralisation sur l'allègement de l'Etat a été jusqu'à présent dilué et différé.

Pourtant, les mesures de décentralisation engagées depuis les années 1980 auraient dû se traduire, toutes choses égales par ailleurs, par un allègement corrélatif des effectifs de l'Etat. Or les effectifs totaux de l'Etat ont augmenté de 1980 à 2006 de 351.271 agents, soit + 16,16 %.

La rationalisation de la dépense et des effectifs

L'acte I de la décentralisation a ainsi eu peu d'impact sur les effectifs de l'Etat en raison de l'absence de transfert des personnels des directions départementales de l'équipement chargées des routes départementales ou des techniciens et ouvriers de services des collèges et lycées.

L'effet sur les effectifs est en revanche plus marqué avec l'acte II de la décentralisation. Fin 2008, il restait, au titre de la décentralisation, 20 000 agents à transférer par rapport à des effectifs concernés par la loi de 2004 de l'ordre de 128 000 agents. Le mouvement a donc été massif et rapide.

Au total, la décentralisation n'a commencé 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.

De même l'Etat n'en a que tardivement tiré les conséquences sur sa propre organisation territoriale. Elles se concrétiseront à partir de 2010 par la réforme des services déconcentrés.

Recommandations

→ Mettre en place une évaluation partagée des coûts par politiques décentralisées afin de dépasser les conflits budgétaires entre l'Etat et les collectivités au profit d'une approche plus globale et plus qualitative de l'approche des coûts.

→ veiller à l'effectivité des restructurations administratives et des adaptations d'effectifs selon les nouveaux périmètres de l'Etat en évitant les doublons avec l'organisation arrêtée par les collectivités territoriales.

Conclusion générale

Aux questions simples posées par le citoyen - qui fait quoi et combien cela coûte-t-il ? -, il est mal aisé de répondre cinq ans après la deuxième vague de décentralisation.

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 un ajustement profond de la carte territoriale des collectivités indispensable à une mise en œuvre plus harmonieuse de la décentralisation.

Dans le cadre constitutionnel actuel qui tend à faire coïncider autonomies financière et fiscale, il serait logique et souhaitable de rapprocher le plus possible la maîtrise des compétences de celle de recettes fiscales adaptées à leur nature, par échelon territorial. La lisibilité démocratique, la simplification des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, en seraient accrues.

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 donc veiller à plus intégrer le principe de péréquation, inscrit à l'article 72-2 de la Constitution.

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 désormais 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 examiner un processus de décentralisation qui jusqu'à présent n'a conduit ni à une baisse des dépenses publiques ni à une maîtrise de la fiscalité locale.

La version intégrale de ce rapport peut être consultée sur le site Internet de la Cour des comptes www.ccomptes.fr (pages "Cour des comptes" rubrique "publications")