

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2023

La décentralisation 40 ans après

Mars 2023

Sommaire

Délibéré	5
Cadre juridique, formations et rapporteurs	7
La situation d'ensemble des finances publiques (à fin février 2023)	13
Réponses	53
La décentralisation 40 ans après	59
Synthèse générale	61
Première partie : diagnostic global et principaux enjeux	71
1 La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver.....	73
2 Les finances locales, un mode de financement à redéfinir.....	125
Réponses	167
Seconde partie : analyses sectorielles	211
1 Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer	213
Réponses	245
2 Les politiques sociales décentralisées : une coordination à conforter, des financements à réformer	279
Réponses	311
3 La construction, la rénovation et l'entretien des collèges : mieux articuler les actions de l'Éducation nationale et des départements.....	335
Réponses	371
4 Festivals et territoires : les défis d'une politique partagée en matière de spectacle vivant.....	393
Réponses	417
5 Les déchets ménagers : un défi au quotidien pour les intercommunalités et un nouvel enjeu pour les régions	425
Réponses	453

<i>6 Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau</i>	471
Réponses	503
<i>7 Mieux coordonner et hiérarchiser les interventions des collectivités territoriales dans l'accès aux soins de premier recours.....</i>	515
Réponses	549
Conclusion générale	567

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent *Rapport public annuel 2023*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite de chaque chapitre. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, M. Andréani, Mmes Podeur, Camby, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah, présidentes et présidents de chambre, Mme Bouygard, présidente de section, représentant le président de la première chambre, MM. Barbé, Lefebvre, Mousson, Viola, Frentz, Perrin, Albertini, Guillot, Suard, Mme Périn, MM. Cabourdin, Chatelain, Appia, Mme Mondoloni, M. Allain, Mme Pailot-Bonnétat, MM. Tersen, Sitbon, Chastenet de Géry, Mmes Mercereau, Lignot-Leloup, M. Vasseur, conseillers maîtres, Mmes Prost, Reynier, MM. Pelé, Autran, Saint-Paul, Keïta, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Diringier, Serre, Sire, Mme Bergogne, présidente et présidents de chambre régionale des comptes.

Ont été entendus :

- en leur rapport, Mme Camby, rapporteure générale, assistée, selon les textes examinés, de Mme Bouygard, MM. Turenne, Oseredczuk, Roux, Bouvard, Boullanger, Perrot, Rabaté, Colcombet, conseillers maîtres, M. Guéné, conseiller maître en service extraordinaire, MM. Vazeille, Robert, Buzzi, conseillers référendaires, M. Jessua, Mme Descargues, conseillers référendaires en service extraordinaire, M. Harel, auditeur, MM. Thornary, Collin, rapporteurs à temps partiel, Mme Mazuir, première conseillère de chambre régionale des comptes.
- en ses observations orales, M. Gautier, Procureur général, accompagné de M. Barichard, Premier avocat général.

Le membre de la chambre du conseil dont le nom suit n'a pas pris part à la délibération sur le texte suivant :

- M. Frentz, conseiller maître, pour le chapitre intitulé *Festivals et territoires : les défis d'une politique partagée en matière de spectacle vivant*.

Maïa Wirgin, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 15 février 2023

Cadre juridique, formations et rapporteurs

L'article 47-2 de la Constitution confie à la Cour des comptes la responsabilité de contribuer à l'information des citoyens par ses rapports publics. Le rapport public annuel (RPA) de la Cour des comptes constitue de longue date un vecteur essentiel de cette information.

Conformément aux dispositions introduites à l'article L. 143-8 du code des juridictions financières par l'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, « *ce rapport comporte les observations et recommandations résultant de contrôles ou d'évaluations portant sur un grand enjeu de l'action publique sur lequel la Cour des comptes souhaite appeler l'attention des pouvoirs publics et contribuer à l'information des citoyens* ».

Après avoir tiré les enseignements de la crise sanitaire et de ses conséquences budgétaires, financières, économiques et sociales dans le RPA publié en 2022, les juridictions financières ont choisi d'examiner cette année la performance de l'organisation territoriale de notre pays, 40 après les premières lois de décentralisation. Comme chaque année, le présent rapport comporte également un chapitre introductif présentant la situation d'ensemble des finances publiques.

Il est accompagné de la dernière édition du rapport d'activité de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). La mise en place, à effet du 1^{er} janvier 2023, du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics dont la mise en œuvre incombe désormais, en première instance, à la Cour des comptes, s'est en effet accompagnée de la suppression de la CDBF.

La préparation du chapitre présentant la **situation d'ensemble des finances publiques** à fin février 2023 a été assurée par la formation inter chambres (FIC) « Comptes, budget de l'État et finances publiques », présidée par M. Charpy, président de la première chambre de la Cour des comptes.

Celle des neuf autres chapitres constituant le rapport public annuel de 2023 a été conduite, sous la coordination de la rapporteure générale du comité du rapport public et des programmes, par huit formations inter juridictions (FIJ) :

- Les deux chapitres de la première partie, présentant **l'état actuel de l'organisation territoriale de la France** sous l'angle institutionnel et d'un point de vue financier, ont été délibérés par une FIJ présidée par le Premier président ;
- Le chapitre relatif aux **compétences de développement économique** des collectivités territoriales a été préparé par une FIJ présidée par Mme Bouygard, conseillère maître, présidente de section, associant la Cour (première et quatrième chambres) et les chambres régionales des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Occitanie et Pays de la Loire ;
- Le chapitre consacré aux **politiques sociales décentralisées** a été préparé par une FIJ présidée par M. Oseredczuk, conseiller maître, président de section, associant la Cour (cinquième chambre) et les chambres régionales des comptes Bourgogne-Franche-Comté, Hauts-de-France, Île-de-France et Occitanie ;
- Le chapitre concernant **la construction, la rénovation et l'entretien des collèges** par les départements a été préparé par une FIJ présidée par M. Meddah, président de la troisième chambre, associant la Cour (troisième chambre) et les chambres régionales des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Île-de-France et Pays de la Loire ;
- Le chapitre relatif aux **festivals de spectacle vivant** a été préparé par une FIJ présidée par M. Meddah, président de la troisième chambre, associant la Cour (troisième chambre) et les chambres régionales des comptes Grand Est, Nouvelle-Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- Le chapitre concernant **la prévention et la gestion des déchets ménagers** a été préparé par une FIJ présidée par Mme Podeur, présidente de la deuxième chambre, associant la Cour (deuxième chambre) et les chambres régionales des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre-Val de Loire, Corse, Grand Est, Hauts-de-France, Occitanie, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur ;

- Le chapitre relatif à **la gestion quantitative de l'eau** a été préparé par une FIJ présidée par Mme Podeur, présidente de la deuxième chambre, associant la Cour (deuxième chambre) et les chambres régionales des comptes Antilles-Guyane, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Corse, Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- Le chapitre relatif à **l'accès aux soins de premier recours** a été préparé par une FIJ présidée par Mme Hamayon, présidente de la sixième chambre, associant la Cour (sixième chambre) et les chambres régionales et territoriales des comptes Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Corse, Centre-Val de Loire, Grand Est, Île-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Nouvelle-Calédonie, Occitanie, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Avant d'être soumis à la chambre du conseil, le projet de rapport a été examiné et approuvé par le comité du rapport public et des programmes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale, M. Andréani, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Lejeune, M. Advielle, Mme Gaspari, Mme Gervais, Mme Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et M. Gautier, procureur général, entendu en ses avis.

Les magistrats¹ et personnels de contrôle de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes dont les noms suivent ont contribué au présent rapport en qualité de rapporteur² ou contre-rapporteur³ selon les cas :

¹ Les **magistrats de la Cour des comptes** comprennent les *auditeurs*, les *conseillers référendaires*, les *conseillers maîtres* et les *présidents de chambre*. Les *conseillers maîtres et référendaires en service extraordinaire* rejoignent la Cour pour une période de respectivement cinq ans non renouvelable et trois ans renouvelable une fois.

Les **magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes** comprennent les *conseillers de chambre régionale*, les *premiers conseillers de chambre régionale*, les *présidents de section de chambre régionale*, les *présidents et vice-présidents de chambre régionale*. Statutairement, les présidents et vice-présidents appartiennent au corps des magistrats de la Cour des comptes.

² Les rapporteurs ont contribué au présent rapport en effectuant les contrôles, les enquêtes et les évaluations sur lesquels la Cour a fondé ses observations et recommandations ou en élaborant les chapitres du rapport, qui synthétisent les résultats de ces travaux.

³ Les contre-rapporteurs sont chargés notamment de veiller à la qualité des travaux.

La situation des finances publiques	
La situation d'ensemble des finances publiques (à fin février 2023)	Rapporteurs : Stéphane Guéné, conseiller maître en service extraordinaire, Olivier Vazeille, conseiller référendaire, Emmanuel Jessua, conseiller référendaire en service extraordinaire Contre-rapporteur : Emmanuel Giannesini, conseiller maître, président de section
PREMIÈRE PARTIE : diagnostic global et principaux enjeux	
1. La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver	Rapporteurs : Jean-Michel Thomary, conseiller maître, Emmanuel Glimet, conseiller maître, président de section, Olivier Fombaron, conseiller référendaire, Alexandre Couturier, conseiller référendaire en service extraordinaire, Luca Vergallo, auditeur, Vincent Crosnier de Briant, premier conseiller à la chambre régionale des comptes Île-de-France Contre-rapporteurs : Thierry Vught, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes Île-de-France, André Pezziardi, conseiller maître
2. Les finances locales, un mode de financement à redéfinir	Rapporteurs : Jean-Michel Thomary, conseiller maître, Sébastien Doumeix, conseiller référendaire en service extraordinaire, Bertrand Rolin, conseiller référendaire en service extraordinaire Contre-rapporteur : Frédéric Advielle, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes Hauts-de-France
SECONDE PARTIE : analyses sectorielles	
1. Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer	Rapporteurs : Julien Turenne, conseiller maître, Claire Falzone, conseillère référendaire en service extraordinaire, Mehdi Djebbari, conseiller référendaire en service extraordinaire, Yann Pavic, premier conseiller à la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes Contre-rapporteur : Jean-Yves Marquet, conseiller maître

2. Les politiques sociales décentralisées : une coordination à conforter, des financements à réformer	Rapporteurs : Loïc Robert, conseiller référendaire, David Harel, auditeur Contre-rapporteur : Emmanuel Giannesini, conseiller maître, président de section
3. La construction, la rénovation et l'entretien des collèges : mieux articuler les actions de l'Éducation nationale et des départements	Rapporteurs : Philippe Buzzi, conseiller référendaire, Sarah Descargues, conseillère référendaire en service extraordinaire Contre-rapporteuse : Mireille Riou-Canals, conseillère maître, présidente de section
4. Festivals et territoires : les défis d'une politique partagée en matière de spectacle vivant	Rapporteurs : Emmanuel Roux, conseiller maître, Kerwin Spire, conseiller référendaire en service extraordinaire Contre-rapporteur : Michel Bouvard, conseiller maître
5. Les déchets ménagers : un défi au quotidien pour les intercommunalités et un nouvel enjeu pour les régions	Rapporteurs : Hervé Boullanger, conseiller maître, Vladimir Dolique, premier conseiller à la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté, Armand Thévoz, premier conseiller à la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes Contre-rapporteur : Jean-Yves Perrot, conseiller maître
6. Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau	Rapporteurs : Jean-François Collin, conseiller maître en service extraordinaire, Mathilde Cressens, première conseillère à la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, Caroline Manach, première conseillère à la chambre régionale des comptes Pays de la Loire Contre-rapporteuse : Eve Darragon, conseillère maître
7. Mieux coordonner et hiérarchiser les interventions des collectivités territoriales dans l'accès aux soins de premier recours	Rapporteurs : Laurent Rabaté, conseiller maître, Line Mazuir, première conseillère à la chambre régionale des comptes Occitanie Contre-rapporteur : Yves Colcombet, conseiller maître

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

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

PRÉSENTATION

Ouvrant le rapport public annuel de la Cour sur la performance de l'organisation territoriale française, le présent chapitre analyse la situation d'ensemble des finances publiques après une année 2021 marquée par un fort rebond de la croissance, à 6,8 %, qui a permis, dès l'été, de retrouver le niveau d'activité économique qui prévalait juste avant la crise sanitaire et de ramener le déficit à 6,5 points de produit intérieur brut (PIB) après 8,9 points en 2020.

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

Pour atténuer les effets des prix élevés de l'énergie sur les ménages et les entreprises, le Gouvernement a pris de nouvelles mesures de soutien qui, combinées à l'environnement économique difficile, conduiraient à un déficit public de 5,0 points de PIB en 2022 et en 2023 selon le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. Depuis, le déficit budgétaire de l'État pour 2022 est ressorti moins dégradé de près de 20 Md€ par rapport à la loi de finances rectificative de fin d'année, sans qu'il soit possible aujourd'hui d'évaluer quel effet aura cette amélioration sur le déficit public exprimé en comptabilité nationale. La dette publique atteindrait 111,2 points de PIB en 2023, soit près de 14 points au-dessus de son niveau d'avant crise.

Près de trois ans après le début de la crise, la France fait partie des pays de la zone euro dont la situation des finances publiques est la plus dégradée.

Après une présentation de la situation des finances publiques en 2022 et 2023, ainsi que des principaux aléas qui l'affectent (I), la Cour analyse les enjeux liés à la trajectoire de finances publiques de moyen terme tracée par le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (II).

Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 16 février 2023.

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

Alors que l'année 2022 devait marquer la sortie du « quoi qu'il en coûte » lié à la crise sanitaire, avec notamment une baisse de 46,5 Md€ des dépenses de soutien et de relance (voir *infra*), la guerre en Ukraine, principalement au titre de son effet sur les prix de l'énergie, a conduit au maintien d'un niveau élevé de dépense et de déficit publics en 2022, malgré le dynamisme des prélèvements obligatoires. Les perspectives économiques de 2023 étant nettement moins favorables, ce sont ainsi les deux années 2022 et 2023 qui devraient rester caractérisées par des déficits importants (- 5,0 points de PIB), retardant d'autant l'engagement d'une trajectoire crédible de réduction des ratios de déficit et de dette publics.

A - Une activité économique ralentie, une inflation toujours élevée, un niveau d'incertitude inhabituel

Après avoir atteint 6,8 % en 2021, la croissance du PIB se replierait à 2,6 % en 2022. La croissance pour 2022 résulte principalement de celle constatée en 2021 (on parle de « croissance acquise »)⁴, alors que l'activité économique a été peu dynamique tout au long de 2022, d'environ 0,2 % en moyenne sur les quatre trimestres de l'année.

Pourtant, parmi les quatre principaux pays de la zone euro, la France est celui qui a absorbé le mieux le choc de la crise sanitaire sur l'activité économique, laquelle se situait en 2022 à + 1 % au-dessus du niveau de 2019 contre + 0,6 % en Allemagne, + 0,9 % en Italie et en recul de - 1,3 % en Espagne. La France a également fait mieux que le Royaume-Uni, dont le niveau d'activité en 2022 est inférieur de - 0,3 % à ce qu'il était en 2019.

Avec le faible taux de croissance du dernier trimestre 2022 et la progression modérée de l'activité prévue en 2023, la croissance faiblirait à nouveau pour atteindre 1,0 % sur l'année selon le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFSSR) pour 2023.

⁴ L'acquis de croissance pour 2022 à la fin de l'année 2021, c'est-à-dire le niveau de croissance qui aurait été atteint en 2022 si l'activité économique était restée sur tous les trimestres de 2022 égale à son niveau du quatrième trimestre 2021, était ainsi de 2,4 %.

Le ralentissement de l'activité résulte notamment de la hausse des prix de l'énergie qui, en dépit des mesures prises pour en atténuer les effets, pénalise le pouvoir d'achat des ménages et renchérit les coûts des entreprises. L'augmentation des taux d'intérêt, en lien avec le resserrement de la politique monétaire, vient également freiner l'investissement des entreprises et des ménages. Enfin, le ralentissement du commerce mondial devrait peser sur les exportations.

Dans ce contexte difficile, l'économie française a montré des signes de résilience au deuxième semestre 2022. La prévision du Gouvernement, maintenue à 1 % depuis la présentation du PLF 2023, « *reste élevée* », comme l'a relevé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis du 18 janvier 2023 sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale⁵. Plus récemment, dans sa publication de février 2023, le *Consensus forecasts*, qui rassemble les prévisions de différents économistes, a relevé sa prévision de croissance 2023 pour la France à 0,4 % contre 0,2 % le mois précédent.

Tableau n° 1 : prévisions de croissance et d'inflation en France pour 2023 (en %)

	Croissance	Inflation*
<i>Consensus forecasts</i> (février 2023)	0,4	4,8
Commission européenne (février 2023)	0,6	5,2
Banque de France (décembre 2022)	0,3	6,0
OCDE (novembre 2022)	0,6	5,7
FMI (octobre 2022)**	0,7	4,6
Gouvernement (PLF 2023 septembre 2022)	1,0	4,2

Source : prévision des différents organismes

*Indice des prix à la consommation pour le *Consensus forecasts* et le RESF, indice harmonisé des prix à la consommation pour les autres. **Le FMI a maintenu sa prévision de croissance dans sa publication de fin janvier 2023.

En recul entre 2022 et 2023, l'inflation demeurerait à des niveaux élevés ces deux années. Après 5,2 % en 2022, elle atteindrait 4,2 % en 2023 selon le projet de loi de finances (PLF) 2023, cette prévision se situant un peu en dessous du consensus des économistes (4,8 %). Ce repli serait principalement dû à celui de l'inflation énergétique. L'inflation sous-jacente,

⁵ Avis n° HCFP-2023-1 relatif au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour l'année 2023.

qui exclut les prix les plus volatils et notamment ceux de l'énergie, resterait cependant élevée à 4,1 % après 3,9 % en 2022. En raison des mesures prises pour atténuer l'impact de l'augmentation des prix de l'énergie, comme par exemple la remise à la pompe, la France aura connu en 2022 l'inflation la plus faible des pays de la zone euro à 5,9 %, au sens de l'indice harmonisé des prix à la consommation, contre 8,4 % pour la zone dans son ensemble.

L'incertitude autour du scénario macroéconomique 2023 est inhabituellement élevée du fait des aléas sur les prix de l'énergie et des risques qui continuent à peser sur les approvisionnements en gaz. Elle résulte également de la poursuite du relèvement des taux d'intérêt par les banques centrales pour lutter contre l'inflation. En effet, les niveaux que pourraient atteindre *in fine* ces taux d'intérêt ainsi que le calendrier de leur relèvement sont sujets à de fortes inconnues.

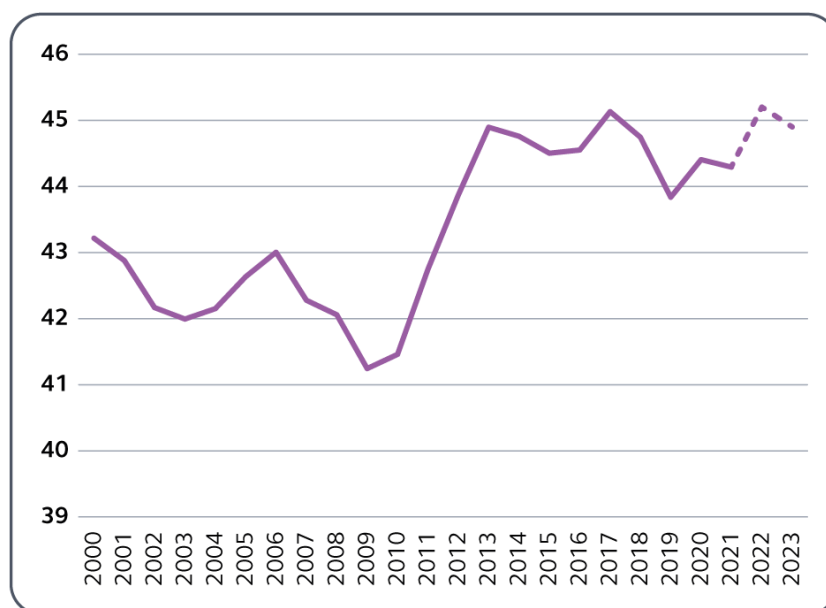
B - Des recettes publiques encore dynamiques en 2022 mais qui ralentiraient nettement en 2023

Les années 2022 et 2023 dessinent un tableau contrasté en termes de prélèvements obligatoires. Selon les prévisions du Gouvernement, ils progresseraient de 7,9 % en 2022, soit un rythme nettement supérieur à celui du PIB (+ 5,7 % en valeur). En 2023, dans un contexte de ralentissement économique, les prélèvements obligatoires seraient en revanche moins dynamiques (+ 3,9 %) que l'activité en valeur (+ 4,6 %).

Malgré les mesures de baisses d'impôt, comme la quasi-suppression de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) et la suppression de la redevance audiovisuelle, le taux de prélèvements obligatoires atteindrait son pic historique en 2022, à 45,2 % du PIB. En 2023, ce taux diminuerait à 44,9 %, se rapprochant ainsi de son niveau d'avant crise (44,7 % atteint en 2018⁶).

⁶ L'année 2019 ne peut constituer une référence d'« avant crise » s'agissant du taux de prélèvements obligatoires, car elle a été marquée par une baisse exceptionnelle des prélèvements du fait de la concomitance du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dû au titre de la masse salariale 2018 et de l'allègement de cotisation se substituant à ce dispositif.

Graphique n° 1 : évolution du taux de prélèvements obligatoires sur la période de 2000 à 2023 (en points de PIB)



Source : Insee, Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

1 - Une évolution spontanée des prélèvements obligatoires plus heurtée que celle de l'activité économique

Selon le PLFSSR pour 2023, les prélèvements obligatoires augmenteraient spontanément, c'est-à-dire hors mesures nouvelles de baisse ou de hausse, de 8,2 % en 2022 puis de 2,9 % en 2023. Ces évolutions se distinguent nettement de celles du PIB en valeur⁷ sur ces deux années (+ 5,7 % en 2022, + 4,6 % en 2023) et tranchent avec celles enregistrées en 2021, où les recettes auraient évolué, à législation constante, à un rythme plus proche de celui de l'activité (respectivement + 9,4 % et + 8,2 %).

En 2022, le dynamisme spontané des prélèvements obligatoires est essentiellement imputable à la forte progression des recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (+ 9,5 %) liée à l'ampleur du choc d'inflation, notamment sur les produits importés comme le pétrole, à l'impôt sur le revenu

⁷ Le PIB en valeur correspond au montant du PIB en euros courants. L'évolution du PIB en valeur d'une année sur l'autre intègre donc à la fois un effet volume et un effet prix.

(+ 12,1 %) et aux prélèvements sociaux (+ 8,2 %), en raison de la forte progression de la masse salariale (+ 8,6 %), et à l'impôt sur les sociétés (+ 24,6 %) sous l'effet de la très forte hausse du bénéfice fiscal 2021 (+ 41 %) qui a eu un double impact sur le solde et les acomptes payés en 2022.

Les recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) diminueraient en revanche de 1 % à législation constante, du fait de l'impact sur la consommation en volume de la hausse des prix de l'énergie et des grèves du mois d'octobre dans les raffineries. La croissance spontanée des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) serait très faible (+ 1,0 %), le nombre de transactions ayant diminué⁸. Enfin, les recettes spontanées de taxe foncière (indépendamment des mesures de hausse des taux que peuvent décider les communes), peu sensibles à l'activité, progresseraient de 4,0 % en raison de la revalorisation légale des bases cadastrales d'habitation au niveau de l'inflation.

Depuis le dépôt du PLFSSR pour 2023, les résultats du budget de l'État pour 2022 affichent des recettes plus élevées qu'attendues pour près de 7 Md€, dont la moitié est liée à l'impôt sur les sociétés. L'effet de ces recettes supérieures à la prévision sur le niveau des prélèvements obligatoires en comptabilité nationale ne peut cependant pas encore être mesuré.

À l'inverse, en 2023, la plupart des prélèvements obligatoires augmenteraient moins vite que l'activité économique. C'est en particulier le cas de l'impôt sur le revenu qui enregistrerait une progression spontanée de 2,9 % freinée par la revalorisation du barème applicable aux revenus de 2022 (+ 5,4 %)⁹, de l'impôt sur les sociétés dont les recettes spontanées chuteraient de 16,2 % en lien avec la baisse attendue du bénéfice fiscal 2022 (- 3,0 %), des DMTO (- 4,0 %) dans un contexte où le marché immobilier est pénalisé par la hausse des taux d'intérêt et de la TICPE (- 0,4 %).

La TVA, les cotisations sociales, la contribution sociale généralisée (CSG) et les autres prélèvements sociaux évolueraient à législation inchangée à un rythme proche de celui du PIB. Seule la taxe foncière se distinguerait par sa dynamique spontanée élevée (+ 7,1 %) sous l'effet d'une nouvelle revalorisation des bases cadastrales au niveau de l'inflation.

⁸ Dans son avis sur le PLFR2, le HCFP a indiqué que cette prévision apparaît basse au vu du dynamisme observé sur les neuf premiers mois de l'année (+ 5 % par rapport à la même période en 2021).

⁹ La revalorisation du barème n'est pas considérée comme une mesure nouvelle et son effet se voit donc dans l'évolution spontanée.

2 - Une poursuite des baisses pérennes d'impôts compensée temporairement par une hausse des recettes liées à l'énergie

La politique de baisse pérenne de certains impôts menée depuis 2018 s'est poursuivie en 2022 et en 2023.

En 2022, la principale mesure a porté sur la diminution à son niveau plancher de la TICFE dans le cadre du « bouclier tarifaire », pour un coût de 7,4 Md€. Parallèlement, certaines baisses d'impôts engagées au cours des années précédentes se sont poursuivies. C'est le cas de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui est venue réduire les recettes publiques de 2,8 Md€ supplémentaires en 2022, ainsi que de la dernière étape de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés, qui a amputé son produit à hauteur de 2,9 Md€. Enfin, la suppression de la redevance audiovisuelle représente un manque à gagner de 3,2 Md€ pour les finances publiques.

En 2023, la baisse de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) s'ajouterait à l'effet en année pleine de celle de la TICFE, pour une baisse globale de 2,0 Md€. La suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), prévue en deux ans, viendrait réduire les recettes publiques de 4,0 Md€ dès 2023. Enfin, la dernière étape de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales amputerait les recettes de 2,8 Md€, comme l'année précédente.

La forte hausse des prix de l'énergie perturbe toutefois l'évolution des prélèvements obligatoires en 2022 et en 2023 du fait des gains réalisés par l'État sur les charges de service public de l'énergie (CSPE) et de l'instauration de la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité. Cette dernière, conformément à la réglementation européenne, impose les producteurs d'électricité sur leurs revenus résultant de prix de marché supérieurs au seuil de rentabilité des modes de production les plus coûteux.

En effet, dans le cadre du dispositif des CSPE, l'État subventionne les entreprises productrices d'énergies renouvelables en leur versant la différence entre le prix de marché et un prix de référence assurant leur rentabilité. Les prix de marché excédant à présent les prix de référence, les opérateurs doivent en conséquence reverser à l'État l'écart entre les deux prix. Le classement de ces reversements en produit d'impôt se traduit par une hausse des prélèvements obligatoires de 8,4 Md€ en 2022 puis de 6,6 Md€ supplémentaires en 2023. Parallèlement, la contribution sur les rentes infra-marginales viendrait augmenter les recettes de 9,7 Md€ supplémentaires en 2023 après 1,3 Md€ en 2022.

Ces hausses de prélèvements obligatoires ne sont toutefois pas pérennes, contrairement à la suppression de la taxe d'habitation et de la CVAE et à la baisse de l'IS et de la TICFE, mentionnées précédemment. Elles devraient disparaître à moyen terme avec le reflux des prix de l'énergie.

Au total, hors prise en compte des remboursements du CICE¹⁰, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires dégraderaient les recettes publiques à hauteur de 5,7 Md€ en 2022 et les amélioreraient de 5,5 Md€ en 2023.

Comme le relève le HCFP dans son avis du 18 janvier 2023 sur le PLFSSR pour 2023, « les prévisions de prélèvements obligatoires sont entourées d'importantes incertitudes sur la dynamique des prix de l'énergie et sur la croissance de l'activité, qui pourraient peser sur les recettes ».

Tableau n° 2 : mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2022 et en 2023 (hors effet CICE, Md€)

Mesures nouvelles	2022	2023
Baisse du taux d'IS	- 2,9	- 0,4
Suppression de la taxe d'habitation	- 2,8	- 2,8
Suppression de la CVAE	0,0	- 4,0
TICFE – bouclier tarifaire	- 7,4	- 2,0
Suppression de la redevance audiovisuelle	- 3,2	0,0
Autres	+ 0,9	- 1,6
Total prélèvements obligatoires hors charges de SPE et contribution sur les producteurs d'électricité	- 15,4	- 10,8
Contribution sur les rentes infra- marginales des producteurs d'électricité	1,3	9,7
Traitement en recettes des gains sur les charges de SPE	8,4	6,6
Total prélèvements obligatoires	- 5,7	+ 5,5

Source : Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

¹⁰ La fin des remboursements des créances non consommées de CICE en 2022 (relatives pour l'essentiel à la masse salariale 2018) aurait pour effet d'augmenter les prélèvements obligatoires à hauteur de 5,6 Md€ en 2023. En comptabilité nationale, cet effet est toutefois neutre sur le solde public, puisque c'est la créance acquise chaque année qui est prise en compte et que cette dernière est quasi- nulle depuis la suppression du CICE en 2019.

C - Une dépense publique qui continue de croître à un rythme soutenu

Après avoir atteint 1 461 Md€ en 2021, les dépenses publiques¹¹ progresseraient en valeur de 4,3 % en 2022 puis de 3,2 % en 2023. Ces fortes croissances s'expliquent par le maintien de mesures de soutien à l'économie importantes, notamment pour atténuer l'effet des prix élevés de l'énergie, mais également par les conséquences de l'inflation. En volume¹², la dépense publique croîtrait de 1,5 % en 2022 avant de se replier de 0,4 % en 2023.

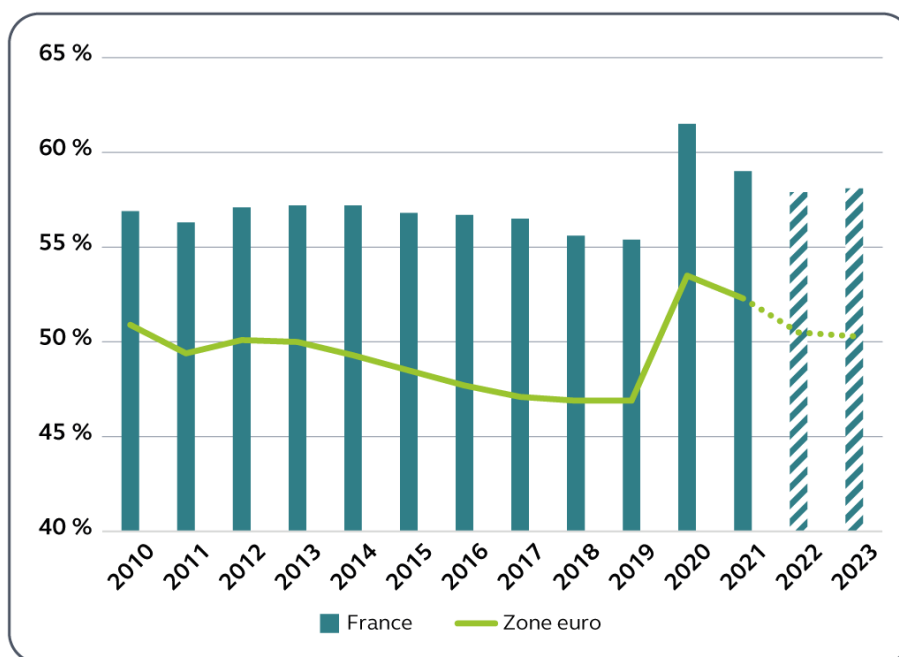
L'évolution en volume de la dépense étant inférieure les deux années à la croissance économique, la dépense publique, mesurée en proportion du PIB, refluerait en 2022 (57,7 % après 58,4 % en 2021) puis en 2023 (56,9 %). Elle resterait néanmoins à un niveau élevé et supérieur de plus de trois points au niveau d'avant crise (53,8 % en 2019). L'augmentation des dépenses de l'État autorisée par la deuxième loi de finances rectificatives pour 2022 (+ 12,9 Md€ de crédits ouverts partiellement compensés par l'annulation de 5,9 Md€ de crédits déjà gelés pour l'essentiel) et, pour 2023, lors de l'examen parlementaire du PLF (+ 15,8 Md€ entre le PLF et la LFI) témoignent de la difficulté des pouvoirs publics à répondre aux chocs économiques autrement que par une augmentation nette de la dépense publique, même si un effort bienvenu a été fait en 2023 pour davantage cibler les mesures de soutien sur les bénéficiaires qui en ont le plus besoin.

Selon les prévisions de la Commission européenne de novembre 2022, la France conserverait le niveau de dépense publique rapportée au PIB le plus important des pays de la zone euro en 2022 comme en 2023, avec un montant supérieur de huit points à la moyenne de la zone.

¹¹ Dans ce paragraphe, et sauf mention contraire, est considérée la dépense publique hors crédits d'impôts.

¹² Les évolutions en volume sont calculées ici à partir du déflateur du PIB. En effet, si l'indice des prix à la consommation rend compte de l'évolution des prix du point de vue des ménages et détermine l'évolution de plusieurs catégories de dépenses publiques (indexation des prestations sociales, achats, dépenses de fonctionnement courant), le déflateur du PIB, qui neutralise l'augmentation des prix des composantes du PIB et n'intègre donc pas celle des importations par exemple, est davantage utilisé pour mesurer l'évolution en volume des grandeurs macroéconomiques et de finances publiques (croissance potentielle, solde structurel, effet structurel, etc.) dans le contexte de la politique économique nationale.

**Graphique n° 2 : poids de la dépense publique dans le PIB
(en % du PIB – y compris crédits d'impôts)**



Source : Eurostat jusqu'en 2021, prévisions d'automne de 2022 de la Commission pour les années 2022 et 2023

1 - D'importantes dépenses de soutien face aux crises sanitaire et énergétique essentiellement portées par l'État

Le Gouvernement a fait le choix de mettre en œuvre d'importantes mesures à partir de 2020 pour soutenir les ménages et les entreprises face aux effets de la crise sanitaire, prolongées ensuite par des dépenses de relance dès l'automne 2020. Le poids de ces mesures a progressivement décru mais elles restent significatives en 2022 (37,5 Md€) et 2023 (12,5 Md€).

**Tableau n° 3 : dépenses de soutien face à la crise sanitaire
et de relance (Md€)**

	2021	2022	2023
<i>Activité partielle</i>	8,1	0,3	0,0
<i>Fonds de solidarité et aides annexes</i>	23,9	1,1	0,0
<i>Dépenses de santé</i>	18,3	12,1	1,0
<i>Sinistralité PGE nette des primes</i>	- 0,3	1,0	1,2
<i>Autres dépenses de soutien</i>	11,1	1,0	0,7
<i>Dépenses de relance</i>	22,9	22,0	9,6
Total	84,0	37,5	12,5

Source : Gouvernement

À ces mesures de soutien sont venues s'ajouter celles destinées à atténuer l'impact de l'augmentation des prix de l'énergie, comme les boucliers tarifaires, la remise à la pompe ou l'amortisseur électricité (voir encadré), qui pèseraient sur la dépense à hauteur de plus de 25 Md€ en 2022 et 36 Md€ en 2023.

Ces dépenses exceptionnelles sont très majoritairement portées par l'État.

**L'impact sur les finances publiques des mesures prises en réponse
à la hausse des prix de l'énergie**

Pour faire face à la hausse des prix de l'énergie, le Gouvernement a pris différentes mesures dont le coût net pour les finances publiques, par rapport à la situation d'avant crise, atteindrait 23 Md€ en 2022 et 19,7 Md€ en 2023, avec un surcroît de dépenses publiques de respectivement + 25,5 Md€ et + 36,3 Md€ en partie compensé par des recettes de 2,3 Md€ et de 16,6 Md€.

Du côté des mesures en dépenses, le dispositif le plus emblématique est le bouclier tarifaire qui a plafonné les évolutions des tarifs réglementés du gaz et de l'électricité. Ces tarifs ont été gelés entre octobre 2021 et la fin de l'année 2022 pour le gaz avant de croître de 15 % au 1^{er} janvier 2023. Pour l'électricité, la hausse a été contenue à 4 % au 1^{er} février 2022 puis à 15 % au 1^{er} février 2023.

Ces mesures ont été complétées par une remise sur le carburant du 1^{er} avril jusqu'à la fin de l'année 2022. D'autres dispositifs ont été introduits pour soutenir les ménages (aide exceptionnelle de rentrée, chèque énergie exceptionnel) et les entreprises dont les dépenses de gaz et d'électricité représentent une part élevée des charges.

Lors de la discussion au Parlement du PLF 2023 ont été également ajoutés l'amortisseur électricité pour les plus petites entreprises, le renforcement et la simplification de l'aide au paiement des factures d'énergie ainsi que la nouvelle indemnité carburant. Ces trois mesures traduisent un ciblage plus important du soutien aux ménages et aux entreprises face au choc sur les prix de l'énergie.

Le surcroît de dépenses est minoré par la baisse des dépenses de service public de l'énergie (SPE) par rapport à la situation d'avant crise pour un montant estimé à près de 9 Md€ en 2022 et 2023.

Du côté des recettes, le coût pour les finances publiques de la baisse à son niveau plancher de la TICFE en 2022, prolongé en 2023 par la baisse de la TCCFE, dans le cadre du bouclier tarifaire, s'élèverait à 7,4 Md€ en 2022 et à 9,4 Md€ en 2023. Cet effet serait plus que compensé par deux éléments. D'une part, les reversements à l'État effectués par les entreprises du secteur des énergies renouvelables au titre des charges de SPE, procureraient un surcroît de 8,4 Md€ en 2022 et de 6,6 Md€ supplémentaires en 2023 pour atteindre 15,0 Md€. D'autre part, la création du prélèvement sur la rente infra-marginale des producteurs d'électricité augmenterait les prélèvements obligatoires de 1,3 Md€ en 2022 et de 9,7 Md€ supplémentaires en 2023 pour atteindre 11,0 Md€. Cette nouvelle taxe permet ainsi de financer les dernières mesures de soutien annoncées (amortisseur électricité, aides au paiement, indemnité carburant).

Tableau n° 4 : coût pour les finances publiques des mesures de soutien pour faire face à la hausse des prix de l'énergie (en Md€)

	2021	2022	2023
<i>Bouclier gaz</i>	0,4	8,5	11,6
<i>Bouclier électricité</i>		11,6	25,1
<i>Indemnité inflation</i>	3,8		
<i>Chèque énergie exceptionnel</i>	0,5	1,8	
<i>Remise carburants</i>		7,6	
<i>Indemnité carburant</i>			1,0
<i>Amortisseur électricité et guichet d'aide au paiement des factures d'électricité</i>		1,5	7,5
<i>Aide exceptionnelle de rentrée</i>		1,1	
<i>Soutien aux ménages modestes chauffés au fioul et au bois</i>		0,4	
<i>Aides sectorielles</i>		1,1	
<i>Moindres dépenses de SPE</i>	- 1,9	- 8,8	- 8,8
<i>Autres</i>		0,7	- 0,1
Total dépenses	2,8	25,5	36,3
<i>TICFE – bouclier tarifaire</i>		7,4	9,4
<i>Contribution sur les rentes infra- marginales des producteurs d'électricité</i>		- 1,3	- 11,0
<i>Traitement en recettes des gains sur les charges de SPE</i>		- 8,4	- 15,0
Total recettes		- 2,3	- 16,6
Total coût net	2,8	23,2	19,7

Source : Ministère de l'économie et des finances

2 - Des dépenses publiques alourdies par l'inflation

La forte hausse des prix à la consommation constatée en 2022 devrait se prolonger en 2023 (+ 4,2 % après 5,2 % en 2022). Elle majore la dépense publique par le biais des mécanismes d'indexation (sur les prestations sociales par exemple), par le renchérissement d'autres postes de dépenses (achats, investissements, etc.) et par des décisions discrétionnaires, comme la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

Cette dernière, de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022, s'est traduite pour les administrations publiques (État, collectivités territoriales et administrations de sécurité sociale) par un surcoût de 3,7 Md€ en 2022 et représentera 7,4 Md€ en 2023.

La revalorisation anticipée de 4 %¹³ des prestations sociales au 1^{er} juillet 2022 a quant à elle augmenté la dépense publique de 6,6 Md€ au total en 2022, à raison de 1,9 Md€ pour l'État (dont 1,3 Md€ pour les pensions des fonctionnaires), de 4,1 Md€ pour l'assurance vieillesse au titre des pensions du régime général et d'invalidité et de 0,5 Md€ pour les prestations de la branche famille. Cette revalorisation a eu un effet plus limité sur les finances des départements à travers la majoration des dépenses de RSA, à hauteur de 0,1 Md€.

L'inflation a également un effet majeur sur la charge d'indexation du capital des titres de dette indexés, qui représentent 11 % de l'encours de la dette de l'État, soit environ 240 Md€. Cette charge a atteint près de 20 Md€ en 2022 soit 11,4 Md€ de plus qu'en 2021. Avec le reflux attendu de l'inflation en fin d'année 2023, elle se replierait fortement, de près de 10 Md€, avec en sens inverse une augmentation des charges d'intérêt de près de 6 Md€ liée à l'augmentation des taux. Au total, en comptabilité nationale, les charges d'intérêt de l'État, y compris les charges d'indexation du capital des obligations indexées, atteindraient 37,5 Md€ en 2023 après 42,2 Md€ en 2022.

Les achats¹⁴ des collectivités territoriales augmentent également fortement (7,3 % en 2022 puis 5,4 % en 2023) sous l'effet de la hausse des prix. L'inflation a en effet été particulièrement forte sur l'énergie, les carburants et combustibles et l'alimentation qui représentent plus de la moitié des achats des communes. L'investissement local (+ 7,4 % en 2022 et + 4,3 % en 2023) est également tiré par la hausse des prix dans le bâtiment et les travaux publics.

3 - Hors dépenses exceptionnelles de crise, la dépense publique continue à croître

L'ampleur des dépenses engagées en réponse aux crises sanitaire et énergétique brouille l'appréciation de l'évolution de la dépense publique totale et les conditions de sortie du « quoi qu'il en coûte ». En neutralisant ces dépenses exceptionnelles, la dépense publique progresserait en volume

¹³ Le paramètre loyer des aides personnalisées au logement (APL) a été revalorisé de 3,5 % en cohérence avec le plafonnement de l'indice de référence des loyers (IRL).

¹⁴ En comptabilité nationale, il s'agit de l'agrégat des consommations intermédiaires hors services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM).

de 3,5 % en 2022 et 0,7 % en 2023 lorsqu'évaluée à partir du déflateur du PIB. Ce rythme reste élevé et supérieur aux objectifs de la programmation pluriannuelle (cf. *infra*).

En particulier, au niveau de l'État, les crédits de la mission *Défense* croîtront de 3,5 Md€ en 2023 conformément aux dispositions de la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025. Les dépenses de la mission *Enseignement scolaire* devraient progresser de 4,6 Md€ en raison de la hausse du point d'indice de la fonction publique (cf. *supra*) mais également de revalorisations catégorielles. Les crédits de la mission *Travail et emploi* augmenteront aussi (+ 6,3 Md€) sous l'effet des aides en faveur du développement de l'alternance ainsi que de la poursuite du Plan d'investissement dans les compétences.

4 - Des aléas pèsent sur l'évolution de la dépense en 2023

La prévision de progression en 2023 de la dépense publique en volume (+ 0,7 % lorsqu'évaluée par le déflateur du PIB¹⁵), plus faible que la croissance potentielle¹⁶, est soumise à de nombreux aléas.

Le premier aléa porte sur les mesures de soutien mises en place pour atténuer les effets de l'évolution des prix de l'énergie qui ont déjà conduit à augmenter le montant des dépenses du périmètre « normé »¹⁷ de 480 Md€ à 496 Md€ au cours de l'examen parlementaire du PLF pour 2023. En particulier, une enveloppe d'aide de 2 Md€ a été décidée au bénéfice des collectivités territoriales alors même que, prises dans leur ensemble, leur situation financière est satisfaisante.

Les dépenses de soutien pour faire face aux prix de l'énergie pourraient donc encore beaucoup fluctuer, d'autant plus que les résultats de l'exécution budgétaire pour 2022 montrent qu'une partie des dépenses non réalisées en 2022, pour près de 12 Md€, pourraient l'être en 2023. Le ciblage accru des aides en 2023 (l'aide à l'acquisition de carburants est

¹⁵ Hors dépenses de soutien face aux crises sanitaire et énergétique et dépenses de relance.

¹⁶ La comparaison entre croissance de la dépense publique et croissance potentielle de l'économie est un indicateur qui permet de juger de la capacité de l'économie à financer durablement la dépense publique.

¹⁷ Introduit par le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027, ce périmètre est plus large que l'ancienne norme de dépenses pilotables. Il inclut l'ensemble des crédits du budget général (hors contributions aux pensions, intérêts de la dette et remboursements et dégrèvements), les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, les budgets annexes et certains comptes spéciaux et les taxes plafonnées affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et la sécurité sociale.

désormais réservée aux ménages des cinq premiers déciles de revenus utilisant leur véhicule pour se rendre sur leur lieu de travail) constitue un progrès qu'il faudra poursuivre.

Par ailleurs, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2023 prévoit que les dépenses dans le champ de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) s'élèveraient à 244,1 Md€. Hors dépenses liées à la crise sanitaire, elles progresseraient ainsi de 3,5 % en 2023, soit presque un point de moins que l'évolution du PIB en valeur, correspondant à un tassement voire à un léger repli de ces dépenses mesurées en proportion de ce dernier, contre la tendance générale observée au cours des dernières années.

Le risque existe que ces dépenses soient plus élevées. Dans son avis du 14 octobre 2022, le comité d'alerte de l'Ondam souligne que les dépenses pour 2023 pourraient être plus élevées qu'attendu, notamment parce que les prévisions de la LFSS n'intègrent pas de coûts additionnels liés aux négociations conventionnelles. Il signale également un risque d'insuffisance de la provision de 1 Md€ destinée à couvrir les coûts spécifiques de l'épidémie de covid 19 en 2023, très en retrait des dépenses estimées pour 2022 (11,5 Md€)¹⁸.

Le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) de janvier 2023 estime à 0,4 Md€ le coût de la réforme des retraites en 2023, du fait notamment de la mesure de revalorisation des petites retraites. Ce coût prévisionnel pourrait être dépassé si la discussion du projet de loi conduisait à prévoir des mesures supplémentaires d'accompagnement du relèvement de l'âge légal de départ à la retraite.

Enfin, il n'est pas exclu que le maintien de l'inflation à un niveau élevé conduise à de nouvelles revalorisations salariales actuellement non intégrées dans les prévisions du Gouvernement. Aucune nouvelle hausse du point d'indice de la fonction publique n'est ainsi prévue à ce stade en 2023, alors qu'une inflation de 4,2 % est attendue. De même, une revalorisation des prestations sociales par anticipation en cours d'année, à l'image de ce qui a été fait en 2022, viendrait sensiblement alourdir les dépenses publiques.

¹⁸ Ces dépenses ont été revues depuis à la hausse à 12,1 Md€.

D - Des déficits effectifs et structurels qui baissent peu, une dette publique toujours supérieure à 110 points de PIB

1 - Des déficits effectifs élevés

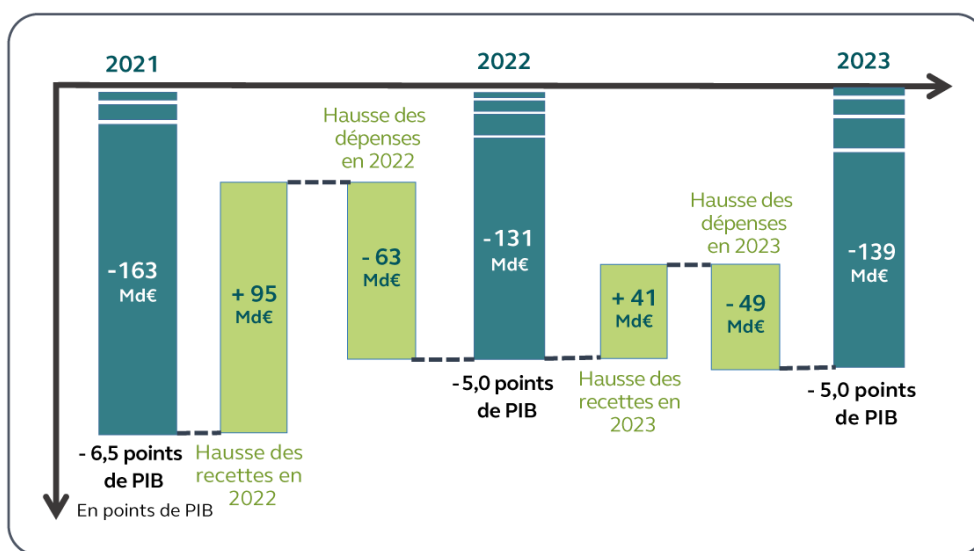
Après 6,5 points de PIB en 2021, le déficit public atteindrait 5,0 points de PIB en 2022 selon le PLFSSR pour 2023 présenté en janvier de cette année. Cette amélioration est essentiellement liée au dynamisme des recettes alors que la dépense totale continue à augmenter malgré l'extinction de la plupart des mesures liées à la crise sanitaire. Depuis, le déficit budgétaire de l'État pour 2022 est ressorti près de 20 Md€ plus bas qu'attendu au moment de la loi de finances rectificative de fin d'année. Pour autant, il est prématuré à ce stade d'en tirer des conclusions pour le déficit public en comptabilité nationale, qui sera publié par l'Insee à la fin du mois de mars.

En 2023, le déficit public serait au même niveau de 5,0 points de PIB, dans un contexte où la croissance se tasserait (1 % attendu en 2023, selon la prévision du Gouvernement, contre 2,6 % en 2022), où les dépenses de bouclier énergétique resteraient élevées et où, après deux années de très fort dynamisme, les prélèvements obligatoires augmenteraient spontanément moins vite que l'activité, avec une élasticité de 0,6.

Dans son avis du 18 janvier 2023 sur le PLFSSR 2023, le HCFP a estimé que le risque que le déficit soit plus dégradé que prévu par le Gouvernement « *est aujourd'hui contrebalancé par la baisse récente des prix de gros du gaz et de l'électricité. Si cette dernière se confirme, elle pourrait alléger le coût net des dispositifs destinés à amortir l'impact pour les ménages et pour les entreprises de prix de l'énergie élevés* ».

De son côté, le FMI, à l'issue de sa mission sur la France achevée en novembre 2022¹⁹, a indiqué que la politique de Gouvernement était « *modérément expansionniste en 2023* » et a préconisé au contraire un « *resserrement budgétaire* » notamment en « *ciblant mieux les soutiens en matière énergétique* ».

¹⁹ FMI, « France : déclarations des services du FMI à l'issue de leur mission de 2022 au titre de l'article IV », 21 novembre 2022.

Graphique n° 3 : solde public en 2021, 2022 et 2023 (en Md€)

Source : Insee, PLFSSR pour 2023

En 2022 et 2023, le déficit public est principalement porté par l'État, dont le déficit serait respectivement de 5,8²⁰ et 5,6 points de PIB, puisque c'est lui qui supporte la plupart des dépenses de soutien aux ménages et aux entreprises ainsi que les baisses d'impôts. Les administrations publiques locales seraient, elles, proches de l'équilibre avec des collectivités territoriales en léger excédent les deux années.

Les administrations de sécurité sociale (Asso), quant à elles, seraient excédentaires de 0,8 point de PIB en 2022 et en 2023, mais avec une situation contrastée selon les régimes. Si les régimes complémentaires de retraite et l'Unedic afficheraient un excédent, lié pour cette dernière à la bonne santé du marché du travail et à l'effet des réformes de l'assurance chômage, le régime général et le fonds de solidarité vieillesse (FSV) seraient, pris dans leur ensemble, en déficit (de -0,6 et -0,3 point de PIB respectivement en 2022 et 2023, estimation à la date de la présentation du PLF 2023). L'excédent des Asso serait principalement porté par celui de la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), qui sert au remboursement de la dette créée par les déficits du régime général et du FSV.

²⁰ Ce chiffre n'intègre pas le résultat meilleur que prévu de près de 20 Md€ de l'exécution budgétaire en 2022.

2 - Des déficits structurels très supérieurs à l'objectif de moyen terme, un ratio de dette publique au-dessus de 110 points de PIB

Après - 4,2 points de PIB en 2022, le solde structurel serait encore de - 4,0 points de PIB en 2023 selon le PLFSSR pour 2023²¹. Il reste donc très éloigné de l'objectif de moyen terme (OMT) fixé à - 0,4 point de PIB dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027. Avec le rythme d'ajustement structurel programmé par le Gouvernement pour la trajectoire 2023-2027, soit 0,3 point de PIB par an, l'OMT ne serait atteint qu'en 2035.

Par rapport à la situation d'avant crise, soit l'année 2019, le déficit structurel se serait ainsi dégradé de 1,4 point de PIB en 2023. Cette évolution masque cependant des effets importants de sens contraires.

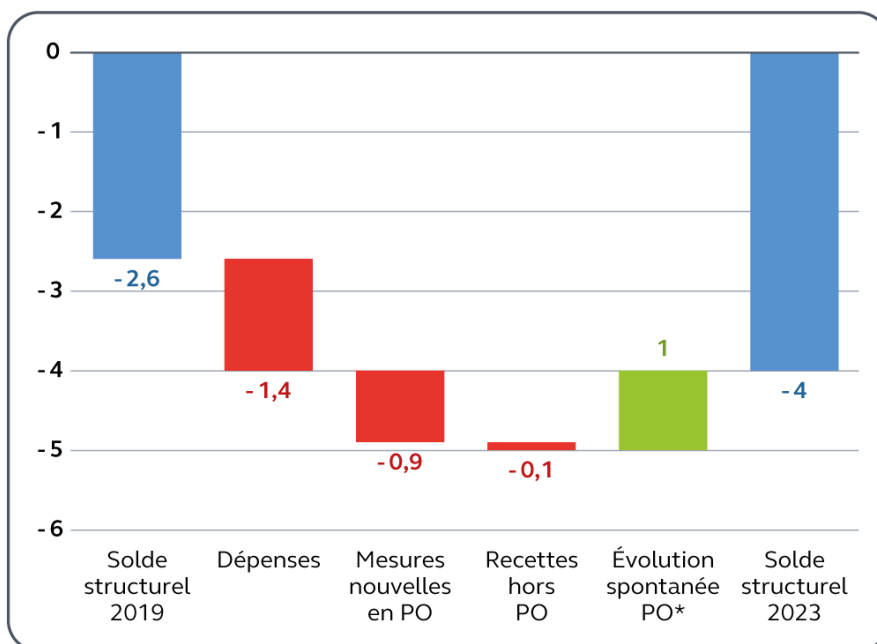
Ainsi, entre 2019 et 2023, l'évolution de la dépense publique plus rapide que la croissance potentielle a contribué à dégrader le déficit structurel de 1,4 point de PIB. Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires prises durant cette période, comme la suppression de la taxe d'habitation ou la convergence du taux normal d'impôt sur les sociétés vers 25 %, ont, elles aussi, dégradé le déficit structurel de 0,9 point de PIB. Ces deux effets cumulés, qui relèvent des choix discrétionnaires du Gouvernement, auraient donc dû conduire à un déficit structurel de 4,9 points de PIB en 2022 contre un niveau de 2,6 points de PIB en 2019.

En sens inverse, le dynamisme spontané des prélèvements obligatoires, bien supérieur à la croissance économique (cf. *supra*) a contribué de manière positive à la variation du solde structurel, pour un montant estimé à 1,0 point de PIB entre 2019 et 2023.

L'estimation du solde structurel reste par ailleurs entourée d'incertitudes importantes, liées notamment à l'estimation de l'écart de production (voir encadré *infra*) et aux éventuelles révisions qui pourraient être apportées aux comptes nationaux (croissance, déflateur du PIB) au moment de la publication des comptes annuels en mai 2023. Le niveau affiché du solde structurel est donc susceptible de changer ultérieurement, à la baisse ou à la hausse.

²¹ Ces estimations sont basées sur l'écart de production et la croissance potentielle retenus dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

**Graphique n° 4 : passage du solde structurel 2019 à celui de 2023
(en % du PIB potentiel)**



Source : PLFRSS pour 2023

*La contribution de l'évolution spontanée des PO incorpore l'évolution spontanée des PO qui ne se retrouve pas dans l'évaluation du déficit conjoncturel.

Conséquence de ces déficits élevés, la dette publique, rapportée au PIB, évoluerait peu. Elle s'établirait à 111,2 points de PIB en 2023 (après 111,6 points de PIB en 2022 et 112,8 en 2021) selon le PLFSSR 2023. Elle se situerait près de 14 points au-dessus de son niveau d'avant crise et atteindrait près de 3 070 Md€, supérieure de plus de 700 Md€ à son montant de fin 2019.

Solde public effectif, solde conjoncturel et solde structurel

Les évolutions du solde public sont affectées par les fluctuations de l'activité économique. Afin de mieux apprécier la situation des finances publiques, le solde « effectif » peut être corrigé de cet effet conjoncturel ainsi que des facteurs exceptionnels pour en déduire le solde « structurel ». Ce calcul se fait en plusieurs étapes :

- l'estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire du PIB corrigé de la conjoncture, et le calcul de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel, appelé écart de production (output gap) ;

- l'estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, dit solde conjoncturel, qui résulte, pour l'essentiel, du gain ou de la perte de recettes, ainsi que des dépenses d'assurance chômage, associé à cet écart de production. Dans le projet de loi de programmation 2023-2027, la méthode de calcul a évolué. En points de PIB, le solde conjoncturel est maintenant égal à 57 % de l'écart de production ;

- la désignation et le chiffrage des mesures ponctuelles et temporaires, qui ne contribuent pas au solde structurel ;

- l'estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et la somme du solde conjoncturel et des mesures ponctuelles et temporaires.

Les trois premiers paramètres ne sont pas mesurés directement et résultent nécessairement de retraitements, d'hypothèses ou de conventions.

3 - Des finances publiques parmi les plus dégradées au sein de la zone euro en 2023

Les prévisions de la Commission européenne publiées en novembre 2022 permettent de comparer la situation des finances publiques des huit principaux pays de la zone euro (qui représentent près de 90 % du PIB de cette dernière) par rapport à leur niveau d'avant crise de 2019. Trois groupes de pays se distinguent.

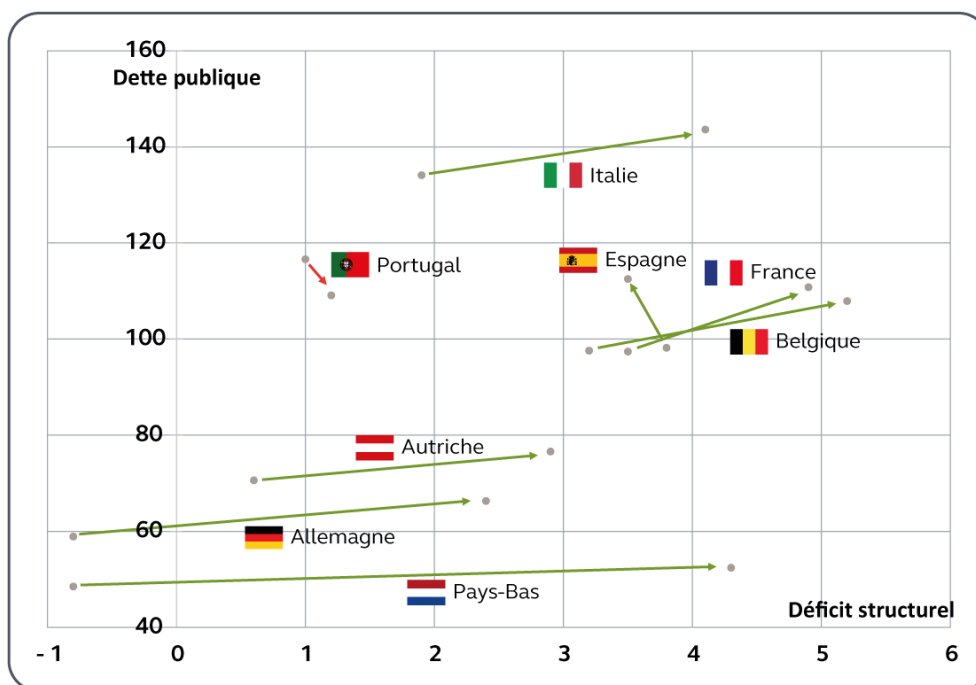
Un premier groupe est constitué de l'Allemagne, des Pays-Bas et de l'Autriche. Ces pays connaissaient une situation très favorable en 2019 en termes structurels, qui leur a permis de soutenir fortement leur économie tout en conservant un niveau d'endettement modéré en 2023, compris entre 50 et 80 points de PIB, ainsi qu'un déficit structurel sous les 3 % (à l'exception notable des Pays-Bas qui, avec un déficit structurel de 4,3 points du PIB prévu en 2023, verraient leur solde perdre plus de 5 points de PIB par rapport à 2019).

À l'opposé, un deuxième groupe, constitué de la France, de l'Italie et de la Belgique, est entré dans la crise avec des niveaux élevés de déficit structurel et de dette et les mesures mises en œuvre pendant la crise n'ont fait que détériorer cette situation, avec des déficits structurels supérieurs à 4 points de PIB et un niveau d'endettement compris entre 110 et 140 points de PIB en 2023.

L'Espagne et le Portugal se distinguent de ces deux groupes, leur situation ayant peu évolué en termes de déficits structurels.

La divergence entre ces groupes de pays est un facteur de risque pour la cohésion de la zone euro. L'engagement d'une réelle convergence serait pourtant d'autant plus nécessaire que la banque centrale européenne (BCE) durcit sa politique monétaire en augmentant ses taux directeurs et en ne procédant plus à l'achat net de titres publics dans le cadre des programmes mis en place au moment de la pandémie. Dès lors, les conditions de financement des pays dont l'endettement est élevé se sont fortement dégradées en 2022. Ainsi, selon les données de la BCE, l'Italie a vu ses taux d'intérêt à dix ans augmenter de plus de 300 points de base en 2022 et son *spread*, c'est-à-dire la différence entre son taux à 10 ans et celui de l'Allemagne, de plus de 70 points de base. Le *spread* de la France vis-à-vis de l'Allemagne a quant à lui augmenté d'environ 10 points de base depuis début 2022.

Graphique n° 5 : évolution de la dette publique et du déficit structurel des principaux pays européens entre 2019 et 2023 (en % du PIB)



Source : Prévion de novembre 2022 de la Commission européenne

*
**

Alors que les années 2022 et 2023 devaient marquer un retour vers la normale après la crise sanitaire, la crise énergétique a prolongé la période de soutien public massif à l'économie et aux ménages, synonyme de déficit et de dette publics toujours très élevés.

Réduire sensiblement les déficits et inscrire la dette publique dans une trajectoire descendante, tout en préservant le potentiel de croissance, sont les trois objectifs posés à l'horizon de la trajectoire pluriannuelle 2023-2027. Cette stratégie est d'autant plus nécessaire que les situations des finances publiques des pays de la zone euro, et notamment de la France, ont divergé avec la crise, avec des risques accrus d'instabilité. C'est à l'aune de ces objectifs que la gouvernance des finances publiques, au plan européen comme au plan national, doit se montrer plus crédible et plus efficace.

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

La trajectoire présentée dans le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) 2023-2027, qui n'est pas voté à ce jour²², est celle d'un retour du déficit public sous 3 % en 2027. Néanmoins, les hypothèses qui étayent cette trajectoire soit sont trop optimistes soit requièrent une rupture importante par rapport à la pratique passée, notamment s'agissant de la maîtrise de la dépense publique. Alors que la Commission européenne a rendu publiques ses propositions en vue d'une réforme globale de la gouvernance européenne, les cibles affichées par le Gouvernement dans ce projet s'inscrivent dans le cadre de la réforme organique menée à bien fin 2021 qui, en dépit de son utilité en matière de transparence, ne renforce pas substantiellement les mécanismes de maîtrise de la dépense.

²² Le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) 2023-2027 a été déposé par le Gouvernement le 26 septembre 2022. Rejeté en première lecture par l'Assemblée nationale le 25 octobre puis adopté après modification par le Sénat le 2 novembre, il a fait l'objet d'une commission mixte paritaire le 15 décembre, qui n'est pas parvenue à établir un texte commun. À ce jour, le Gouvernement n'a pas fait savoir si, et le cas échéant dans quelles conditions, il envisageait d'inscrire le texte en nouvelle lecture à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

A - Une trajectoire qui vise à ramener le déficit sous 3 % en 2027 et à amorcer une décrue de la dette

À travers le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) 2023-2027, le Gouvernement a présenté une trajectoire jusqu'en 2027 ayant pour objectif de ramener le déficit sous 3 % et de placer la dette sur une trajectoire décroissante à cet horizon. Ainsi, en 2027, les déficits effectif et structurel atteindraient respectivement 2,9 et 2,8 points de PIB. Avec ce niveau de déficit en fin de période, la dette publique rapportée au PIB commencerait à refluer légèrement avec un ratio de 110,9 points de PIB en 2027, certes un peu en baisse mais encore très proche du niveau atteint en 2022 (111,6 points de PIB prévu).

Tableau n° 5 : trajectoire pluriannuelle associée au projet de plan budgétaire (en points de PIB)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<i>Solde public, dont :</i>	- 6,5	- 5,0	- 5,0	- 4,5	- 4,0	- 3,4	- 2,9
<i>Solde structurel</i>	- 5,1	- 4,2	- 4,0	- 3,7	- 3,4	- 3,1	- 2,8
<i>Ajustement structurel</i>	- 3,3	+ 0,9	+ 0,2	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,3
<i>Dette publique</i>	112,8	111,6	111,2	111,3	111,7	111,6	110,9

Source : *Projet de plan budgétaire (octobre 2022) sauf pour le solde public 2022 (PLFRSS 2023)*

**Hors crédits d'impôt*

Le scénario économique sous-jacent à cette trajectoire est celui d'une croissance comprise entre 1,6 % et 1,8 % entre 2024 et 2027 après 1 % prévu en 2023, qui permettrait de porter l'activité économique à son niveau potentiel en 2027 (soit de fermer l'écart de production – *output gap* – en cinq ans). Dans ce scénario, l'inflation s'infléchirait progressivement (3 % en 2024 puis 2,1 % en 2025 et 1,75 % ensuite). Comme le Gouvernement estime que l'écart de production est largement négatif en début de période, à - 1,1 point de PIB en 2022, cela implique une croissance effective plus élevée que la croissance potentielle en moyenne sur 2023-2027 (1,6 % contre 1,35 %). Cette projection suppose donc que, à partir de 2024, les facteurs conjoncturels et exceptionnels maintiennent la croissance effective au-dessus de son potentiel.

Au-delà de l'amélioration du déficit permise par le scénario économique du Gouvernement, la trajectoire s'appuierait également sur un ajustement structurel de plus de 2 points de PIB entre 2021 et 2027. Celui-ci résulterait d'une faible croissance de la dépense publique (0,6 % en

volume²³ sur 2022-2027 en excluant les dépenses d'urgence et de relance) ainsi que de la réduction des niches fiscales et sociales et de la lutte contre la fraude pour près de 9 Md€ au total, dont 5 Md€ dès 2024.

En dépit de cet effort affiché de redressement, le déficit structurel resterait très élevé en 2027, à 2,8 points de PIB, soit très au-dessus de l'objectif de moyen terme (OMT) des administrations publiques, fixé à 0,4 point de PIB dans le projet de LPFP 2023-2027.

B - Une trajectoire qui repose sur des hypothèses favorables

Au-delà du peu de précision sur l'impact des réformes inscrites dans le PLPFP, qui n'est pas voté à ce jour, il convient de noter que les hypothèses de croissance et de taux d'intérêt apparaissent optimistes alors que l'objectif affiché de maîtrise de la dépense requiert une rupture significative par rapport à la pratique passée. Si l'une de ces hypothèses devait se révéler trop favorable, l'objectif d'inflexion du taux d'endettement à l'horizon 2027 ne serait pas atteint.

1 - Un scénario économique optimiste

La croissance retenue pour la trajectoire pluriannuelle, de 1,6 % en moyenne sur 2023-2027, permet à l'horizon 2027 de ramener l'activité à son niveau potentiel, et donc de fermer l'écart de production, sur la base d'une croissance potentielle estimée à 1,35 %.

Cette estimation de la croissance potentielle est supérieure de 0,1 point à celle qui prévalait avant la crise (1,25 % entre 2011 et 2019). Le Gouvernement justifie ce niveau par les effets attendus des réformes de l'assurance chômage et des retraites qui devraient à la fois augmenter la population active et l'emploi. Si ces effets sont vraisemblables, leur ampleur est incertaine, notamment sur les premières années de la trajectoire.

L'estimation à ce niveau de la croissance potentielle conduit à un scénario économique favorable dans lequel, par exemple, le taux de chômage atteindrait 5 % en 2027 alors que celui-ci a été en moyenne de 9 % sur les 30 dernières années, n'est jamais descendu en dessous de 7 %

²³ Ce chiffre en volume est calculé à partir de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPC HT).

sur la même période et, alors qu'il se situe au quatrième trimestre 2022 à un niveau de 7,2 %, correspond déjà à des difficultés de recrutement marquées dans la plupart des secteurs à forte intensité de main d'œuvre.

Les effets des réformes viendraient ainsi, selon les prévisions du Gouvernement, plus que compenser les effets négatifs durables hérités de la crise, la tendance séculaire au ralentissement de la croissance potentielle observée depuis près de 50 ans, ainsi que la stabilisation de la population active inscrite dans les dernières projections de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

Dans sa note d'étude « La croissance potentielle à l'horizon de moyen terme », publiée en juillet 2022, le secrétariat permanent du HCFP privilégiait ainsi un « *un scénario de croissance potentielle à l'horizon de moyen terme proche de 1 % par an* ». Sous cette hypothèse, la croissance effective serait en moyenne de 1,2 % sur 2023-2027 contre 1,6 % prévu par le Gouvernement dans le PLPFP. Dans ce scénario alternatif, toutes choses égales par ailleurs, la dette publique dépasserait 115 points de PIB en 2027 contre une ambition de 110,9 points de PIB dans le PLPFP.

2 - Un scénario de taux d'intérêt très incertain

Les pressions inflationnistes et le resserrement de la politique monétaire ont contribué à relever sensiblement les taux d'intérêt sur la dette française, comme ceux de nos partenaires européens. Le taux à 10 ans a ainsi augmenté de près de 250 points de base depuis le début de l'année 2022.

La trajectoire pluriannuelle est construite sur l'hypothèse d'une remontée progressive et modérée des taux d'intérêt, de 2,5 % fin 2022 jusqu'à 3,0 % fin 2027. Ce scénario, quoique lissé, se traduirait déjà par une augmentation conséquente des charges d'intérêts qui passeraient de 1,6 point de PIB en 2023 à 2,1 points de PIB en 2027.

Or, depuis le dépôt du PLPFP, les taux d'intérêt ont déjà dépassé les 2,5 % et même, brièvement, atteint le niveau de 3 % qui n'était pas attendu avant 2027. Il est donc possible que les taux d'intérêt réellement constatés soient plus élevés que ceux du scénario sur lequel repose le PLPFP, avec un double impact négatif sur la croissance et les dépenses publiques. Si les taux devaient s'inscrire 100 points de base au-dessus de ceux prévus par le PLPFP pendant toute la durée de cette dernière, cela se traduirait par 17 Md€ de charges d'intérêts supplémentaires en 2027. Dans ce dernier scénario, et toutes choses égales par ailleurs, la dette publique atteindrait environ 113 points de PIB en 2027, soit 2,1 points de plus que la cible du Gouvernement.

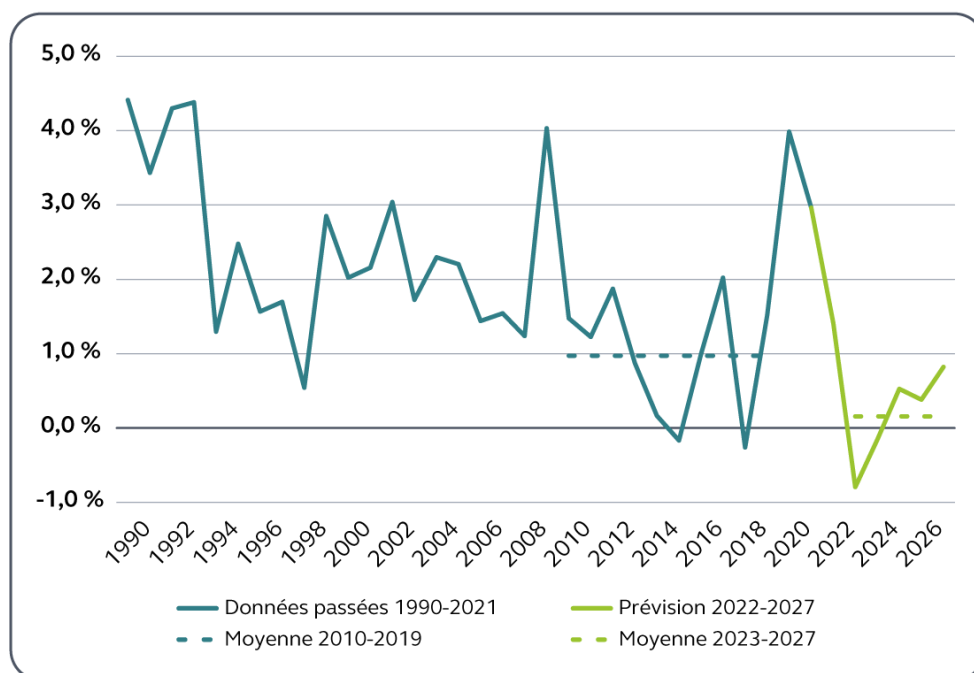
3 - Une trajectoire des dépenses publiques qui suppose une maîtrise d'une ampleur inédite

Procéder à un ajustement structurel de 0,3 point de PIB chaque année entre 2023 et 2027 suppose une maîtrise forte de la dépense publique puisqu'en volume²⁴ et en moyenne sur 2023-2027, elle croîtrait de 0,2 % seulement. En excluant l'effet de la disparition progressive des dépenses d'urgence et de relance, cette croissance en volume serait de 0,6 % en moyenne sur 2023-2027.

Cette évolution serait nettement en deçà de celle observée sur les dix dernières années avant la crise (2010-2019), soit 1 %. Par rapport à cette période, qui intégrait déjà diverses mesures de maîtrise de la dépense, ce sont près de 30 Md€ d'économies supplémentaires qu'il faudrait réaliser d'ici 2027. Sans ces économies, et toutes choses égales par ailleurs, la dette publique atteindrait plus de 114 points de PIB en 2027 contre 110,9 prévu par le PLFPF.

²⁴ Tous les chiffres en volume de cette partie sont calculés à partir du déflateur du PIB.

Graphique n° 6 : taux de croissance de la dépense publique en volume* (en %)



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

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

Le PLFP précise comment cet effort pourrait se répartir entre les différentes administrations publiques. Ainsi, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales devraient croître de 0,5 point de pourcentage moins vite que l'inflation. La dynamique de l'Ondam devrait être de 2,7 % en 2024 et 2025 et de 2,6 % en 2026 et 2027 contre 3,7 % en 2023 hors dépenses « covid ». Enfin, sous l'agrégat « périmètre de dépense de l'État », la dépense augmenterait de 480 Md€ en 2023²⁵ à 509 Md€ en 2027.

²⁵ Le vote de la LFI ayant déjà porté ce montant à 496 Md€ en 2023.

La maîtrise des dépenses que suppose cette évolution en volume est étayée par des réformes structurelles dont les principales sont celle des retraites, de l'assurance chômage avec la mise en place d'un mécanisme de contracyclicité, de Pôle emploi et du RSA. La présentation, depuis le dépôt du PLPFP, des réformes de l'assurance chômage et des retraites vient étayer les hypothèses retenues pour construire la trajectoire mais l'absence d'indication chiffrée, année après année, de leur impact ne permet pas d'apprécier si les effets attendus de ces réformes sont cohérents avec les montants provisionnés dans le PLPFP à l'automne 2022.

Même si le PLPFP n'a pas vocation à présenter en détail des réformes planifiées jusqu'en 2027, l'absence de précisions sur le calendrier, sur les impacts macroéconomiques et sur les économies attendues de ces réformes ne permet pas d'assurer que la trajectoire de redressement des finances publiques est robuste.

En dehors de ces réformes, l'identification des économies est renvoyée à une revue annuelle des dépenses (voir *infra*) qui devrait conduire chaque année au printemps à faire des propositions d'économies.

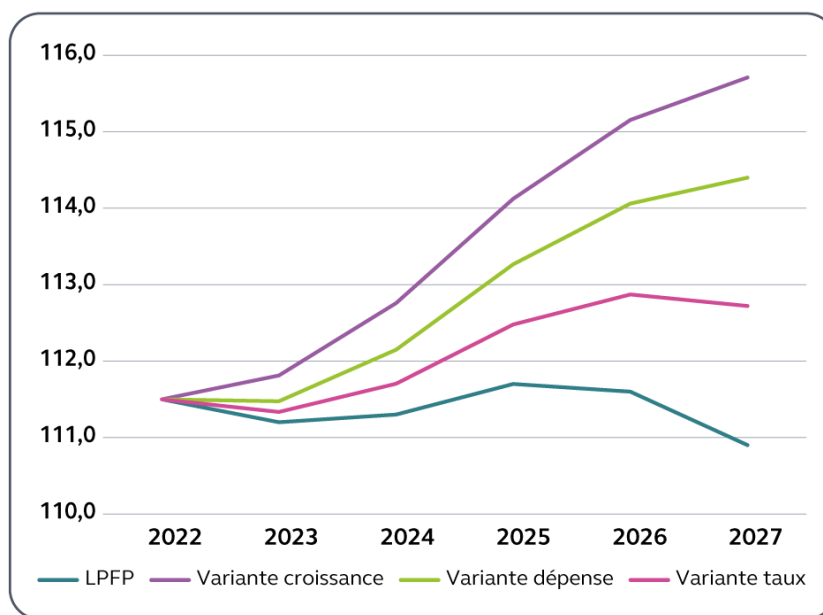
**

Au total, l'analyse des hypothèses sous-jacentes au PLPFP montre que, prises dans leur ensemble, elles sont trop favorables ou requièrent une rupture marquée par rapport à la pratique passée, notamment en matière de maîtrise de la dépense publique.

Les scénarios d'évolution de la dette publique, élaborés par la Cour, représentés ci-dessous, qui intègrent chacun la non réalisation d'une des hypothèses du PLPFP, conduisent tous à une dette qui demeurerait en 2027 supérieure au niveau atteint en 2022. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, une croissance potentielle de 1 %, et non de 1,35 % comme dans le PLPFP, conduirait à un niveau de dette en 2027 de 5 points de PIB supérieurs au niveau 2022. De même, une dépense publique qui augmenterait au même rythme qu'observé avant crise (2010-2019) se traduirait par un ratio de dette supérieur de plus de trois points à celui du PLPFP en 2027. Enfin, un scénario de taux d'intérêt de 100 points de base au-dessus de celui du PLPFP sur toute la période verrait la dette atteindre près de 113 points de PIB contre 111 points de PIB dans le PLPFP, soit deux points de PIB supplémentaires. Replacer la dette sur une trajectoire descendante constitue pourtant un impératif pour garantir sa soutenabilité, restaurer des marges de manœuvre et éviter une divergence accrue de la France par rapport à ses partenaires européens²⁶.

²⁶ Dans son analyse de soutenabilité d'avril 2022, la Commission européenne juge que le risque pesant sur la soutenabilité de la dette française est élevé à moyen terme.

**Graphique n° 7 : scénarios d'évolution de la dette publique
(en points de PIB)**



Source : PLPFP et calcul Cour des comptes

*La variante croissance retient une croissance potentielle de 1 % contre 1,35 % dans le PLPFP. La variante dépense retient un rythme de croissance de la dépense égale à celui de l'avant crise hors disparition des mesures d'urgence et de relance. La variante taux d'intérêt retient un scénario de taux 100 points de base au-dessus de celui du PLPFP sur toute la période couverte par celle-ci.

Même si la Cour, tout comme le Haut Conseil des finances publiques, regrette le caractère peu ambitieux et faiblement documenté de la trajectoire des finances publiques prévue par le PLPFP, elle rappelle qu'il est indispensable que la France dispose d'une loi de programmation pour asseoir les lois financières et les objectifs de finances publiques sur les bases prévues par la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), pour garantir la soutenabilité de la dette et se conformer à ses engagements européens.

Disposer d'une loi de programmation des finances publiques est nécessaire pour crédibiliser l'engagement de redressement des finances publiques aux niveaux national et européen

L'article 3 du traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) prévoit que les États veillent à assurer une convergence rapide de leur solde structurel vers leur objectif à moyen terme (OMT) et qu'un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à la trajectoire vers l'objectif de moyen terme.

La transposition de ce texte en droit français accorde un rôle prééminent aux lois de programmation des finances publiques. Disposer d'une loi de programmation est à ce titre un impératif aux termes de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf). L'article 1A de celle-ci dispose ainsi que « *la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques* » et qu'elle détermine les trajectoires de finances publiques. Le mécanisme de correction est prévu par l'article 62 de la Lolf, qui précise qu'il est déclenché après que le HCFP a identifié un écart important entre la trajectoire pluriannuelle inscrite dans la LPFP et l'exécution de l'année écoulée.

L'absence de LPFP priverait de base nationale la mise en œuvre des dispositions prévues au niveau européen, qu'il s'agisse de la définition d'une trajectoire de convergence structurelle des finances publiques vers l'OMT ou de l'effectivité de la mise en œuvre du mécanisme de correction par le HCFP.

Par ailleurs, l'adoption de la LPFP est un jalon au titre de l'exercice 2023 défini dans le plan national de relance et de résilience (PNRR) élaboré dans le cadre du plan « *Next generation EU* ». Son respect conditionnant les versements de l'Union aux États, l'absence de LPFP fait peser un risque sur l'encaissement des fonds européens, attendu à 12,7 Md€ en 2023.

C - Une trajectoire qui devra s'inscrire dans une gouvernance européenne et nationale renouvelée

1 - La Commission européenne propose une réforme en profondeur des règles de finances publiques

Les règles européennes du pacte de stabilité et de croissance sont contestées depuis plusieurs années en raison de leur complexité, de leur caractère potentiellement procyclique – conduisant parfois à des politiques budgétaires restrictives en période de mauvaise conjoncture – et de leur inadaptation à la situation singulière de chaque pays. Elles reposent de surcroît sur des concepts et des valeurs conventionnelles comme le solde structurel ou la croissance potentielle, qui ne sont pas directement mesurés mais seulement estimés, ce qui pouvait conduire à des erreurs de politique économique. Ces règles ont été suspendues pendant la crise sanitaire, avec l'activation en mars 2020 de la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance, prolongée pour l'année 2023 en raison des fortes perturbations économiques engendrées par la guerre en Ukraine.

C'est dans ce contexte que la Commission européenne a proposé, dans sa communication du 9 novembre 2022, une réforme en profondeur des règles de la gouvernance économique européenne. Sur la base des discussions qui auront lieu avec les États membres, la Commission devrait faire des propositions législatives au premier trimestre 2023, avant, le cas échéant, une négociation sur les modifications du Pacte de stabilité au Conseil Ecofin puis avec le Parlement européen. L'objectif est que ces nouvelles règles soient arrêtées avant la levée de la clause dérogatoire générale du Pacte prévue à ce stade en janvier 2024.

Avec cette réforme, la surveillance budgétaire européenne vise un double objectif : garantir la soutenabilité de la dette et favoriser la croissance potentielle au regard notamment des grands objectifs climatiques de l'Union. Elle s'appuierait sur des plans nationaux pluriannuels dessinant à la fois une trajectoire de soutenabilité et un programme de réformes structurelles visant à garantir dans la durée le maintien du déficit public en-deçà de 3 % du PIB.

Pour ce faire, le respect de la trajectoire reposerait à l'avenir sur un seul indicateur : l'évolution des dépenses publiques nettes des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires, des financements européens exceptionnels, des charges d'intérêts et de la part conjoncturelle des

dépenses d'assurance chômage. Il s'agirait ainsi de définir une trajectoire de dépenses nationales qui ne serait pas dépendante du cycle économique.

Le dialogue bilatéral entre la Commission et chaque État membre gagnerait en importance. À partir d'une trajectoire d'ajustement (« *adjustment path* ») proposée par la Commission et adoptée par le Conseil, les États membres s'engageraient en retour sur une trajectoire de dépense nationale nette, dans le cadre de « plans nationaux budgétaires structurels à moyen terme » d'au moins quatre ans qui permettraient au cours des 10 années suivantes d'engager une tendance à la baisse du ratio de dette publique (de manière à revenir à terme à un endettement de 60 % du PIB) et de maintenir continûment le déficit public sous 3 % du PIB pendant toute la période couverte par ce plan.

Les États membres pourraient toutefois bénéficier d'une période d'ajustement supplémentaire de trois ans à la condition de s'engager sur des réformes structurelles et des investissements publics de nature à augmenter le potentiel de croissance et à conforter à moyen terme la soutenabilité de la dette publique. Les plans nationaux seraient discutés avec la Commission, puis approuvés par le Conseil, sans possibilité de modification au cours des quatre premières années.

Les seuils de 3 % de déficit public et 60 % de dette publique demeureraient des références, le premier susceptible de justifier une procédure de déficit excessif (également activée en cas de déviation de la trajectoire de dépense nette pour les États les plus endettés) avec des sanctions facilitées, le second étant en revanche renvoyé à un horizon lointain. Une clause dérogatoire serait par ailleurs maintenue pour les chocs d'ampleur exceptionnelle, affectant l'ensemble de l'Union européenne (UE) ou uniquement un ou plusieurs États membres. En revanche, l'exigence d'un ajustement structurel de 0,5 point par an et la fixation d'un objectif de moyen terme pour le solde structurel seraient supprimées.

Au total, le projet de réforme de la Commission européenne reconnaît la complexité et les difficultés d'application des règles actuelles. En se concentrant sur un indicateur de dépenses publiques nettes, elle retient une règle synthétique plus simple à appliquer que les règles de solde structurel existantes. Avec la fixation de trajectoires spécifiques à chaque État, la réforme envisagée reposerait davantage qu'aujourd'hui sur une négociation bilatérale entre chaque État et la Commission européenne en lieu et place d'un ensemble de règles plus homogènes dont les 20 dernières années ont montré les difficultés des États-membres à les appliquer effectivement. Il subsiste toutefois des ambiguïtés autour des nouvelles règles envisagées, qui devront être levées au cours de l'année 2023 afin que la réforme soit adoptée avant la levée de la clause dérogatoire.

2 - Au plan national, des progrès réels en termes de transparence mais qui restent à accomplir en matière d'encadrement des dépenses

a) Une amélioration de la transparence et de la programmation pluriannuelle des finances publiques au terme de la réforme organique de 2021

La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et la loi organique du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale ont permis des avancées en matière de gouvernance des finances publiques, principalement en matière de programmation pluriannuelle et de transparence. Il est toutefois possible que ces dispositions organiques relatives aux finances publiques doivent être à nouveau revues pour s'adapter au nouveau cadre européen lorsque celui-ci aura été adopté.

Tout d'abord, la programmation des dépenses publiques est désormais exprimée par sous-secteur des administrations publiques en milliards d'euros (et non plus en points de PIB), gage d'un suivi et d'un pilotage plus transparents. Le rapport économique, social et financier (RESF) présentera pour chaque année de la programmation les écarts cumulés entre les prévisions et les dépenses réalisées ou prévues au sein de la dernière loi de finances afférente à l'année concernée. Ces progrès avaient été recommandés par la Cour dans son rapport public thématique de 2020 sur la gouvernance des finances publiques²⁷.

La réforme favorise également une présentation plus claire des dépenses d'investissement pluriannuelles, dont les montants attendus sur la période de programmation figurent désormais dans le PLPFP. L'information du Parlement est améliorée par de nouveaux rapports sur les finances locales et sur la dette publique qui pourront donner lieu à des débats.

Enfin, la loi organique élargit les compétences du HCFP à l'évaluation des prévisions de recettes et dépenses publiques du Gouvernement et instaure un avis du Haut Conseil sur les projets de loi de programmation sectorielle.

²⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, novembre 2020.

*b) Une programmation des finances publiques plus modeste
en termes d'encadrement des dépenses*

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 comprend plusieurs dispositions relatives à la gouvernance des finances publiques.

Parmi les mesures les plus notables figurent des évaluations de la qualité de l'action publique, la limitation dans le temps des dépenses fiscales, des modalités de plafonnement des taxes affectées, la limitation de la durée des aides aux entreprises ou encore des précisions sur l'interdiction, pour les organismes divers d'administration centrale (Odac), de mobiliser des financements sur une période excédant 12 mois.

Dans le champ des finances sociales, la limitation dans le temps ainsi que le plafonnement des niches sociales sont prévus tandis que les finances des collectivités territoriales seront régulées à travers un mécanisme incitatif complexe.

Ces dispositions, à l'exception de l'évaluation de la qualité de l'action publique et du bornage dans le temps des aides aux entreprises, étaient déjà présentes à l'identique ou sous une forme proche dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

En revanche, des dispositions de la précédente loi de programmation n'ont pas été reprises, comme le plafonnement du montant des dépenses fiscales qui ne figure désormais plus dans les règles de finances publiques en vigueur (alors que le plafonnement des niches sociales a été conservé). Si ces dispositions n'avaient pas toutes été suivies d'effet, leur disparition ne contribue pas à crédibiliser l'effort de maîtrise affiché dans le PLPFP.

c) D'indispensables revues de dépenses.

Le PLPFP 2023-2027 prévoit la réalisation d'« *évaluations de la qualité de l'action publique dont les conclusions sont transmises au Parlement au plus tard le 1^{er} avril de chaque année* ». Ces évaluations porteraient sur le champ large des moyens des administrations publiques et entités bénéficiant de fonds publics ainsi que sur les niches fiscales et sociales et devraient identifier des mesures d'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et des coûts des politiques et des structures évaluées.

En février 2023, selon le ministre chargé de l'économie, les premiers chantiers structurels d'économies devraient être présentés lors d'assises des finances publiques réunissant économistes, grands témoins internationaux, représentants du monde économique, parlementaires et élus locaux.

La remise des évaluations au Parlement le 1^{er} avril afin de nourrir les réflexions sur les textes financiers de la rentrée permettra une meilleure articulation avec le calendrier budgétaire. Alors que la date de restitution des premières évaluations (1^{er} avril 2023) est proche, ni les sujets étudiés et ni l'objectif quantitatif d'économies n'ont cependant pu être communiqués à la Cour. Par ailleurs, des augmentations conséquentes ont été annoncées sur certains budgets comme celui de la défense, dont le montant passerait d'un peu moins de 300 Md€ sur 2017-2023 à 413 Md€ sur 2024-2030, soit une augmentation de près de 30 %, sans que leurs conséquences sur la trajectoire des finances publiques prévue par la LPFP aient été précisées.

De surcroît, la mise en place de revues de dépenses est également indispensable pour sécuriser le versement des fonds européens dans le cadre du plan de relance européen. En effet, le PNRR prévoit, au titre des jalons conditionnant le versement des fonds européens, la « *construction des lois financières articulée avec les évaluations de la dépense publique couvrant le champ des APU dans le respect de la trajectoire de dépenses de la loi de programmation des finances publiques* ».

Enfin, les expériences passées de la revue générale des politiques publiques (RGPP), de la modernisation de l'action publique (MAP) ou de l'action publique 2022 (AP 2022), qui n'ont pas généré les économies initialement espérées, montrent qu'au-delà de la mise en place d'une revue de dépenses, c'est un changement de culture profond vis-à-vis de la dépense publique qu'il convient de favoriser.

CONCLUSION

En 2022 et 2023, le ralentissement de l'économie lié à la crise de l'énergie et les mesures de soutien mises en œuvre pour en atténuer les effets conduiraient à un déficit public élevé, de cinq points de PIB. La situation des finances publiques de la France restera ainsi en 2023 parmi les plus dégradées dans la zone euro alors que la Commission européenne juge que les risques sont élevés sur la soutenabilité de la dette publique française à moyen terme.

Il est donc indispensable de mettre en place une stratégie qui combine redressement résolu des finances publiques et préservation du potentiel de croissance à moyen terme, conformément aux deux objectifs que se donne la réforme attendue de la gouvernance macroéconomique européenne. L'aboutissement rapide en 2023 de cette réforme est crucial pour qu'elle puisse s'appliquer une fois la clause de sauvegarde levée, ce qui est prévu à ce stade au 1^{er} janvier 2024.

La trajectoire présentée par le Gouvernement dans le projet de loi de programmation des finances publiques apparaît, à ce titre, peu ambitieuse, avec un déficit public qui ne passerait sous les trois points de PIB qu'en 2027 et avec une dette qui serait à cette date quasiment au même niveau qu'en 2022.

Par ailleurs, les hypothèses sous-jacentes à cette trajectoire sont, pour certaines, trop optimistes et l'effort de maîtrise renforcé de la dépense publique affiché est peu documenté. La mise en place d'une revue des dépenses, prévue par le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027, serait un pas dans la bonne direction mais les expériences passées (RGPP, MAP, AP2022), dont la capacité à identifier et mettre en œuvre des montants conséquents d'économies s'est révélée limitée, montrent que la réussite réside dans une volonté politique forte et une adhésion collective de tous les acteurs de la dépense publique.

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

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

.

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, chargé des comptes publics.....	55

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET
NUMÉRIQUE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE
DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS**

Par courrier en date du 27 janvier, vous nous avez transmis le chapitre du Rapport public annuel de la Cour des comptes sur la situation d'ensemble des finances publiques, dont nous avons pris connaissance avec intérêt. Il constitue une contribution utile au « changement de culture profond vis-à-vis de la dépense publique » auquel vous appelez et que nous portons.

Nous partageons ainsi de nombreux points d'analyse et souscrivons globalement aux orientations de la Cour, en particulier sur la nécessité de redresser durablement les finances publiques et de préserver le potentiel de croissance à moyen terme. Certains points appellent toutefois des remarques, qui font l'objet du présent courrier, notamment sur notre action, notre ambition et nos leviers pour la période à venir.

S'agissant de 2022, l'analyse des résultats obtenus sur le front de l'activité comme des finances publiques doit pleinement tenir compte d'un contexte économique et géopolitique encore fortement perturbé. La Cour souligne ainsi un net ralentissement de l'activité économique, en lien avec le choc sur le prix de l'énergie et les conséquences de l'invasion russe en Ukraine : nous souhaitons ici rappeler que le ralentissement de l'économie en 2022 reflète aussi une normalisation attendue de l'activité, compte tenu d'une année 2021 exceptionnelle. En outre, en 2022, le solde public poursuivrait son amélioration, à -5,0 % du PIB, conformément à l'objectif que nous avons défendu lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2022 du 1^{er} décembre 2022. Cet objectif est donc maintenu, alors même que, face aux tensions inflationnistes et aux conséquences de l'invasion russe en Ukraine, le Gouvernement a amplifié et adapté au cours de l'année les mesures visant à limiter la hausse des prix et soutenir les ménages et les entreprises, engagées dès l'automne 2021. Le déficit se réduirait ainsi notamment grâce à la poursuite du rebond de l'activité et à l'extinction des mesures de soutien d'urgence sanitaire, hors mesures de santé directement liées à l'épidémie, extinction effective et rapide que la Cour appelait de ses vœux.

S'agissant de 2023, les derniers développements confortent la prévision de croissance du Gouvernement, que la Cour considère pourtant comme « restant élevée ». Les autres prévisions institutionnelles sont en effet proches de celles du projet de loi de finances et plusieurs éléments démontrent la résilience de l'économie française. L'invasion russe en Ukraine n'a ainsi pas empêché l'activité de continuer à croître tout au long

de l'année 2022. Selon les premiers résultats publiés fin janvier par l'Insee, les entreprises françaises ont continué, durant l'année 2022, à investir et à créer des emplois à un rythme soutenu, conduisant à un taux de chômage au plus bas depuis 2008. Les indicateurs conjoncturels de janvier montrent également que l'activité reste bien orientée. Enfin, les risques sur l'approvisionnement en gaz et en électricité sont contenus, grâce aux mesures prises pour remplir les stocks de gaz avant l'hiver, à la baisse de la consommation d'énergie permise par le plan de sobriété et déjà observée, ainsi qu'au redémarrage des réacteurs nucléaires qui étaient en maintenance. Compte tenu de ces éléments de résilience, les prévisionnistes institutionnels ont confirmé le diagnostic du projet de loi de finances pour 2023 : celui d'une activité qui ralentirait par rapport à 2022, mais qui progresserait, avec des écarts à relativiser au regard de la forte incertitude actuelle.

S'agissant des dépenses, la Cour en souligne le niveau élevé depuis 2020. Ce constat brut est toutefois à nuancer à la lumière de l'action résolue du Gouvernement pour préserver les ménages, les entreprises et la capacité de production de la France, et surtout des résultats obtenus. La mobilisation légitime des finances publiques, dans le contexte de la crise sanitaire puis du conflit en Ukraine, a fortement contribué au rebond de la croissance économique en 2021 et en 2022. Les mesures mises en œuvre fin 2021 et en 2022 pour limiter les effets du choc inflationniste ont atteint leur objectif : comme le mentionne la Cour des comptes, la France aura connu en 2022 l'inflation la plus faible des pays de la zone euro. Par ailleurs, nous nous sommes employés, en pleine cohérence avec les recommandations de la Cour, à resserrer au fil du temps les dispositifs de soutien pour les concentrer et les cibler vers ceux qui en ont le plus besoin.

Malgré ce contexte incertain et difficile et en parallèle des mesures ponctuelles de soutien, le Gouvernement est pleinement engagé dans une démarche de maîtrise de la dépense publique. À titre d'illustration, les nouvelles règles d'assurance-chômage applicables depuis 2021 permettraient des économies d'environ 2 Md€ par an en 2022 et en 2023. Un nouveau mécanisme de modulation de la durée d'indemnisation, selon un principe de contracyclicité, est introduit à partir de février 2023. Elle devrait également déboucher sur 100 000 à 150 000 retours à l'emploi à moyen terme. De même, la réforme des retraites est portée par le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale déposé le 23 janvier à l'Assemblée nationale par le Gouvernement. Cette réforme représente un rendement financier brut estimé à 17,7 Md€ en 2030 pour le système de retraite, permettant le retour de son solde à l'équilibre en 2030 (déficit de 13,5 Md€ en l'absence de réforme), et une hausse du taux d'activité des seniors. Ainsi, dès aujourd'hui et pour l'avenir, le Gouvernement poursuit

son effort de réduction du poids des dépenses publiques, à travers des réformes structurelles et une programmation ambitieuse.

À ce titre, nous nous félicitons que la Cour rappelle à nouveau la nécessité de disposer d'une loi de programmation des finances publiques. Nous regrettons cependant qu'elle juge « optimiste » la trajectoire proposée par le Gouvernement. Les objectifs du projet de loi de programmation (PLPFP) sont clairs et a priori partagés par la Cour : garantir la soutenabilité de la dette publique, restaurer des marges de manœuvre budgétaires et éviter une divergence accrue de la France avec ses partenaires européens. La trajectoire retenue dans le PLPFP, avec un retour du déficit public sous le seuil des 3,0 % du PIB en 2027, est conforme à ces objectifs. L'effort structurel en dépense, réparti sur l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques, est certes significatif mais il est nécessaire. Au total, le rythme d'ajustement retenu permet d'engager une normalisation à la fois résolue et crédible des comptes publics : en particulier, elle garantit la capacité à réaliser des investissements indispensables pour assurer les transitions écologiques et numériques et soutenir l'objectif de plein emploi ; elle est également fondée sur la prolongation de la politique de baisse des prélèvements obligatoires menée depuis 2017, au profit tant du pouvoir d'achat des ménages que de la compétitivité des entreprises et de l'attractivité du territoire français.

S'agissant du scénario de taux d'intérêt, la Cour estime à la fois qu'il est « optimiste » et « très incertain ». Les taux sont très volatils actuellement (évoluant à 10 ans entre 2,45 % et 3 % depuis le début de l'année), du fait des incertitudes géopolitiques et économiques au niveau international. En toute hypothèse, le poids de la charge de la dette, en particulier sous l'effet de la dynamique potentielle des taux, constitue bien un point d'attention majeur, qui conforte la nécessité de contenir, puis de réduire, le poids de la dette publique, avec une trajectoire de référence et des outils efficaces de gouvernance des finances publiques.

De ce point de vue, nous regrettons que la Cour estime que les apports du projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (PLPFP) sont « modestes » en termes d'encadrement des dépenses. Si certains dispositifs ont été abandonnés, c'est avec le souci de recentrer le PLPFP sur des outils efficaces, en complément des avancées majeures portées par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. À l'inverse, le PLPFP introduit de nouvelles dispositions utiles et ambitieuses, comme la revue annuelle et pérenne de la qualité de l'action publique, la définition d'une nouvelle norme plus large qui permet un meilleur pilotage de la dépense de l'État, une réduction progressive de la

vacance sous plafond des opérateurs ou encore l'encadrement dans la durée des aides aux entreprises. Le PLPFP donne en outre une impulsion forte pour un verdissement du budget avec l'ambition de mobiliser l'outil du « budget vert » pour la préparation des lois de finances à venir et un objectif de réduction de 10 % du ratio des dépenses « brunes » sur les dépenses « vertes » et « mixtes » sur la durée de programmation.

Concernant particulièrement les revues de dépenses, nous nous félicitons que la Cour en souligne le caractère indispensable. Il s'agit d'un pilier du « changement de culture vis-à-vis de la dépense publique » que nous portons, qui doit pleinement associer l'ensemble des ministères, le Parlement et l'ensemble des parties prenantes. La revue de dépense proposée tire ainsi les conséquences des expériences passées et s'articule autour de facteurs clés de succès reconnus notamment par les organisations internationales et les pays étrangers. Ainsi, l'évaluation a vocation à devenir une pratique régulière, avec un calendrier précis et des objets d'évaluation ciblés en fonction des enjeux en termes d'amélioration de la qualité de la dépense et de redressement des comptes publics, sur l'ensemble du champ de la dépense publique. Ces revues, portées à haut niveau, auront pour objectif d'identifier et de documenter les gisements d'économies en amont du vote des textes financiers annuels, en articulation avec les travaux du Parlement. Elles constituent le cœur de la stratégie de maîtrise de la dépense sous-jacente au PLPFP qui, par construction, ne peut conduire à préciser dès à présent et in abstracto l'ensemble des réformes qui seront réalisées sur la période de programmation. Pour autant, il s'agit d'un processus structurant, qui s'inscrit pleinement dans les conclusions de la Cour quant à la nécessité d'un retour à une trajectoire des finances publiques soutenable et durable, du besoin de faire preuve de sélectivité dans les dépenses et d'engager des réformes ambitieuses.

La décentralisation 40 ans après

Synthèse générale

Synthèse générale

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

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

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

**

En 2009, la Cour avait déjà réalisé un bilan de la décentralisation²⁸. Le panorama général de l'organisation territoriale de la République présenté dans la **première partie** du présent rapport montre que les réformes menées depuis 2010 n'ont pas permis de remédier aux défauts alors constatés. Elles ont seulement tenté de rationaliser l'organisation issue des deux premières

²⁸ Cour des comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation*, rapport public thématique, octobre 2009.

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

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

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

Dans son RPT de 2009, la Cour avait constaté :

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

L'élargissement des compétences des collectivités territoriales s'est également traduit par une augmentation importante des dépenses locales (la dépense publique locale par habitant a doublé entre 1985 et 2020, en euros constants) et par un accroissement significatif de leur poids au sein des finances publiques (la part de la dépense publique locale est passée de 8 % du PIB en 1980 à 12 % aujourd'hui). Pour autant, il n'est toujours pas possible de distinguer la part de cette augmentation résultant d'une amélioration des services rendus ou de facteurs exogènes, tels que le vieillissement de la population ou la complexité croissante des normes techniques, de celle qui pourrait résulter d'une attention insuffisante à la maîtrise des coûts de ces services. Le constat vaut en particulier pour le bloc communal, au sein duquel les dépenses des communes ont continué de croître en dépit de la montée en puissance des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

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

*
**

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

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

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

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

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

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

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

- La **décentralisation scolaire** a ainsi indéniablement permis d'améliorer les conditions matérielles d'accueil des élèves dans les collèges. De nouvelles priorités, telles que la prise en compte des problématiques environnementales et sanitaires dans la conception des bâtiments, le traitement des questions de sécurité et d'accessibilité, l'adaptation des locaux aux pratiques pédagogiques nouvelles, appellent des actions adaptées aux spécificités des situations locales. Les collectivités départementales, seules compétentes pour construire, rénover et entretenir les collèges, sont les mieux placées pour les concevoir et les mettre en œuvre.

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

- La question d'une redéfinition du rôle de l'État se pose également dans certains domaines de compétences partagées entre toutes les catégories de collectivités territoriales et de groupements de communes, sans chef de file clairement désigné, comme le tourisme ou la culture. Ainsi l'intérêt, renouvelé à l'occasion de la crise sanitaire, que, de longue date, l'État prête au **soutien aux festivals de spectacle vivant**, ne saurait occulter le fait que son appui reste mineur par rapport à celui que leur apportent les collectivités territoriales. L'action culturelle constitue en effet un élément important du développement local et de l'attractivité des territoires. Le soutien des collectivités territoriales explique que le nombre de festivals organisés en France soit passé de moins de 2 000 à plus de 7 000 au cours des 20 dernières années. Leur dynamisme a ainsi permis de rééquilibrer l'accès à l'offre culturelle sur le territoire national.

Dans ce contexte, l'État doit veiller à ce que l'appui qu'il souhaite continuer d'apporter, notamment à quelques festivals à rayonnement national et international, contribue à ses objectifs de soutien à la création artistique et de démocratisation culturelle. Le ministère de

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

**

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

Si les juridictions financières ont constaté qu'une refonte globale du dispositif serait peu réaliste à court terme, il ressort aussi de leurs travaux que le *statu quo* n'est pas tenable. Il convient donc de préparer les conditions d'une réforme ambitieuse en activant l'ensemble des leviers disponibles pour, dans l'immédiat, simplifier l'organisation et mieux coordonner les interventions des différents échelons de gestion locale et des services déconcentrés de l'État.

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

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

Première partie :

diagnostic global et principaux enjeux

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

1

La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver

PRÉSENTATION

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

Cette politique tranche nettement avec une tradition française de centralisation qui remonte à l'Ancien régime et que la Révolution française et l'Empire ont accentuée en dépit de la rupture révolutionnaire, comme l'a montré Tocqueville. Des tentatives pour faire évoluer cette situation ont existé avant 1982. Si dès 1790 l'assemblée constituante avait adopté le projet Cassini et créé effectivement 83 conseils généraux, ce n'est qu'en 1871 que le département a été constitué en collectivité territoriale et a reçu une compétence globale pour régler les affaires d'intérêt départemental. C'est ensuite la loi municipale du 5 avril 1884 qui, sous la III^e République, a créé un régime juridique uniforme pour toutes les communes de France (à l'exception de Paris) et posé des principes fondamentaux encore en vigueur aujourd'hui : les communes sont dotées d'un organe délibérant élu au suffrage universel ; le maire, élu par le conseil municipal, représente à la fois la commune et l'État ; les communes disposent de la clause de compétence générale, ce qui signifie qu'elles peuvent intervenir dans tout domaine d'intérêt public local, dès lors qu'il ne relève pas d'une compétence exclusive attribuée par la loi à l'État ou à une autre collectivité territoriale ; elles votent librement leur budget.

Enfin, la constitution de la IV^e République a reconnu les communes et les départements comme collectivités territoriales s'administrant librement par des conseils élus au suffrage universel et c'est seulement dans les années 1950 qu'est apparue la région, avec la création de régions de

programmes auxquelles ont été substituées 23 régions administratives en 1963 puis autant d'établissements publics à vocation spécialisée en 1972.

Le mouvement contemporain de décentralisation a été lancé par les lois dites « Defferre » de 1982 et 1983. La première phase, ultérieurement dénommée « acte I » de la décentralisation, conduite de 1982 à 1986, a été suivie d'un « acte II » en 2003 et 2004. Le processus de décentralisation a repris en 2010. Il a pris la forme d'une série de lois de moindre portée, traduisant un dessein plus hésitant et parfois erratique : l'ambition d'ouvrir un « acte III » ne s'est pas matérialisée.

Les objectifs poursuivis sont restés ceux de 1982-1983 depuis 40 ans. La décentralisation vise d'abord à renforcer la démocratie locale, par l'élection d'assemblées délibérantes qui, à leur tour, élisent les exécutifs locaux, alors que les délégués territoriaux de l'État - les préfets - ne sont pas élus. Il s'agit également de rapprocher la décision politique et administrative du citoyen, afin de « [mettre fin] au droit exclusif de l'État central de déterminer seul l'avenir des conditions de vie et de travail des populations locales »²⁹. La décentralisation a enfin pour objectif d'améliorer l'efficacité de la gestion publique, en la rapprochant des besoins des populations et du lieu où sont délivrés les services publics dont elles bénéficient.

En 2009, la Cour avait publié un rapport public thématique sur la conduite par l'État de la décentralisation, qui présentait un bilan de « l'acte II » de la décentralisation³⁰. Le présent chapitre établit un nouvel état des lieux à l'issue de la dernière décennie de lois de décentralisation. Il montre que l'élan initial de 1982 s'est progressivement essoufflé et que le paysage institutionnel s'est brouillé. Il examine les solutions envisageables pour retrouver une plus grande lisibilité et une meilleure efficacité de l'organisation territoriale française.

La succession de lois adoptées depuis 2010 n'a pas réglé la question de la rationalisation de l'organisation des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État (I). Celle-ci se caractérise par l'imbrication des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements, qui nuit à l'intelligibilité et à l'efficacité de l'action publique locale (II). Une relance progressive et organisée de la décentralisation est nécessaire pour rendre plus lisible l'organisation territoriale et la répartition des compétences afin d'offrir à nos concitoyens le bénéfice de services publics plus efficaces et à moindres coûts (III).

²⁹ Exposé des motifs de la proposition de loi portant décentralisation de l'État n° 1557 déposée le 10 décembre 1979 par François Mitterrand, qui a largement inspiré le projet de loi présenté ensuite par Gaston Defferre.

³⁰ Cour des comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation*, rapport public thématique, octobre 2009.

I - La rationalisation inachevée de l'organisation territoriale

A - L'essoufflement progressif du processus de décentralisation

1 - La cohérence et les limites des deux premières vagues de décentralisation de 1982-1986 et 2003-2004

L'acte I de la décentralisation visait à « *mettre fin à un régime centralisé, modifier profondément la répartition des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales, donner à celles-ci la maîtrise de leur devenir et permettre de rapprocher l'administration des administrés* »³¹. Il a conduit à l'adoption de 25 lois et plus de 200 décrets en l'espace de cinq années.

Les lois du 2 mars 1982 et du 22 juillet 1982 ont d'abord procédé à d'importantes modifications des institutions locales et de leurs relations avec le représentant de l'État. Elles ont en particulier transféré les fonctions exécutives des préfets vers les présidents des départements et des régions et remplacé l'ancienne tutelle du représentant de l'État sur les collectivités territoriales par des mécanismes de contrôle de la légalité de leurs actes administratifs et budgétaires, actionnés par le préfet et confiés respectivement aux tribunaux administratifs et aux chambres régionales des comptes, créées à cet effet.

Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 ont ensuite organisé le transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales et la répartition des compétences entre leurs différents échelons. Elles ont également affirmé plusieurs principes structurants de la décentralisation « à la française », notamment le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, l'obligation faite à l'État d'assurer la compensation financière des transferts de compétences et l'attribution aux collectivités territoriales de la clause de compétence générale.

Plusieurs textes ont enfin précisé les moyens mis à la disposition des collectivités territoriales pour exercer leurs compétences, notamment la loi du 26 janvier 1984, qui a créé la fonction publique territoriale. L'acte I a également été marqué par le transfert, vers les départements, d'une partie

³¹ Présentation du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, examiné par le Conseil des ministres le 15 juillet 1981.

des fonctionnaires de l'État affectés dans les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS).

Plus de 15 ans après cet acte I de la décentralisation, la loi du 12 juillet 1999, relative au renforcement de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », a constitué un tournant dans le développement de l'intercommunalité.

L'acte II de la décentralisation a été lancé par l'adoption par le Congrès de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, qui a proclamé que « *l'organisation territoriale de la République est décentralisée* », inscrit dans la Constitution certains grands principes de l'acte I (absence de tutelle entre collectivités et compensation financière du transfert de compétences) et consacré le statut constitutionnel de la région ainsi que le principe de subsidiarité des compétences, en vertu duquel « *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* »³². Elle a également mis en place le référendum décisionnel local et ouvert aux collectivités territoriales un droit à l'expérimentation.

Dans ce cadre constitutionnel rénové, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a ensuite procédé à une nouvelle vague de transferts de compétences. Elle a érigé la région en chef de file en matière économique et lui a confié la responsabilité des ports et aéroports, la politique du tourisme et la prise en charge de la formation professionnelle. Le bloc communal s'est également vu attribuer de nouvelles compétences concernant la création des écoles d'enseignement primaire et la résorption de l'habitat insalubre. Cependant, alors que l'ambition initiale du Gouvernement était d'accroître à titre principal les compétences des régions, le débat parlementaire sur le projet de loi a conduit à renforcer davantage celles des départements, dans le champ des politiques sociales, de l'insertion et du logement social.

La loi du 13 août 2004 a également organisé le transfert progressif, vers les collectivités territoriales, d'une partie des fonctionnaires de l'État chargés de certaines des missions transférées. Entre 2005 et 2010, plus de 128 000 agents ont ainsi été affectés aux départements et aux régions, dont 78 000 personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) de l'éducation nationale et 24 000 personnels de l'équipement.

L'acte II se situe dans la continuité des objectifs des textes fondateurs de l'acte I, consistant à promouvoir la démocratie locale (« *sans remettre en cause l'unité de la Nation, la décentralisation enrichit la vie*

³² Principe inscrit à l'article 72, alinéa 2 de la Constitution.

démocratique ») et à rapprocher la décision publique du citoyen (la décentralisation « contribue à une application moins abstraite du principe d'égalité des citoyens devant la loi »³³). Ces deux premières phases de la décentralisation ont par ailleurs été empreintes de la même méthode progressive et systématique, marquée notamment par la volonté de procéder au transfert de blocs de compétences homogènes et de l'accompagner du transfert concomitant de moyens et de prérogatives.

L'application du principe des « blocs des compétences », selon lequel leur répartition entre les collectivités territoriales et l'État « s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions »³⁴, a toutefois rapidement buté sur la réalité de la gestion locale. En pratique, en effet, la mise en œuvre de la plupart des politiques publiques suppose l'exercice des compétences complémentaires de plusieurs collectivités territoriales et une coopération efficace entre elles et avec l'État.

Cette exigence explique que les compétences transférées, dès l'acte I de la décentralisation, ont été partagées, à des degrés divers, entre les catégories de collectivités territoriales. Des compétences ont été concentrées principalement, mais non exclusivement, autour d'un acteur local : la région s'agissant des affaires économiques, le département pour l'action sociale, le bloc communal en ce qui concerne l'eau et l'assainissement. L'urbanisme et la voirie ont été répartis entre les communes (permis de construire, transport urbain, routes communales) et les départements (routes départementales, transport scolaire, ports maritimes), tandis que l'enseignement a été partagé entre la commune (écoles primaires), le département (collèges) et la région (lycées), l'État conservant sa compétence pour l'enseignement supérieur. Les compétences dans les domaines du sport, du tourisme et de la culture ont également été réparties entre les trois niveaux de collectivités territoriales, en plus de l'État.

Ce partage des compétences, que n'a pas corrigé l'acte II, s'est accentué par la suite du fait de l'extension des champs d'intervention des collectivités territoriales et de la complexification de la gestion locale.

³³ Exposé des motifs de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

³⁴ Dispositions figurant à l'article 3 de la loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, reprises à l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales.

2 - Depuis 2010, un processus hésitant et parfois contradictoire

Depuis 2010, le Gouvernement et le Parlement se sont principalement attachés à rationaliser l'organisation issue des deux premières étapes de la décentralisation. Pas moins de six lois ont été adoptées dans ce but.

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite « loi RCT ») a d'abord cherché à couvrir l'ensemble du territoire national par des groupements de communes et créé une nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale pour les grandes agglomérations (les métropoles). Elle a également institué la fonction de conseiller territorial, appelée à se substituer à celles des conseillers généraux et régionaux dans la perspective de la fusion des départements et des régions.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM ») a ensuite visé à améliorer l'articulation entre les différentes catégories de collectivités territoriales et leurs groupements, en désignant parmi eux des chefs de file pour l'exercice de certaines compétences, et renforcé les métropoles.

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions a cherché à donner une taille critique aux régions et à clarifier la répartition des compétences entre les différents échelons de gestion locale.

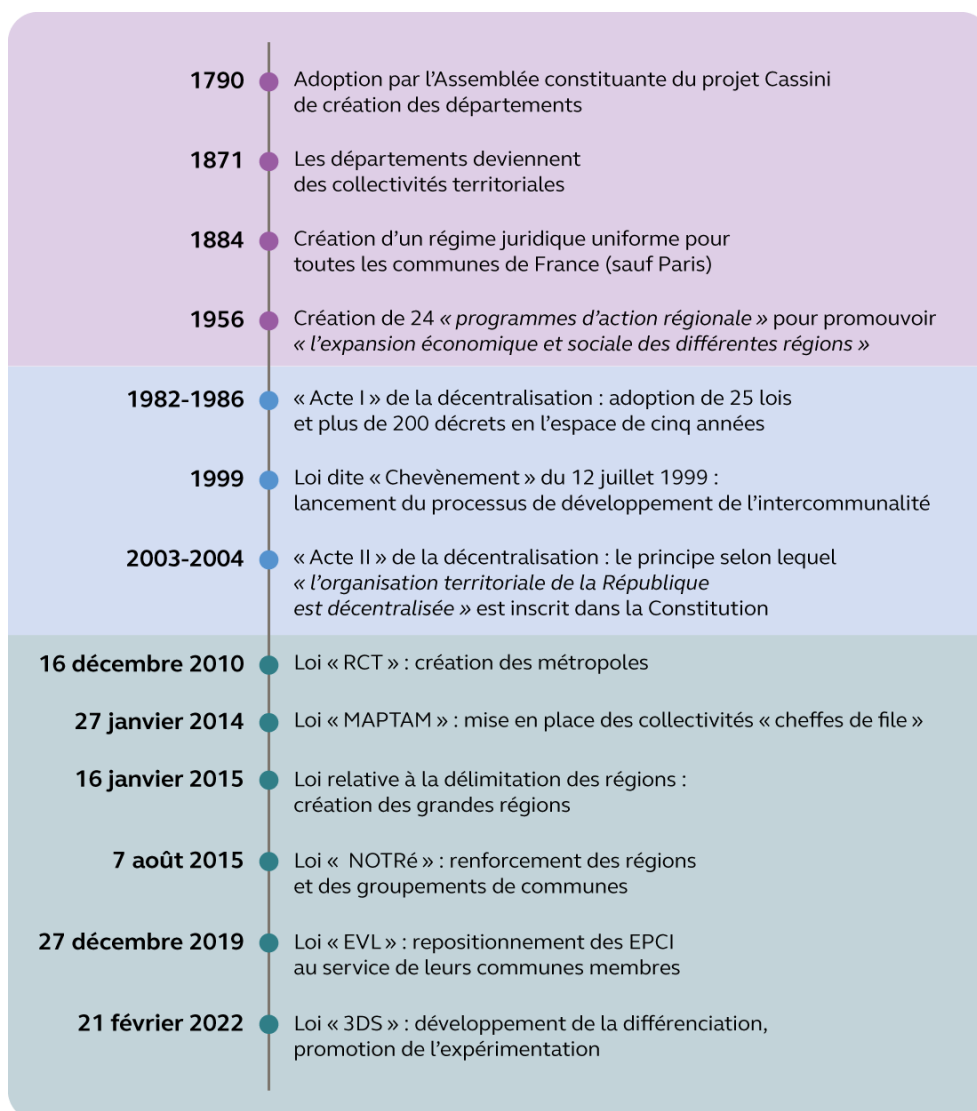
La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») a également renforcé les régions et les groupements de communes, supprimé la clause de compétence générale des régions et des départements, réduit le champ de compétences des départements et facilité les délégations de compétences entre départements et métropoles.

Pris sur la base de divers rapports parlementaires postérieurs, deux autres textes ont ensuite cherché à atténuer certains aspects des lois précédemment adoptées mais sans en bouleverser l'économie.

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (dite « loi EVL ») a ainsi souhaité redonner aux maires un rôle plus affirmé au sein d'intercommunalités repositionnées au service des communes qui en sont membres.

La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3DS ») a cherché à développer la différenciation territoriale, promouvoir l'expérimentation et parachever le transfert de certaines compétences, en particulier dans la transition écologique.

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



Source : Cour des comptes

Deux priorités successives se dégagent de cet ensemble de textes : le renforcement de l'échelon intercommunal et celui des régions, à travers la création des « grandes régions ». La poursuite de ce double objectif a toutefois souffert de changements de priorités politiques puis des

enseignements tirés de la crise sanitaire qui ont finalement conduit à réaffirmer le rôle des communes et des départements.

La méthode des actes I et II de la décentralisation avait reposé sur un triptyque compétences-ressources-moyens, chaque transfert de compétence donnant lieu à une réflexion et à des décisions sur les moyens et les ressources à attribuer aux collectivités territoriales pour les exercer correctement. L'approche retenue depuis 2010 a presque exclusivement été centrée sur la question de la répartition des compétences, laissant parfois se créer un déséquilibre entre les prérogatives transférées et la capacité des collectivités territoriales concernées à les exercer effectivement.

Plusieurs allers-retours ont par ailleurs affecté la cohérence de la démarche de rationalisation de la décentralisation initiée en 2010. Supprimée par la loi RCT du 16 décembre 2010, la clause de compétence générale des départements et des régions a été rétablie par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 puis à nouveau supprimée par la loi NOTRe du 7 août 2015. Le conseiller territorial, qui avait été créé par la loi RCT du 16 décembre 2010, a été supprimé dès 2013, avant même sa première élection en 2014.

Pour autant, la loi NOTRe du 7 août 2015 a maintenu l'objectif d'une dévitalisation progressive du département au profit des régions et des métropoles. La mise en place des grandes régions a toutefois compromis cette perspective en redonnant à l'échelon départemental un espace naturel d'action entre ces nouvelles collectivités et les groupements de communes.

La loi 3DS du 21 février 2022 a entériné cet état de fait en offrant aux départements la possibilité d'exercer de nouvelles compétences. Deux ans après la promulgation de la loi EVL du 27 décembre 2019, elle a également réaffirmé le primat de la commune à l'égard d'une intercommunalité parfois perçue comme imposée et éloignée des besoins et projets locaux.

B - La concurrence de quatre échelons de gestion locale

1 - La persistance d'un trop grand nombre de trop petites communes

À la date du 1^{er} janvier 2022, 34 955 communes étaient réparties sur l'ensemble du territoire national. 49,6 % d'entre elles comptaient moins de 500 habitants et 71,6 % moins de 1 000 habitants. La gestion de ces petites collectivités repose souvent sur un maire cumulant son mandat avec une activité professionnelle, bénéficiant du concours de moins de deux agents municipaux.

La dispersion et l'absence de masse critique de la grande majorité des communes françaises distinguent leur situation de celle de la plupart de leurs homologues européennes. À la différence de la France, en effet, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie sont parvenues à en réduire drastiquement le nombre. Elles en comptent aujourd'hui respectivement 10 795 pour 84 millions d'habitants, 8 112 pour 47 millions d'habitants et 7 904 pour 60 millions d'habitants. Aussi la population moyenne des communes françaises (1 891 habitants en 2017) est-elle sensiblement inférieure à celle des communes allemandes (7 450 habitants), italiennes (7 960), polonaises (15 507) ou néerlandaises (45 071)³⁵.

La taille des petites communes est devenue un handicap lorsque l'acte I de la décentralisation a supprimé la tutelle préfectorale et leur a confié de nouvelles compétences techniques, notamment en matière d'urbanisme. Ce constat n'a pas pour autant conduit à une accélération notable du processus des fusions de communes.

Dix ans avant la décentralisation, la loi dite « Marcellin » du 16 juillet 1971 avait déjà cherché à favoriser leur regroupement. Avec 1 068 suppressions, représentant seulement 3 % du maillage communal, ses résultats se sont toutefois situés très en deçà des objectifs fixés. Pour relancer le dispositif de la loi Marcellin, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a instauré un régime de fusion « à la carte », permettant de doter les anciennes communes désormais intégrées dans des collectivités plus vastes (dont elles sont devenues les « déléguées ») d'attributions visibles et concrètes, telles que le pouvoir de célébrer les mariages et d'établir les actes d'état-civil. Cependant ces mesures n'ont pas non plus permis de réduire significativement le maillage communal. La diminution de 1 529 du nombre de communes entre 1962 et 1982 a même été suivie d'une phase de « défusion » entre 1982 et 2002 (+ 132 communes).

Sur la base du rapport « Malvy-Lambert » de 2014³⁶, la loi dite « Pélissard » du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, en assouplissant les règles pour les fusions, a obtenu davantage de succès. Elle a conduit au regroupement de 2 498 communes au sein de 796 communes nouvelles. Aussi la quasi-totalité des suppressions de communes réalisées au cours des 20 dernières années (- 1 724) est-elle intervenue depuis 2015.

³⁵ Données issues de l'observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités locales (SNG-WOFI).

³⁶ *Pour un rétablissement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, rapport établi à la demande du président de la République par MM. Martin Malvy et Alain Lambert, sénateurs, avril 2014.

Le relatif succès de la loi Pélissard s'explique par la conjonction de motifs financiers (la garantie de maintien de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pendant trois ans, assortie d'un bonus de 5 % de la DGF forfaitaire sous certaines conditions démographiques), d'aspects pratiques, tenant à la souplesse du dispositif, et de considérations stratégiques. La constitution de communes nouvelles a en effet pu résulter de la volonté des élus concernés de peser davantage dans le processus parallèle de renforcement de l'intercommunalité.

Il reste que le nombre de communes, passé d'environ 44 000 en 1790 à 38 076 en 1962, n'a été réduit que de 8 % depuis lors. Parallèlement, celui du nombre des communes allemandes est passé de 24 000 en 1960 à 8 500 en 1989, à la veille de la réunification. Cette évolution a notamment résulté de fusions forcées.

L'attachement des Français à leur commune a jusqu'à présent conduit le Gouvernement et le Parlement à écarter une telle solution pour lui préférer celle du développement de l'intercommunalité. De fait, la commune est le seul échelon de gestion locale qui bénéficie d'un véritable *affectio societatis* sur l'ensemble du territoire national.

Cet attachement reflète la demande d'une gestion plus proche des besoins des citoyens, que l'épisode des gilets jaunes et la crise sanitaire ont sans doute encore accentuée. Les Français s'identifient ainsi davantage à leur commune qu'aux échelons supérieurs et connaissent mieux leur maire que le président du conseil régional, départemental ou communautaire.

2 - Le renforcement des groupements de communes, encouragé par la loi mais parfois contesté par les communes

Le renforcement de l'échelon intercommunal, en réponse à l'émiettement communal, a été amorcé par la loi dite « Chevènement » du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui, par le canal de substantielles incitations financières, a enclenché un mouvement d'extension de la carte des communautés de communes et d'agglomération.

À cette phase de développement volontaire de l'intercommunalité a succédé une démarche contraignante, lorsque la loi RCT du 16 décembre 2010 a fixé l'objectif d'une couverture totale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Cet objectif s'est accompagné de celui d'une augmentation de la taille minimale de ces groupements de communes, qui avait été fixée en 2010 à 5 000 habitants et que la loi NOTRe du 7 août 2015 a portée à 15 000 habitants. La même loi a donné au préfet des pouvoirs exceptionnels pour que les schémas départementaux de coopération intercommunale

(SDCI), matérialisant la généralisation de l'intercommunalité et l'extension du périmètre géographique des groupements de communes, soient arrêtés le 31 mars 2016 et mis en œuvre le 1^{er} janvier 2017.

Ces deux objectifs ont été atteints. La généralisation de l'intercommunalité à l'ensemble du territoire s'est opérée par le biais des trois principales catégories d'EPCI à fiscalité propre, les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, auxquelles s'ajoutent désormais les métropoles. L'extension du périmètre de ces établissements publics s'est traduite par une diminution de leur nombre et une forte progression de leur population moyenne, passée de 22 175 habitants au 1^{er} janvier 2010 à 54 582 habitants au 1^{er} janvier 2020. Simultanément s'est opérée une réduction du nombre de syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM), ainsi que des autres catégories de groupements de communes non dotés de pouvoirs fiscaux.

Tableau n° 1 : évolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre (FP) et de syndicats entre 1992 et 2021

<i>Catégories d'EPCI à FP</i>	1992	1995	1999	2010	2015	2021
<i>Métropoles</i>	-	-	-	-	11	21
<i>Communautés urbaines</i>	9	9	12	16	9	14
<i>Communautés d'agglomération</i>	-	-	-	181	226	223
<i>Communautés de communes</i>	-	756	1 347	2 409	1 884	995
<i>Syndicats d'agglomération nouvelle</i>	9	9	9	5	3	-
<i>Districts</i>	214	324	305	-	-	-
<i>Communautés de ville</i>	-	4	5	-	-	-
Total EPCI à fiscalité propre	-	1 102	1 678	2 611	2 133	1 253
<i>Catégories de syndicats</i>						
<i>SIVU</i>	14 596	14 490	14 885	10 780	8 392	4 872
<i>SIVOM</i>	2 478	2 298	2 165	1 394	1 185	1 233
<i>Syndicats mixtes</i>	-	1 107	1 454	3 193	3 025	2 800
<i>Autres catégories³⁷</i>	-	-	-	-	68	160
Nombre total de syndicats	17 074	17 895	18 504	15 367	12 670	9 065

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

³⁷ Établissements publics territoriaux, pôles métropolitains et pôles d'équilibre territorial et rural.

Le renforcement de l'intercommunalité s'est également traduit par une extension du périmètre des compétences des groupements de communes. Entre 1992 et 2022, le nombre de compétences obligatoires des communautés de communes est ainsi passé de deux à sept et celui des communautés d'agglomération de quatre à dix. Les EPCI exercent notamment des responsabilités essentielles en matière de planification (urbanisme, habitat, zones d'entreprises, lutte contre le réchauffement climatique) et de gestion de services de proximité (transports, eau, assainissement, déchets). Il a conduit également à une augmentation importante des effectifs des intercommunalités, sans pour autant que les effectifs des communes ne se réduisent. Au total les effectifs du bloc communal se sont accrus de 700 000 agents au cours des 40 dernières années³⁸.

L'approfondissement de l'intégration intercommunale se heurte parfois à une certaine résistance des communes, en particulier au sein des communautés de communes rurales. Ainsi les transferts de compétences peuvent être freinés par l'absence de définition de véritables politiques communautaires. De même, la reconnaissance de l'intérêt communautaire, qui conditionne le transfert à l'EPCI de la gestion des équipements publics, est souvent définie *a minima*, en fonction de critères qui ne sont pas clairement objectivés. Enfin, tous les EPCI ne se sont pas dotés d'un projet de territoire et, le plus souvent, ce dernier n'est pas articulé avec les documents stratégiques en matière d'aménagement (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme intercommunal).

La généralisation d'EPCI élargis a par ailleurs complexifié la gouvernance et l'exercice des compétences de structures qui sont parfois de très grande taille, à l'image de la communauté d'agglomération du Pays basque, qui compte 158 communes, ou de la communauté urbaine du Grand Reims, qui en dénombre 143. Le territoire intercommunal peut ainsi paraître trop vaste pour la mise en œuvre de services publics de proximité, en faveur notamment de la petite enfance ou des personnes âgées. La Cour a aussi pu constater les difficultés de mise en place des métropoles, en particulier lorsqu'elles n'ont pas résulté de l'évolution de communautés d'agglomération déjà fortement intégrées, et la faiblesse des effets d'entraînement attendus sur leur territoire et leur *hinterland*.

Ces difficultés ont conduit à la réaffirmation, par le législateur, du primat de la commune. La loi EVL du 27 décembre 2019 et la loi 3DS du 21 février 2022 ont ainsi imposé aux EPCI l'obligation de mettre en place une conférence des maires et de débattre sur un pacte de gouvernance. Elles ont également offert aux communes la possibilité de transférer « à la carte » des compétences facultatives, sans pour autant remettre en cause le régime des compétences obligatoires.

³⁸ Cf. le chapitre suivant : *les finances locales, un mode de financement à redéfinir*.

La Cour a récemment souligné que l'approche fondée sur une intégration communautaire à géométrie variable, traduisant une tendance à la « syndicalisation » d'EPCI considérés comme prestataires des communes plutôt que responsables de compétences intégrées, si elle peut apparaître comme une réponse pragmatique à l'hétérogénéité des territoires, était porteuse de risques. Alors que les intercommunalités sont souvent marquées par des incompréhensions voire des divergences d'intérêts, notamment entre villes centres et communes périphériques, cette approche va en effet les contraindre à traiter une diversité d'intérêts d'autant plus grande que les compétences auront été réparties de manière différenciée³⁹.

Ces évolutions ne contribuent pas non plus à améliorer la lisibilité et la légitimité des EPCI, dont le rôle et les organes de gouvernance et de direction ne sont pas clairement identifiés par les citoyens.

3 - Des grandes régions plus éloignées des citoyens

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions a réduit de 22 à 13 le nombre des régions métropolitaines (y compris la collectivité à statut particulier de Corse). Sept d'entre elles ont résulté du regroupement de deux ou trois anciennes régions. Parallèlement, la loi NOTRe du 7 août 2015 a renforcé leur rôle stratégique et de programmation ainsi que leurs compétences dans plusieurs domaines, notamment le développement économique et les transports interurbains et scolaires.

À l'issue d'une enquête réalisée trois ans après l'entrée en vigueur de ces textes⁴⁰, la Cour avait constaté que la mise en place de ces « nouvelles régions », au 1^{er} janvier 2016, s'était déroulée sans heurts mais qu'elle était inaboutie et n'avait pas conduit à cette date aux gains d'efficience attendus.

Les régions se sont, sans difficultés majeures, approprié leurs nouvelles compétences en matière de développement économique et de transport. L'importance de leurs compétences économiques, le poids politique de leurs élus et leur faible nombre en font des interlocuteurs incontournables de l'État, qui les a choisies pour décliner le plan France Relance et continue de négocier et mettre en œuvre à leur niveau les contrats de plans État-régions. Elles disposent par ailleurs d'une situation financière saine et de marges de manœuvre importantes, portées par une fiscalité économique dynamique.

³⁹ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 2, octobre 2022.

⁴⁰ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 2, septembre 2019.

Cependant, dans les régions fusionnées, les exécutifs régionaux ont largement conservé les organisations préexistantes. En matière de développement économique, la rationalisation des dispositifs d'intervention est incomplète. Dans le domaine des transports, pour assurer la continuité du service public, les régions ont généralement maintenu les modes d'intervention antérieurs et différé les évolutions structurelles. De manière générale, la transition vers le plein exercice de leurs attributions dans le nouveau périmètre régional n'est pas achevée.

À l'inverse, la fusion des régions a, au moins dans un premier temps, occasionné des surcoûts importants, notamment en matière de rémunération des personnels et d'indemnités des élus dont, par ailleurs, contrairement à ce qui avait été annoncé, le nombre n'a pas été réduit⁴¹. Les dispositifs d'intervention ont été souvent harmonisés au plus haut niveau, la réorganisation des systèmes d'information tarde à être réellement mise en œuvre et la faiblesse persistante des outils de suivi et d'évaluation ne favorise pas la maîtrise des coûts.

La création des nouvelles régions a en large part été inspirée par le modèle de certaines de leurs homologues d'autres grands pays européens, notamment les *Länder* allemands, les communautés autonomes espagnoles et les régions italiennes. Cependant la réforme a mis l'accent sur l'extension géographique des régions plutôt que sur le renforcement de leurs compétences. Or la force des régions allemandes, espagnoles et italiennes ne découle pas tant de leurs dimensions géographiques et de leur poids démographique que de la combinaison de compétences étendues, de ressources fortes et d'un ancrage historique et politique qui constitue un élément essentiel de leur légitimité.

Alors que se multiplient les demandes en faveur d'une plus grande lisibilité de l'action publique et d'une meilleure accessibilité aux services publics dans les territoires, ce constat plaide pour une poursuite de la rationalisation des compétences exercées par l'État et les régions : celles-ci doivent être en capacité de conforter et d'étendre leur champ d'intervention, notamment dans le domaine économique.

⁴¹ La réforme devait permettre une diminution de 8,7 % du nombre de conseillers régionaux, soit 153 sièges sur les 1 757 que comptaient les conseils régionaux en 2015. Ce nombre n'a finalement pas varié.

4 - Le rôle réaffirmé des départements

À la différence de celle des régions, la carte des départements n'a été ajustée qu'à la marge depuis la Révolution. Pourtant, dans le prolongement des propositions formulées en 2008 par la commission pour la libération de la croissance française⁴², le Gouvernement avait annoncé la suppression du niveau départemental à l'horizon 2020⁴³.

Cet objectif devait être atteint par la « dévitalisation » progressive des départements, résultant du transfert aux régions de leurs compétences en matière de transport, voirie et collèges. Cependant la loi NOTRe du 7 août 2015 a finalement restreint ces transferts à la construction, l'aménagement et l'exploitation des gares publiques routières de voyageurs et à la gestion des services de transports interurbains et de transport scolaire.

En sens inverse, la refonte de la carte des régions a mis en évidence l'intérêt de maintenir l'échelon départemental dans les régions fusionnées. Du fait de leur grande taille et du caractère plus normatif que gestionnaire d'une partie de leurs compétences, les régions peuvent en effet apparaître comme un échelon trop distant des territoires, dans leur grande diversité économique et sociale. Dans ce contexte nouveau, le département est apparu comme échelon incontournable, d'autant qu'il est redevenu le niveau principal de mise en œuvre des politiques de l'État par ses services déconcentrés.

Les lois EVL du 27 décembre 2019 et 3DS du 21 février 2022 ont confirmé cette analyse. Ainsi, la loi 3DS a offert aux départements la possibilité d'exercer de nouvelles compétences étatiques, en prévoyant la possibilité d'un transfert, à leur profit ou à celui des métropoles, de la propriété des autoroutes, routes et portions de voies non concédées relevant du domaine routier national⁴⁴. Par ailleurs, la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État a identifié le territoire départemental comme échelon de référence pour la mise en œuvre des politiques de l'État, le niveau régional étant identifié comme celui de la coordination, de l'impulsion et de l'évaluation des politiques publiques.

⁴² Rapport de la commission pour la libération de la croissance française, présidée par Jacques Attali, janvier 2008.

⁴³ Exposé des motifs du projet de la future loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, déposé sur le bureau du Sénat le 18 juin 2014.

⁴⁴ Ces mêmes autoroutes, routes ou portions de voies non concédées peuvent également être mises à la disposition des régions, à titre expérimental.

Les départements ont ainsi trouvé dans la réforme du périmètre et des compétences des régions un regain de légitimité. Grâce à leur ancrage territorial, en partie lié au mode d'élection de leurs élus, au scrutin binominal mixte (une femme et un homme) majoritaire à deux tours, ils revendiquent un rôle de chef de file des solidarités territoriales, que leur reconnaît d'ailleurs la loi⁴⁵. Ces solidarités se matérialisent traditionnellement par le soutien qu'ils apportent aux communes petites et moyennes, particulièrement en milieu rural, à travers le versement d'importantes subventions d'investissement et de fonctionnement.

Il reste que le positionnement des départements entre des EPCI de plus en plus vastes et puissants, dont les métropoles, et des régions parfois considérées comme trop éloignées des préoccupations des territoires, n'a pas encore été clairement redéfini. Or la suppression de la clause de compétence générale rend cette redéfinition indispensable. Le constat vaut notamment dans le domaine du développement économique, dans lequel certains départements continuent d'intervenir sans base légale. Ils le font notamment dans les secteurs de l'agriculture et du tourisme, dans lesquels leur champ d'intervention a pourtant été précisément encadré, au motif que leur soutien contribuerait à l'attractivité et à la cohésion de leur territoire. Certains ont également tenté de contribuer au soutien public apporté par l'État et les régions aux entreprises de leur ressort lors de la crise sanitaire⁴⁶.

⁴⁵ L'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales leur donne en effet « *compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes* ».

⁴⁶ Cour des comptes, *Les acteurs publics face à la crise : une réactivité certaine, des fragilités structurelles accentuées*, RPA 2022, chapitre sur *Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie*, pp. 485 et s., février 2022.

C - Une organisation territoriale des services de l'État inadaptée et peu cohérente avec les effets de la décentralisation

1 - Une organisation déconnectée de l'évolution des collectivités territoriales

La nécessité de faire progresser en parallèle la déconcentration et la décentralisation figurait parmi les principes des réformes de 1982-1983. Or, initialement coordonnée avec le processus de décentralisation, l'évolution de l'organisation territoriale de l'État a progressivement été déconnectée de celle des compétences décentralisées, au risque d'amoindrir l'efficacité des services de l'État et leur articulation avec les administrations des collectivités territoriales.

Durant les années 2010, deux réformes ont profondément modifié l'organisation des services déconcentrés de l'État : celle de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), engagée à partir de 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et entrée en vigueur en 2010, puis la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE), lancée par la circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018. Dans les deux cas, le contexte d'une contrainte budgétaire forte a pesé davantage sur les choix d'organisation et l'évaluation des besoins des services déconcentrés que sur ceux des administrations centrales.

La RÉATE a fait de la région le niveau de droit commun du pilotage des politiques de l'État, en lieu et place du département. Le décret du 16 février 2010 modifiant le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements a en conséquence conféré au préfet de région une autorité sur le préfet de département dans ce domaine. Cette évolution, cohérente avec la priorité donnée initialement à la région, s'est révélée inadaptée au rôle ensuite retrouvé des départements.

Parallèlement ont été mis en place deux modes d'organisation des services déconcentrés de l'État aux niveaux régional et départemental. À l'échelon régional, huit structures thématiques, au périmètre correspondant globalement à celui des ministères, ont remplacé les 23 services qui existaient antérieurement. Au niveau départemental, les services placés sous l'autorité du préfet ont été regroupés au sein de deux ou trois directions départementales interministérielles (DDI) selon la taille du département. L'organisation départementale est ainsi depuis lors découplée de l'organisation régionale et ne reproduit donc plus les découpages ministériels.

Alors que les services de l'État devaient absorber cette réorganisation, la réforme des régions, le 1^{er} janvier 2016, a déstabilisé leurs modes de fonctionnement. La mise en œuvre dans le cadre des nouvelles grandes régions de la RéATE, pensée dans le cadre de régions plus petites, a en effet avivé ses défauts potentiels : accroissement des risques d'éloignement de la décision, difficultés accentuées de coordination des travaux réalisés aux niveaux régional et départemental, affaiblissement de la capacité du niveau régional à échanger avec les élus.

En 2019, un rapport d'inspection a relevé que « *les services régionaux [demeuraient] trop centrés sur eux-mêmes avec, pour conséquence, une relative déconnexion avec l'échelon départemental* »⁴⁷. Il a plus fondamentalement constaté que la répartition théorique des compétences entre un niveau régional chargé de la stratégie et du pilotage et un niveau départemental responsable de la mise en œuvre des politiques de l'État ne correspondait pas à la réalité : l'échelon départemental est aussi porteur de stratégies, souvent interministérielles, et une partie de l'activité des directions régionales relève de la mise en œuvre de politiques publiques.

L'organisation retenue souffre ainsi d'un défaut de conception, dont témoigne d'ailleurs le fait que trois directions régionales (DREAL, DRAC et DIRECTE⁴⁸) disposent d'unités départementales ou interdépartementales, qui ne sont toutefois placées que sous l'autorité fonctionnelle (mais pas hiérarchique) du préfet de département pour l'exercice de leurs missions⁴⁹.

L'État n'a en outre pas pleinement tiré les conséquences, sur son organisation géographique, de l'entrée en vigueur de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions : la réforme s'est souvent traduite par le maintien de sites dans les anciens chefs-lieux de région et a conduit à un éparpillement des directions régionales dans les nouvelles grandes régions. Ces choix ont eu pour conséquences de disperser les équipes, de taille souvent réduite, et de diluer les compétences réparties

⁴⁷ Rapport conjoint de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR), l'inspection générale de l'administration (IGA), le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et l'inspection générale des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (IGSCCRF), *Évaluation de l'organisation et de l'articulation du travail entre les services régionaux et départementaux de l'État*, 2019.

⁴⁸ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, direction régionale des affaires culturelles et direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

⁴⁹ Les missions des directions essentiellement interdépartementales des DREAL se concentrent sur les seuls contrôles des installations classées et des équipements sous pression et canalisations.

entre les différents sites d'implantation des directions régionales. Ils ont également complexifié la gestion immobilière des services déconcentrés de l'État, installés dans de trop nombreux bâtiments.

Un élément de complexité supplémentaire résulte de la volonté de l'État de développer le niveau interdépartemental, souvent pour mutualiser l'emploi de moyens humains réduits. À la demande du Premier ministre, les préfets de région ont, en novembre 2019, formulé environ 150 propositions de coopérations interdépartementales à développer pour optimiser l'emploi de leurs effectifs.

Le regroupement des régions n'a pas non plus empêché la persistance de découpages dérogatoires. Ainsi, par décret du 10 décembre 2015, les services extérieurs de l'Éducation nationale comptent 13 recteurs de régions académiques mais aussi 26 académies métropolitaines, dont la suppression avait pourtant été préconisée en 2018⁵⁰. Le Gouvernement a jugé préférable de renforcer les pouvoirs des recteurs de régions académiques à compter du 1^{er} janvier 2020. Par ailleurs la carte des 37 cours d'appel est demeurée inchangée et ne coïncide donc toujours pas avec celle des régions administratives, ni avec l'organisation des neuf directions interrégionales de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse⁵¹.

Enfin l'organisation issue de la RéATE et de la réforme de l'OTE ne permet pas d'assurer l'unité d'action de l'État dans les territoires. En effet les rectorats ainsi que les services déconcentrés de la douane et des finances publiques échappent toujours à l'autorité des préfets, de même que la mise en œuvre de certaines politiques publiques, assurée pour le compte de l'État par des agences. La création en 2003 de l'Agence nationale de la rénovation urbaine, en 2010 des agences régionales de santé, en 2019 de l'Agence nationale de la cohésion des territoires témoigne ainsi de l'hésitation persistante de l'État « *entre une déconcentration territoriale, reposant sur l'intervention de ses services déconcentrés, et une déconcentration fonctionnelle, caractérisée par la création d'agences ou d'opérateurs nationaux toujours plus nombreux* »⁵².

⁵⁰ Rapport n° 2018-029 de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) sur *La réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation*, mars 2018.

⁵¹ Cour des comptes, *Améliorer la gestion du service public de la justice*, les enjeux structurels pour la France, octobre 2021.

⁵² Cour des comptes, *Les services déconcentrés de l'État*, rapport public thématique, décembre 2017.

Ce décalage entre le principe selon lequel le préfet est le représentant de chacun des ministres et le fait que certaines politiques ministérielles sont portées par des services ou des agences qui ne sont pas placés sous son autorité, le met en porte-à-faux vis-à-vis des collectivités territoriales, qui ont besoin de disposer d'un interlocuteur capable d'engager l'État dans son entier.

2 - La gestion mal maîtrisée de la réduction des moyens des services déconcentrés de l'État

La mise en œuvre de la RÉATE s'est accompagnée d'une baisse importante des effectifs de l'administration territoriale de l'État. En l'espace de 10 ans, 11 763 équivalents temps plein travaillé (ETPT), représentant 14 % des effectifs initiaux des services concernés (préfectures et directions départementales et régionales), ont été supprimés : ils sont passés de 82 429 ETPT en 2012 à 70 666 ETPT en 2020. Ce n'est qu'en 2022 que, pour la première fois depuis 10 ans, leurs emplois ont été stabilisés.

Un récent contrôle de la Cour a montré que cette réduction avait été subie plutôt que gérée⁵³. Elle a principalement pesé sur les administrations départementales et n'a pas été suffisamment corrélée à l'évolution des missions et des priorités gouvernementales. Sa mise en œuvre dans les différents ministères concernés n'a fait l'objet d'aucune concertation interministérielle et a donc été dépourvue de cohérence territoriale.

Ainsi, dans les préfectures, les suppressions de poste, qui ont représenté la quasi-totalité des réductions d'effectifs du ministère de l'intérieur, se sont révélées excessives. Les créations de poste réalisées au bénéfice des quatre missions identifiées comme prioritaires dans le cadre du « plan préfecture nouvelle génération » (PPNG) de 2016 (sécurité et ordre public, contrôle de légalité et contrôle budgétaire, lutte contre la fraude et coordination interministérielle) ont été effacées par d'importantes réductions d'effectifs intervenues après 2018. Aussi les préfectures ne fonctionnent-elles aujourd'hui qu'au moyen de contrats courts qui précarisent leurs titulaires et désorganisent les services.

Les suppressions réalisées auraient justifié une réflexion préalable sur la répartition de l'effort en fonction de la réalité des besoins de chaque région. Elles ont cependant été réalisées dans le but de préserver des équilibres historiques, sans rapport avec l'évolution de la population ou de l'activité.

⁵³ Cour des comptes, rapport d'observations définitives sur *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, mai 2022.

La rénovation inaboutie de la gestion des services déconcentrés de l'État fragilise également l'exercice de leurs missions. La déconcentration de la gestion des ressources humaines reste limitée, la plupart des ministères ayant conservé un schéma de gestion des ressources humaines (GRH) très centralisé. Ce faible degré de déconcentration atténue le caractère interministériel des DDI. Il réduit les possibilités de mobilité fonctionnelle des agents, qui est par ailleurs contrainte par de nombreux freins, notamment l'impossibilité de redéployer des agents d'un programme à l'autre et la grande diversité de leurs statuts et régimes indemnitaires.

Plusieurs mesures récentes ont été prises pour renforcer la position du préfet vis-à-vis des services déconcentrés des autres ministères : mutualisation sous son autorité des moyens et des fonctions support des DDI, par la création de secrétariats généraux communs départementaux (SGCD), transfert des emplois de directeur de DDI des services du Premier ministre vers le ministère de l'intérieur, faculté octroyée au préfet de région de redéployer jusqu'à 3 % des emplois de l'ATE. Contestée par certains ministères, qui lui opposent un risque de déresponsabilisation de leur administration centrale si les agents censés mettre en œuvre les politiques qu'ils décident ne relèvent plus de leur gestion, cette évolution met en évidence les limites de la philosophie de la RéATE, consistant à concilier la logique verticale et ministérielle de la LOLF avec la logique horizontale de la gestion locale.

**

Les différentes lois votées depuis 1982-1983 pour prolonger et accentuer la décentralisation ont installé, puis favorisé le couple région-intercommunalité, par opposition au couple commune-département. Durant la dernière décennie, le nouvel équilibre entre les quatre échelons de collectivités territoriales et d'établissements publics locaux est devenu instable, redonnant, au titre du besoin de proximité avec les citoyens, un rôle plus important aux communes et aux départements.

De son côté, l'État a perdu de vue l'objectif d'une évolution parallèle et concertée de déconcentration de ses services avec la décentralisation. La contrainte budgétaire l'a conduit à restreindre ses moyens et à rationaliser à l'extrême sa présence dans les territoires. Aussi apparaît-il aujourd'hui fragilisé dans sa capacité à jouer son rôle de régulateur et de partenaire des collectivités territoriales.

II - L'imbrication croissante des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements

Les étapes successives du processus de décentralisation ont conduit à une imbrication des compétences des collectivités territoriales qui en rend l'exercice et la lecture difficiles. L'individualisme des collectivités n'a pas été contrebalancé par la mise en œuvre d'outils de coopération efficaces et l'État a, de fait, réduit ses capacités de contrôle qui étaient la contrepartie de ses délégations de compétences.

A - Des compétences croisées qui nuisent à la lisibilité et à l'efficacité de l'action publique

1 - Des compétences le plus souvent partagées entre les quatre échelons de gestion locale

Le tableau dit « synthétique », établi par la direction générale des collectivités locales (DGCL) à la suite de la promulgation de la loi NOTRe du 7 août 2015 pour détailler la répartition des compétences entre l'État, les régions, les départements, les communes et leurs groupements, frappe par son extraordinaire complexité. Il en ressort que les quatre échelons de collectivités et établissements publics locaux interviennent dans la gestion de 19 des 24 domaines de compétence identifiés en 2015⁵⁴. Les cinq autres domaines associent deux ou trois échelons selon les cas (enfance, formation professionnelle, déchets, transports scolaires, services funéraires).

Dès 1976, le rapport *Vivre ensemble*, signé d'Olivier Guichard, avait anticipé « la nécessaire complexité d'une vraie décentralisation ». Près de cinquante ans plus tard, cette complexité se traduit, dans la plupart des domaines de l'action publique, par un phénomène quasi-systématique de superposition de compétences qui multiplie les risques de faible complémentarité, voire d'incohérence des décisions prises par les acteurs aux stades de la planification, du pilotage et de la gestion opérationnelle des services publics.

⁵⁴ Tableau annexé à l'instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales, régulièrement actualisé depuis lors.

Certaines pratiques, traduisant un dévoiement des règles applicables, accentuent par ailleurs cette complexité.

Au sein du sein du bloc communal, le flou entourant la définition des politiques communautaires et la reconnaissance de l'intérêt communautaire des équipements publics ayant vocation à être gérés par l'EPCI (cf. *supra*, le point I.B.2) a pour conséquence que le champ de compétences des communes membres du groupement ne se réduit pas à proportion des compétences qui sont censées lui avoir été transférées. Les communes continuent ainsi d'exercer des compétences relatives à la voirie ou aux zones d'activité économique et la gestion d'équipements sportifs, culturels, touristiques ou sociaux qui devraient pourtant relever de la responsabilité du groupement de communes auquel elles appartiennent.

La portée limitée du principe de spécialisation des départements et des régions, pourtant opposable à ces collectivités depuis que la loi NOTRe du 7 août 2015 leur a retiré le bénéfice de la clause de compétence générale, constitue un élément de complexité supplémentaire. La suppression de la clause de compétence générale a en effet été compensée par la reconnaissance à leur profit de la capacité à intervenir dans tout domaine présentant un intérêt local non confié par la loi à une autre collectivité. Cette faculté, répondant à la nécessité d'éviter les conflits négatifs de compétence, fait parfois l'objet d'une utilisation dévoyée, conduisant ces collectivités à intervenir au-delà de leur domaine de compétence.

Témoigne de la complexité de la répartition des compétences entre catégories de collectivités et des risques qui en résultent, le cas de la politique du logement, qui est assurée sans *continuum* de la commune à la région.

Le cas de la politique du logement

Les conditions réglementaires de production et de gestion des logements ou d'attribution des aides publiques au logement, continuent de relever de la responsabilité de l'État. La décentralisation a toutefois conduit à faire reposer la conduite des politiques territoriales du logement sur les quatre échelons locaux, par voie de délégations de compétences.

Les communes ont développé de véritables politiques de l'habitat en agissant sur la production de logements neufs par la maîtrise des conditions d'occupation des sols à travers la constitution de réserves foncières, l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) et l'attribution des permis de construire. Le processus de renforcement de l'intercommunalité, conduit sur une base volontaire dans les années 2000 puis dans un cadre contraignant à partir de 2010, s'est traduit par le transfert progressif de ces compétences

des communes vers leurs groupements (communautés de communes et d'agglomération, communautés urbaines et métropoles), avec l'obligation d'adopter des programmes locaux de l'habitat (PLH), la délégation par l'État des aides à la pierre et l'élaboration des PLU intercommunaux.

Du fait de l'importance de leurs compétences en matière d'action sociale, les départements sont devenus des acteurs des politiques territoriales du logement, principalement pour traiter la situation des personnes défavorisées dans le cadre de démarches partenariales avec l'État ou de leurs pouvoirs propres, notamment *via* le Fonds de solidarité logement (FSL). Leur champ de compétence s'est élargi en 2004 avec la possibilité d'obtenir de l'État la délégation des aides à la pierre.

Il est par ailleurs fréquent que les départements et les communes ou leurs groupements contrôlent des organismes chargés de la gestion des logements sociaux (offices publics de l'habitat) ou de la conduite d'opérations d'aménagement urbain (sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales).

La région a, en application de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR », la charge d'élaborer un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) et d'animer le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), instance de coordination de l'ensemble des acteurs intervenant dans ce domaine. La loi NOTRe du 7 août 2015 lui a en outre donné compétence pour promouvoir le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat.

En multipliant les acteurs et les lieux de décision, la décentralisation a accru la complexité de la répartition des compétences en matière d'habitat. Cette tendance, constatée dans bien d'autres domaines de compétences partagées, renforce la nécessité d'une coopération étroite entre les acteurs.

C'est également le cas pour des actions de politique publique qui se situent à la croisée de ces domaines de compétences. De récents contrôles des juridictions financières l'ont mis en évidence pour ce qui concerne par exemple les actions menées en faveur de la mobilité des demandeurs d'emploi, dont l'efficacité est subordonnée à la qualité de la coordination des interventions des régions et de Pôle Emploi au titre de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, des départements et des collectivités du bloc communal dans le domaine de l'action sociale et des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) s'agissant des transports collectifs⁵⁵.

⁵⁵ Chambre régionale des comptes Hauts-de-France, *Mobilité et accès à l'emploi – La région Hauts-de-France : une illustration des enjeux nationaux*, rapport d'observations définitives, février 2021.

Le même constat a pu être établi en ce qui concerne les mesures prises dans le domaine de l'économie sociale et solidaire, qui ne peuvent produire leurs effets que si leur conception et leur mise en œuvre associent la région, compétente pour l'attribution des aides aux entreprises, et les collectivités du bloc communal, chargées de l'instruction, au regard de leurs plans locaux d'urbanisme, des demandes d'implantation des entreprises.

2 - Une imbrication qui rend difficile la mesure de la qualité des services rendus

En 1982, l'acte I de la décentralisation a cherché à confier aux collectivités territoriales les compétences du quotidien, touchant directement et visiblement la vie des Français. Il est généralement admis que, par comparaison avec leur exercice déconcentré par l'État, la décentralisation de ces compétences de la vie quotidienne a eu des conséquences positives sur la qualité du service rendu, en ce qui concerne par exemple l'entretien des établissements scolaires et de la voirie, les transports publics ou encore les activités sportives et culturelles.

Les données manquent pour objectiver et préciser, dans chaque domaine de l'action publique, le degré de satisfaction du citoyen. Tout au plus peut-on constater que, s'ils font apparaître un bon niveau global de satisfaction du public à l'égard des cadres et des figures emblématiques de l'administration locale que sont la commune et le maire, les sondages témoignent d'une indifférence ou d'une incompréhension vis-à-vis de l'action des autres échelons de gestion locale et des élus qui les dirigent.

La confusion qui entoure le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales d'une part, et entre les collectivités d'autre part, alimente la perception d'une dilution des responsabilités⁵⁶ et d'un éloignement voire d'un abandon du service public, notamment dans les territoires les plus déshérités - même si ce sentiment trouve également sa source dans d'autres phénomènes, y compris les efforts réalisés par les administrations nationales et locales pour dématérialiser les démarches administratives et les services publics.

Ainsi les débats concernant la désertification médicale, la maîtrise de l'urbanisme ou l'implantation des parcs éoliens sont-ils exacerbés par la

⁵⁶ La circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics mentionne un sondage réalisé en février 2017 par l'institut Ipsos, selon lequel 85 % des Français estiment qu'il y a trop de doublons entre les services de l'État et ceux des collectivités territoriales.

difficulté qu'éprouve le public à identifier les responsabilités des acteurs concernés. L'enchevêtrement des compétences a également pour conséquence que la défaillance d'un acteur, quelle qu'en soit la cause, rejaillit sur tous et met en question le système lui-même. C'est le cas par exemple pour le revenu de solidarité active (RSA) dont, au-delà de la question majeure du financement dans les départements les plus pauvres à forte population de bénéficiaires, la qualité de la gestion est très inégale selon les départements⁵⁷.

Cependant les contrôles et enquêtes des juridictions financières mettent plus souvent en évidence les conséquences, sur la qualité des services rendus, des difficultés qu'éprouvent les collectivités territoriales et leurs groupements à coordonner leur action dans des domaines ou sur des projets pour lesquels leur coopération est indispensable.

Ainsi la Cour des comptes a estimé que l'investissement réalisé par la métropole de Toulouse pour la construction de la troisième ligne du métro de Toulouse a été conduit sans concertation suffisante avec la région, alors qu'un flux important de voyageurs à transporter réside hors du ressort de la métropole⁵⁸. Quand bien même cette situation a cessé et que les acteurs publics locaux portent désormais ensemble les projets de mobilité, cet exemple montre également que l'incohérence des périmètres d'intervention des collectivités territoriales ou de leurs groupements peut conduire à la réalisation d'équipements qui ne répondent pas parfaitement aux besoins de la population.

Le cas de la politique énergétique offre une autre illustration de la nécessité d'une telle coopération et des risques encourus lorsqu'elle est insuffisante ou défaillante.

Le cas de la politique énergétique

Les collectivités et EPCI qui constituent le « bloc communal » (communes, communautés de communes ou d'agglomération, communautés urbaines et métropoles) sont compétents pour assurer la gestion des réseaux d'énergie (gaz, électricité, chaleur et froid), qu'ils délèguent souvent à des syndicats concessionnaires au niveau intercommunal.

⁵⁷ Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active*, rapport public thématique, janvier 2022.

⁵⁸ Cour des comptes, *Les transports en commun toulousains*, rapport public annuel 2019, tome II, février 2019.

Les groupements de communes sont en outre chargés d'élaborer un plan climat-air-énergie territorial (PCAET), document de planification incluant un programme d'action pour le développement coordonné des réseaux de distribution d'énergie afin d'en améliorer l'efficacité.

En application de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui lui accorde un rôle de chef de file (cf. *infra*, le point II.B.1), la région est chargée d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales compétentes en matière de politique énergétique.

Cette superposition d'acteurs de niveaux distincts crée des risques d'incohérences et de perte d'efficacité de leurs interventions. Ainsi, dans le PCAET qu'elle a adopté en 2018, la ville de Paris s'est donnée pour objectifs, à l'horizon de 2025, de devenir neutre en carbone et d'être alimentée à 100 % en énergies renouvelables en réduisant de moitié sa consommation d'énergie grâce notamment à d'importants efforts de rénovation des logements. Or ce plan n'est pas cohérent avec celui de la Métropole du Grand Paris (MGP, regroupant 131 communes et sept millions d'habitants), qui a prévu de parvenir à la neutralité carbone en 2050, mais sur la base de choix concernant son bouquet énergétique incohérents avec ceux retenus par la ville de Paris.

L'analyse comparée des deux PCAET montre en effet que le faible recul de la consommation de gaz anticipée par la ville ne serait compatible avec la forte réduction visée par la métropole qu'au prix de baisses irréalistes dans les villes de la petite couronne. Cette contradiction résulte du manque de coordination entre la ville et les collectivités du Grand Paris lors de l'élaboration de leurs PCAET respectifs.

B - Des outils de coopération inadaptés ou insuffisamment utilisés

1 - Les limites du rôle de chef de file

La réaffirmation, par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, de l'absence de tutelle entre collectivités, a été tempérée par l'inscription dans la Constitution du principe selon lequel, « *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* »⁵⁹.

⁵⁹ Dispositions figurant au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

Cette possibilité de désigner une collectivité cheffe de file d'une politique publique a aussitôt été déclinée dans la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales. Son article 1^{er} a en particulier donné à la région la responsabilité de coordonner sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant dans ce domaine à l'État.

Ce pouvoir de coordination a été confirmé, renforcé et étendu par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. Cette loi a aussi confié à la région la mission d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs groupements pour l'exercice des compétences relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire, à la protection de la biodiversité, au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie, à la politique en faveur de la jeunesse, aux mobilités et à l'intermodalité, au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. Le même texte consacre le département comme chef de file en matière d'action sociale et de développement social, de contribution à la résorption de la précarité énergétique, d'autonomie des personnes et de solidarités des territoires. Il attribue la même responsabilité aux communes ou à leurs groupements pour ce qui concerne la mobilité durable, l'organisation des services publics de proximité, l'aménagement de l'espace et le développement local.

Dans les faits, le rôle de chef de file revêt toutefois une portée limitée. Il souffre en effet d'une définition trop imprécise et surtout de son caractère facultatif.

Il a notamment montré ses limites dans le domaine de l'organisation des mobilités, dans lequel le rôle de chef de file des régions devrait être plus affirmé en particulier aux abords des métropoles. Des arbitrages sont en effet nécessaires pour assurer l'interconnexion des réseaux de transport urbain et interurbain (routiers et ferroviaires), la cohérence des « plans vélos » métropolitains et départementaux et, le cas échéant, le développement de rocades ou la création de voies réservées aux bus interurbains sur les grands axes.

Des structures de coopération et d'échanges ont pu être mises en place, mais elles restent fragiles. À Toulouse, un « comité des partenaires » réunit la région, le département et la métropole, sur des bases informelles et un contrat opérationnel des mobilités est conclu avec toutes les autorités organisatrices. À Rennes, une structure de dialogue, dénommée « comité stratégique des mobilités » par la métropole et « comité de pilotage » par le département d'Ille-et-Vilaine, matérialise la contestation par le département du rôle de chef de file normalement dévolu à la région dans le domaine de l'organisation des mobilités.

La mise en œuvre du dispositif souffre également du mauvais fonctionnement des deux instruments mis en place pour en assurer la déclinaison, la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) et les conventions territoriales d'exercice concerté des compétences (CTEC).

Mis à part dans quelques régions - comme en Bretagne où, bénéficiant des acquis d'une conférence régionale instaurée de longue date, elle se réunit régulièrement et traite des sujets à fort enjeu, comme le contrat de plan avec l'État - la CTAP n'a pas atteint ses objectifs. Quand elle fonctionne encore, ce qui n'est pas toujours le cas, ses séances sont dépourvues de réelle portée.

La loi a prévu la conclusion d'une CTEC à titre obligatoire pour les domaines où la région ou le département a été désigné chef de file et à titre facultatif lorsque le chef de file est une commune ou un établissement public de coopération intercommunale. Il est également possible d'y recourir pour clarifier la répartition des compétences dans des domaines où elles restent partagées entre différents niveaux de collectivités, sans désignation d'un chef de file.

En pratique, cependant, les CTEC signées sont peu nombreuses et dépourvues de véritable contenu. Leur portée est en outre limitée par le fait que la loi prévoit que les stipulations de la convention « *sont opposables aux seuls collectivités territoriales et établissements publics qui l'ont signée* ». L'obligation faite aux régions et aux départements d'en conclure n'est pas toujours respectée : en 2016, seuls neuf des 13 départements occitans ont signé une CTEC avec la région Occitanie.

Par ailleurs, parmi celles qui ont été conclues, certaines ont pour but de permettre aux collectivités signataires de déroger aux règles de limitation des financements croisés. La région Île-de-France et les départements de l'Essonne et du Val d'Oise ont ainsi signé en novembre 2017 une convention dont le but était de déroger au principe interdisant le co-financement d'un même projet dans le cadre des contrats d'aménagement régionaux (CAR). Cet artifice a permis aux deux départements de financer des projets d'équipements communaux sans coordonner leurs interventions avec celles de la région.

2 - Un recours aux délégations de compétences parfois éloigné de l'esprit des textes

L'article L. 1111-8 du CGCT autorise une collectivité territoriale à déléguer à une collectivité relevant d'une autre catégorie tout ou partie d'une compétence dont elle est attributaire. Les compétences déléguées

sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité délégante. La délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et définit les objectifs à atteindre et les modalités de contrôle de la collectivité délégante sur la collectivité délégataire.

La loi 3DS a étendu le champ d'application du dispositif en prévoyant la possibilité de délégation de compétences de l'État aux collectivités territoriales. Les régions volontaires pourront ainsi se voir déléguer tout ou partie de la gestion du « fonds chaleur » et du fonds « économie circulaire » de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Au même titre, la loi a autorisé les délégations de compétences entre collectivités territoriales et groupements de communes pour « *la réalisation ou la gestion de projets structurants* » sur leur territoire et la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement du domaine public routier. La loi a également ouvert aux EPCI la possibilité de déléguer des compétences facultatives aux départements et aux régions.

Le recours aux délégations a parfois été utilisé pour faciliter la mise en œuvre d'une compétence, alors que cela n'avait pas été prévu par le législateur.

Le transfert des départements aux régions⁶⁰ de la gestion des services de transports interurbains et de transport scolaire a ainsi été suivi de re-délégations aux départements de tout ou partie de ces compétences. Ces décisions ont, au moins transitoirement, rendu inopérante la rationalisation des compétences dans le domaine des transports décidée par le législateur. Toutefois, selon la DGCL, à l'exception de l'Occitanie pour le département de la Haute-Garonne, toutes les régions avaient effectivement internalisé la compétence à la rentrée 2021.

De la même façon, alors que la loi NOTRe a transféré les aides à l'immobilier des entreprises aux seuls groupements de communes (métropoles, communautés d'agglomération et de communes), nombre de ces derniers ont choisi de redéléguer cette compétence aux départements, notamment dans des territoires ruraux. Cette décision, qui a par exemple été prise dans le département de l'Ain⁶¹, était motivée par le fait que les EPCI ne disposaient pas des moyens techniques nécessaires pour assumer correctement cette nouvelle mission. Certaines régions ont aussi conclu des conventions avec la totalité des groupements de communes de leur ressort pour leur permettre de cofinancer les aides qu'elles allouent aux entreprises.

⁶⁰ Loi NOTRe du 7 août 2015.

⁶¹ Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, *Département de l'Ain*, rapport d'observations définitives, septembre 2021.

3 - Des efforts de mutualisation insuffisants

Alors que la loi a prévu plusieurs mécanismes de mutualisation de leurs services entre différents échelons de collectivités⁶², les contrôles des juridictions financières montrent que ces instruments de coopération, conçus pour améliorer la qualité et l'efficacité de la gestion de services ou équipements publics incombant à des collectivités ou établissements relevant de plusieurs échelons de gestion locale, sont insuffisamment utilisés⁶³. Il en ressort en particulier que le renforcement de l'intercommunalité ne s'est pas toujours accompagné d'une mutualisation accrue des moyens et des services des communes regroupées.

Les mesures prises à ce titre s'inscrivent dans un large spectre de schémas d'organisation, qui ne respectent pas toujours l'esprit, sinon la lettre de la loi et dont les effets en termes d'efficience sont parfois difficiles à évaluer. Ainsi la métropole de Nice-Côte d'Azur, premier EPCI de cette catégorie (elle a été créée sur le fondement de la loi RCT du 16 décembre 2010), disposait en 2019 de 40 services communs regroupant 62 activités mises en œuvre par 1 556 agents (contre 655 en 2010). Cependant, seules des parties de services ou de directions ont parfois été mises en commun, ce qui réduit la portée des mutualisations opérées.

D'une façon plus générale, la timidité de l'usage que les collectivités territoriales et les EPCI font des instruments de mutualisation à leur disposition s'explique souvent par la volonté de préserver leur autonomie de décision et la liberté d'emploi de leurs ressources. Ainsi ont-ils plus volontiers recours, sous couvert de rationalisation de l'exercice de leurs compétences ou de mise en œuvre de nouveaux services à la population, à des organismes de coopération tels que les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM), les syndicats mixtes, les groupements d'intérêt public (GIP), les associations ou sociétés d'économie mixte (SEM) et aussi désormais les sociétés publiques locales (SPL) et sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA).

⁶² L'article L. 5111-1 du CGCT autorise les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à s'associer par convention pour exercer en commun une compétence reconnue par la loi ou transférée aux signataires. L'article L. 5211-4-2 du CGCT prévoit qu'un EPCI (métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération ou de communes) et plusieurs des communes qui en sont membres peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles.

⁶³ Voir dans ce sens le rapport de la Cour des comptes sur *la situation des finances locales*, fascicule 2, novembre 2022.

4 - Une coordination contractuelle d'une portée et d'une intensité inégales

À côté des dispositifs de coordination prévus par la loi, les collectivités territoriales et leurs groupements manifestent une préférence pour des formes de coopération reposant sur une base contractuelle. Elles sont toutefois d'inégale intensité. Elles restent par ailleurs bilatérales, présentent souvent un caractère ponctuel et ne visent qu'exceptionnellement à mettre en cohérence les interventions des partenaires concernés.

Les missions dévolues aux régions d'adopter plusieurs schémas directeurs, de négocier avec l'État le contrat de plan État-région, de gérer certains fonds européens (notamment le Fonds européen de développement régional - FEDER), et de cofinancer de nombreux projets portés par des collectivités de niveau infrarégional, relevant en particulier de la politique de la ville, de la jeunesse, des sports et du tourisme, constituent une incitation naturelle à une telle coopération.

L'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) a ainsi conduit les régions à nouer des relations contractuelles étroites avec les métropoles, communautés de communes et d'agglomération. En effet, les orientations du Sraddet s'imposent aux documents de planification des échelons inférieurs (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux, plans de déplacements urbains, plans climat-air-énergie territoriaux etc.) et doivent donc être territorialement déclinées en objectifs chiffrés, sur lesquels un consensus n'est pas toujours facile à trouver⁶⁴. La nécessité d'assurer la compatibilité des aides accordées par ces EPCI avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) contribue également au renforcement de ce dialogue.

Les coopérations contractuelles des régions avec les départements sont plus limitées, en particulier dans des champs de compétence pourtant partagés comme la culture, le sport et le tourisme qui mériteraient de faire l'objet d'objectifs communs, déclinés territorialement et mis en œuvre de façon coordonnée.

Par exemple, parmi les 23 dispositifs conventionnels liant le département de la Seine-Saint-Denis à la région Île-de-France, seuls quatre, relatifs à la mobilité et à la politique culturelle (cinéma, patrimoine), visent

⁶⁴ En Bretagne, la région a dû attendre la révision du Sraddet pour obtenir un accord des intercommunalités sur l'inscription d'indicateurs chiffrés relatifs à l'objectif « zéro artificialisation nette ».

à coordonner véritablement les actions respectives de la région et du département⁶⁵.

D'une façon plus générale, la coordination des interventions des deux collectivités est faible dans des domaines d'action publique à forts enjeux sociaux, comme l'accès aux soins de proximité, les plans alimentaires territoriaux ou l'insertion professionnelle des allocataires du RSA.

La réaffirmation de la compétence des départements pour développer des « solidarités territoriales », à l'égard notamment du bloc communal, a conduit la plupart d'entre eux à conclure des contrats de territoire avec les communes et leurs groupements. Cependant ces contrats sont davantage conçus et utilisés par les départements comme un instrument leur permettant d'affirmer leur présence politique par le canal du soutien financier qu'ils apportent aux communes et à leurs groupements que comme un outil de mise en cohérence des projets locaux avec les orientations départementales en matière de développement.

Les contrats de territoires

Depuis 2006, le département d'Ille-et-Vilaine propose ainsi aux intercommunalités de son ressort des « contrats départementaux de solidarité » sur cinq ans pour les aider à réaliser les projets de développement, d'investissement et d'animation relevant de leurs compétences ou de celles de leurs communes membres, tels que la construction d'équipements publics (piscines, salles de sport, crèches, maisons de l'enfance), le soutien au tissu associatif ou la conduite de démarches innovantes. Les aides financières ainsi attribuées selon une logique redistributive ont atteint 72 M€ pour la troisième génération de ces contrats, conclus pour la période 2017-2021.

Le département de la Haute-Garonne a instauré en 2016 un dispositif similaire. Il repose sur des « contrats de territoires », conclus avec toutes les communes et intercommunalités, que le département présente comme des outils de planification visant à programmer le financement d'équipements publics (crèches, écoles, mairies, salles des fêtes, complexes sportifs, médiathèques etc.) sur l'ensemble de son territoire. En 2021, pas moins de 2 700 équipements publics ont ainsi été cofinancés, dont 570 écoles et 353 équipements sportifs, culturels et de loisirs. Le département a par ailleurs conclu un contrat spécifique avec la ville de Toulouse pour la réalisation de crèches et d'équipements scolaires et sportifs.

⁶⁵ Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, *Département de la Seine-Saint-Denis – La place et le rôle du département au sein de l'organisation territoriale*, rapport d'observations définitives, février 2023.

Le département de la Mayenne a aussi conclu sur la période 2016-2021 des « contrats de territoire » avec les communes et EPCI de son ressort. Les fonds correspondants, d'un montant total de 66 M€, ont été répartis entre enveloppes fléchées, représentant les deux-tiers du total, et enveloppes d'affectation libre, pour le solde. Les enveloppes librement affectées par les communes et EPCI, dont le taux de consommation est très élevé, devaient normalement être utilisées de façon cohérente avec les orientations stratégiques du département. Certains EPCI les ont toutefois redistribuées en totalité aux communes sans en conditionner l'utilisation à des objectifs précis.

Les fonds disponibles sont en outre répartis entre un grand nombre d'opérations, alors même que d'autres dispositifs de soutien au bloc communal subsistent, notamment des conventionnements antérieurs (pour la culture, l'environnement et les aménagements routiers) et des appels à projets.

C - Un délitement du contrôle de l'État

Au-delà des problématiques d'organisation et de cohérence avec la décentralisation (cf. *supra*, le point I.C), les services déconcentrés de l'État ont aussi pâti d'une perte de leurs capacités de contrôle des actes des collectivités territoriales.

1 - Le désarmement des services techniques

Lors de l'acte I de la décentralisation, il a été admis que la suppression de la tutelle du représentant de l'État sur les collectivités territoriales et le principe selon lequel leurs actes seraient dorénavant exécutoires de plein droit, devaient avoir pour contrepartie l'instauration, dans les domaines les plus sensibles, de mécanismes de contrôle visant à assurer la régularité juridique et budgétaire de leurs décisions. Cependant l'effectivité de ce principe souffre de plus en plus fortement du désarmement progressif des services auxquels ces contrôles incombent. La création par les départements d'un réseau de près de 80 agences départementales n'a pallié que partiellement cette évolution.

Ainsi les fortes baisses des effectifs des services déconcentrés du ministère de l'agriculture ont entraîné une diminution de 40 % des contrôles des exploitations agricoles et de 73 % de ceux concernant les bassins versants. Dans un contexte par ailleurs marqué par des difficultés liées au transfert compliqué de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) aux EPCI, intervenu à compter du

1^{er} janvier 2018 en application de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, ce désengagement de l'État a pu contribuer, par l'insuffisance des contrôles sanitaires, à la prolifération des algues vertes en Bretagne⁶⁶.

La Cour a également constaté récemment que les moyens consacrés par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) et le ministère de la transition écologique (MTE)⁶⁷ à l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) dans le domaine agricole étaient en décalage avec la croissance du nombre d'ICPE et qu'ils n'étaient pas à la mesure des enjeux environnementaux.

La stratégie de contrôle des installations classées, portée par le MTE, se concentre dès lors sur les installations les plus importantes soumises à autorisation et enregistrement. Les installations classées agricoles relevant du régime de déclaration, les plus nombreuses, sont donc plus rarement contrôlées, alors même qu'elles font l'objet de nombreux signalements et plaintes et représentent de ce fait une charge de travail importante pour les inspecteurs⁶⁸.

Dans le même sens, le transfert par la loi ALUR du 24 mars 2014, aux entités du bloc communal, de la responsabilité de l'instruction des permis de construire, précédemment exercée par les directions départementales des territoires (DDT), n'a pas été accompagné de mécanismes de contrôle à même de garantir une application du droit de l'urbanisme qui soit conforme au principe d'égalité devant la loi.

Les fonctions de conseil et de maîtrise d'ouvrage également dévolues aux services déconcentrés des ministères chargés de l'agriculture et de l'équipement puis de la transition écologique, qui préexistaient à la décentralisation et utilisaient les mêmes compétences, ont également peu à peu disparu.

L'État se trouve ainsi notamment dorénavant mal armé pour assurer auprès des collectivités territoriales gestionnaires de réseaux routiers sa mission de conseil et d'appui dans ce domaine. En matière routière, le

⁶⁶ Cour des comptes, *Évaluation de la politique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne*, rapport public thématique, juillet 2021.

⁶⁷ Les missions des directions essentiellement interdépartementales des DREAL se concentrent désormais sur les seuls contrôles des installations classées et des équipements sous pression et canalisations.

⁶⁸ Cour des comptes, *L'encadrement et le contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement dans le domaine agricole*, relevé d'observations définitives, mai 2022.

réseau scientifique et technique (RST) de l'État⁶⁹ a vu ses effectifs divisés par deux en une vingtaine d'années. En particulier, le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma), devenu sa principale composante⁷⁰ et soumis à une continuelle réduction de ses crédits, a connu une grave crise de gouvernance et tente encore aujourd'hui de se restructurer. Il est de moins en moins en mesure de répondre aux besoins d'expertise sur l'ensemble du territoire.

Cette politique d'attrition est devenue contradictoire avec la priorité officiellement donnée à l'amélioration de l'entretien des infrastructures. La décentralisation routière aurait plutôt dû aller de pair avec le renforcement du RST, afin de prévenir les effets d'un certain émiettement de cette compétence et de donner aux collectivités territoriales les moyens de l'exercer au mieux⁷¹.

2 - L'affaiblissement du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des actes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux (dont les EPCI), sont deux missions que la Constitution confie explicitement aux représentants de l'État dans les territoires. Ils ont été mis en place dans le cadre de l'acte I de la décentralisation, en contrepartie de la suppression de la tutelle préfectorale.

Depuis lors, les actes pris par les collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés. Ils sont transmis au préfet qui, dans le délai de deux mois, s'il décèle une irrégularité, peut adresser un recours gracieux à la collectivité ou à l'établissement public local concerné puis, en cas d'échec de cette démarche non contentieuse, saisir le tribunal administratif.

⁶⁹ Ensemble d'organismes, services et établissements placé sous la tutelle du ministère de la transition écologique et contribuant à l'ingénierie, l'expertise et la recherche dans les domaines de l'aménagement et du développement durable.

⁷⁰ Aux côtés de l'université Gustave Eiffel, dans le domaine de la recherche, et des conférences techniques territoriales, qui réunissent à l'échelle locale les techniciens des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État.

⁷¹ Cour des comptes, *L'entretien des routes nationales et départementales, rapport public thématique*, mars 2022.

La loi prévoit par ailleurs que, lorsqu'une collectivité territoriale ou un établissement public local n'a pas voté son budget dans les délais légaux, qu'il l'a adopté en déséquilibre ou que l'arrêté des comptes fait apparaître un déficit excessif, le représentant de l'État saisit la chambre régionale des comptes pour qu'elle lui fasse des propositions en vue de l'établissement du budget ou du rétablissement de l'équilibre budgétaire de la collectivité ou de l'établissement concerné. Le préfet, le comptable public ou le créancier d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local peuvent également saisir la chambre régionale des comptes (CRC) pour lui demander de constater que les crédits correspondant à une dépense obligatoire n'ont pas été inscrits à son budget et, si c'est bien le cas, de les y ajouter.

Au fur et à mesure des transferts de compétences intervenus au titre des étapes successives de la décentralisation, le contrôle de légalité s'est massifié. En 2021, 6,12 millions d'actes réglementaires ont été transmis aux préfetures, soit 22 % de plus qu'en 2015, année de promulgation de la loi NOTRe. Environ 20 % de ces actes font l'objet de vérifications effectives de la part des services chargés du contrôle de légalité. Entre 14 000 et 20 000 recours gracieux sont adressés chaque année aux collectivités territoriales et établissements publics locaux. Ces recours sont très rarement suivis d'une saisine du tribunal administratif : en 2021, seuls 754 déférés ont été formés par les préfetures.

La même année, les services chargés du contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales et établissements publics locaux en ont reçu 288 000, qui ont donné lieu à 148 saisines des chambres régionales des comptes métropolitaines⁷². Le nombre de ces saisines a diminué de 40 % entre 2014 et 2021.

La réduction des effectifs des préfetures a fortement pesé sur les services chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire qui, entre 2009 et 2021, ont perdu respectivement 30 et 38 % de leurs agents. Cette attrition s'est traduite par une diminution de la qualité des contrôles réalisés, qui n'est plus toujours suffisante. Certaines préfetures s'en tiennent en effet à un contrôle formel. Dans 17 d'entre elles, les agents chargés du contrôle de légalité sont censés vérifier chacun plus de 2 000 actes par an, ce qui est irréaliste. D'autres préfetures, dont les équipes sont mieux dotées, sont parvenues à maintenir la qualité de leurs contrôles, souvent grâce à quelques agents expérimentés, de sorte que l'équilibre obtenu est fragile. Le contrôle des actes budgétaires se trouve pour sa part en grande difficulté dans la quasi-totalité des départements.

⁷² Les données présentées ne concernent pas les collectivités territoriales et groupements de communes d'outre-mer.

Dans le domaine du contrôle de légalité, les préfetures utilisent les outils précontentieux mais hésitent à passer à l'étape contentieuse. Les déférés des préfets sont en effet mal perçus par les élus des collectivités territoriales concernées, notamment les plus grandes, qui privilégient une démarche de dialogue avec le représentant de l'État. Cette situation explique en large part les très faibles nombre et proportion d'actes donnant lieu à déferé préfectoral.

Pour les mêmes raisons, les préfets manifestent par ailleurs une certaine réticence à saisir les tribunaux administratifs d'actes concernant des questions considérées comme sensibles, telles que la répartition des compétences entre catégories de collectivités territoriales. Certains s'en sont toutefois récemment emparés, en déferant les plans de soutien aux entreprises de leur ressort que plusieurs départements avaient adoptés lors de la crise sanitaire, alors qu'ils n'ont plus compétence pour intervenir dans ce domaine.

L'affaiblissement sensible du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire les prive de leurs vertus préventives et pédagogiques et contribue en conséquence à déséquilibrer les relations entre les collectivités territoriales et l'État. Parce qu'il est inégal selon les territoires, il est également susceptible d'alimenter dans la population le sentiment qu'en contradiction avec le principe d'égalité devant la loi, les mêmes irrégularités ne sont pas sanctionnées partout avec la même rigueur.

*
**

Depuis l'acte I de la décentralisation, la logique de blocs de compétences a connu de nombreuses exceptions que les lois suivantes ont tantôt entérinées, tantôt voulu corriger. Il en résulte à la fois une répartition devenue peu lisible des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales, et une certaine instabilité dans cette répartition.

Des modes de coordination des compétences entre les différents échelons de gestion locale ont été installés mais se révèlent insuffisants ou trop peu utilisés. Trop souples ou facultatifs, ils se heurtent à la volonté d'autonomie des collectivités territoriales et de leurs groupements.

L'État déconcentré peine à se départir de ses compétences transférées alors que ses effectifs ont été considérablement réduits. De fait, il exerce mal ou trop peu la fonction de contrôle et de régulation que lui ont conférée les lois de décentralisation.

III - La nécessité d'une relance progressive et organisée de la décentralisation

Quarante ans après les lois de 1982-1983, 20 ans après la révision constitutionnelle qui a affirmé que l'organisation de la France est décentralisée, un équilibre satisfaisant des compétences de l'État et des différents échelons de collectivités n'a pas encore été trouvé. Approfondir la décentralisation, lui redonner lisibilité et efficacité, restent des objectifs partagés par l'État et les collectivités locales. Une relance progressive et organisée du processus de décentralisation apparaît aujourd'hui souhaitable.

A - Écarter deux options également insatisfaisantes

Le principe de la décentralisation ne fait plus débat mais le bilan qui en est tiré ne fait pas l'objet d'un consensus. Cette politique est en effet communément perçue comme le moyen par excellence de renforcer la démocratie locale, rapprocher la décision politique et administrative du citoyen et améliorer la gestion des services publics, conformément aux objectifs fondateurs de 1982. Les observations qui précèdent témoignent que ces objectifs n'ont pas encore été atteints.

Depuis 12 ans, chaque gouvernement a souhaité faire adopter « sa » loi de décentralisation, ce qui a donné lieu à un mouvement législatif abondant et quasiment continu mais dépourvu de réelle ligne directrice et donc de cohérence d'ensemble. Ce mouvement a en effet souffert de l'évolution des priorités institutionnelles des gouvernements successifs, au point qu'on peut douter que l'État assure encore « *la conduite de la décentralisation* », selon les termes utilisés par la Cour dans le rapport public thématique qu'elle a publié en octobre 2009 pour établir un bilan de l'acte II de la décentralisation.

Aussi celle-ci n'a-t-elle pas réellement progressé depuis 2010. La part des dépenses locales dans les dépenses publiques (19 %) se situe à un niveau sensiblement inférieur à celui des autres grands pays européens (24 % au Royaume-Uni, 28 % en Italie, 31 % en Pologne, 47 % en Allemagne, 50 % en Espagne)⁷³. Surtout, cette longue séquence d'intense production législative et réglementaire n'a pas réglé les questions pourtant majeures de la simplification de l'organisation décentralisée de la République et de la

⁷³ La comparaison des chiffres bruts est cependant trompeuse dans la mesure où ils ne sont pas homogènes. Une part de dépense sociale est en effet comptabilisée dans les comptes locaux de pays plus fortement décentralisés que la France.

rationalisation de l'exercice des compétences des différents échelons de gestion locale. Elle a même pu avoir sur certains points des effets inverses.

Au projet de mettre en œuvre un véritable acte III de la décentralisation s'est peu à peu substituée la préoccupation de préserver l'équilibre des intérêts entre les différentes catégories de collectivités territoriales et de groupements de communes. En témoigne l'ambition limitée des dernières lois EVL du 27 décembre 2019 et 3DS du 21 février 2022, explicitement placées sous le signe de l'ajustement et de la correction des effets de lois antérieures. La « fatigue législative » légitimement ressentie après 12 années de réforme continue mais sinueuse des administrations locales a ainsi pu alimenter le sentiment qu'il serait judicieux de faire une pause, éventuellement accompagnée d'ajustements *a minima* de l'organisation territoriale de la République, au gré des circonstances et des opportunités.

C'est dans ce contexte que se présentent deux options radicalement opposées et toutes deux également insatisfaisantes, celle du « grand soir » et de la refonte du dispositif dans l'esprit et les objectifs de 1982 et celle de la poursuite des « petits pas », au gré des opportunités d'accords politiques sur des sujets particuliers.

Le scénario d'une réforme ambitieuse, qui constitue la première option pour l'avenir, s'appuierait sur un exercice systématique de répartition des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales, dicté par le souci de simplifier le système et de responsabiliser les acteurs. Il apparaît toutefois peu réaliste à court terme.

L'hypothèse d'un véritable acte III subsiste dans les débats, dans les réflexions universitaires, et au sein de certaines associations d'élus. Elle est également évoquée par le Gouvernement mais ne fait pas consensus, ni dans son contenu, ni dans son calendrier. Elle est souhaitable et pourrait s'intégrer à un schéma de rétablissement des comptes publics à moyen terme - ses effets ne seraient sensibles qu'après plusieurs années - ou de réorientation des compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales dans un projet écologique national. Il importe donc d'en avoir l'ambition mais il serait dangereux d'en brusquer la mise en œuvre, au risque d'un blocage qui en retarderait la réalisation.

Dans ce sens, quatre principes devraient alors s'imposer. Le premier serait de renouer avec la logique des premières étapes de la décentralisation en répartissant les compétences de sorte à apporter le meilleur service au citoyen. Le deuxième consiste à placer les objectifs de maîtrise des coûts, d'efficience et de responsabilité au cœur de la démarche, en la faisant précéder d'études d'impact exigeantes. Le troisième serait de privilégier toujours l'intelligibilité et la clarté de la réforme pour le citoyen, ainsi que

la stabilité et la simplicité du cadre institutionnel qui en résulterait. Enfin il apparaît indispensable de rendre cohérentes l'organisation de l'État territorial et celle des collectivités décentralisées.

La deuxième option, celle de la poursuite d'aménagements limités, réalisés au fil de l'eau sans véritable vision stratégique, n'est pas davantage tenable pour deux raisons essentielles.

La première est financière. En dépit du caractère favorable de la situation d'ensemble des finances publiques locales, que la Cour a soulignée dans ses deux derniers rapports sur ce thème⁷⁴, celles-ci sont vulnérables. Dans un système où les transferts de l'État, sous toutes leurs formes, représentent plus de 40 % de leurs ressources, une dégradation de la situation d'ensemble des finances publiques se transmettrait inévitablement aux collectivités territoriales par la fiscalité nationale transférée. Elle serait accentuée par la volatilité relative de leurs ressources propres, dont certaines sont sensibles à la conjoncture économique. Dans un tel contexte, faute d'une évolution significative sur la mesure du coût et l'efficacité de l'organisation territoriale et des services rendus à la population et aux entreprises, une contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques serait difficilement envisageable.

La seconde raison est d'ordre démocratique. Quelles qu'en soient les motifs, le développement de l'intercommunalité, la complexité des partages de compétences entre les catégories de collectivités territoriales, le foisonnement de techniques de gestion locale faisant intervenir sur de nombreux dossiers un nombre croissant d'acteurs, ont nourri le sentiment d'une dilution des responsabilités et d'un accroissement de la distance entre le citoyen-contribuable et le cadre d'exercice de la démocratie locale. Dans un contexte marqué par l'inquiétant affaiblissement de la participation aux élections et, de manière générale, au débat national, il apparaît indispensable de recréer, à tous les niveaux de la gestion locale, un lien de proximité et de confiance entre le citoyen et les décideurs. Le scénario d'une poursuite de l'existant ne peut donc, lui non plus, être retenu.

Face à ce constat de double impossibilité, la Cour, à qui il n'appartient pas de proposer un schéma d'organisation territoriale décentralisée, recommande néanmoins un réaménagement ambitieux mais pragmatique de l'organisation territoriale qui devrait concerner aussi bien les collectivités territoriales que l'État.

⁷⁴ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 1, juillet 2022 et fascicule 2, octobre 2022.

B - Réaménager les relations entre les collectivités territoriales

Les propositions qui suivent ne font pas l'objet d'un consensus de la part des associations de collectivités territoriales, leurs intérêts pouvant, au cas par cas, être opposés ou simplement divergents.

1 - Approfondir et simplifier la coopération intercommunale sans renoncer à réduire le nombre des communes

Dans leur dernier rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, les juridictions financières ont procédé à un nouveau bilan de l'intercommunalité⁷⁵ dont il ressort les conclusions suivantes.

Du fait des modalités d'élection des membres de leurs organes délibérants, le fonctionnement des communautés de communes et d'agglomération, communautés urbaines et métropoles repose sur la recherche permanente de consensus entre les représentants des communes membres de ces EPCI. La loi a encore renforcé cette nécessité en assouplissant les conditions de définition des compétences et d'organisation du bloc communal.

Elle passe par une définition plus rigoureuse et mieux objectivée de la notion d'intérêt communautaire au sein de chaque groupement, de façon à ce qu'en lieu et place des communes, les EPCI gèrent effectivement les services et équipements publics relevant à l'évidence de leurs compétences. À ce titre, la Cour a recommandé que lorsqu'un transfert de compétence est subordonné à la reconnaissance d'un intérêt communautaire, ce dernier soit défini sur la base de critères formalisés et objectifs réglementairement définis. L'efficacité de l'organisation et de l'action communautaire doit aussi reposer sur un projet de territoire, dont elle a préconisé de rendre l'adoption et le suivi de la mise en œuvre obligatoires, selon des modalités définies par la voie réglementaire également.

L'approfondissement de l'intégration communautaire passe également par une simplification et une amélioration de la lisibilité des relations financières au sein du bloc communal. Le pilotage intercommunal, fondé sur un plan pluriannuel d'investissement et un pacte

⁷⁵ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs groupements*, fascicule 2, chapitre II, octobre 2022.

fiscal et financier, doit par ailleurs être renforcé, de façon à instaurer une réelle solidarité financière au sein de l'EPCI. Dans le même but, les ressources intercommunales doivent être consacrées prioritairement aux projets communautaires et le partage des ressources fiscales et communautaires encouragé.

Ainsi la Cour a recommandé de permettre au conseil communautaire de modifier les attributions de compensation⁷⁶ à la majorité qualifiée des deux tiers plutôt qu'à l'unanimité, de verser la DGF au seul niveau de l'EPCI en lui laissant ensuite la possibilité de procéder à une répartition dérogatoire de son montant et de rendre obligatoire la conclusion d'une convention de partage du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre l'EPCI et ses communes membres.

Le renforcement de l'intégration communautaire ne doit pas conduire à négliger la poursuite de la réduction du nombre de communes. La dispersion importante des plus petites d'entre elles constitue en effet toujours un frein à cette intégration et à la mise en place d'une gouvernance efficace. Il rend par ailleurs plus complexe la définition de l'intérêt communautaire et la répartition des compétences entre l'EPCI et ses communes membres.

La création de communes nouvelles par fusion de deux ou plusieurs petites communes constitue dans cette perspective une priorité immédiate, qui pourrait être favorisée par la mise en place d'incitations supplémentaires. La Cour a également recommandé de favoriser par le même biais l'essor de la formule de la commune-communauté, créée par la loi du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires pour, dans certaines circonstances, autoriser une commune-nouvelle à ne pas adhérer à un EPCI à fiscalité propre de plus grande taille. La collectivité ainsi créée exerce alors à la fois les compétences communales et intercommunales, ce qui met fin à la complexité des flux financiers et de la répartition des compétences entre les entités du bloc communal.

⁷⁶ Les attributions de compensation ont pour objet de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources et de charges opérés entre un EPCI et ses communes membres lorsque le groupement de communes a opté pour le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) – ce qui est le cas de 85 % des 1 253 EPCI à fiscalité propre répartis sur l'ensemble du territoire national.

2 - Renforcer le rôle des chefs de file des politiques partagées

Pour les raisons indiquées *supra*, la logique des « blocs de compétence » a montré ses limites.

Sans doute pourrait-elle être poussée à son terme dans quelques domaines, l'État conservant toutefois un rôle de stratège et de garant de l'égalité de traitement des citoyens sur le territoire national. Ainsi la régionalisation de certaines missions de Pôle Emploi serait cohérente avec la volonté de déléguer aux régions une responsabilité plus importante de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle. Il faudrait également peu de chose pour pleinement confier aux départements l'intégralité de la compétence sociale. Le regroupement au niveau départemental ou régional de la compétence de gestion des établissements scolaires (qui est contesté par les associations d'élus) serait également parfaitement envisageable.

Cependant, pour les politiques publiques qui ne peuvent que demeurer partagées - les plus nombreuses - l'amélioration de la lisibilité et de l'efficacité de la décentralisation passe par un renforcement du principe du chef de file et une organisation rigoureuse de la coopération entre les collectivités concernées.

La loi devrait ainsi préciser les attributions du chef de file et prévoir que, pour chaque politique partagée, les fonctions de planification stratégique, production de normes, gestion des services et équipements publics et consultation citoyenne, soient précisément réparties entre les catégories de collectivités territoriales et EPCI concernées.

Cette répartition, ainsi que les modalités de cofinancement des services, équipements ou projets afférents à la politique partagée, seraient assurées dans un cadre conventionnel. Le Conseil constitutionnel a en effet reconnu qu'« *aucun principe ne s'oppose à ce que [des] conventions aient pour objet d'harmoniser l'action des administrations respectives de l'État, d'une part, et des collectivités territoriales, d'autre part, dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues en vertu de la Constitution et de la loi* »⁷⁷.

Il conviendrait par ailleurs de renforcer la portée des conventions territoriales d'exercice concerté des compétences (CTEC) en rendant leur conclusion et leur validation par l'autorité préfectorale obligatoires, y compris lorsque le chef de file n'est ni une région, ni un département, et en détaillant les questions qu'elles devraient nécessairement régler. La loi

⁷⁷ Décision n° 83-160 DC du Conseil constitutionnel du 19 juillet 1983 sur la loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie.

pourrait ainsi prévoir qu'outre le rôle du chef de file, généralement responsable de la fonction prescriptive ou normative et de la responsabilité d'assurer la planification de la politique partagée, et les modalités d'exercice de sa mission de coordination des interventions des acteurs, la CTEC devrait préciser les responsabilités des autres catégories de collectivités et EPCI intéressés, notamment en ce qui concerne la gestion des services et équipements de proximité.

La définition par la loi de ce « cahier des charges » des CTEC devrait également être guidée par la préoccupation d'améliorer la lisibilité des politiques publiques et de renforcer la responsabilité des acteurs locaux. À ce titre, il pourrait inclure les conditions dans lesquelles une collectivité peut déléguer une partie de ses attributions à d'autres collectivités, à l'instar de la région dans le domaine des aides aux entreprises (conventions avec les EPCI) et des transports collectifs (désignation d'autorités organisatrices de second rang). Il pourrait également prévoir que l'État soit signataire de la convention, notamment pour accorder de nouvelles délégations ou expérimenter de nouveaux transferts de compétences.

Parmi les nombreuses politiques publiques auxquelles ce dispositif conventionnel de coordination renforcée pourrait s'appliquer figurent l'aménagement du territoire, dans lequel la cohérence des interventions des régions doit être assurée notamment avec celle des métropoles ainsi que des départements, compétents en matière de solidarité territoriale (aides aux communes, accessibilité des services publics), les mobilités au sens large, où il s'agit d'organiser, sous l'égide des régions, la complémentarité de l'action des départements et des métropoles, ou encore la lutte contre le réchauffement climatique, dans lequel l'enjeu principal est d'assurer la compatibilité des objectifs des PCAET des différents échelons territoriaux.

3 - Mieux utiliser les possibilités de différenciation et d'expérimentation

a) Le principe de la différenciation territoriale consiste à confier à des collectivités territoriales de même niveau des compétences normalement dévolues à plusieurs catégories de collectivités territoriales ou EPCI.

Après avoir été largement utilisée dans les collectivités d'outre-mer, avec notamment la mise en place, en Martinique et en Guyane, de collectivités territoriales uniques, regroupant les compétences des départements et des régions, la différenciation se développe désormais en métropole.

Les lois MAPTAM du 27 janvier 2014 et NOTRe du 7 août 2015 ont ainsi mis en place la métropole de Lyon, collectivité *sui generis* réunissant sur son territoire, les compétences d'une métropole et d'un département. La collectivité de Corse est substituée, depuis le 1^{er} janvier 2018, à la collectivité territoriale de Corse et aux départements de Haute Corse et de Corse du Sud. Une loi du 2 août 2019 a également instauré la collectivité européenne d'Alsace, qui regroupe depuis le 1^{er} janvier 2021 les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin et la dote d'attributions spécifiques, adaptées aux particularités de l'Alsace, notamment l'organisation sur son territoire de la coopération transfrontalière.

À ces exemples de simplification de l'organisation et de rationalisation des compétences de collectivités territoriales volontaires pour s'engager dans cette voie, peuvent toutefois être opposés les contre-exemples des métropoles du Grand Paris (MGP) et d'Aix-Marseille-Provence⁷⁸ (AMP), dont, quoique résultant également du principe de différenciation, l'organisation singulière ne va pas dans le sens d'une amélioration de la lisibilité et d'un renforcement de l'efficacité de la gestion locale. La Cour a d'ailleurs formulé plusieurs recommandations d'évolution de la MGP dans un récent rapport⁷⁹.

La loi 3DS du 21 février 2022 offre désormais les bases d'une amplification du mouvement de différenciation territoriale. Son article 1^{er} a en effet introduit, à l'article L. 1111-3-1 du CGCT, le principe selon lequel « *les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations* » de collectivités relevant de cette catégorie.

Il pourrait notamment trouver à s'appliquer assez largement dans deux situations justifiant la suppression d'un échelon de gestion locale. La première correspond à celle de départements fortement urbanisés, dans lesquels l'action du conseil départemental se trouve contrainte par le poids de la métropole, en termes de population, d'attractivité, de budget et de force de négociation dans ses relations avec l'État (contrat de plan) ou la région (contrats de projet). Sauf exception, la légitimité du département ne réside plus alors essentiellement que dans sa politique d'aides aux communes rurales.

Dans certains cas les tensions, voire les conflits, entre le département et la métropole ne permettent pas de développer les solidarités nécessaires entre zones urbaines, périphériques et rurales. La solution peut alors résider dans l'absorption par la métropole, sur son territoire, des

⁷⁸ Jusqu'à ce que la loi 3DS y apporte un correctif actuellement en cours de mise en œuvre.

⁷⁹ Cour des comptes, *L'organisation territoriale de la métropole du Grand Paris*, rapport public thématique, janvier 2023.

compétences du département, selon un scénario inspiré de celui qui a conduit à la création de la métropole de Lyon.

Un deuxième espace naturel d'application du principe de différenciation territoriale concernerait les départements essentiellement ruraux, faiblement peuplés, dans lesquels la superposition de trois autres niveaux d'administration locale est manifestement contre-productive. En effet, dans ce cas, le soutien que les départements apportent aux communes au nom de la solidarité territoriale, sous la forme de subventions et de moyens d'ingénierie, ne peut être efficient que s'il prend appui sur des EPCI suffisamment intégrés dans la gestion de leurs services de proximité et la conduite de leurs politiques d'investissement.

Au-delà du scénario déjà évoqué, consistant à favoriser la création de communes nouvelles pour faciliter la gouvernance des EPCI en réduisant le nombre de leurs membres et à développer la formule nouvelle de la commune-communauté, une solution consisterait à transférer au département les compétences et ressources des EPCI, qui ne seraient conservés que comme « territoires de projet ». Ce schéma de rationalisation par la mutualisation des moyens financiers et humains des départements et des intercommunalités pourrait être privilégié en particulier dans les cas, nombreux, où ces dernières sont pénalisées par l'absence ou l'insuffisance de capacités d'expertise.

Ces deux hypothèses de métropole-département ou de département-intercommunalité ne font pas l'objet d'un consensus, au double motif, d'une part, que le cas lyonnais repose sur des circonstances particulières et n'est pas directement généralisable et, d'autre part, que contrairement à l'intercommunalité (cf. les modalités de désignation des conseillers communautaires), le département est une collectivité territoriale et que les communes ne pourraient lui déléguer la maîtrise de leurs projets.

b) Le principe d'expérimentation consiste en une autorisation donnée par la loi à une collectivité territoriale d'adapter une politique publique ne faisant pas partie de ses attributions légales, pour une période donnée.

C'est un instrument complémentaire d'amélioration du service rendu à l'usager en adaptant une politique publique locale aux spécificités d'un territoire. Mis en place dans le cadre de la réforme constitutionnelle de 2003, le droit à l'expérimentation a été élargi par la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales.

Le faible recours à cette formule⁸⁰ a conduit le législateur à en simplifier la procédure et à en aménager les effets pour la rendre plus attractive. Après l'adoption à ce titre d'une loi organique⁸¹, la loi 3DS du 21 février 2022 a ajouté aux mesures susceptibles d'être expérimentées par les collectivités territoriales la mise à disposition par l'État, aux régions volontaires, des autoroutes, routes ou portions de voies du réseau national et la recentralisation des compétences de gestion du RSA normalement dévolues aux départements. La même loi a également prolongé l'expérimentation de l'encadrement des loyers prévue par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi ELAN »). Désormais, quand bien même elle n'est pas généralisée à l'ensemble du territoire, l'expérimentation peut être pérennisée, à leur initiative, dans les collectivités où elle s'est révélée fructueuse et constitue alors un nouveau vecteur de différenciation.

C - Restaurer la place de l'État dans les territoires

Le « besoin d'État » dans les territoires est devenu prégnant au fil des crises, économique, sociale ou sanitaire qui ont affecté le pays, et s'est définitivement ancré dans les esprits à l'occasion de la crise de la covid. Il est attendu dans un rôle renforcé de stratégie des politiques nationales et de partenaire des collectivités territoriales, à la fois informateur, facilitateur, conseil et parfois co-financeur, en même temps que de garant de l'égalité de traitement des droits et obligations des citoyens sur l'ensemble du territoire national.

Il lui appartient aussi de continuer à jouer son rôle de prescripteur et de normalisateur⁸² et il doit reconstituer ses capacités d'exercice du contrôle de la légalité et du contrôle budgétaire des actes des collectivités territoriales (cf. *supra*, le point II.C.2). Au-delà, il lui revient de restaurer des capacités d'expertise, technique, juridique ou financière, à même de lui permettre de pleinement jouer les rôles sur lesquels il est attendu. L'exercice est d'autant plus ambitieux que le contexte de rétablissement

⁸⁰ Elle n'a été utilisée avant d'être généralisée qu'à trois reprises : l'expérimentation du RSA, celle de la tarification sociale de l'eau et l'expérimentation de l'accès à l'apprentissage jusqu'à l'âge de 30 ans.

⁸¹ Loi organique du 19 avril 2019 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

⁸² La Cour évalue depuis 2015 l'impact des décisions de l'État sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics, en complément des évaluations réalisées par le conseil national d'évaluation des normes et le secrétariat général du Gouvernement. Les résultats de ces travaux sont présentés dans ses rapports annuels sur la situation des finances publiques locales.

des comptes publics limite ses marges de manœuvre. Les mesures prises dans ce sens depuis deux ans, notamment pour stabiliser les effectifs de l'administration déconcentrée, s'inscrivent dans cette dynamique.

Dans certains domaines, l'État peut se désengager et accroître ainsi l'efficacité globale de l'action publique. C'est le cas, par exemple, en matière d'aménagement et de développement économique, du pouvoir dévolu au préfet d'approuver les schémas élaborés par la région (Sraddet et SRDEII) afin de s'assurer de leur conformité aux lois et règlements en vigueur ainsi qu'aux intérêts nationaux⁸³. Il serait concevable de transférer cette compétence aux régions, en vertu du pouvoir réglementaire que leur reconnaît la Constitution, et de soumettre les actes correspondants au seul contrôle de légalité du représentant de l'État.

En sens inverse, il est nécessaire que l'État se réinvestisse sur d'autres sujets, comme le montrent les deux exemples suivants.

S'agissant de la politique du logement⁸⁴, l'État n'a pas suffisamment accompagné et encadré le transfert par délégation, aux EPCI et départements intéressés, de la compétence d'octroi des aides à la pierre. Il n'a pas non plus aidé les collectivités et établissements concernés à maîtriser les enjeux de la rénovation urbaine, faute d'un contrôle suffisant des objectifs en la matière et d'une régulation budgétaire qui tienne compte de l'atteinte des résultats⁸⁵. La Cour préconise ici un rééquilibrage des responsabilités entre acteurs centraux et locaux - les EPCI ou les départements - qui permettrait, au plus près des bassins de vie, d'améliorer l'habitat et de répondre mieux aux souhaits des populations.

Dans le domaine routier⁸⁶, l'État n'assume plus son rôle de supervision de l'ensemble du réseau et des infrastructures et ne coordonne pas suffisamment, à l'échelle locale, la régulation et la sécurité du trafic ainsi que la programmation des travaux d'investissement et d'entretien des ouvrages existants. Aussi, contrairement aux dispositions prévues par la loi du 13 août 2014 relative aux libertés et responsabilités locales en contrepartie de la suppression des directions départementales de l'équipement, il n'assure pas la cohérence et l'efficacité du réseau routier dans son ensemble, décentralisé ou non.

⁸³ En application des articles L. 4251-7 et 16 du CGCT.

⁸⁴ Cour des comptes, *Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis*, les enjeux structurels pour la France, novembre 2021.

⁸⁵ Cour des comptes, *La territorialisation des politiques du logement : consolider les acquis pour franchir de nouvelles étapes*, référé du 10 novembre 2020.

⁸⁶ Cour des comptes, *L'entretien des routes nationales et départementales*, rapport public thématique, mars 2022.

État partenaire, État coordonnateur, État arbitre ou tiers de confiance, des exemples récents peuvent aussi être valorisés. Le succès du soutien qu’au moment de la crise sanitaire, il a apporté aux industries de la filière aéronautique⁸⁷ en est une illustration. La conclusion du plan « Marseille en grand », dans lequel il a agi comme un tiers de confiance entre les intérêts territoriaux et politiques divergents des collectivités et établissements publics locaux d’un même territoire, en offre une autre. En l’espèce, l’État s’est aussi impliqué, par un effort financier massif, pour corriger les conséquences sur la qualité des services publics locaux de nombreuses années de sous-investissement des collectivités concernées.

⁸⁷ Cour des comptes, *Le soutien public à la filière aéronautique, des aides d’urgence efficaces, une transformation à accélérer*, communication à la commission des finances du Sénat, février 2022.

CONCLUSION

Tout le monde se réclame de la décentralisation, comme moyen par excellence de renforcer la démocratie locale, de rapprocher la décision publique du citoyen, d'améliorer la gestion des services publics, conformément aux objectifs fondateurs de l'acte I de la décentralisation en 1982. Chaque gouvernement, depuis 12 ans, a souhaité faire adopter « sa » loi de décentralisation, ce qui a donné lieu à un mouvement législatif abondant et quasiment continu. Mais, en vérité, la décentralisation n'est pas aboutie.

Comparativement aux autres pays de l'Union européenne, la France ne s'est pas dotée de l'organisation décentralisée proclamée par la révision constitutionnelle de 2003. En témoignent la plus faible part des dépenses locales dans les dépenses publiques, comme l'étendue limitée des compétences dévolues aux collectivités territoriales.

De plus, les priorités institutionnelles changeantes ont occasionné une très forte imbrication des compétences des différents échelons de collectivités, qui en rend la lecture pratiquement illisible. Les interrogations formulées par la Cour dans son rapport de 2009⁸⁸ sur l'efficacité de la conduite de la décentralisation par l'État subsistent aujourd'hui.

La priorité donnée, des années durant, au couple région-intercommunalité plutôt qu'au couple commune-département, sur laquelle le législateur est revenu durant la dernière décennie, a pu accroître la distance entre le citoyen-contribuable et le cadre d'exercice de la démocratie locale. Resserrer ce lien, recréer au profit de tous les échelons de la démocratie locale une relation de proximité et de confiance avec les citoyens paraît indispensable dans un contexte d'érosion, au niveau national, de la démocratie représentative.

Une nouvelle étape de la décentralisation est souhaitable, qui fixera une répartition plus claire des compétences entre les différents échelons de gestion locale et entre les collectivités territoriales et l'État et dotera chaque niveau des moyens lui permettant d'assumer ses compétences dans des conditions d'efficience et d'efficacité mesurables.

Si une refonte globale du dispositif s'avère peu réaliste aujourd'hui, il convient d'en conserver l'ambition et, à plus court terme, d'utiliser pleinement les possibilités offertes par les lois existantes, notamment la différenciation et l'expérimentation, de donner davantage de force et d'efficacité aux outils et dispositifs de coopération entre collectivités et, enfin, de redéfinir le rôle de l'État territorial stratège, régulateur et partenaire, doté de moyens suffisants.

⁸⁸ Cour des comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation*, rapport public thématique, octobre 2009.

2

Les finances locales, un mode de financement à redéfinir

PRÉSENTATION

La décentralisation, telle que nos institutions l'ont mise en œuvre depuis les lois dites « Defferre » de 1982 et 1983, a induit un bouleversement de la gestion financière des collectivités locales. La fin de la tutelle financière exercée par le représentant de l'État, c'est-à-dire l'exercice de la liberté et de la responsabilité, en était l'élément central. Elle était assortie d'une contrepartie : la mise en œuvre de contrôles spécifiques, contrôle de légalité sur la conformité des actes au droit en vigueur, contrôle budgétaire et contrôles des comptes et de la gestion des collectivités exercés par les chambres régionales des comptes, constituées à cet effet et dont les observations sont publiques.

À la suite de ces importantes réformes, la situation des finances publiques locales a connu de fortes évolutions. La constitution d'un appareil administratif, par la création de la fonction publique territoriale dont la dimension a cru avec l'étendue des compétences exercées, l'institutionnalisation de l'intercommunalité dans une pluralité de statuts et une grande diversité de missions, la mise en œuvre des lois successives de décentralisation résultant de priorités politiques différentes et, enfin, les soubresauts de l'actualité et les crises sociales, économiques ou financières qui ont émaillé la période, ont eu des impacts majeurs sur les finances locales.

Dans le même temps, la population française a augmenté de près de 11 millions d'habitants supplémentaires, et elle a vieilli. Les services de proximité que nos concitoyens attendent de leur commune et des autres niveaux de collectivités ont donc considérablement évolué. Les réglementations, notamment techniques ou sanitaires, se sont également complexifiées, induisant là aussi une prise en charge différente de leurs besoins.

La relation des collectivités à l'État s'est en conséquence transformée progressivement, pour intégrer la responsabilisation des élus locaux et de leurs administrations sur des champs de compétence nouveaux et pour tenir compte des contraintes, notamment européennes et internationales, qui se sont imposées à l'État.

Le présent chapitre établit un bilan de l'évolution des finances publiques locales à l'issue de quarante années de décentralisation, depuis ce qui a été appelé « l'acte I » de la décentralisation, et caractérise la situation actuelle.

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

Précisions de méthode

L'analyse de 40 années de finances publiques locales s'appuie sur deux sources distinctes d'information : d'une part, les comptes des administrations publiques locales (APUL) tels qu'ils ressortent de la comptabilité nationale établie par l'Insee ; d'autre part, les comptes de gestion des collectivités territoriales.

Le périmètre des APUL inclut non seulement les collectivités locales, mais également les organismes divers d'administration locale (ODAL). Les séries de données disponibles n'ont pas la même antériorité : au sein de la comptabilité nationale, le détail entre collectivités locales et ODAL n'est pas disponible avant 2009.

Par extension, et sauf mention contraire, il sera fait référence aux collectivités locales pour désigner l'ensemble des APUL. Les données nationales agréant les comptes de gestion des collectivités territoriales ne sont pas disponibles avec le même niveau de détail. Les données concernant les syndicats intercommunaux ne sont disponibles qu'à compter de 2014.

Observées sur 40 ans, ces données ne peuvent être comprises qu'au regard de l'évolution des champs de compétence, de la qualité des services rendus aux citoyens et des normes qui s'appliquent au fonctionnement des services publics, ainsi que de la démographie (depuis 1983, la France compte 10,6 millions d'habitants supplémentaires, soit une augmentation de près de 19 %).

Or, le niveau de détail des données disponibles et la fiabilité, notamment de la comptabilité fonctionnelle, ne permettent pas d'identifier avec précision depuis 1983 la nature des dépenses et leur destination, ce qui limite les analyses et nuance les conclusions. C'est la raison pour laquelle, dans la deuxième partie du présent chapitre, faute de données existantes, la décomposition des dépenses et des recettes par catégorie de collectivités est présentée hors budgets annexes.

I - L'accroissement significatif du poids des finances locales au sein des finances publiques

L'extension du champ des politiques publiques et la multiplication des acteurs locaux ont profondément transformé les finances des collectivités locales depuis les premières lois de décentralisation. Si les dépenses locales ont fortement augmenté depuis 1982, elles n'occupent cependant pas une place prépondérante au sein des finances publiques.

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

Le contenu des dépenses locales a par ailleurs profondément évolué, notamment du fait des transferts de compétences. Les recettes locales demeurent structurées par la place prépondérante des prélèvements obligatoires. Enfin, la maîtrise de la dette n'est plus l'enjeu principal des finances publiques locales.

A - Une progression des dépenses locales tout au long de la période

1 - Le rythme global de progression de la dépense locale, longtemps très soutenu, ralentit désormais

La dépense publique locale par habitant a doublé entre 1985 et 2020, passant en euros constants, c'est-à-dire hors effet de l'inflation, de 2 013 € à 4 000 € (en euros 2020)⁸⁹. Sur la même période, les dépenses de l'État par habitant ont été multipliées par 1,4. Cette forte progression ne s'est pas effectuée de manière continue au cours des 40 années de décentralisation.

Au cours de la décennie 1980-1990, le taux de croissance annuel moyen hors inflation des dépenses locales s'élevait à 3,6 %. Il s'est réduit à 3 % jusqu'en 2010 et, entre 2010 et 2020, il n'était plus que de 0,5 % (1,6 % avec inflation), étant précisé qu'il n'y a pas eu de transfert significatif de compétences sur la période.

Cet infléchissement a notamment porté sur les charges de personnel, dans un contexte de stabilité de la valeur du point d'indice de la fonction publique⁹⁰. La masse salariale représente aujourd'hui 60 % des dépenses de fonctionnement (66 % en 1982). Les autres dépenses de fonctionnement courant (achat de biens et services) ont été plus dynamiques.

Sur la période allant de 1980 à aujourd'hui, la dépense publique locale a augmenté significativement plus que le produit intérieur brut (PIB)⁹¹. Elle en représentait 8 % en 1980 et 12 % en 2009. Elle s'est depuis maintenue en-deçà de ce point haut, revenant à 11 % depuis 2018.

Sur la même période, les dépenses de sécurité sociale ont constamment progressé, tandis que celles de l'État se sont nettement contractées à partir de 1997. En 2021, les dépenses locales représentaient 11,2 % du PIB, les dépenses de l'État 22,7 % et celles des organismes de sécurité sociale 27,4 %. Les dépenses de l'État et celles des collectivités peuvent être mises en regard dans la mesure où, au moins pour partie, elles

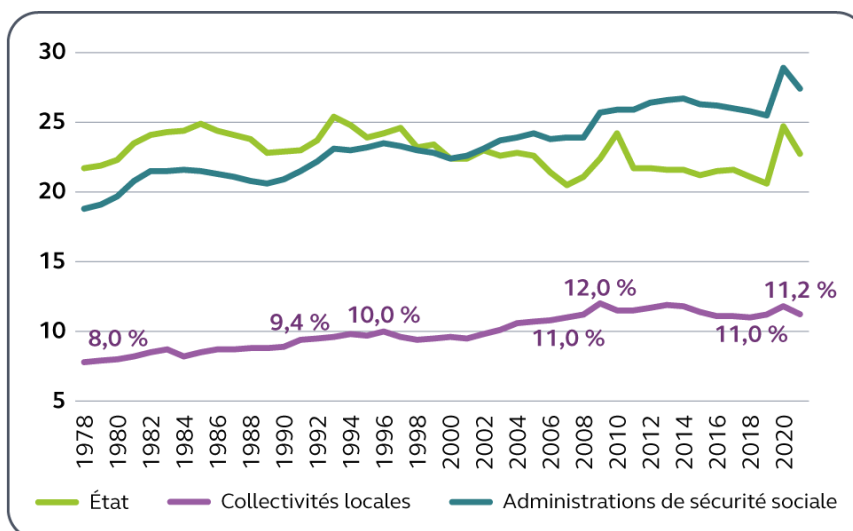
⁸⁹ Sans prendre en compte l'évolution démographique et l'inflation, la dépense publique locale a été multipliée par huit depuis 1980 et celle de l'État par six.

⁹⁰ Le point d'indice de la fonction publique a progressé en moyenne de 6,4 % par an au cours des années 1980, de 1,7 % par an au cours des années 1990, de 0,8 % par an au cours des années 2000 et de 0,1 % par an au cours des années 2010.

⁹¹ Cf. *Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, Annexe au projet de loi de finances pour 2022, disponible sur www.budget.gouv.fr.

retracent les effets contraires des transferts de compétences liés à la décentralisation. Les déterminants de la dépense sociale sont de nature spécifique et indépendante de la décentralisation. Ce sont pour l'essentiel le vieillissement de la population, qui impacte les dépenses de retraite et de santé, et le progrès technique, qui impacte les dépenses de santé.

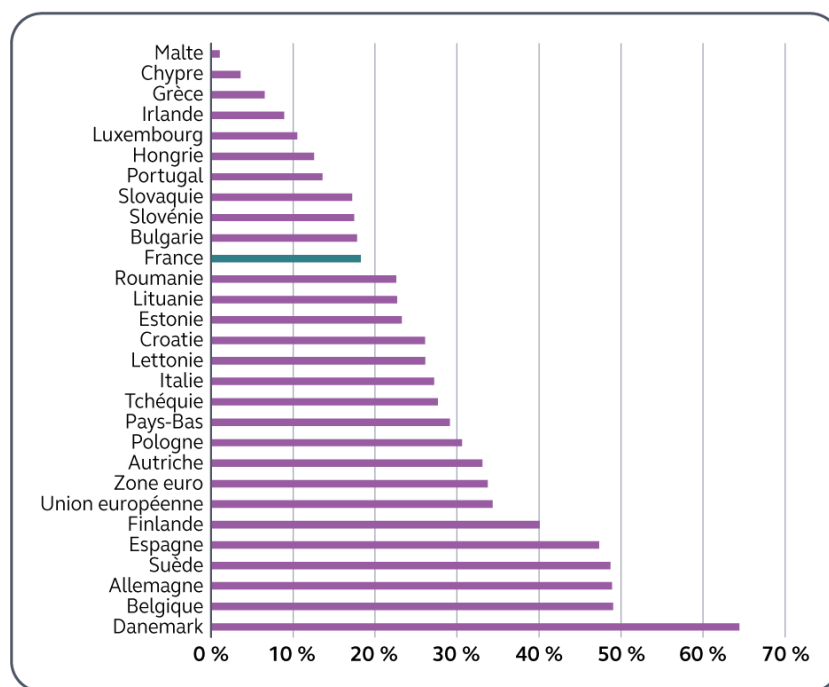
Graphique n° 1 : évolution des dépenses des collectivités locales, de l'État et des administrations de sécurité sociale (% PIB)



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

Malgré sa croissance liée à l'extension des compétences des collectivités locales, le poids de la dépense publique locale en France demeure en retrait par rapport aux autres pays de l'Union européenne (17,9 %). À titre d'illustration, le budget cumulé de l'ensemble des régions françaises (37,7 Md€ en 2021) est significativement inférieur à celui du Land de Bade-Wurtemberg (57,4 Md€). Cette situation résulte d'une décentralisation plus forte de compétences et de ressources aux institutions locales, mais aussi du rôle important joué par les collectivités locales de ces pays dans des domaines pris en charge en France par la sécurité sociale (santé, aide sociale, politique familiale etc.).

Graphique n° 2 : part des dépenses locales dans les dépenses publiques des pays de l'Union européenne (2020)



Source : Eurostat

2 - Le poids relatif des dépenses locales dans le financement des politiques publiques

Depuis les années 90⁹², l'essentiel des dépenses locales est consacré aux affaires économiques (dont plus des deux tiers portent sur les services de transports), à la protection sociale (insertion sociale, famille, vieillesse) et aux services généraux. Les champs économiques et sociaux représentent 42 % des dépenses locales en 1995, et encore plus de 40 % en 2021.

Le poids des prestations sociales dans la dépense locale a fortement progressé à partir de 2004, lorsque l'État a confié aux départements la charge du versement du revenu minimum d'insertion (RMI) ainsi que de nouvelles prestations comme l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Elles ont ensuite progressé de manière continue et soutenue au cours de la dernière décennie (+ 3,3 % par an).

⁹² Les données fonctionnelles établies par l'Insee ne sont disponibles que depuis 1995.

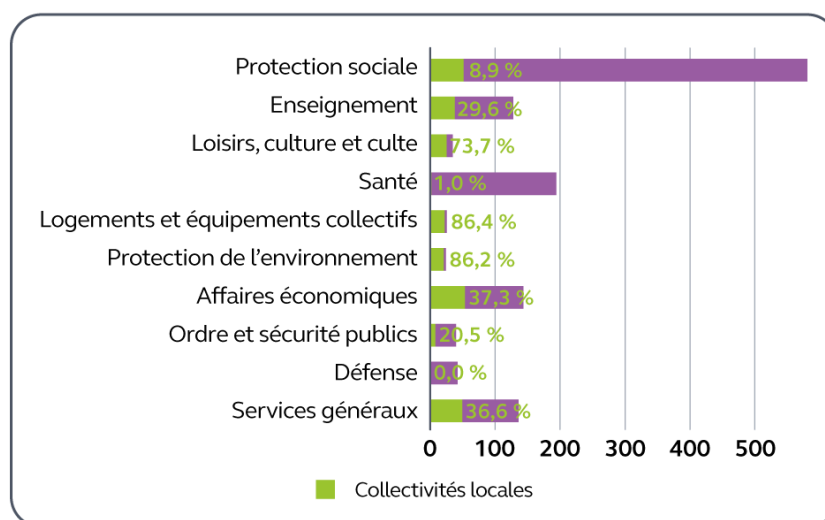
Tableau n° 1 : dépenses locales ventilées par fonctions (1995-2020)

	1995	2000	2010	2020
Services généraux	25,3 %	25,0 %	18,2 %	18,1 %
Affaires économiques	25,8 %	24,6 %	19,6 %	20,8 %
<i>dont transports</i>	16,5 %	15,7 %	12,5 %	14,3 %
Protection sociale	16,4 %	12,5 %	18,1 %	19,5 %
Enseignement	13,0 %	14,4 %	14,7 %	13,4 %
Loisirs, culture et culte	5,9 %	7,3 %	9,4 %	8,9 %
Logements et équipements collectifs	6,7 %	7,8 %	8,6 %	7,8 %
Protection de l'environnement	4,6 %	6,0 %	7,6 %	7,6 %
Sécurité publique	1,6 %	1,9 %	3,0 %	3,1 %

Source : Insee

Les dépenses de « services généraux » intègrent les opérations concernant la dette publique. Les dépenses intitulées « affaires économiques » intègrent les dépenses liées aux transports. Au sein de la catégorie « logements et équipements collectifs », la part propre au logement est très minoritaire.

Pour autant, le poids des dépenses locales au sein de chaque grande politique publique donne une image nuancée du rôle des collectivités.

Graphique n° 3 : part des collectivités locales au sein des grands domaines de dépenses publiques en 2019 (Md€ et %)

Source : Insee. Montants 2019. Données APUL et APU

Ainsi, les collectivités locales prennent en charge moins de 9 % de l'ensemble des dépenses publiques de protection sociale qui, pourtant, représentent 20 % de leurs charges. Dans le champ traditionnel et emblématique de l'éducation, elles financent moins de 30 % des dépenses, car l'État assume la charge de la masse salariale du personnel enseignant et, pour l'essentiel, de l'enseignement supérieur.

À l'inverse, les services publics de proximité sont financés de manière prédominante par les collectivités locales, à l'instar de la gestion des équipements collectifs (plus de 86 %), de la protection de l'environnement (notamment la gestion des déchets et des réseaux d'eau et d'assainissement) ou des transports publics (plus de 76 %). Dans les politiques sportives et culturelles, la place prépondérante des collectivités locales (près de 74 %) s'explique en partie par le désengagement progressif de l'État⁹³. Dans le domaine de la sécurité publique, les collectivités locales assurent 92 % des dépenses de sécurité civile du fait de l'action des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

3 - Le rôle majeur des collectivités locales en matière d'investissement public

En 2019, les collectivités locales ont réalisé 55 % de l'investissement public⁹⁴. Elles interviennent en particulier pour le développement et le renouvellement de la voirie et des aménagements urbains et la construction et la rénovation des bâtiments scolaires (écoles communales, collèges, lycées) et des équipements culturels et sportifs (bibliothèques, gymnases, stades, centres aquatiques, etc.).

Ces investissements représentent, de manière stable sur longue période, environ 20 % de leurs dépenses. Rapporté au PIB, l'investissement local est demeuré stable depuis le début de la décentralisation (il représentait 2,6 % du PIB en 2021 comme en 1982).

⁹³ Cf. par exemple Cour des comptes, *Le soutien du ministère de la culture au spectacle vivant*, rapport public thématique, mai 2022.

⁹⁴ 58,3 % hors dépenses militaires.

Ainsi que l’a relevé la Cour s’agissant des collèges et des lycées⁹⁵ ou des réseaux de voirie non concédée⁹⁶, les transferts d’équipements de l’État vers les collectivités ont fréquemment nécessité des programmes importants d’investissement afin de remédier à des défauts récurrents d’entretien, de les remettre au niveau des normes en vigueur ou d’en augmenter les capacités.

B - Des ressources sécurisées

Le dialogue entre l’État et les collectivités locales sur le niveau de financement des compétences transférées fait l’objet de tensions récurrentes. Pour autant, les équilibres financiers des collectivités territoriales se révèlent solides, du fait de produits d’imposition stables et de l’intervention de l’État sous forme de dotations.

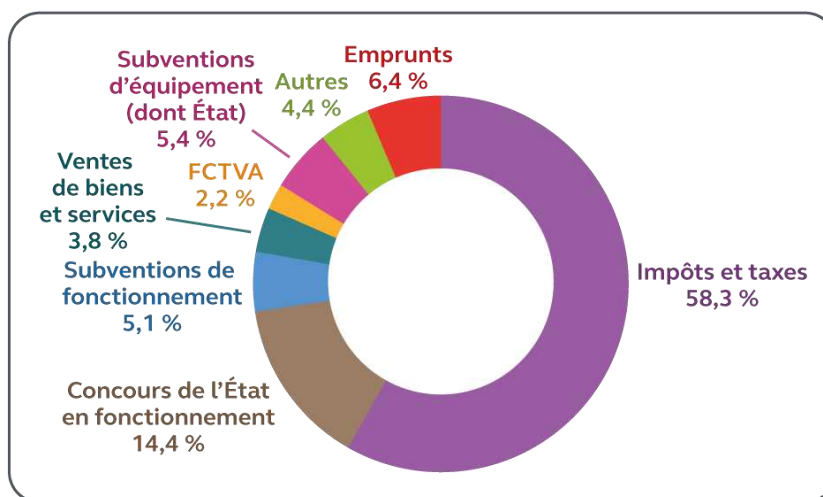
1 - Des produits d’imposition peu volatiles et protecteurs des collectivités

Le financement des collectivités locales est assuré à 60 % par des prélèvements obligatoires. Outre les traditionnels impôts locaux – taxes foncières et d’habitation, cotisations sur la valeur ajoutée, etc. – leurs recettes fiscales comprennent le produit de nombreuses taxes locales (taxe de séjour, taxe sur les produits des jeux, par exemple). Elles incluent également des parts d’impôts nationaux affectées, soit pour financer des transferts de compétences (droits de mutation à titre onéreux, taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, taxe sur les conventions d’assurance), soit résultant des différentes réformes de la fiscalité locale, notamment la substitution de fractions de taxe sur valeur ajoutée (TVA) au produit de divers impôts locaux.

⁹⁵ Cour des comptes, *La décentralisation et l’enseignement du second degré*, rapport public particulier, février 1995, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁹⁶ Cour des comptes, *L’entretien des routes nationales et départementales*, rapport public thématique, mars 2022, disponible sur www.ccomptes.fr.

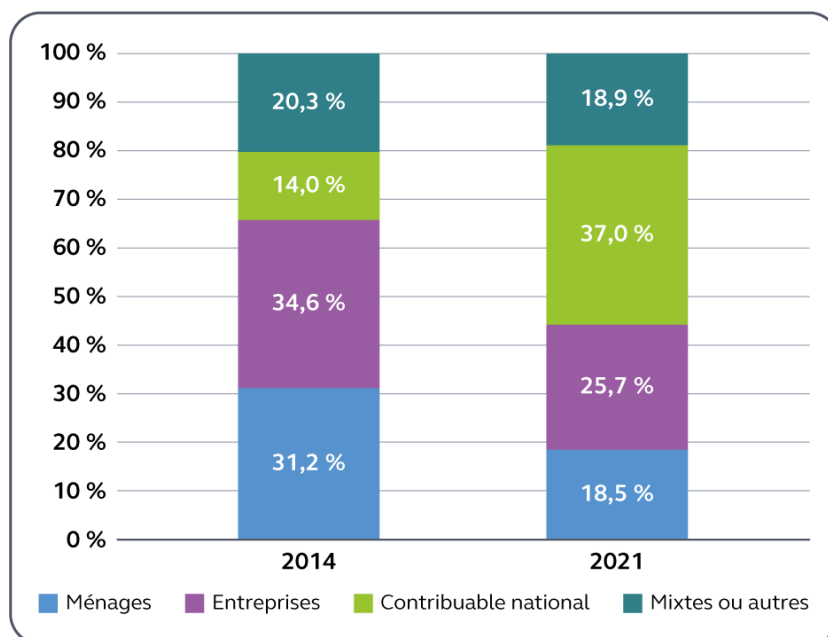
Graphique n° 4 : répartition des recettes des collectivités locales en 2021



Source : DGCL

Ainsi, si les collectivités locales ont bénéficié de 15 % du produit des prélèvements obligatoires en 2021, contre 10 % en 1984, cette progression ne résulte pas seulement d'une sollicitation accrue du « contribuable local », qu'il s'agisse des ménages ou des entreprises, mais aussi de l'affectation par l'État d'une part croissante d'impôts nationaux. En 2021, 37 % (contre 14 % en 2014) des ressources fiscales des collectivités locales provenaient ainsi d'impôts nationaux, sans relation avec une base territoriale.

Graphique n° 5 : répartition de la fiscalité locale entre ménages et entreprises (comparaison 2014 – 2021)



Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP et INSEE

Une répartition des impôts entre l'État et les collectivités qui protège ces dernières des risques liés à la conjoncture économique

La nature des impôts affectés aux collectivités locales a contribué, au cours des 40 dernières années, à la sécurisation des ressources locales. En effet, l'État a partagé le produit des impôts dont la dynamique était favorable ou qui apparaissaient peu exposés aux retournements de conjoncture.

Ainsi, en 2009, alors que le PIB national régressait de 2,9 % dans un contexte de crise économique mondiale, les produits des collectivités locales ont globalement progressé de 3,5 %. Dans le même temps, les prélèvements obligatoires au profit de l'État chutaient de 16 %.

En 2020, alors que le PIB régressait de 8 % en raison de la crise sanitaire, le produit des prélèvements obligatoires baissait de 6,3 % pour l'État, mais seulement de 1,7 % pour les collectivités locales.

De fait, l'État a systématiquement compensé les effets sur les finances locales des transferts de compétences, de ses décisions de dégrèvement⁹⁷ ou de réforme de la fiscalité pour des raisons sociales⁹⁸ ou économiques⁹⁹, ou encore des aléas de la conjoncture, en prélevant de la ressource fiscale nationale au profit des collectivités locales. Le *quantum* des ressources transférées et son évolution dans le temps ont systématiquement fait l'objet de débats, voire de contentieux, mais le dynamisme de ces ressources transférées (TVA notamment) a participé à la sécurisation durable des équilibres financiers locaux, au détriment de ceux de l'État qui a finalement supporté seul les impacts des crises et aléas divers au travers d'un accroissement de sa dette.

Pour autant, les collectivités locales ne sont pas totalement exemptes de risques sur leurs ressources. La crise sanitaire a montré la grande exposition au risque conjoncturel de certaines d'entre elles, comme les communes touristiques, du fait de l'effondrement de la taxe de séjour ou de la taxe sur les produits des jeux. Elle a aussi révélé la sensibilité des recettes, autres que les prélèvements obligatoires, à la situation économique et la forte exposition aux évolutions de la conjoncture des collectivités dont la part des recettes tarifaires (piscines, médiathèques etc.) et d'occupation de l'espace public (parkings publics, terrasses de bars etc.) est importante.

2 - Des financements directs de l'État stables sur la période

L'État participe au financement des collectivités locales par ses dotations et subventions, qui représentent 2,7 % du PIB en 2021, contre 2,6 % du PIB en 1980. Du fait de la croissance des autres recettes des collectivités, leur part dans les budgets locaux s'est mécaniquement contractée d'un tiers sur la période (passant de 37,6 à 24,2 %).

Ces dotations, ainsi qu'une partie des ressources fiscales qui leur sont affectées, sont comptabilisées parmi les transferts de l'État aux collectivités locales. Alors que la décennie 2000 à 2010 avait connu une forte progression de ces transferts, ils se sont stabilisés à partir de 2010¹⁰⁰.

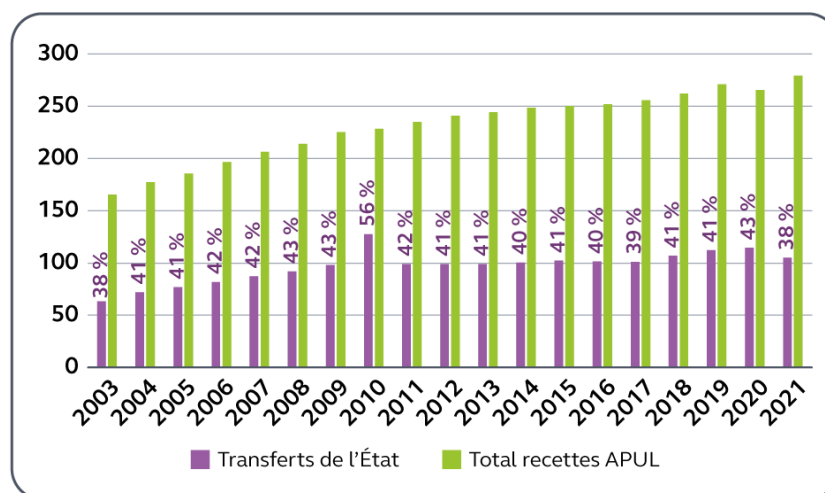
⁹⁷ La compensation des transferts de compétences et des dégrèvements est de droit.

⁹⁸ Par exemple pour compenser la disparition progressive de la taxe d'habitation.

⁹⁹ Par exemple pour compenser la disparition de la taxe professionnelle ou réduire les impôts de production.

¹⁰⁰ La baisse observée en 2021 est due au remplacement des dégrèvements de taxe d'habitation par des recettes fiscales (TVA) qui ne sont pas comptabilisées comme des transferts.

Graphique n° 6 : transferts de l'État aux collectivités locales et recettes des collectivités (Md€)



Source : Cour des comptes, d'après DGFIP et Insee

Une vision complète des transferts de l'État vers les collectivités locales intégrant la fiscalité nationale partagée ferait néanmoins apparaître leur augmentation sensible sur la dernière décennie. Elle gommerait par exemple l'effet de baisse constaté en 2021 résultant du remplacement des dégrèvements de taxe d'habitation, considéré comme un transfert, par l'affectation d'une part des produits de la TVA, qui réduit d'autant les recettes de l'État.

C - Une dette publique locale aujourd'hui maîtrisée

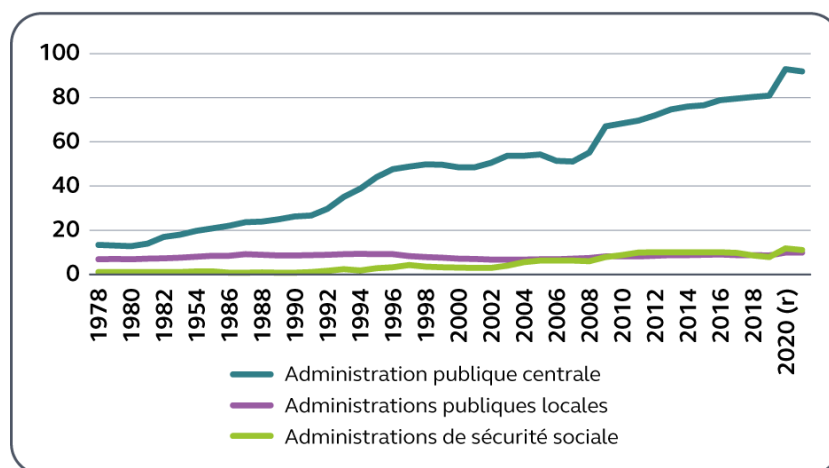
Depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, la dette des collectivités locales a été progressivement maîtrisée et son poids ramené de 9,4 points de PIB en 1993 à 8,4 points en 2021, soit -183 Md€ à fin 2021. De plus, ce taux intègre à hauteur de 1,5 point la dette d'autres organismes que les collectivités elles-mêmes¹⁰¹, pour l'essentiel deux

¹⁰¹ Les organismes divers d'administration locale (ODAL) comprennent en particulier les centres communaux d'action sociale, les établissements publics locaux d'enseignement, les caisses des écoles, les services départementaux d'incendie et de secours ou encore les chambres consulaires, mais aussi la société du Grand Paris et Île-de-France Mobilités. La dette de ces ODAL ne représentait que 0,3 % du PIB en 2016. L'augmentation de la dette locale est donc principalement de leur fait.

institutions (la Société du Grand Paris et Île-de-France Mobilités) qui, en raison de leur envergure financière, influent sur la dynamique générale.

Par ailleurs, alors que la dette des collectivités locales représentait environ un tiers de la dette publique en 1980, la forte hausse de la dette de l'État - continue depuis les années 1980 et accélérée depuis la crise financière de 2008 puis la crise sanitaire - explique la diminution de sa part dans le total de l'endettement public. Elle n'en représente plus que 8,7 % en 2021, contre encore 18,6 % en 1994.

Graphique n° 7 : dette des différentes administrations publiques au sens du traité de Maastricht (% du PIB)

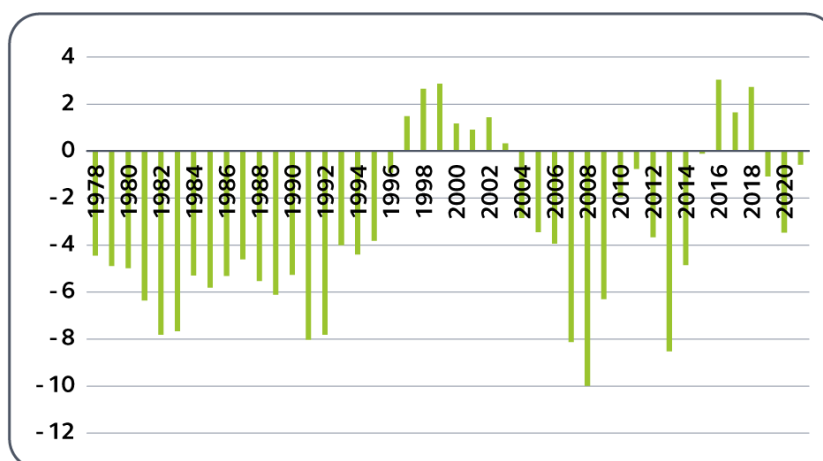


Source : Insee

Compte tenu du niveau d'endettement en début de période, la charge de la dette pesait lourdement sur les budgets locaux, allant jusqu'à représenter 8,3 % de leurs dépenses en 1985. Cette part a très fortement décru à compter de la fin des années 90, grâce aux effets conjugués de la maîtrise du recours à l'emprunt et de la baisse des taux d'intérêt. Ainsi, en 2021, les intérêts de la dette ne représentent plus que 0,2 % des dépenses des collectivités locales. Leur dette, désormais contenue, ne constitue pas, prise globalement, un risque majeur, même s'il peut demeurer, ponctuellement, des situations de recours excessif à l'endettement.

Cette inflexion de la dette des collectivités locales coïncide avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht¹⁰², qui a fixé une limite à l'endettement des administrations publiques, qui ne peut dépasser 60 % du PIB, et à leur déficit, qui ne peut excéder 3 %, en prenant désormais en compte la situation financière des collectivités locales. Ces nouvelles règles ont rendu nécessaire la solidarité entre les trois secteurs des finances publiques (administrations d'État, organismes de sécurité sociale et administrations publiques locales) et ouvert la réflexion sur les dispositifs d'encadrement des finances locales.

Graphique n° 8 : contribution des collectivités locales au solde des administrations publiques au sens de Maastricht (Md€)



Source : Insee. Données : capacité ou besoin de financement des APUL

L'amélioration relative de la situation financière des collectivités locales dans la dernière période s'explique par le fait que les conséquences des chocs de conjoncture récents ont été majoritairement assumés par l'État et les administrations de sécurité sociale. Ainsi, en 2020, la hausse de 8,9 points de PIB des déficits publics a été portée pour 6,8 points par l'État, pour 2 points par les administrations de sécurité sociale et seulement pour 0,15 point par les collectivités locales. De plus, l'État a apporté un concours financier aux collectivités locales affectées par la crise à travers des mesures spécifiques de soutien.

¹⁰² Article 104 C et son protocole.

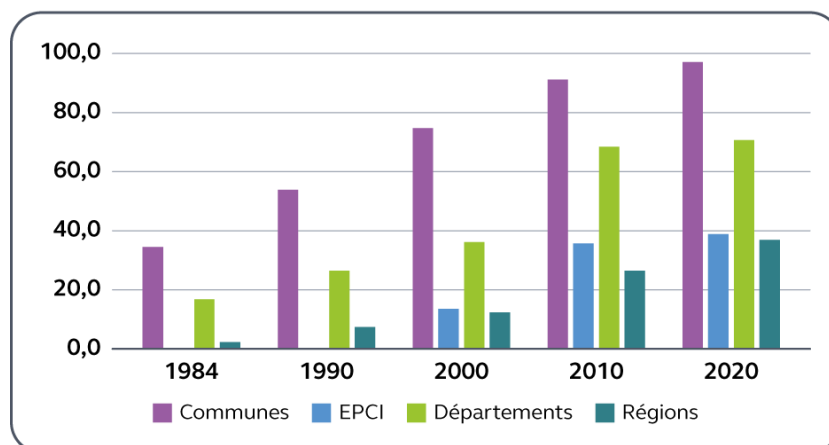
II - La hausse de la dépense locale appelle un mode de financement et un encadrement renouvelés

Principalement portée par le bloc communal, la dépense locale a augmenté au cours des 40 dernières années. Dans un contexte national et international qui a évolué, le mode de financement des collectivités locales doit être adapté et leur contribution au retour à une trajectoire soutenable des finances publiques doit être affirmée.

A - Une dynamique des dépenses locales majoritairement portée par le bloc communal

La progression des dépenses des collectivités locales, qu'il s'agisse des dépenses de fonctionnement (achats de biens et services, dépenses de personnel, dépenses sociales, etc.) ou d'investissement (financement d'équipements, subventions destinées à de tels financements), a évolué de manière différenciée selon la catégorie de collectivités concernée.

Graphique n° 9 : évolution des dépenses des communes, des EPCI, des départements et des régions entre 1984 et 2020 (Md€)



Source : DGCL. Budgets principaux. Les données relatives aux EPCI ne sont disponibles qu'à compter de 1993

Les effets de la loi Chevènement de 1999 sur le renforcement de l'intercommunalité ont été sensibles dès l'année suivante et justifient que les dépenses des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) soient distinguées au sein du bloc communal. Leur montée en charge a ensuite été rapide jusqu'en 2010. Elle traduit l'exercice de compétences nouvelles déléguées par leurs communes membres sans, pour autant, que l'on constate une baisse ou un ralentissement de la dépense des communes (voir *infra*).

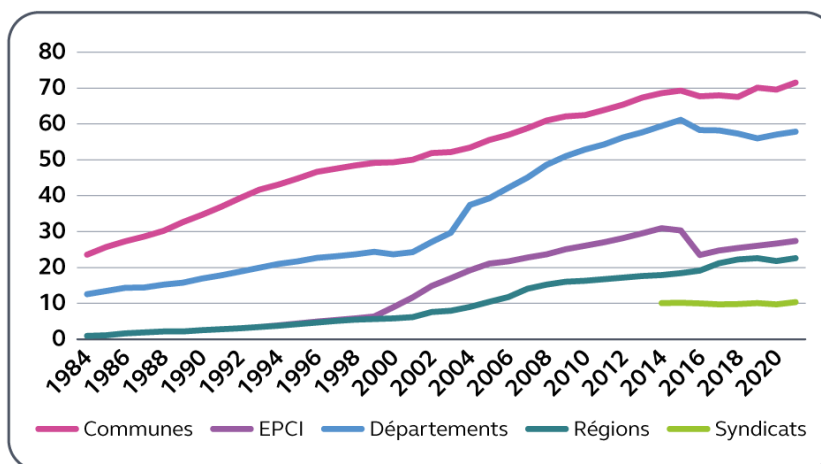
1 - Des budgets de fonctionnement rendus rigides par la part des dépenses de masse salariale et des transferts sociaux

Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales sont majoritairement le fait du bloc communal (54 % du total en 2021), dans lequel la part des dépenses de personnel est prépondérante. Pour les départements, la dynamique des charges de prestations sociales explique leur augmentation. Enfin, les dépenses de fonctionnement des régions n'en constituent qu'une part minoritaire et maîtrisée dans la durée (11 % en 2021).

a) La forte progression des dépenses de fonctionnement

Sur l'ensemble de la période, les dépenses de fonctionnement des communes ont cru à un rythme soutenu. À ceci s'est ajouté, dans les années 2000, un dynamisme très fort de celles des départements, des régions et des groupements de communes, à la suite des transferts de compétences, notamment dans les domaines social, ferroviaire et scolaire, et d'un approfondissement de l'intercommunalité.

Graphique n° 10 : dépenses de fonctionnement par catégorie de collectivité (Md€)



Source : DGCL. Budgets principaux. Les données relatives aux EPCI ne sont disponibles qu'à compter de 1993. À partir de 2016, les dépenses sont comptabilisées en opérations réelles et non plus en opérations budgétaires. Ce changement de méthode explique l'impression de chute brutale des dépenses par rapport à 2016. Les données relatives aux syndicats ne sont disponibles qu'à compter de 2014.

Cette hausse des dépenses de fonctionnement ne s'explique qu'en partie par le transfert de nouvelles compétences. Cependant, très peu d'analyses ont permis de mesurer la part des différents facteurs explicatifs de cette hausse, qu'il s'agisse de ceux qui résultent de l'évolution de la démographie, de choix de gestion locaux (amélioration de la qualité du service rendu, renforcement des moyens, extension du domaine d'intervention), du défaut de calibrage des moyens transférés au moment de la décentralisation¹⁰³ ou d'une gestion locale peu économe.

Dans un contexte de relative aisance financière, les collectivités ont pu faire une priorité de la qualité des services rendus (renforcement des moyens mis en œuvre, remise aux normes, notamment techniques et sanitaires, des équipements publics transférés), parfois au détriment de la recherche de l'efficacité ou de la maîtrise de leurs dépenses.

¹⁰³ Les effectifs transférés ont pu être insuffisants en raison d'une mauvaise maîtrise par le ministère de l'éducation nationale avant le transfert. Ainsi, la ville de Paris a dû tripler le nombre de remplaçants par rapport aux effectifs transférés, pour un coût de 1,5 M€, afin de prendre en compte les besoins de remplacement des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS). CRC Île-de-France, *La gestion prévisionnelle des ressources humaines de la Ville de Paris*, rapport d'observations définitives, 2012, disponible sur www.ccomptes.fr.

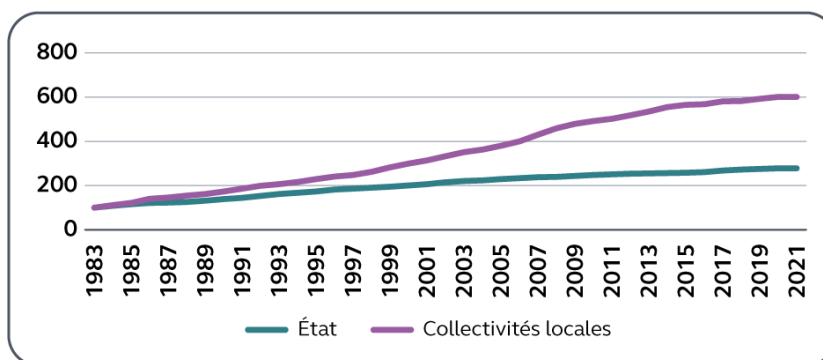
Parmi les rares travaux sur le sujet, le rapport de M. Pierre Richard, rendu en 2006, *Solidarité et performance : les enjeux de la dépense publique locale*, évaluait à 50 % la hausse des dépenses de fonctionnement des collectivités locales résultant de choix de gestion locale et indépendants de l'effet mécanique des transferts de compétences.

L'information disponible sur cette question est réduite, comme la Cour a déjà eu l'occasion de le souligner¹⁰⁴. Parmi d'autres acteurs, les juridictions financières, par les évaluations de politiques publiques locales des chambres régionales des comptes et leurs contrôles sur l'efficacité des politiques partagées entre l'État et les collectivités locales, continueront d'apporter des éléments d'éclairage sur ce sujet¹⁰⁵.

b) La maîtrise des effectifs et de la masse salariale, un enjeu majeur pour le bloc communal

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

Graphique n° 11 : évolution comparée des charges de personnel de l'État et des collectivités locales (base 100 en 1983)



Source : Insee

¹⁰⁴ En dernier lieu dans sa communication à la commission des finances du Sénat sur *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*, octobre 2022.

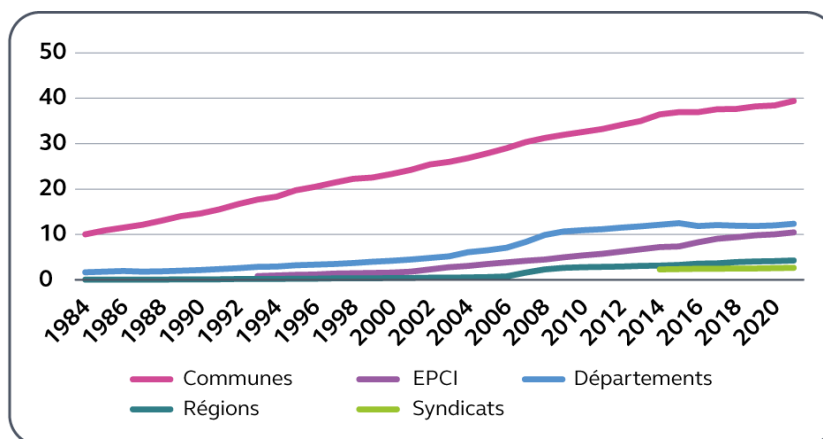
¹⁰⁵ Voir dans ce sens l'analyse des thèmes de gestion figurant dans les rapports annuels de la Cour des comptes sur la situation des finances publiques locales.

Ainsi, entre 1983 et 2021, les charges de personnel des collectivités locales ont progressé de 1,3 point de PIB quand celles de l'État diminuaient de 2,2 points de PIB. Toutefois, elles se sont stabilisées sur la dernière décennie, alors que celles de l'État continuaient de décroître.

Ces dépenses sont majoritairement portées par le bloc communal. En 2021, les dépenses de personnel représentaient 46 % des dépenses de fonctionnement du bloc communal, contre 22 % de celles des départements et 19 % de celles des régions.

L'acte I de la décentralisation n'avait donné lieu qu'à peu de transferts de personnels de l'État vers les collectivités territoriales (de l'ordre de 10 000 agents)¹⁰⁶. Vingt ans plus tard, l'acte II de la décentralisation, en revanche, a provoqué le transfert de plus de 128 000 agents (en particulier les agents techniciens, ouvriers et de service de l'éducation nationale).

Graphique n° 12 : dépenses de personnel par catégories de collectivités (Md€)



Source : DGCL. Budgets principaux. Les données relatives aux EPCI ne sont disponibles qu'à compter de 1993 et celles relatives aux syndicats qu'à compter de 2014

Les effectifs de la fonction publique territoriale ont progressé de 900 000 agents depuis 1980, plus que la fonction publique d'État (+ 320 000) et la fonction publique hospitalière (+ 510 000).

¹⁰⁶ Cour des comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation*, rapport public thématique, octobre 2009, disponible sur www.ccomptes.fr.

La fonction publique territoriale, créée et structurée par la loi en 1984, se caractérise par une forte proportion d'agents d'exécution en comparaison des autres administrations publiques (76 % d'agents de catégorie C, contre 22 % au sein de la fonction publique d'État). Les cadres y représentent 12,5 % des effectifs, contre 55,9 % au sein de la fonction publique d'État¹⁰⁷.

De manière paradoxale, les plus fortes augmentations d'effectifs ont concerné les communes et leurs groupements, catégories de collectivités qui n'ont pas fait l'objet de transferts significatifs de compétences de la part de l'État.

Le développement des structures intercommunales est à l'origine d'une part significative de la croissance de ces effectifs, qui correspond à l'exercice des compétences déléguées par les communes. Pour autant, les effectifs des communes ont continué de croître sur un rythme soutenu, qui ne s'est atténué qu'à partir de 2014 (graphique n° 13).

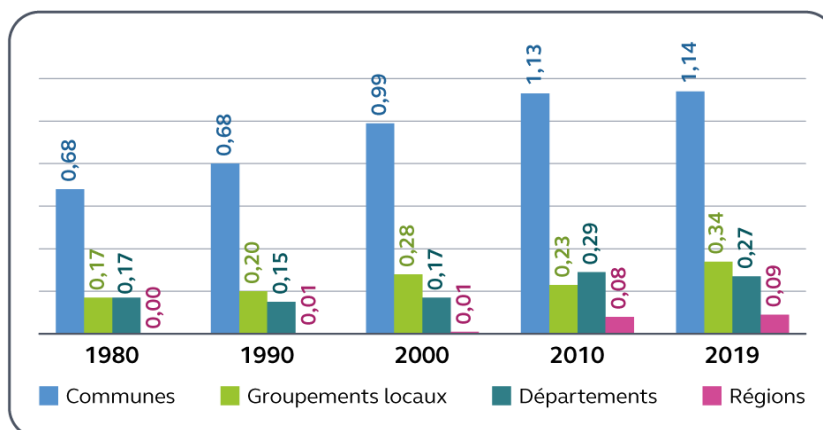
Ainsi, sur la période de 2000 à 2019, les effectifs des groupements locaux (EPCI à fiscalité propre et autres formes d'intercommunalités) ont cru de 60 000 agents (21 %), alors que ceux des communes augmentaient de 150 000 agents (15 %). De fait, les EPCI ont donc créé des emplois et recruté en dehors des personnels communaux, alors que les communes ont conservé leurs effectifs et les ont redéployés¹⁰⁸ en même temps qu'elles continuaient de recruter.

Sur cette même période, les effectifs régionaux ont progressé de 19 %, notamment en raison des transferts de compétences - lycées et transports - alors que ceux des départements ont diminué de 3 %, malgré les transferts de compétences – compétences sociales, agents des collèges - de la décennie 2000 à 2010.

¹⁰⁷ Hors enseignants, les agents de catégorie A représentent encore près d'un agent civil de l'État sur trois et un militaire sur huit. DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, octobre 2021, disponible sur www.fonction-publique.gouv.fr. Les collectivités locales sont donc plus exposées que l'État, par exemple, aux mesures de revalorisation de la catégorie C.

¹⁰⁸ Les redéploiements ont porté sur d'autres fonctions dans un objectif de création ou d'amélioration des services publics locaux.

Graphique n° 13 : effectifs physiques au sein de la FPT par catégorie de collectivités (en millions)



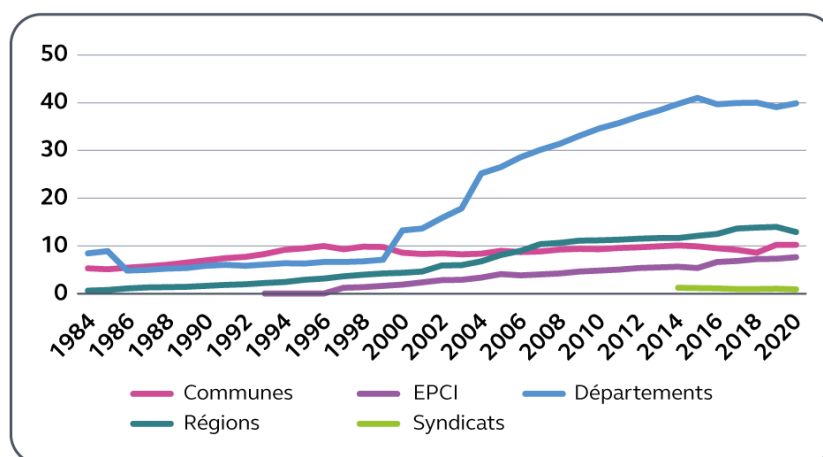
Source : DGAFF. La modification de méthode pour le décompte des effectifs au sein des groupements peut justifier la baisse apparente entre 2000 et 2010

Le bloc communal se distingue tant par l'évolution de ses effectifs depuis le début de la décentralisation que par l'importance de la masse salariale dans ses dépenses de fonctionnement, qui génère, par une augmentation mécanique des charges d'année en année, une rigidité certaine des budgets locaux.

c) La part croissante des dépenses sociales dans les budgets des départements

Le département est identifié comme l'acteur principal des politiques sociales : la création en 2001 de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et le transfert en 2004 aux départements du financement du revenu minimum d'insertion (RMI), devenu depuis revenu de solidarité active (RSA), ont profondément modifié leurs budgets.

Graphique n° 14 : prestations sociales et subventions de fonctionnement par catégories de collectivités (Md€)



Source : DGCL. Budgets principaux. Les données relatives aux EPCI ne sont disponibles qu'à compter de 1993 et celles relatives aux syndicats qu'à compter de 2014

Le dynamisme de ces dépenses au cours des années 2000 s'est révélé supérieur à l'évolution des recettes transférées¹⁰⁹. Les dépenses sociales, qui représentent 56,3 % des dépenses de fonctionnement des départements en 2021, ont ainsi entraîné les budgets de ces collectivités dans un « effet de ciseau » qui constitue leur principale faiblesse structurelle et a pu motiver des demandes ponctuelles de renationalisation de certaines compétences, comme le financement du RSA.

2 - L'investissement local a accompagné la décentralisation

Les dépenses d'investissement sont principalement le fait des collectivités du bloc communal (61 % du total en 2021, contre 18 % pour les départements et 21 % pour les régions), parfois avec le concours des départements, des régions ou de l'État qui leur allouent des subventions d'équipement¹¹⁰.

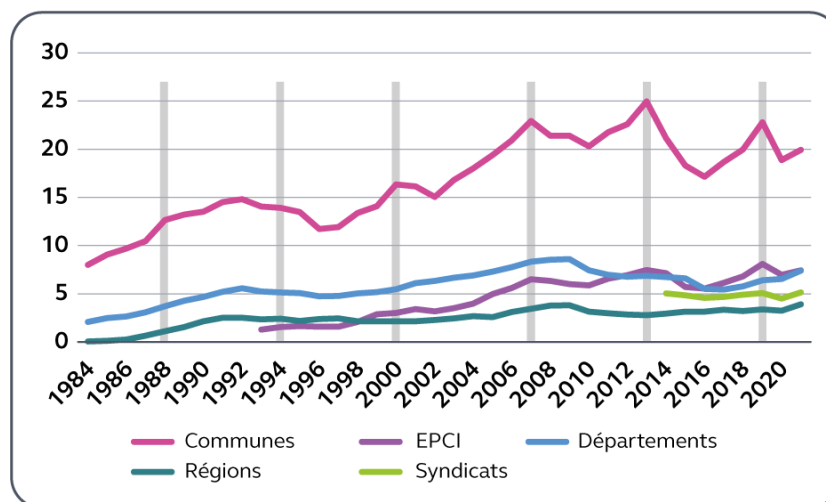
¹⁰⁹ Cour des comptes, *L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements* in *Les finances publiques locales*, octobre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹¹⁰ L'État, les départements et les régions y contribuant pour près de 25 % sous forme de subventions d'équipement, modalité de soutien aux projets du bloc communal.

a) Des dépenses d'équipement portées principalement par le bloc communal

Les dépenses locales d'équipement se sont accélérées depuis le début des années 2000, avec des effets de cycle, liés aux mandats électoraux, qui se sont amplifiés¹¹¹. La durée des mandats correspond en effet au rythme de validation politique des projets d'équipement, de leur conception puis de leur réalisation.

Graphique n° 15 : dépenses d'équipement par type de collectivités (en Md€)



Source : DGCL. Budgets principaux. Les traits verticaux délimitent les cycles de mandats municipaux. Les données relatives aux EPCI ne sont disponibles qu'à compter de 1993 et celles relatives aux syndicats qu'à compter de 2014

Si les communes restent le principal investisseur public, la part des EPCI progresse, notamment dans les structures de plus de 300 000 habitants, dont les métropoles, qui apparaissent souvent comme des moteurs de l'investissement public local.

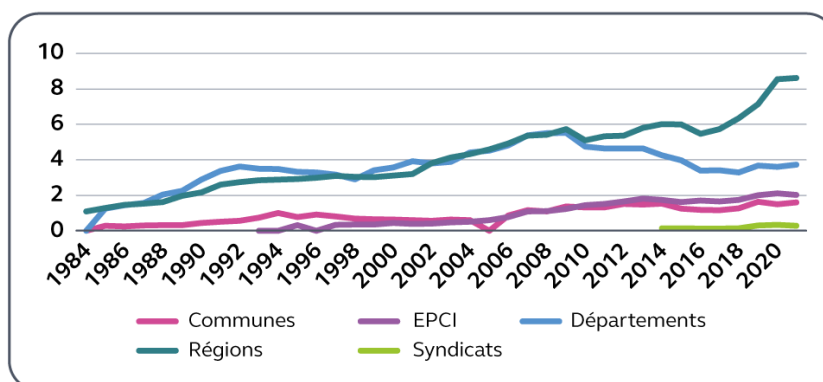
Dans une moindre mesure, départements et régions contribuent directement à l'investissement local, notamment sur les équipements qui leur ont été transférés par l'État, lycées et collèges, transports publics pour l'essentiel.

¹¹¹ Cour des comptes, *L'investissement du bloc communal* in *Les finances publiques locales 2021*, fascicule 2, novembre 2021, disponible sur www.ccomptes.fr.

b) L'affirmation des régions en matière de subventions d'équipements

Au cours des années 1990 et 2000, départements et régions ont versé d'importantes subventions d'équipement, destinées à financer les investissements réalisés par d'autres structures publiques (en particulier les collectivités du bloc communal) ou privées. Ce sujet alimente périodiquement le débat sur les champs de compétence respectifs des départements et des régions, et sur la limitation des subventions croisées ou des interventions additionnelles de différents niveaux de collectivités pour un même objet. Le même débat vaut d'ailleurs s'agissant des subventions servies par l'État au profit des mêmes projets. La faiblesse de la coordination entre les donneurs alimente l'argumentaire en faveur de la rationalisation de ces aides au bloc communal.

Graphique n° 16 : subventions d'équipement versées par type de collectivité (Md€)



Source : DGCL. Budgets principaux. Les données relatives aux EPCI ne sont disponibles qu'à compter de 1993 et celles relatives aux syndicats qu'à compter de 2014

À partir de 2010, l'érosion de leur épargne nette¹¹², sous l'effet des dépenses sociales mais aussi des baisses de dotation de l'État, a conduit les départements à prioriser puis réduire leurs interventions de soutien en direction du bloc communal.

¹¹² C'est-à-dire le solde de leurs dépenses et recettes de fonctionnement, après paiement des remboursements d'emprunt.

Le montant global des subventions d'équipement versées par les régions a, quant à lui, continué de progresser, notamment sous l'effet du transfert à leur bénéfice, en 2014, de la gestion des fonds structurels et d'investissement européens, Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), financés par l'Union européenne. Ces fonds sont servis en effet de manière privilégiée sous la forme de subventions d'équipement. Entre 2016 et 2019, les régions ont versé, au titre de ces fonds, 2,1 Md€ en fonctionnement et 4,3 Md€ en investissement, de telle sorte qu'en 2021, 59 % des subventions d'équipement versées par l'ensemble des collectivités locales l'ont été par les régions.

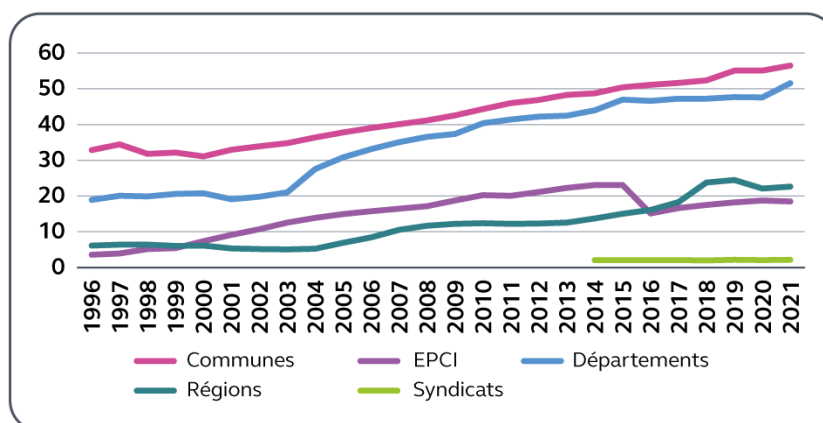
B - Un mode de financement des collectivités locales de plus en plus inadapté

Le mode de financement des collectivités locales, la part de leurs ressources propres et celles des ressources qui leur sont affectées, leur participation à l'effort national de maîtrise des dépenses publiques, les leviers à disposition des décideurs locaux, sont autant de sujets qui ont émaillé en permanence le débat sur la décentralisation depuis 1982.

1 - Des produits fiscaux de moins en moins liés aux territoires et aux compétences exercées

Alors que les recettes fiscales des collectivités locales ont augmenté de manière continue depuis les lois de décentralisation, leur nature a profondément évolué.

Graphique n° 17 : évolution des produits fiscaux par catégorie de collectivités (Md€)



Source : DGCL. Budgets principaux. Les données concernant les syndicats ne sont disponibles qu'à compter de 2015.

Les réformes successives de la fiscalité locale ont, en effet, modifié considérablement les principes de financement des politiques publiques locales. En substituant des fractions de fiscalité nationale, sur lesquelles les collectivités territoriales ne disposent pas de pouvoir de taux, à des recettes de fiscalité locale, elles ont retiré des marges de manœuvre financières aux collectivités. Ce faisant, elles ont distendu le lien, pour les habitants comme pour les entreprises, entre contribution à la charge publique locale et service public rendu aux usagers.

Avant les lois de décentralisation, le financement de l'action des collectivités locales reposait sur l'affectation de quatre impôts¹¹³ sur lesquels elles disposaient d'un pouvoir de taux. Leurs marges de manœuvre dépendaient ainsi de l'évolution de l'assiette fiscale¹¹⁴, mais aussi de leurs décisions en matière de taux. Pour le bloc communal, les taux moyens de la taxe foncière et de la taxe d'habitation sont ainsi passés de 13,01 et 10,09 % en 1983 à 19,8 % et 16,83 % en 2020. Ceux de la taxe professionnelle sont passés de 12,55 % en 1983 à 16,14 % en 2009 au moment de sa disparition.

¹¹³ La taxe d'habitation, les taxes sur le foncier bâti et non bâti et la taxe professionnelle.

¹¹⁴ En particulier, évolution démographique pour les taxes « ménages » et développement du tissu économique local pour les taxes « entreprises ».

Dès la fin des années 90, la part des recettes sur lesquelles les collectivités locales avaient un pouvoir de taux a commencé à décroître alors que leurs étaient transférées de nouvelles compétences (transferts des services départementaux d'incendie et de secours et de la prise en charge des personnes âgées dépendantes).

Dans ce contexte, la révision constitutionnelle de 2003 et la loi organique de 2004 ont tenté de clarifier le cadre du financement des collectivités locales, sans toutefois mettre fin au débat. En effet, si les « ressources propres » des collectivités doivent désormais constituer une part déterminante de leurs recettes, elles incluent, en application des dispositions de la loi organique, les affectations d'impôts nationaux, sur lesquelles les collectivités n'ont pas de pouvoir de taux.

Par la suite, c'est ce mode de financement qui a été largement utilisé, tant pour financer les compétences transférées que pour compenser les réductions ou suppressions de fiscalités locales ou de dotations d'État. Ainsi, dès 2004, des fractions de taxe intérieure sur les produits pétroliers et de taxe spéciale sur les contrats d'assurance ont été attribuées aux régions et aux départements, en substitution à une fiscalité autonome.

Si, en 2011, la taxe professionnelle a été remplacée par une contribution économique territoriale¹¹⁵, composée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), ainsi que de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), la réduction de la CVAE décidée dans le cadre du plan de relance a été compensée aux régions par l'affectation d'une nouvelle fraction de TVA, qui s'est ajoutée à celle qui leur avait déjà été affectée en 2018 en remplacement de la DGF. Au total, la TVA, recette non territorialisée, représente désormais plus de 50 % de leurs produits réels de fonctionnement et le pouvoir fiscal des régions, à l'issue de la période, se limite à présent à environ 10 % de leurs recettes (part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques - TICPE et taxe sur les certificats d'immatriculation).

De même, la suppression définitive de la CVAE en 2023 et 2024 sera compensée aux départements et au bloc communal par une nouvelle fraction de TVA.

Enfin, la suppression progressive de la taxe d'habitation, à partir de 2020, destinée à redonner du pouvoir d'achat aux ménages, se traduit par un transfert de la part de taxe foncière des départements aux communes et, en compensation, par l'affectation d'une fraction de TVA aux départements et EPCI.

¹¹⁵ Les collectivités locales ont une capacité d'action sur l'assiette de ces cotisations mais pas sur leurs taux.

Ces différentes réformes ont distendu le lien qui existait entre les collectivités, pourvoyeuses de services à leurs habitants et entreprises, cotisants aux impositions locales. La cohérence entre les recettes locales et les compétences exercées par chaque niveau de collectivités, qui était une de leurs revendications traditionnelles, s'en trouve réduite.

2 - Des dotations de l'État complexes dont l'effet péréquateur entre collectivités est insuffisant

Les dotations de l'État constituent, après les produits de la fiscalité, la deuxième source de financement des collectivités territoriales.

Elles se distinguent des produits fiscaux – impôts locaux ou affectation d'impôts nationaux – par leur caractère discrétionnaire pour l'État, qui peut en modifier chaque année le montant global en loi de finances. À l'origine, elles visaient à compenser l'impact de décisions de l'État défavorables aux collectivités – par exemple les dégrèvements en matière fiscale - et à leur garantir une neutralité financière.

La principale de ces dotations, la dotation globale de fonctionnement (DGF), a ainsi été créée en 1979 pour compenser la suppression du versement représentatif de la taxe sur les salaires.

Les transferts de compétences et les mesures successives de réduction des impôts locaux ont ensuite nécessité de multiplier et d'ajuster ces dispositifs (dotation générale de décentralisation, dotation départementale d'équipement des collèges, etc.).

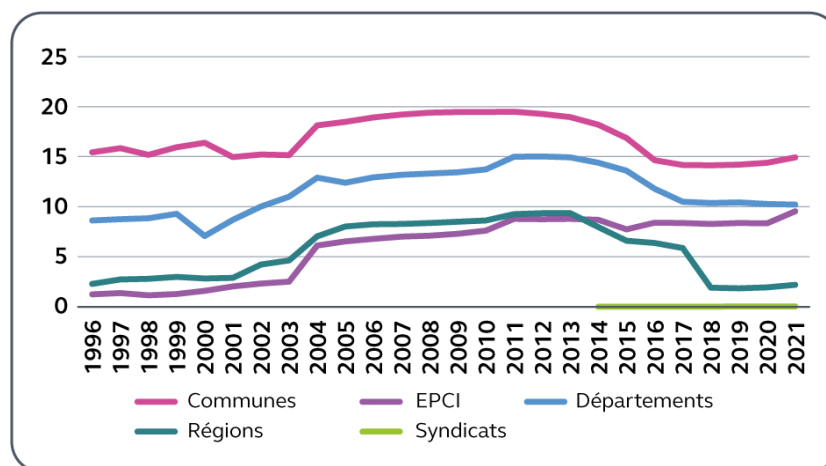
En outre, à l'initiative de l'État ou des collectivités elles-mêmes, des mécanismes de péréquation financière ont été mis en place, notamment au sein de la DGF, afin de mieux répartir les ressources financières entre collectivités, de tenir compte de leur démographie, de leur richesse relative, du niveau de leurs ressources ou de leurs charges spécifiques. Mais leur volume s'est révélé insuffisant et ils ont mal répondu à leur objectif dès lors que, déterminés sur des bases qui n'ont pas été mises à jour depuis les années 70, ils ne prenaient pas en compte l'évolution des capacités contributives des collectivités au potentiel fiscal le plus important¹¹⁶.

Nombre de dotations spécifiques ont été intégrées à la DGF par la suite, alors que les nouveaux transferts de compétences ou les réformes fiscales entraînaient de nouveaux motifs de compensation¹¹⁷. Les augmentations de crédits correspondantes ont été mobilisées pour élargir, mais pas suffisamment, les dispositifs de péréquation.

¹¹⁶ Cour des comptes, *Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002*, juin 2003.

¹¹⁷ Généralement assortis de mécanismes garantissant un montant plancher de compensation.

Graphique n° 18 : dotations de l'État par catégorie de collectivités (fonctionnement – en Md€)



Source : DGCL. Budgets principaux. Les données relatives aux syndicats ne sont disponibles qu'à compter de 2014.

Ces évolutions ont contribué à affaiblir la lisibilité des dotations versées par l'État aux collectivités territoriales.

Dès 1988, la Cour constatait le fractionnement du système de dotations de l'État¹¹⁸. Elle regrettait la constitution d'un « édifice [...] d'une extrême complexité » et la définition de critères d'attribution procédant « d'une alchimie minutieuse dont les résultats sont parfois surprenants ». La période ultérieure n'a eu pour effet que d'accentuer cette complexité qui s'est accompagnée d'un changement de nature et d'objectif des dotations.

Jusqu'en 1990, les dotations, en particulier la DGF, étaient indexées sur l'évolution des recettes de TVA puis, à compter de 1996, sur le taux d'évolution des prix majoré d'une partie du taux d'évolution du PIB. En 2008, le principe d'indexation annuelle des dotations a été remis en cause, dans un contexte de stabilité des prix, au profit de la fixation par la loi de finances du volume global des concours financiers de l'État aux collectivités. C'est ainsi que la loi de programmation des finances publiques pour 2014 à 2017 a pu prévoir une réduction de la DGF d'un quart (- 10,6 Md€) entre 2013 et 2017, au titre de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques.

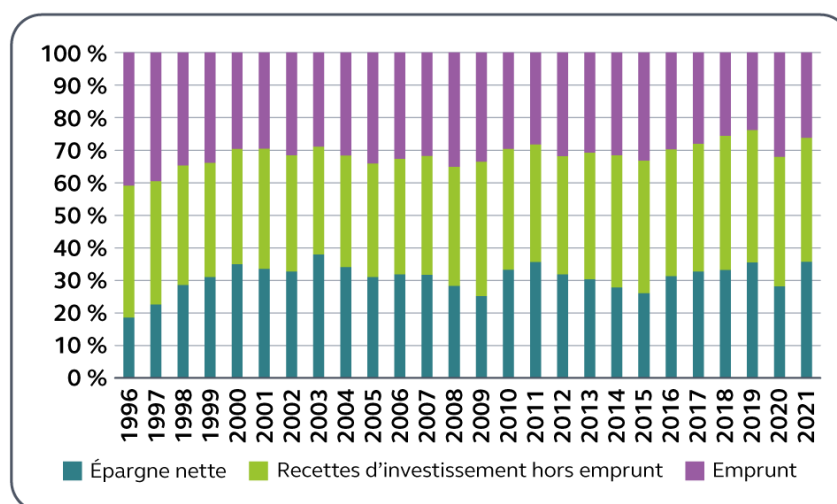
¹¹⁸ Cour des comptes, *Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales*, rapport public annuel, 1988.

3 - L'autofinancement, un levier préservé par les collectivités

Pour financer leurs investissements, les collectivités locales disposent de trois types de recettes : leurs produits d'investissement (en particulier les subventions d'investissement qui leur sont versées, mais également leurs recettes du Fonds de compensation pour la TVA [FCTVA]), l'emprunt, et leur épargne nette¹¹⁹, c'est-à-dire la différence entre leurs recettes et leurs dépenses de fonctionnement.

La part de l'épargne nette dans le financement de l'investissement local s'est renforcée au fil des années. Hors syndicats, elle est passée de moins de 19 % en 1996 à plus de 37 % en 2021.

Graphique n° 19 : répartition du financement des investissements locaux



Source : DGCL. Hors syndicats. Nota : Parmi les autres recettes d'investissement, impossibilité de distinguer les dotations d'État, le FCTVA et les subventions des autres collectivités

Cette progression traduit la bonne santé financière des collectivités locales, due à la fois à la hausse de leurs ressources et à l'effort de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement. Les dispositifs d'incitation et de

¹¹⁹ L'épargne brute désigne la différence entre les produits et les charges réels de fonctionnement. L'épargne nette est obtenue à partir de l'épargne brute, en déduisant le coût des remboursements d'emprunts. Elle représente l'éventuel excédent de fonctionnement disponible pour financer les investissements.

contrainte mis en place par l'État y ont notamment contribué. Ainsi, sur la période 2014-2020, face à des baisses conséquentes de la DGF, les collectivités ont tenu leurs dépenses de fonctionnement pour maintenir le niveau d'autofinancement et garantir leurs politiques d'investissement.

La conjonction de trois éléments - croissance de l'épargne nette, stabilité des transferts financiers de l'État et faible coût des emprunts - a permis aux collectivités territoriales de financer l'investissement local, tout en maîtrisant leur dette.

4 - Un système de financement qui doit être plus stable et plus lisible

Le système de financement des collectivités locales est fortement critiqué pour son manque de lisibilité et de prévisibilité. Des ressources issues d'une sédimentation historique, sans révision d'ensemble, le rendent à présent peu compréhensible tant pour les responsables locaux que pour les contribuables. Les mécanismes de péréquation sont complexes mais leur volume est insuffisant. Enfin, bien que consacré par la révision constitutionnelle de 2003, le principe d'autonomie financière n'empêche pas que les élus locaux ressentent une perte de maîtrise de leurs ressources, tant dans son volume que dans sa dynamique.

Dans un récent rapport réalisé à la demande du Sénat, la Cour a examiné plusieurs scénarios d'évolution du financement des collectivités locales¹²⁰ en différenciant les niveaux de collectivités pour tenir compte de leurs compétences respectives et en poussant à son maximum la logique de chacun des types de ressources locales.

- L'accroissement des ressources locales (fiscalité locale et redevances), qui représentent la moitié (50,3 %) des recettes des collectivités territoriales, améliorerait l'autonomie des collectivités et renforcerait le lien avec leur territoire mais exigerait une péréquation horizontale plus importante entre collectivités afin de réduire les écarts de richesse qui en découleraient. Ce scénario est plus adapté au bloc communal, du fait de la clause de compétence générale qu'il a conservée, de ses missions de proximité qui justifient le lien avec les acteurs locaux, et de l'importance déjà prise par ses ressources d'origine locale (65,8 % des recettes du bloc communal, contre 34,3 % de celles des départements et 17,2 % de celles des régions).

¹²⁰ Cour des comptes, *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*, communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2022.

- Le partage croissant du produit des impôts nationaux, qui constitue déjà 21 % des recettes des collectivités, permettrait de les faire davantage participer à la dynamique de ces recettes. La répartition concertée d'un panier de recettes nationales en fonction de leurs charges permettrait d'agir à la source sur les inégalités territoriales. Une évolution des modalités de répartition de la fiscalité nationale transférée apparaît nécessaire pour ne pas figer les situations en fonction des recettes historiques et mieux tenir compte des caractéristiques socio-économiques des territoires.
- La part des dotations et subventions (26 % des ressources locales) peut encore progresser, dans la limite des règles constitutionnelles et organiques en matière d'autonomie financière. Son renforcement permettrait de sécuriser des recettes à un niveau adapté aux dépenses, et aussi d'améliorer la solidarité du système et la convergence des stratégies d'investissement sous réserve de la mise en place d'une gouvernance assurant la prévisibilité et la lisibilité des ressources locales. Ce renforcement du financement par dotations et subventions serait néanmoins fortement contesté par les collectivités locales, qui y voient une atteinte à leur autonomie de gestion.

Établi à partir de l'analyse des scénarios précédents, un scénario possible de réforme pourrait recentrer toute la fiscalité locale sur le bloc communal pour plus d'autonomie et de responsabilité, tandis que les départements bénéficieraient d'un financement dynamique et plus solidaire pour faire face à leurs dépenses sociales (dotation d'action sociale et part de fiscalité nationale) et que les régions se verraient affecter une part plus importante de fiscalité nationale économique (TVA et impôt sur les sociétés [IS] en phase avec leurs compétences).

La prévisibilité des ressources des collectivités et l'équilibre des finances locales dans la durée devraient être renforcés en fixant une clé de répartition des impôts nationaux stable sur plusieurs exercices et des règles d'évolution des transferts financiers de l'État vers les collectivités.

Quel que soit le scénario retenu, la Cour appelait dans ce rapport à une révision et une simplification des dispositifs trop anciens tels que la compensation de la fiscalité « morte », l'actualisation des bases locatives qui ne correspondent plus à leur valeur actuelle et la suppression des rétrocessions de frais de gestion des impôts locaux acquittés par les contribuables mais dont le rapport avec les frais réels de gestion supportés par la direction générale des finances publiques (DGFIP) n'est pas établi. Nombre de ces propositions rencontrent l'adhésion des associations d'élus au nom de la lisibilité des concours et transferts de l'État.

La mise en œuvre de toute réforme exigera en tout état de cause de rétablir la confiance entre les collectivités locales et l'État.

C - Un encadrement des finances locales qui doit être rénové

Les règles d'équilibre des budgets locaux constituent la garantie essentielle de soutenabilité des finances publiques locales et contribuent au respect des engagements européens de la France. Elles ne suffisent pas cependant par elles-mêmes à assurer la participation des collectivités locales au retour à une trajectoire soutenable des finances publiques, d'autant que le cadre juridique des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, refondé par la révision constitutionnelle de 2003, n'a pas répondu à toutes les attentes des acteurs.

1 - Un encadrement constitutionnel qui atteint ses limites

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a posé, par le nouvel article 72-2, que « *les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* ». Cette disposition, censée clore des débats antérieurs, notamment sur les ressources nouvelles à affecter aux collectivités locales en compensation des transferts de compétences issus de la décentralisation, n'a pas produit les effets escomptés.

Au regard de cette rédaction, si l'autonomie financière signifie le droit pour les collectivités de disposer de ressources suffisantes pour exercer leurs compétences et de les utiliser librement, elle ne consacre pas pour autant leur autonomie fiscale, l'affectation aux collectivités locales de recettes fiscales étant encadrée par la loi¹²¹.

L'article 72-2 prévoit que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres [...] représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». La loi organique du 29 juillet 2004¹²² a introduit un contrôle annuel de la part des ressources propres, qui ne peut être inférieure au niveau constaté en 2003 (60,8 % pour les communes et EPCI, 58,6 % pour les départements et 41,7 % pour les régions). Si ce ratio s'est continuellement amélioré

¹²¹ « [Les collectivités territoriales] 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 » (art. 72-2).

¹²² Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, dont l'article 5 prévoit la remise au Parlement d'un rapport annuel relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

jusqu'à ce jour, la définition retenue¹²³ intègre aux ressources propres les ressources fiscales, y compris celles sur lesquelles les collectivités n'ont de prise, ni sur leur assiette, ni sur leur taux.

Les évolutions du ratio d'autofinancement apparaissent dès lors difficiles à interpréter, ce critère n'ayant pas vocation à fonder une appréciation sur le degré réel d'autonomie des collectivités locales mais seulement sur leur solidité financière.

La révision constitutionnelle de 2003 n'a pas clos non plus le débat sur la compensation financière des transferts de compétences de l'État.

L'article 72-2 distingue deux situations. Les transferts de compétences s'accompagnent de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées par l'État à leur exercice, soit une compensation de leur coût historique¹²⁴, sans prise en compte de l'évolution future de ces charges, alors que les créations ou extensions de compétences doivent simplement être accompagnées de ressources déterminées par la loi.

Ces modalités financières ont en particulier été contestées par les départements au regard de la dynamique de leurs dépenses sociales (en particulier RSA, allocation personnalisée d'autonomie [APA], prestation de compensation du handicap [PCH]), les compensations financières de l'État ne permettant pas de couvrir la progression du coût de ces prestations.

2 - Les vertus et les limites de la règle budgétaire du double équilibre

Les budgets des collectivités locales, documents présentant leurs prévisions annuelles de recettes et de dépenses, sont contraints par une double règle d'équilibre, dite « règle d'or », qui constitue une garantie essentielle de la soutenabilité des finances publiques locales.

Depuis les premières lois de décentralisation et comme contrepartie de la suppression de la tutelle financière, les collectivités territoriales sont contraintes par la règle de l'équilibre réel (article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales), selon laquelle les budgets annuels doivent présenter un double équilibre des sections de fonctionnement et

¹²³ L'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004 énumère la liste des ressources propres des collectivités territoriales.

¹²⁴ Conseil constitutionnel, décision n°2011-14/145 QPC du 30 juin 2011.

d'investissement¹²⁵. Contrairement à l'État, elles n'ont pas la possibilité de recourir à l'emprunt pour financer des dépenses de fonctionnement, ni pour rembourser leurs emprunts en cours¹²⁶, la charge correspondante devant être couverte par leur épargne brute.

Cette règle a joué un rôle pédagogique et préventif efficace en habituant les exécutifs locaux à anticiper l'évolution de leurs dépenses et de leurs ressources, de manière à programmer leurs projets d'investissement dans le cadre de budgets équilibrés.

Toutefois, pour favoriser le respect de cette règle, les normes de comptabilité locale ont parfois fait l'objet d'accommodements qui nuisent à la fiabilité des comptes locaux, comme la Cour l'a plusieurs fois souligné. En particulier, les collectivités comptabilisent les subventions d'équipement qu'elles versent à l'actif de leur bilan, comme s'il s'agissait d'un élément de leur patrimoine, alors que l'État comptabilise ces mêmes flux de subventions dans ses charges. Le retard dans la mise en place des obligations d'amortissement relève également de cette logique¹²⁷. Tous ces traitements comptables dérogatoires, dont l'État a souvent été à l'origine, ont pour objectif d'éviter de peser sur les budgets de fonctionnement et de permettre le financement des subventions d'équipement par l'emprunt.

3 - L'insertion progressive des finances locales dans la programmation des finances publiques

Mis en place dans les années 90, les premiers outils de pilotage pluriannuel des finances locales visaient à inscrire celles-ci dans le cadre général des finances publiques et du respect des engagements européens du pays.

Un « pacte de stabilité financière », de 1996 à 1998, puis un « contrat de croissance et de solidarité » institué pour trois ans en 1999¹²⁸ et reconduit les années suivantes, encadraient la progression des dotations de l'État. Leur objectif était d'assurer une prévisibilité de leurs ressources aux collectivités

¹²⁵ Le budget des collectivités locales est divisé en deux sections, regroupant les recettes et dépenses de fonctionnement d'une part et les recettes et dépenses d'investissement d'autre part. Les emprunts et le remboursement du capital sont comptabilisés dans la section d'investissement.

¹²⁶ Le respect de ces règles est garanti par le contrôle budgétaire assuré par les chambres régionales et territoriales des comptes, sur saisine du représentant de l'État.

¹²⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021*, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements, fascicule 2, novembre 2021, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹²⁸ Article 57 de la loi de finances pour 1999.

locales, mais aussi de les intégrer au dispositif de maîtrise des dépenses publiques résultant du pacte de stabilité et de croissance (1997).

En 2008, cet encadrement a été étendu à l'ensemble des concours financiers de l'État et associé à un mécanisme de baisse de certaines dotations, en cas de hausse globale supérieure à la trajectoire cible.

L'année 2008 a constitué une année charnière, du fait de la crise économique mondiale, justifiant d'abord d'importantes mesures de soutien puis la nécessité d'un rétablissement des finances publiques dans le cadre des lois de programmation pluriannuelles des finances publiques¹²⁹ (LPFP).

C'est ainsi qu'après une stabilisation de 2011 à 2013, a été décidée la baisse sur trois ans de près de 11 Md€ des concours financiers de l'État (DGF), au titre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques.

La loi de programmation pour 2018-2022 a ensuite substitué à la baisse des dotations de l'État une approche fondée sur un objectif d'évolution pluriannuelle de la dépense locale. Celui-ci était assorti d'un nouveau dispositif contractuel, dont l'application a été suspendue en 2020 en raison de la crise sanitaire. Bien que l'objectif de modération de l'évolution des dépenses locales ait été respecté, la mise en place de ce dispositif contractuel d'association des collectivités locales à la maîtrise des dépenses publiques a suscité de fortes oppositions de la part des associations d'élus, considérant qu'il était à la fois complexe dans sa mise en œuvre et attentatoire à la liberté d'administration des collectivités locales.

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 comportait un dispositif d'inspiration comparable. Il a été supprimé au cours du débat parlementaire, avant même que la commission mixte paritaire réunie en fin d'année ne parvienne à trouver un accord sur le projet de LPFP.

Il n'en demeure pas moins qu'un compromis doit être trouvé entre le respect de l'autonomie financière des collectivités locales et leur participation active à un mécanisme de solidarité financière entre administrations publiques. Il suppose une redéfinition de la gouvernance des relations financières entre l'État et les collectivités locales et l'élaboration d'un véritable pacte de confiance.

¹²⁹ Révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

4 - Une gouvernance à redéfinir

Quarante ans après les premières lois de décentralisation, le dialogue institutionnel entre l'État et les collectivités territoriales sur les questions de finances publiques demeure insatisfaisant. L'État et les collectivités locales ne disposent pas encore du cadre qui leur permettrait de mieux articuler leur action face aux grands enjeux de politique publique.

a) Un dialogue insuffisant entre le Parlement, le Gouvernement et les collectivités territoriales

Le dialogue entre le Gouvernement, le Parlement et les collectivités locales sur le financement des compétences et les trajectoires de finances publiques est demeuré limité. Les acteurs locaux ont souvent regretté la méthode descendante de détermination du contenu des dispositifs d'encadrement des finances locales et leur caractère contraignant et sans contrepartie. La qualité de ce dialogue paraît nettement en deçà de sa structuration dans d'autres grands pays européens¹³⁰.

La création d'une instance spécifique et indépendante, consacrée à ce dialogue, réunissant des représentants du Gouvernement, du Parlement et des collectivités locales, donnerait le signal du changement et pourrait ouvrir la voie d'une confiance restaurée. Elle aurait pour mission de donner un avis sur les projets de lois relatifs aux collectivités territoriales et de veiller au respect des principes d'équilibre des finances locales, de compensation des transferts de compétences ou des évolutions de la fiscalité et de réduction des inégalités entre collectivités. À défaut de la création d'une instance nouvelle, la restructuration et le renforcement des moyens du comité des finances locales (CFL) pourraient constituer une alternative possible. Créé en 1979 pour contrôler la répartition de la DGF, il ne permet pas d'organiser une réelle concertation avec l'État sur les textes financiers, ni un partage des enjeux de péréquation au sein de chaque niveau de collectivités. Son mandat et sa composition devraient donc évoluer.

La conclusion d'un pacte de confiance entre les acteurs devrait être fondée sur des engagements réciproques garantissant sa durabilité, l'équité du traitement des différentes collectivités et catégories de collectivités, et le partage confiant des outils et des données dont chacun peut disposer.

¹³⁰ Cour des comptes, *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*, communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2022.

Les associations représentatives des collectivités locales sont demandeuses de l'installation de ce lieu de dialogue et de la conclusion de ce pacte de confiance, seul à même de leur donner la visibilité et la prévisibilité des ressources sur lesquelles construire leurs projets et budgets.

b) Sur les grands enjeux de politique publique, un cadre d'action partagé doit être imaginé entre l'État et les collectivités locales

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

À ce titre, l'État a développé en direction des collectivités des dispositifs de contractualisation dotés de volets financiers. Les contrats de plan État-régions (CPER), mis en œuvre depuis près de 40 ans, se distinguent ainsi par leur longévité¹³¹. Pourtant, la Cour a constaté que les CPER demeuraient mal articulés avec les programmes nationaux sectoriels à vocation territoriale¹³². La création des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) en 2020 a marqué une volonté de refonder une politique contractuelle de l'État en direction du bloc communal avec pour ambition, sur la durée du mandat municipal 2020-2026, de rassembler les dispositifs contractuels préexistants. L'État a par ailleurs ajouté à la diversité de ses dispositifs contractuels de nombreux appels à projets thématiques en direction des collectivités territoriales.

Pour leur part, les collectivités locales réalisent, de manière obligatoire ou facultative, de nombreux documents de planification concernant les différentes politiques publiques (plan local de l'habitat, plan de déplacements urbains, plans climat-air-énergie territoriaux, etc.). Mais l'articulation de ces stratégies locales avec les enjeux nationaux demeure incertaine. Il n'existe pas, par exemple, d'indicateur permettant aux élus comme aux citoyens de vérifier l'articulation des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) déployés par les groupements de communes et les objectifs nationaux chiffrés de réduction des émissions de gaz à effet de

¹³¹ En dépit de leur requalification en contrat de projets État-régions. Le CPER 2021-2027 constitue la septième génération de contrats.

¹³² Cour des comptes, *Les contrats de projets État-régions (CPER)*, communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2014, disponible sur www.ccomptes.fr.

serre, alors même que la stratégie nationale bas-carbone (SNBC)¹³³ indique dépendre à 75 % de la mobilisation des collectivités territoriales.

Les outils de coordination pluriannuelle entre l'État et les collectivités locales méritent ainsi d'être rationalisés afin de répondre aux enjeux de politique publique. L'exemple cité au précédent chapitre de la territorialisation de la politique du logement¹³⁴ montre l'intérêt de construire des politiques publiques coopératives, pour définir des outils, parfois différenciés d'un territoire à l'autre, coordonnés autour d'objectifs définis en commun. La prévisibilité des dépenses et des recettes est un élément essentiel de cette coordination pluriannuelle.

*c) Fixer sur ces bases l'association des collectivités locales
au redressement des finances publiques*

Les règles européennes fixées par le traité de Maastricht et complétées par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ont conduit, au-delà des spécificités d'organisation institutionnelle de chacun des pays de l'Union, à considérer comme un ensemble unique les administrations publiques : l'État, les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales. Et c'est à cet ensemble que s'appliquent les limites de déficit et de dette fixées par les règles européennes.

En France, les liens financiers entre ces trois catégories d'administrations publiques ont été croissants au cours des années passées : attribution de ressources de nature fiscale à la sécurité sociale, au-delà des seules cotisations sociales, pour compenser des allègements de cotisations ou compléter les recettes ; attribution également de ressources fiscales nationales aux collectivités locales, au-delà des dotations et des subventions, pour financer des transferts de compétences ou compenser des réductions ou suppressions d'impôts locaux décidées par l'État.

L'interdépendance financière entre l'État et les collectivités locales est telle aujourd'hui qu'un redressement durable des finances publiques dans leur ensemble passe par un nouveau pacte financier entre eux, fixant des engagements réciproques, respectueux de la libre administration des collectivités locales autant que de l'exigence d'une participation de toutes les administrations publiques à l'effort de retour à une trajectoire soutenable dans la durée.

¹³³ La SNBC fixe depuis la loi du 17 août 2015 une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre visant une neutralité carbone en 2050.

¹³⁴ Cour des comptes, *La territorialisation des politiques du logement*, référé, janvier 2021, disponible sur www.ccomptes.fr.

Il est indispensable à présent que le Gouvernement, le législateur et les représentants des collectivités locales en fixent les objectifs et les modalités : réduire les transferts financiers de l'État comme en 2014-2017, encadrer la progression des dépenses comme en 2018-2020, ou tout autre dispositif qui leur paraîtrait mieux adapté.

CONCLUSION

La décentralisation a été un facteur majeur d'évolution des finances locales depuis 1982. Pour autant, elle ne suffit pas à expliquer l'ampleur des changements intervenus.

La dépense publique locale est passée de 8 à 12 % du PIB. Par habitant, elle a doublé, même si le rythme de cette augmentation a ralenti au cours de la dernière décennie. Elle reste néanmoins inférieure en France par rapport à la moyenne de l'Union européenne (17,9 % du PIB). Notre pays, dont la Constitution consacre le caractère décentralisé de son organisation depuis 2003, reste moins décentralisé que ses voisins, l'État et les organismes de sécurité sociale assumant en France des fonctions confiées plus largement aux collectivités locales chez nombre de nos partenaires.

Du fait des transferts de compétences opérés, la dépense locale a changé de nature. Elle est devenue prédominante dans le financement de nombreux services publics de proximité en matière d'environnement – tels que la gestion des déchets ou les réseaux d'eau et d'assainissement – de politiques sociales, sportives et culturelles, de gestion des équipements collectifs – tels que les transports publics – autant de services essentiels pour la qualité de vie des citoyens et pour le développement économique.

Elle finance également une part majeure de l'investissement public et joue un rôle déterminant pour préparer l'avenir (voirie, aménagements urbains, bâtiments scolaires, équipements culturels, etc.).

Les ressources des collectivités locales, notamment leurs recettes d'origine fiscale, ont été profondément remaniées. Elles ont été progressivement déterritorialisées, des parts du produit fiscal national étant substituées aux recettes fiscales locales. Si ces évolutions profondes n'ont pas dégradé la situation financière des collectivités territoriales, qui s'est, au contraire progressivement renforcée, y compris pendant et après les différentes crises subies par notre pays, elles ont néanmoins réduit leur autonomie de décision dans l'évolution de leurs ressources.

La règle d'équilibre budgétaire et les réformes favorables aux collectivités que le législateur a votées ont permis de préserver les finances des collectivités territoriales alors que l'État, directement exposé aux crises, porte aujourd'hui une part essentielle de la dette publique.

Dans une ambition de restauration et d'assainissement des comptes publics nécessaire au redressement du pays, en même temps que d'approfondissement de la décentralisation, il est indispensable de redéfinir le mode de financement des collectivités locales au regard de leurs compétences, d'en simplifier le schéma et d'en garantir l'efficacité.

Un dialogue renouvelé entre le Gouvernement, le Parlement et les collectivités locales s'impose avant d'aborder une nouvelle étape de décentralisation.

Réponses concernant le chapitre
« *La décentralisation 40 ans après : un élan*
à retrouver » et le chapitre « *Les finances*
***locales, un mode de financement à redéfinir* »**

Réponse de la Première ministre	169
Réponse de la présidente de Régions de France	176
Réponse du président de l'assemblée des départements de France	183
Réponse du président de l'association Intercommunalités de France	186
Réponse de la présidente de l'association France Urbaine	190
Réponse du président de l'association Villes de France	195
Réponse du président de l'association petites villes de France	197
Réponse du président de l'association des maires de France	199
Réponse du président de la métropole de Toulouse	206

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le président de l'association des maires ruraux de France

RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Sur le chapitre « La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver »

Vous avez bien voulu m'adresser le chapitre introductif du rapport public annuel 2023, intitulé « La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver ».

La nature des deux premiers actes de décentralisation menés en 1983-1986 et en 2003-2004, qui comportaient des transferts de compétences très substantiels aux collectivités territoriales, se distingue des textes adoptés depuis 2010, qui ont eu pour principal objectif d'affermir et de rationaliser l'organisation décentralisée de la République. À une phase de décentralisation a succédé une phase de consolidation. Le Gouvernement et le Parlement ont eu le souci, à chaque étape, de préserver les libertés constitutionnellement garanties aux collectivités, en s'attachant au « triptyque compétences-ressources-moyens ».

Avec le recul de 40 années de décentralisation, les collectivités ont besoin de visibilité et de stabilité dans leurs compétences. L'action locale doit être orientée vers l'approfondissement des réponses à apporter aux besoins de nos concitoyens plutôt que vers l'adaptation chronophage à des réformes continues.

Le Président de la République a souligné l'importance de la différenciation et de la proximité pour construire une vraie décentralisation. Elle répond en effet à quatre principes indissociables : d'abord, transférer des compétences, ensuite, accorder des ressources dynamiques et adaptées, puis donner des capacités de différenciation, et, enfin, assumer les responsabilités qui vont avec.

La décentralisation doit donc s'inscrire dans un projet de territoire et dans un dialogue dense entre l'État et les collectivités. L'agenda territorial, que je souhaite bâtir avec les élus locaux, doit permettre de nous donner une lecture commune des défis à relever, des leviers à activer et des moyens nécessaires. De même, des groupes de travail ont été institués pour partager, avec les associations d'élus, une vision prospective des finances locales.

C'est notamment dans ce cadre que je souhaite, avec les collectivités, améliorer le service public de la petite enfance, atteindre le plein emploi et répondre aux défis de la transition écologique.

I) S'agissant de la rationalisation inachevée de l'organisation territoriale

Comme vous le soulignez, le succès des dispositifs mis en place pour favoriser le rapprochement des communes doit être réaffirmé : les dispositifs de bonification (exemption de contribution au redressement des finances publiques, maintien des dotations...) et de souplesse successifs (effectif du conseil municipal, régime indemnitaire...) prévus par plusieurs lois depuis 12 ans en faveur des communes nouvelles ont permis de fusionner de nombreuses communes et doivent être poursuivis.

Dans ce contexte, la montée en puissance de l'intercommunalité constitue un levier incontournable afin de permettre aux communes françaises, dans leur diversité et quelle que soit leur taille, de faire face à l'exercice de leurs nombreuses compétences face à des enjeux toujours plus complexes. Nous devons donc continuer à chercher la voie et les moyens d'une coopération intercommunale efficace et durable, en préservant l'action communale.

Cette voie passe nécessairement par le renforcement des mécanismes permettant l'association effective et complète des maires et des communes à la gouvernance et au fonctionnement de l'intercommunalité. La conférence des maires et le pacte de gouvernance, institués par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, ont vocation à renforcer cette association et à permettre aux EPCI de fonctionner sur la base de projets de territoire construits et mis en œuvre de manière pleinement partagée.

De la même manière, la possibilité pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale de transférer des compétences ou des équipements à l'échelon intercommunal répond à cette logique.

L'analyse de la Cour sur les rôles respectifs des régions et des départements est partagée. Si les régions ont pu s'affirmer comme des acteurs majeurs, en particulier par leurs compétences économiques, de formation professionnelle et de transports, la redéfinition de leurs périmètres en 2016 a redonné à l'échelon départemental un nouvel élan en termes de proximité.

Enfin, s'agissant de l'action des services déconcentrés de l'État, le contrôle de légalité, l'activité de conseil aux collectivités et l'accompagnement financier par les dotations de l'État, notamment celles destinées à soutenir l'investissement, relevées à plus de 4 Md€ en 2023, sont des missions portées au quotidien par les préfetures. La Direction générale des collectivités locales (DGCL) assure d'ailleurs un accompagnement

important des services déconcentrés en la matière, en particulier par l'intermédiaire du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) apportent quant à eux un appui soutenu en ingénierie de projets, à travers le développement d'une offre d'ingénierie sur mesure et territorialisée (Action Cœur de Ville, Petite Ville de demain, Avenir Montagnes).

II) S'agissant de l'imbrication des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements

Le constat de la Cour d'une imbrication des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements met en évidence une réalité partagée par un grand nombre d'acteurs.

Selon la Cour, les départements abuseraient « de la capacité à intervenir dans tout domaine présentant un intérêt local non confié par la loi à une autre collectivité ». Le législateur est cependant intervenu dans tous les champs majeurs des compétences décentralisées depuis 2010 afin de déterminer un niveau de collectivité responsable à travers la détermination de compétences exclusives, d'organiser les coopérations en cas de compétences partagées et de limiter les interventions concurrentes notamment en matière de cofinancement.

La Cour appelle à légiférer sur la notion d'intérêt communautaire afin qu'elle soit déterminée selon des critères formalisés et objectifs. Or, l'intérêt communautaire est une notion dynamique et non figée, visant à faciliter l'exercice des compétences par les EPCI à fiscalité propre et par là-même l'intégration intercommunale, qui permet de s'inscrire dans une logique de différenciation territoriale. Un encadrement législatif me paraît donc peu opportun.

Comme le souligne la Cour, les efforts de mutualisation doivent se poursuivre, sans créer de nouvelles structures. Le nombre de syndicats, s'il demeure important, a connu un mouvement de réduction très significatif depuis la mise en place des premiers schémas départementaux de coopération intercommunale prescriptifs en 2010. Le nombre total de syndicats de communes et de syndicats mixtes ouverts ou fermés est ainsi passé de 15 366 en janvier 2010 à 8 628 en janvier 2022, soit une diminution de plus de 46 %.

Enfin, concernant le constat d'un affaiblissement du contrôle de l'État, il faut préciser que l'activité de contrôle représente une partie importante de l'activité des préfetures. Ainsi, en 2021, 6 280 446 actes ont été reçus (contre 5 866 736 en 2020) et 1 282 781 ont été contrôlés (contre

1 277 577 en 2020). Le taux de contrôle des actes prioritaires se situe, en 2021, à 83 %. S'agissant de la phase contentieuse, on observe, en 2021, une diminution du nombre d'affaires portées devant le juge administratif, avec 817 déférés contre 1 396 en 2020. Toutefois, le nombre de déférés déposés a doublé entre 2015 et 2020.

La mission constitutionnelle du contrôle de légalité reste une mission prioritaire pour les préfetures, comme l'illustre la stabilité du taux de contrôle des actes reçus, de l'ordre de 20 % depuis 2015, et ce, sans inflexion malgré la crise sanitaire. Un effort a, en outre, été fait pour accélérer la télétransmission des actes (73 % en 2021 contre 53 % en 2016) grâce au système d'information @CTES.

III) S'agissant de la nécessité d'une relance progressive et organisée de la décentralisation

Le rapport se conclut par un appel à « un réaménagement ambitieux mais pragmatique de l'organisation territoriale qui devrait concerner aussi bien les collectivités que l'État », écartant l'idée d'un nouveau grand acte de décentralisation d'une part et la poursuite d'améliorations de l'organisation décentralisée par « petits pas » d'autre part. Vous proposez plusieurs améliorations en ce sens.

Vous recommandez de permettre au conseil communautaire de modifier les montants des attributions de compensation des communes à la majorité qualifiée des deux tiers du conseil communautaire. Je partage le constat selon lequel, dans certains EPCI à fiscalité propre, le montant des attributions de compensation versées aux communes est manifestement déséquilibré et ne correspond plus à la réalité du partage des compétences. Votre recommandation permettrait effectivement de traiter quelques cas spécifiques, qui pourrait faire l'objet d'une analyse approfondie.

Le versement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à l'EPCI à fiscalité propre, qui serait chargé de la répartir entre ses communes membres selon une méthode de droit commun, à laquelle il pourrait déroger, est déjà possible. L'article L. 5211-28-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) permet à un EPCI à fiscalité propre et à ses communes membres de s'entendre pour mettre en commun leur DGF et la répartir sur la base de critères de ressources et de charges déterminés par le conseil communautaire.

L'adoption obligatoire de conventions de partage du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) entre les communes et les EPCI à fiscalité propre, notamment pour partager l'impôt acquitté par une entreprise s'installant dans une zone d'activité économique d'intérêt communautaire, est une proposition qui est également, en partie, satisfaite.

Les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent déjà s'entendre pour adopter de telles conventions de partage. En outre, les pactes financiers et fiscaux, obligatoires dans certaines conditions, répondent à cet objectif de partage de la ressource fiscale sur le territoire d'une intercommunalité.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.

Sur le chapitre « Les finances locales, 40 ans après les grandes lois de décentralisation »

Vous avez souhaité recueillir les observations qu'appelle de ma part l'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes relative aux finances locales.

Je partage la majorité des constats formulés par la Cour des comptes dans cette insertion au rapport public annuel.

En premier lieu, la situation financière des collectivités territoriales est maîtrisée. Leurs ressources et leur épargne atteignent aujourd'hui un niveau supérieur à celui antérieur à la crise sanitaire. Leur encours de dette est stable et ne représente qu'une part limitée de l'endettement national. Elles disposent des moyens pour maintenir un niveau d'investissement important.

Cette situation globale peut néanmoins masquer des situations individuelles différentes, notamment au sein du bloc communal. Certaines collectivités locales, notamment les communes rurales exerçant des charges de centralité et les communes urbaines accueillant une population fragile, peuvent faire face à des difficultés dont le Gouvernement a montré qu'il sait tenir compte.

Le constat d'une bonne situation financière est particulièrement avéré pour la plupart des départements qui, grâce au dynamisme des droits de mutation à titre onéreux et au ralentissement des dépenses au titre du revenu de solidarité active, disposent en 2021 et en 2022 d'un niveau d'épargne brute et d'épargne nette jamais observé. En matière de financement des allocations individuelles de solidarité (AIS), une expérimentation de la recentralisation du financement du revenu de solidarité active (RSA) a été ouverte par l'article 43 de la loi de finances pour 2022 et l'article 132 de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS ». La Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales en bénéficient depuis 2022, le département de l'Ariège depuis 2023.

Cette situation financière globale maîtrisée résulte de la capacité de l'ensemble des collectivités territoriales à faire évoluer leur modèle de fonctionnement en fonction de la conjoncture économique. Elle témoigne de l'engagement et de la responsabilité des élus locaux pour répondre aux besoins de nos concitoyens tout en préservant l'équilibre budgétaire de leur collectivité.

Cette bonne situation financière résulte également du soutien continu apporté par l'État. Entre 2017 et 2022, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont progressé de 2,5 %, représentant une hausse de près de 5 Md€ ; la dotation globale de fonctionnement et les dotations de soutien à l'investissement local ont été préservées. En outre, pour faire face à la crise sanitaire ou aux effets de l'inflation, le Gouvernement a déployé un ensemble d'outils budgétaires inédits visant à soutenir les collectivités territoriales, comme, par exemple, dans le cadre du plan de relance, une hausse de 2 Md€ des dotations de soutien à l'investissement local.

Ce soutien budgétaire sera accentué en 2023, puisque, d'une part, un ensemble de dispositifs ont été institués pour répondre à la hausse des prix de l'énergie avec plus de 2,5 Md€ et, d'autre part, l'État financera pour la première fois depuis 13 ans la hausse de la péréquation avec une augmentation de 320 M€ de la dotation globale de fonctionnement.

En second lieu, comme le mentionne la Cour des comptes, les collectivités territoriales ont un rôle majeur à jouer dans l'investissement public. Elles seront l'un des premiers acteurs des grands défis que nous devons collectivement relever dans les années à venir en matière notamment de transition écologique et de préservation de l'environnement.

Le Gouvernement sera à leurs côtés dans cette démarche et son engagement se matérialise dès à présent par la création en 2023 d'un fonds pour l'accélération et de la transition écologique dans les territoires doté de 2 Md€. Ce « fonds vert » vient compléter le soutien de l'État à l'investissement des collectivités territoriales par l'intermédiaire notamment de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Concernant le financement des investissements des collectivités locales, je souscris au besoin de disposer d'une meilleure coordination des subventions accordées par les différents acteurs. Cette coordination pourrait s'accompagner d'un meilleur fléchage de ces crédits sur des projets d'investissement tournés vers la transition écologique afin d'accompagner les collectivités dans cette transition.

Par ailleurs, dans le cadre de la transition écologique, le Gouvernement veille à renforcer la visibilité pluriannuelle des crédits de l'État pour les collectivités locales, notamment via les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) qui ont vocation à décliner le volet territorial des contrats de plan État-région (CPER) 2021-2027. Le Gouvernement est également attentif à l'articulation entre les documents de planification des collectivités et les instruments contractuels pour la cohésion des territoires : les CPER se fondent ainsi sur les objectifs inscrits dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

La Cour souligne que la suppression progressive de certains impôts locaux aurait distendu le lien entre les collectivités locales et les contribuables, en dépit des dégrèvements que l'État assumait au profit des plus fragiles d'entre eux. Je relève que, systématiquement, ces suppressions d'impôts locaux ont fait l'objet d'une compensation intégrale, dynamique et de nature fiscale. Le transfert de fractions d'impôt national aux collectivités locales leur a été jusqu'à présent bénéfique. La TVA a ainsi progressé de près de 10 % en 2022, bien davantage que les impôts locaux ou que les dotations dont elle est venue compenser la suppression.

Au demeurant, le lien entre les contributions aux financements des services locaux et les habitants et entreprises existe toujours. Les contribuables continuent d'acquitter les taxes foncières et la cotisation foncière des entreprises, impôts dont les collectivités continuent à fixer le taux. Par ailleurs, la taxe d'habitation demeure sur les résidences secondaires ce qui en fait un outil pour lutter contre la rétention foncière. Afin de répondre à la volonté de certaines collectivités locales de préserver un lien entre leurs ressources et l'exercice de leurs compétences, la loi de finances pour 2023 prévoit d'ailleurs que la dynamique de TVA attribuée au bloc communal en contrepartie de la suppression de la CVAE sera répartie sur la base de critères visant à inciter les communes et des EPCI à fiscalité propre à accueillir des entreprises.

La Cour des comptes préconise par ailleurs une réforme du système de financement des collectivités territoriales afin de le rendre plus stable et plus lisible.

Les collectivités territoriales ont fait l'objet d'une évolution sensible de leur schéma de financement. Depuis 2021, il a été profondément modifié avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et l'octroi, afin de leur assurer une compensation intégrale, pérenne et dynamique, d'une fraction de TVA de plus de 20 Md€. Par conséquent, il me semble utile d'évaluer l'actuel schéma de financement des collectivités territoriales avant de le faire évoluer, en concertation avec elles.

Le rapport recommande également d'accentuer le caractère péréquateur des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Je partage le souhait de faire progresser les mécanismes de péréquation afin de réduire les écarts de richesse entre les collectivités locales. À ce titre, le Gouvernement a procédé à une hausse inédite des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement entre 2017 et 2022, qui sera amplifiée en 2023, comme indiqué plus haut : sous le premier quinquennat d'Emmanuel Macron, la dotation de solidarité rurale a progressé de 32 %, la dotation de solidarité urbaine de 23 % et la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer de 43 %. La Cour souligne également la nécessité d'associer les collectivités territoriales à la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes publics. Si le ralentissement récent du taux de croissance de la dépense locale s'inscrit dans un contexte marqué par l'absence de transferts nouveaux de compétences, il s'explique également par les outils de gouvernance des finances locales mis en place au cours des dernières années. La Cour rappelle ainsi que « l'objectif de modération de l'évolution des dépenses locales » fixé par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 « a été respecté ». Il convient aujourd'hui de poursuivre nos objectifs collectifs en matière de maîtrise des dépenses publiques. Cette volonté de rétablir une trajectoire de finances publiques crédible est un objectif partagé et l'État comme les collectivités territoriales doivent continuer à améliorer l'efficacité des dépenses publiques.

Un dialogue permanent avec les collectivités territoriales a été mis en place, notamment avec un comité des financeurs des dépenses sociales et des échanges réguliers avec les différentes strates de collectivités sur leurs perspectives financières. Je souhaite poursuivre ce dialogue sur l'ensemble de ces sujets afin de maintenir la relation de confiance entre l'État et les collectivités locales, qui est indispensable pour répondre avec plus d'efficacité aux besoins de nos concitoyens et de nos territoires.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE RÉGIONS DE FRANCE

Par courrier en date du 10 janvier dernier, vous m'avez transmis le deuxième chapitre du rapport public annuel 2023 sur la décentralisation.

Les observations formulées par la Cour appellent de ma part des réponses sur l'évolution du poids des finances locales, du mode de financement des collectivités ainsi que sur un éventuel encadrement de la dépense locale.

La Cour relève en premier lieu que le poids des finances locales s'est accru au sein des finances publiques au cours des quarante dernières années, en raison des différentes lois de décentralisation et des transferts de compétences et financiers qui s'y rattachent. « En 1980, les collectivités locales représentaient 17 % des dépenses et 15 % des recettes de l'ensemble du secteur public. Leur part s'est légèrement accrue pour atteindre 20,2 % des dépenses publiques en 2019 avant de redescendre à 19 % en 2021 sous l'effet de la forte augmentation des dépenses de l'État et de la sécurité sociale pendant la crise sanitaire ».

Il convient de souligner, dès ce stade de l'analyse, que cette augmentation du poids des dépenses locales ne s'est traduite :

- d'une part ni par une augmentation de la dette locale attestant que les collectivités territoriales ne sont pas responsables du déficit public de la France : « Enfin, la maîtrise de la dette n'est plus l'enjeu principal des finances publiques locales » et « Depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, la dette des collectivités locales a été progressivement maîtrisée et son poids ramené de 9,4 points de PIB en 1993 à 8,4 points en 2021 » ;*
- d'autre part ni par une hausse de leurs dépenses de personnel : « La masse salariale représente aujourd'hui 60 % des dépenses de fonctionnement (66 % en 1982) ».*

Cette augmentation des dépenses locales est également à mettre en perspective en comparaison avec nos principaux partenaires européens : « le poids de la dépense publique locale en France demeure en retrait par rapport aux autres pays de l'Union européenne (17,9 %) » ou encore « cette situation résulte d'une décentralisation plus forte de compétences et de ressources aux institutions locales ». Parmi les différents blocs de collectivités, ce constat est d'autant plus marqué concernant les régions, la Cour rappelant à juste titre que « le budget cumulé de l'ensemble des régions françaises (37,7 Md€ en 2021) est significativement inférieur à celui du Land de Bade-Wurtemberg (57,4 Md€) ».

La Cour note que « le dynamisme de ces ressources transférées (TVA notamment) a participé à la sécurisation durable des équilibres financiers locaux, au détriment de ceux de l'État qui a finalement supporté seul les impacts des crises et aléas divers au travers d'un accroissement de sa dette ». Cette observation, pour juste qu'elle soit, résulte du fait que seul l'État peut, en regard des règles de gestion applicables aux acteurs publics, adopter des budgets et en voter une exécution en déséquilibre. À cet égard, seul l'État dispose d'une faculté de mobilisation du déficit public et, dans cette ampleur, de la dette comme instruments d'intervention lors de crise d'envergure internationale.

La Cour ajoute que « Pour autant, les collectivités ne sont pas totalement exemptes de risques sur leurs ressources. La crise sanitaire a montré la grande exposition au risque conjoncturel de certaines d'entre elles, comme les communes touristiques, du fait de l'effondrement de la taxe de séjour ou de la taxe sur les produits des jeux. Elle a aussi révélé la sensibilité des recettes, autres que les prélèvements obligatoires, à la situation économique et la forte exposition aux évolutions de la conjoncture des collectivités dont la part des recettes tarifaires (piscines, médiathèques...) et d'occupation de l'espace public (parkings publics, terrasses de bars...) est importante ». Il convient, à cet égard, de rappeler que les régions ont pleinement subi les conséquences de la crise sanitaire et qu'elles sont, de surcroît, l'échelon de collectivité qui a le plus augmenté son niveau d'investissement pour accompagner le plan de relance de l'État.

Au cours de l'année 2020, en neutralisant la recentralisation de la compétence apprentissage, les Régions ont enregistré une baisse de 206 M€ de leur fraction de TVA, de 100 M€ de leur fraction de TICPE et de 208 M€ de la taxe sur les certificats d'immatriculation. A ces pertes se sont également ajoutées des baisses de recettes dans le secteur du transport public de voyageurs, accompagnées d'une hausse sensible des charges supportées par les régions, sans que l'État n'apporte de compensation financière. Les régions ont ainsi vu leur épargne brute chuter de 21,6 % en 2020 et leur capacité de désendettement se dégrader de 4,3 à 6 ans, soit comme la Cour a pu le relever, la catégorie de collectivités qui a été la plus impactée par la crise sanitaire. Régions de France souligne que la fraction de TVA, qui s'est substituée à la part régionale de CVAE depuis le 1^{er} janvier 2021, n'est assortie d'aucun plancher garanti à la différence de la fraction de TVA, qui a remplacé la DGF des régions en 2018.

La Cour rappelle que les collectivités représentent le premier investisseur public et que « Dans une moindre mesure, départements et régions contribuent directement à l'investissement local, notamment sur les équipements qui leur ont été transférés par l'État, lycées et collèges, transports publics pour l'essentiel ». Alors que les régions représentaient 15 % de la dépense locale en 2019, leur part dans l'investissement public local représentait 23 % en 2021. Elles sont l'échelon de collectivités qui a produit l'effort le plus important d'investissement aux côtés de l'État pour la relance du pays : entre 2019 et 2021, les dépenses d'investissement des Régions ont ainsi connu une progression de 19,7 %, soit une hausse de 2,2 Md€ (11,2 Md€ en 2019 et 13,4 Md€ en 2021) attestant de leur plein engagement au titre du plan de relance et renforçant leur rôle déterminant au sein de l'investissement local, notamment dans les domaines de l'économie, des transports et de la transition énergétique.

Enfin, simultanément à cette hausse sensible des dépenses régionales d'investissement, « les dépenses de fonctionnement des régions n'en constituent qu'une part minoritaire et maîtrisée dans la durée (11 % en 2021) », ce qui rejoint les conclusions d'une étude réalisée par la Direction générale des collectivités locales¹³⁵ (DGCL) publiée au mois de février 2021 et concluant que « les dépenses de fonctionnement des régions se trouvent en 2019 au même niveau qu'en 2015, pour les régions fusionnées comme pour les autres régions, hors transports transférés et gestion des fonds européens ».

S'agissant de l'évolution du mode de financement des collectivités, le rapport publié par la Cour des comptes à la demande du Sénat, cet automne, permet de poser un débat crucial sur l'avenir des finances locales.

Régions de France partage ainsi l'avis de la Cour estimant que « Les réformes successives de la fiscalité locale ont, en effet, modifié considérablement les principes de financement des politiques publiques locales. En substituant des fractions de fiscalité nationale, sur lesquelles les collectivités ne disposent pas de pouvoir de taux, à des recettes de fiscalité locale, elles ont retiré des marges de manœuvre financières aux collectivités. Ce faisant, elles ont distendu le lien, pour les habitants comme pour les entreprises, entre contribution à la charge publique locale et service public rendu aux usagers ». Ce constat se vérifie particulièrement pour les Régions : leur autonomie fiscale « se limite à présent à environ 10 % de leurs recettes (part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques - TICPE et taxe sur les certificats d'immatriculation) ».

Comme avait pu également le relever la Cour des comptes dans son dernier rapport annuel sur les finances publiques publié, à l'exception de la TVA, « Les autres recettes des régions ont perdu de leur dynamisme ». En effet, les recettes de la taxe sur les certificats d'immatriculation, après avoir chuté de 266 M€ en 2020, ont atteint 2,2 Md€ en 2021 alors qu'elles dépassaient 2,3 Md€ avant la crise. Cette situation résulte d'un niveau de ventes de véhicules neufs toujours en net retrait par rapport à l'année 2019 mais également en raison de l'exonération de carte grise, imposée par l'État, sur les véhicules électriques. Or, la part des véhicules neufs pour les particuliers, bénéficiaires de l'exonération de carte grise, est passée de 2 % en 2019 à 13,3 % en 2022 (en 2035, il est également prévu au niveau européen la fin de la vente des véhicules thermiques). Cette mesure ne s'est pas traduite par une compensation de pertes de recettes pour les régions. Le

¹³⁵ Les dépenses de fonctionnement des régions se trouvent en 2019 au même niveau qu'en 2015, pour les régions fusionnées comme pour les autres régions.

produit de cette taxe devrait connaître une nouvelle diminution de 13 % en 2022. En raison également de la transformation du parc automobile, les recettes de TICPE sont amenées à diminuer au cours des prochaines années.

Ainsi, « un scénario possible de réforme pourrait recentrer toute la fiscalité locale sur le bloc communal pour plus d'autonomie et de responsabilité, tandis que les départements bénéficieraient d'un financement dynamique et plus solidaire pour faire face à leurs dépenses sociales (dotation d'action sociale et fiscalité nationale) et que les régions se verraient affecter une part plus importante de fiscalité nationale économique (TVA et impôt sur les sociétés (IS)) en phase avec leurs compétences ». Cette proposition pourrait rejoindre en partie celle portée par le Livre Blanc des Régions, « Vers une République de la confiance », publié en 2022, appelant à un système de partage et de codécision pour un certain nombre d'impôts nationaux (TVA, IR, IS, CSG, etc.). Il propose notamment de rechercher les conditions dans lesquelles une fraction de l'assiette et/ou du taux de ces impôts partagés pourrait être laissée à la décision des régions sans augmentation globale de la pression fiscale. Comme le souligne à juste titre la Cour, « La mise en œuvre de toute réforme exigera en tout état de cause de rétablir la confiance entre les collectivités locales et l'État ».

Régions de France appelle l'attention sur la recommandation proposant « la suppression des rétrocessions de frais de gestion des impôts locaux ». En effet, les frais de gestion transférés aux collectivités ne contribuent pas à la clarté du système de financement des collectivités mais ces derniers constituent toutefois une ressource dynamique. Les régions, dans une exigence de prévisibilité pluriannuelle des recettes et des engagements, ne pourraient concevoir une suppression des frais de gestion qui leur sont affectés qu'à la condition qu'ils soient remplacés par une ressource dynamique.

Dans ce cadre, la Cour relève que « Les transferts de compétences s'accompagnent de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées par l'État à leur exercice, soit une compensation de leur coût historique, sans prise en compte de l'évolution future de ces charges ». Cette observation de la Cour est assortie du constat que « Le dialogue entre l'État et les collectivités locales sur le niveau de financement des compétences transférées fait l'objet de tensions récurrentes ». Le Livre blanc des régions vise à cet égard, à garantir constitutionnellement que les ressources attribuées dans le cadre de transferts de compétences soient équivalentes aux charges transférées. Il conviendrait ainsi que ces compensations fassent l'objet d'une réévaluation régulière tenant compte de la dynamique exogène des charges transférées.

Régions de France ne partage pas l'avis de la Cour estimant que « Les mécanismes de péréquation (entre les régions) sont complexes mais leur volume est insuffisant ». À ce titre, Régions de France rappelle que la loi de finances initiale pour 2022 a réformé en profondeur le système de péréquation régionale. En effet, dans le cadre de l'accord de partenariat et en conséquence de la suppression de la part régionale de CVAE et de son remplacement par une fraction de TVA, les régions s'étaient engagées à définir un nouveau fonds de péréquation régionale avec une traduction législative au sein du PLF 2022. Il s'agissait plus particulièrement d'arrêter entre elles, à la demande du Premier ministre, la manière de répartir leurs ressources issues de la réforme de la taxe professionnelle. Les régions ont considéré dans un premier temps que la substitution de la TVA à la part régionale de CVAE supprimait les différentiels territoriaux de croissance de la ressource fiscale. Elles ont ainsi cherché à gommer les disparités issues de la réforme antérieure et qui pouvaient générer des différentiels artificiels. Dans ce cadre, les Régions ont proposé d'intégrer dans la fraction de TVA (ex-CVAE) les montants issus de l'ancien fonds de péréquation régionale et les prélèvements au titre du FNGIR.

Le système finalement retenu dans la loi de finances pour 2022 diffère des propositions unanimement souhaitées par les régions. Le texte soumis au vote des parlementaires ne retient pas un retraitement spécifique pour deux Régions qui aurait permis de tenir compte de leurs situations spécifiques et ne conserve pas la transparence de la contribution de la région Île-de-France au titre du FNGIR, en ne la faisant plus apparaître comme une dépense qui aurait également été indexée sur la dynamique annuelle de TVA. Ce nouveau système permet de gommer les écarts à la croissance moyenne de la ressource de TVA qui représente 89 % des ressources s'étant substituées à l'ancienne taxe professionnelle. Les régions ont également proposé la création d'un dispositif supplémentaire de solidarité au bénéfice de la Corse et des régions et collectivités d'Outre-Mer, compte tenu des spécificités liées à leur insularité ou à leur situation ultra-marine. Cette proposition prend la forme d'un fonds de solidarité inédit auxquels contribuent seules les régions de métropole. Ce fonds a été doté en 2022 d'un montant égal à 0,1 % de la fraction de TVA ex-CVAE, soit près de 10 M€. À compter de 2023, ce fonds montera en charge chaque année à hauteur de +1,5 % de la dynamique cumulée, en complément de la péréquation régionale. Il s'agit, là encore, d'un effort de solidarité conséquent, complémentaire de celui dû en tout premier lieu par l'État à l'endroit de ces collectivités.

Concernant les modalités de la contribution éventuelle des collectivités au redressement des finances publiques, la Cour estime que « L'interdépendance financière entre l'État et les collectivités locales est

telle aujourd'hui qu'un redressement durable des finances publiques dans leur ensemble passe par un nouveau pacte financier entre eux, fixant des engagements réciproques, respectueux de la libre administration des collectivités locales autant que de l'exigence d'une participation de toutes les administrations publiques à l'effort de retour à une trajectoire soutenable dans la durée ». Comme Régions de France a pu le rappeler à de nombreuses reprises, les collectivités territoriales ont su démontrer leur capacité à piloter en responsabilité leurs finances, à maîtriser leur dette et à prendre les dispositions nécessaires au rétablissement des grands équilibres. En effet, divers mécanismes permettent déjà de limiter le recours à l'emprunt et d'assurer une bonne capacité de désendettement des collectivités locales. Comme la Cour le rappelle, ces mécanismes d'encadrement de la gestion locale « constituent la garantie essentielle de la soutenabilité des finances publiques locales » telle que la règle d'or. Les collectivités, « contrairement à l'État, n'ont pas la possibilité de recourir à l'emprunt pour financer des dépenses de fonctionnement, ni pour rembourser leurs emprunts en cours, la charge correspondante devant être couverte par leur épargne brute ».

Enfin, Régions de France conteste l'appréciation de la Cour selon laquelle « pour favoriser le respect de cette règle, les normes de comptabilité locale ont parfois fait l'objet d'accommodements qui nuisent à la fiabilité des comptes locaux, comme la Cour l'a plusieurs fois souligné. En particulier, les collectivités comptabilisent les subventions d'équipement qu'elles versent à l'actif de leur bilan, comme s'il s'agissait d'un élément de leur patrimoine, alors que l'État comptabilise ces mêmes flux de subventions dans ses charges » et que « Tous ces traitements comptables dérogatoires, dont l'État a souvent été à l'origine, ont pour objectif d'éviter de peser sur les budgets de fonctionnement et de permettre le financement des subventions d'équipement par l'emprunt ». Les subventions d'équipement versées par les collectivités contribuent en effet directement au développement de leurs territoires : leur comptabilisation en investissement se justifie pleinement tout en assurant une bonne tenue des finances locales comme les différentes analyses au sein du présent projet de rapport le démontrent.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE

Chapitre 1^{er} : la décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver

Départements de France (DF) considère que les multiples réformes qui ont jalonné ces quarante dernières années sont largement responsables de « l'essoufflement de la décentralisation » (nouvelles cartes territoriales, nouveaux modes de scrutins, métropolisation et nouvelles répartitions de compétences).

Pour Départements de France, l'élément structurant de la première étape de la décentralisation a bien été la liberté de gestion des affaires locales résultant de la suppression de la tutelle.

Mais, comme le souligne le rapport, la logique des blocs de compétences se heurte au principe de réalité lié à la complexité de l'exercice des compétences confiées aux départements

Toute nouvelle modification de la répartition des compétences départementales devra tenir compte de la nécessité de préserver l'efficacité de l'action publique liée aux solidarités tant sociales que territoriales.

Par ailleurs, [...]DF partage les observations de la Cour relatives à l'échelon de proximité et de référence qu'a toujours été le département.

Cependant, DF souligne la nécessité de dépasser la question de la répartition des compétences entre les échelons pour lui préférer le principe de subsidiarité permettant de soutenir l'activité économique de proximité et les mobilités.

L'inadaptation de l'organisation déconcentrée de l'État par rapport à la décentralisation résulte d'un pilotage stratégique, mené en contradiction avec les objectifs même de celle-ci.

Ainsi, le retrait de l'ingénierie de l'État a été compensé par les départements qui ont préservé leur ingénierie départementale (80 agences environ) apportant ainsi leur soutien au bloc local.

DF partage le constat d'une insuffisante coordination et complémentarité des politiques menées par les différents échelons de collectivités au titre des compétences propres ou partagées.

À cet égard, les départements constituent la bonne échelle pour favoriser cette complémentarité qui améliorerait l'efficacité et la lisibilité des politiques publiques par le biais des chefs de fil des départements : inclusion numérique, logement social, gestion de la ressource en eau et des

réseaux, accessibilité aux services de proximité ou encore lutte contre les déserts médicaux pour ne citer que quelques exemples. Par ailleurs, il nous apparaît indispensable, pour sortir de cet enchevêtrement des compétences, de rendre le département, pilote des politiques médico-sociales, sociales et territoriales.

Il est urgent de clarifier les bons niveaux d'action pour agir mieux et plus efficacement, mais aussi d'organiser les compétences partagées pour pallier tout risque de concurrence entre échelons et améliorer leurs synergies. Les carences de la médecine scolaire sont criantes comme l'a rappelé la Cour en 2020 et le département est la bonne maille pour tenir le rôle de pilote dans ce domaine majeur de la prévention (la France compte 900 médecins pour 12 millions d'élèves). DF soutient la proposition de la Cour d'une relance progressive et organisée de la décentralisation.

DF partage l'observation de la Cour concernant la responsabilité de l'État dans l'atteinte contrariée des objectifs de la décentralisation et sur l'inflation normative.

Mais, il existe un facteur aggravant en matière de droit des collectivités territoriales qu'il faut souligner : l'insuffisante portée de la reconnaissance de la valeur constitutionnelle des principes de libre administration et de l'autonomie financière qui la rend possible.

Un réaménagement pragmatique de l'organisation territoriale décentralisée passe par un renforcement du rôle des chefs de file et DF ne peut qu'approuver la proposition de la Cour qui affirme que la théorie des blocs de compétences ne correspond plus à la réalité. DF approuve la proposition de la Cour de confier aux départements la plénitude de la compétence sociale, dans un souci de cohérence et d'efficience des politiques publiques. Il serait souhaitable que la notion de chef de file aille au-delà d'un simple pouvoir d'organisation. DF approuve les nouvelles possibilités de délégations de compétences qui en découleraient ainsi que l'application qui pourrait en être faite concernant les départements en matière d'aménagement du territoire, de solidarité territoriale, de mobilités ou de transition énergétique. En revanche, s'agissant des possibilités de différenciation, il convient de ne pas généraliser les expérimentations institutionnelles de fusion ou de création de collectivités à statut particulier afin de conserver cohérence et homogénéité dans notre organisation territoriale décentralisée.

Chapitre 2 : Les finances locales, 40 ans après les grandes lois de décentralisation

Si Départements de France ne conteste pas l'état des lieux réalisé par la Cour sur la base des données disponibles, nous regrettons que le scénario privilégié par la Cour soit le même que celui retenu par son précédent rapport relatif aux scénarios de financement des collectivités territoriales, vis-à-vis duquel Départements de France a déjà fait part de son total désaccord.

En effet, la Cour a dit avoir travaillé à une option de réforme qui recherche « un équilibre adapté entre les objectifs d'autonomie et de solidarité pour les régions, les départements et le bloc communal » mais qui a abouti en définitive à privilégier, en ce qui concerne les départements, un financement exclusivement assuré par de la fiscalité nationale partagée et des dotations.

Départements de France tient à rappeler que nous sommes fermement opposés à la perte de l'imposition sur le foncier bâti lors de la dernière réforme fiscale, non par principe, mais parce que la possibilité d'actionner ce levier fiscal a été salvatrice pour un certain nombre de Départements quand il a fallu faire face aux conséquences économiques et financières issues de la crise de 2008, sans pour autant faire appel à l'État. Qui plus est, le foncier bâti constitue une ressource stable et résiliente ou pour reprendre les termes de la Cour dans le présent rapport « des produits d'imposition peu volatiles et protecteurs des collectivités ». Pour autant, le choix a été fait par le Gouvernement d'en priver les départements. La Cour observe par ailleurs qu'une part importante de la fiscalité perçue par les collectivités est « sans relation avec une base territoriale ». Départements de France rappelle qu'il était, de la même manière, opposé à la suppression de la CVAE. Départements de France a toujours défendu la conservation d'un panier fiscal diversifié.

Désormais, et bien que le rapport présentement commenté n'en refasse pas mention, il pourrait être envisagé de transférer, via une répartition nationale, les DMTO aux communes. Comme cela a déjà été dit, le risque serait de mettre fin à un système consolidé de responsabilité et de solidarité qui n'a aucun équivalent dans les finances locales : dispositif ambitieux de péréquation horizontale, mise en réserve collective du CFL et possibilité d'épargner individuellement les surplus de DMTO constatés.

Départements de France souhaite attirer l'attention de la Cour sur les risques de déséquilibres considérables qu'un tel bouleversement engendrerait, particulièrement pour le monde rural. Le produit des DMTO serait alors concentré sur les aires urbaines creusant encore davantage le

fossé avec la France périphérique. Lutter contre cette pente naturelle reviendrait à dépenser une énergie sans commune mesure avec les gains espérés, là où le mécanisme est parfaitement maîtrisé par les Départements qui jouent un rôle péréquateur tant au niveau de leurs territoires respectifs qu'entre eux, dans la répartition de cette ressource.

Par ailleurs, Départements de France souhaite préciser s'agissant de la situation financière présumée favorable des Départements après la crise covid 19 relevée par la Cour, nonobstant certaines disparités individuelles, qu'elle tient incontestablement à la dynamique constatée des recettes, mais également aux importants efforts de gestion qui ont été conduits par nos collectivités depuis bien avant cette crise. Nous devons cependant faire face à une explosion des dépenses sociales qui met les départements dans une situation difficile.

Enfin, Départements de France ne peut que partager avec la Cour la nécessité de « rétablir la confiance entre les collectivités locales et l'État ». L'actuel Gouvernement s'y est engagé après avoir cependant pris un certain nombre de mesures sans concertation, voire même d'information, peu ou pas du tout compensées...

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

Je vous remercie de m'avoir adressé les chapitres « La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver » et « Les finances locales, 40 ans après les grandes lois de décentralisation » qui seront versés au rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes.

Intercommunalités de France partage une grande partie des constats qui y figurent et je souhaite saluer le travail approfondi des magistrats. Je les remercie en particulier d'avoir bien voulu tenir compte de certaines des observations que j'avais formulées sur la version initiale de ces chapitres.

Pour celui qui concerne les finances locales, je constate que l'analyse de la situation financières des collectivités proposée par la Cour est très globale. Les enjeux financiers tant en termes de dépenses de fonctionnement qu'en ce qui concerne le panier de ressources sont bien sûr très différents selon les niveaux de collectivités.

Intercommunalités de France partage les conclusions de la Cour concernant le décalage entre la volonté décentralisatrice des différents gouvernements dans la lignée des grandes lois de 1980 et la réalité des

moyens dont disposent les collectivités pour mettre réellement en œuvre les compétences qui leur sont confiées.

Le constat fait par les magistrats concernant le niveau relativement faible du poids de la dépense locale au regard de l'ensemble des dépenses publiques et du PIB comparativement à ce que font nos voisins européens en témoigne.

Du fait de l'importance de leurs compétences et de l'amplitude de leurs domaines d'intervention les collectivités du bloc local, communes et intercommunalités, assurent désormais une large part de la dépense publique.

La réponse aux enjeux liés à la transition écologique, à la nécessaire réindustrialisation du pays, aux besoins et aspirations nouvelles des ménages (vieillesse, évolutions des mobilités et des modes d'habitat, transformation des modes de vie...) passera nécessairement par les collectivités locales.

Intercommunalités de France partage à ce titre le constat d'un système de financement des collectivités aujourd'hui « à bout de souffle », instable, manquant de lisibilité et de prévisibilité, peu compréhensible tant pour les responsables locaux que pour les contribuables, avec des inégalités qui se creusent entre les territoires.

Hérité du passé, le système de financement des collectivités semble aujourd'hui mal armé pour faire face dans de bonnes conditions aux besoins d'investissement très conséquents des territoires. Le démembrement progressif de la fiscalité locale (perte de la TP, puis de la TH, actuellement de la CVAE), la dépendance accrue aux dotations de l'État, l'insuffisance des taxes affectées face à des enjeux pourtant majeurs comme la transition écologique, témoignent de l'urgence à refonder de façon ambitieuse le modèle de financement des collectivités.

Dans la réponse écrite faite aux magistrats, Intercommunalités de France insistait sur la nécessité de disposer d'un système de financement lisible pour l'ensemble des acteurs, permettant une approche pluriannuelle plus favorable à l'investissement, et associé à une fiscalité véritablement locale, c'est-à-dire en lien avec le développement des territoires. Ce système de financement rénové doit s'accompagner de dispositifs de péréquation pérennes et efficaces.

Concernant le chapitre relatif à la décentralisation, je souhaite souligner l'équilibre dont font montre les magistrats en traitant conjointement des processus de décentralisation et de déconcentration, à mon sens, indissociables. Intercommunalités de France partage

notamment l'analyse de la Cour selon laquelle le préfet se retrouve en « porte-à-faux » vis-à-vis des collectivités locales puisqu'il est censé représenter chacun des ministres (malgré son rattachement au ministère de l'Intérieur plutôt qu'au Premier ministre et malgré la réduction substantielle des effectifs de l'administration territoriale de l'État), tandis que des politiques publiques majeures, dans les domaines de la rénovation urbaine, de la santé, de l'habitat ou de l'environnement, sont portées par des agences et des services situés hors de son autorité. Assurément, la qualité et l'efficacité des relations entre l'État et les collectivités doivent s'appuyer sur une unicité de la parole de l'État territorial, incarnée par le binôme préfet de région – préfet de département.

Intercommunalités de France souscrit d'ailleurs aux constats de la Cour lorsqu'elle remarque que la logique de clarification des blocs de compétence, pour vertueuse qu'elle soit, achoppe en pratique sur la nécessaire complémentarité des interventions des différents niveaux de collectivités et de l'État pour la mise en œuvre des politiques publiques. Plutôt que de nouvelles modifications de la répartition des compétences entre niveaux de collectivités, il paraît plus judicieux de préciser au sein des différents domaines de politiques publiques le « qui peut faire quoi » et le « qui doit faire quoi » : écrire des normes, financer, être maître d'ouvrage, chef de file...

À cet égard, la notion d'autorité organisatrice (AO) peut s'avérer utile. Autorités qui ne sont pas nécessairement les seules à agir mais qui sont celles sans lesquelles rien n'est possible, les AO permettent de distinguer les rôles de coordination (chef de file) et de maître d'ouvrage. L'AO est dotée d'une capacité opérationnelle et est investie de responsabilités élargies pour territorialiser les politiques publiques. Elle dispose de moyens adaptés, financiers et réglementaires, pour mener ses missions à bien. Elle est systématiquement informée et consultée par les chefs de file pour les domaines qui la concernent. Intercommunalités de France propose d'ailleurs que les conférences territoriales d'action publique deviennent des conférences des AO, à caractère opérationnel. L'affirmation du rôle des AO, déjà effective dans les domaines des mobilités, des déchets et de l'habitat, paraît donc complémentaire du renforcement des chefs-de-file que propose la Cour.

Intercommunalités de France ne partage pas l'analyse des magistrats au sujet de la loi Engagement et proximité, qui a contribué à généraliser des pratiques de gouvernance intercommunale déjà largement répandues (conférence des maires, pacte de gouvernance). La logique de transfert de compétences « à la carte » introduite par la loi n'a pas prospéré dans la pratique. On est donc loin d'un mouvement de

« syndicalisation » des intercommunalités à fiscalité propre, qui ne correspond ni à leur logique d'action, ni à la volonté manifeste des élus du bloc communal.

Ces mêmes raisons nous invitent à quelques réserves sur l'appréciation que la Cour fait de l'intérêt communautaire. Il ne nous semble pas bienvenu de rigidifier ce mécanisme qui aujourd'hui fonctionne bien dans ses équilibres en laissant d'importantes marges de manœuvre pour s'accorder au niveau local sur les services et équipements à transférer ou à créer, sur la base d'un projet communautaire partagé. Le législateur a déjà prévu des garde-fous efficaces (impossibilité de scinder l'investissement et le fonctionnement, ou des obligations relevant du même service public).

De même le regard que la Cour porte sur les démarches de mutualisation ne nous paraît pas correspondre à la réalité du bloc local. Le projet de rapport titre « Des efforts de mutualisation insuffisantes » et relève la « timidité de l'usage que les collectivités territoriales et EPCI font des instruments de mutualisation ». Ces assertions nous apparaissent exagérées pour le bloc communal, faute par ailleurs d'être étayées. À l'échelle de ses moyens, Intercommunalités de France a réalisé une enquête sur les mutualisations entre communes et intercommunalités en 2021, dont il ressort que, sur 80 répondants, plus de 90 % des intercommunalités avaient mis en œuvre au moins un projet de mutualisation ; 58 % mutualisaient une partie de leurs services pour l'ensemble de leurs communes membres. L'usage des instruments de mutualisation est répandu, même s'il peut être inégal d'un territoire à l'autre.

À ce propos, la Cour avance l'hypothèse qu'il serait davantage fait recours à des organismes de coopération tels que les SIVU ou SIVOM, les syndicats mixtes, les groupements d'intérêt public (GIP), les SEM, SPL et SPLA, plutôt qu'à des dispositifs de mutualisation portés par les intercommunalités. Cette affirmation nous surprend dans la mesure où elle ne repose pas sur une étude ou un recensement référencé par la Cour et où les échanges au sein de notre association font état de réalités beaucoup plus nuancées, qui donnent à voir une bonne part de mutualisations organisées par les intercommunalités (instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme depuis le retrait quasi-généralisé des services de l'État, ingénierie à disposition des communes, prestations de services ponctuelles, appui aux marchés publics, etc.). Par ailleurs, l'économie mixte peut se révéler un véhicule intéressant notamment pour la transition écologique et énergétique.

Intercommunalités de France partage pleinement le constat dressé par la Cour du besoin de simplification et d'amélioration de la lisibilité des relations financières au sein du bloc local. En particulier, les règles aujourd'hui applicables à la modification des attributions de compensation sont source de grandes difficultés là où les montants en vigueur ne correspondent plus à la réalité des investissements et des coûts portés respectivement par l'intercommunalité et ses communes membres, ce qui est fortement préjudiciable dans la pratique.

Pour autant, davantage de prudence serait requise lorsqu'il est proposé de revoir en profondeur les équilibres internes au bloc local. Ainsi en va-t-il de la formule des communes-communautés qui conserve un caractère expérimental et n'a pas donné à voir toutes ses conséquences potentielles. De même, la promotion des communes nouvelles, si elle peut en pratique simplifier la gouvernance intercommunale, ne saurait être entièrement subordonnée à cette fin. La commune nouvelle doit avant tout traduire un projet politique communal.

Enfin, le scénario proposé par la Cour consistant à transférer au département les compétences et les ressources des intercommunalités lorsqu'elles ne disposent que d'une ingénierie limitée paraît hautement improbable. La Cour mentionne à juste titre l'absence de consensus sur cette proposition qui retirerait aux communes la maîtrise des projets et des services publics de proximité aujourd'hui portés à l'échelle intercommunale.

REPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION FRANCE URBAINE

Par courrier en date du 10 janvier, vous nous avez adressé deux chapitres du rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes.

Ces projets de chapitres appellent de notre part les observations exprimées dans le présent courrier.

Premier chapitre - la décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver

France urbaine tient en premier lieu à saluer et appuyer le constat suivant lequel « la décentralisation [des] compétences de la vie quotidienne a eu des conséquences positives sur la qualité du service rendu » aux habitants.

Cette décentralisation ne peut toutefois se résumer à la répartition des compétences entre collectivités et groupements du bloc local. En l'espèce, une plus grande efficacité de l'action publique peut être générée

par la confiance plus que par l'uniformisation « à la Française » des interventions. Nous partageons que « dans certains domaines, [l'État] peut se désengager et accroître ainsi l'efficacité globale de l'action publique », et attendons par exemple de l'État qu'il cesse d'interférer sur le champ transféré du logement et délègue les crédits « Ma Prime Rénov » pour le volet habitat, et les crédits « Réussite éducative du BOP 147 » au titre de la politique de la ville.

Mobilités et lutte contre la pollution atmosphérique, lutte contre l'artificialisation des sols, raréfaction de la ressource en eau, enjeux de souveraineté alimentaire, approche territoriale de l'emploi... La transition écologique et démographique impose de conduire une action ambitieuse à l'échelle des bassins de vie : les grandes intercommunalités et métropoles sont à ce titre en première ligne. France urbaine partage donc la crainte implicite de la Cour (qui gagnerait à être plus fermement formulée) d'une régulière remise en cause de la construction intercommunale. Alors que les lois RCT, MAPTAM et NOTRe ont poursuivi l'affirmation du fait intercommunal et métropolitain, de récentes évolutions législatives ont pu faire craindre que la « différenciation » ne devienne prétexte au « détricotage », à la demande supposée des communes.

Pour ces mêmes raisons, France urbaine souhaite nuancer l'affirmation selon laquelle « le développement de l'intercommunalité, la complexité des partages de compétences entre les catégories de collectivités territoriales, le foisonnement de techniques de gestion locale faisant intervenir sur de nombreux dossiers un nombre croissant d'acteurs, [aboutissent au] sentiment d'une dilution des responsabilités et d'un accroissement de la distance entre le citoyen-contribuable et le cadre d'exercice de la démocratie locale ». En effet :

- c'est d'abord la coordination d'interventions publiques légitimes et attendues qui est le principal défi devant nous. À ce titre, métropoles et grandes intercommunalités ont la responsabilité d'assumer un rôle d'ensamblage, y compris sur des champs qui ne relèvent pas strictement du CGCT : acceptabilité sociale de la transition écologique, santé, emploi et insertion... ;*

- la distance avec le citoyen-contribuable est avant tout liée à la suppression progressive du lien fiscal commune-habitant ;*

- enfin, pointer de manière implicite le « développement de l'intercommunalité » comme source de distanciation démocratique est possiblement contre-productif à l'heure où l'accélération du réchauffement climatique rend indispensable l'accélération intercommunale.*

C'est pourquoi, France urbaine reste particulièrement circonspecte face à des tentations de jardin à la Française largement démenties aujourd'hui par la réalité des interventions de chacun :

- en matière d'insertion et d'emploi, la Cour préconise de renforcer l'échelon régional. Or la proximité avec les habitants et le tissu économique place les grandes agglomérations et métropoles dans une position de responsabilité de fait : certaines métropoles gèrent par exemple le Fonds social européen, avec des taux de consommation supérieurs aux moyennes départementales ou nationales, ils animent des écosystèmes d'insertion et d'emploi que France Travail devrait d'ailleurs prendre en compte. En l'espèce, ce que la rationalisation théorique y perd, le citoyen y gagne ;

- en matière de développement économique, la Cour appelle à renforcer les capacités d'action économique des régions. Or les premières capacités restent dans les métropoles, ne serait-ce qu'en matière d'effectifs ou de budget ;

- en matière de mobilités, la Cour mentionne que le « rôle de chef de file [concept d'ailleurs largement battu en brèche par l'interdiction opportune de tutelle entre collectivités] des régions [soit] plus affirmé notamment aux abords des métropoles ». Les grandes agglomérations et métropoles sont AOM, elles sont concernées par les ZFE et depuis peu, peuvent constituer des AOM interterritoriales sous formes de pôles métropolitains.

Tous ces exemples invitent donc à placer la différenciation des modalités d'action au cœur de l'organisation territoriale. À ce titre, si l'expérience lyonnaise est un exemple et pas un modèle, elle permet toutefois d'objectiver un renforcement de la métropole solidaire ces dernières années, du transfert de certaines compétences départementales (loi NOTRe) à la signature de conventions métropolitaines dans le cadre de la stratégie pauvreté, et concrétise le principe même de différenciation.

La Cour pointe par ailleurs la faiblesse supposée des coopérations. Cette affirmation est à nuancer et à objectiver, car elle ignore un foisonnement de coopérations territoriales qui, si elles ne sont pas toujours formalisées par tel ou tel label national, n'en ont pas moins d'effets structurants. France urbaine n'a eu de cesse depuis sa création de soutenir la création de nouveaux outils de coopération, qu'ils soient organisationnels, contractuels ou financiers. Cela s'est notamment traduit par la création en 2010 des « pôles métropolitains ». Il en existe une trentaine aujourd'hui, pas uniquement autour de métropoles mais souvent autour d'un maillage de villes et d'agglomérations moyennes. Ils méritent toute l'attention des rapporteurs. Dans les suites du Pacte État-métropole

du 6 juillet 2016, France urbaine et l'ANCT avaient identifiés pas moins de 173 coopérations entre les 15 premières métropoles et les territoires voisins, preuve de la réalité de cette dynamique. Elles doivent faire l'objet d'une cartographie interactive en ligne administrée par l'ANCT.

Le destin d'une métropole est ainsi lié à son territoire, et c'est justement cette solidarité de fait qui appelle à renforcer l'Alliance des territoires et à en faire le prérequis de toute réflexion réellement décentralisatrice. L'affirmation suivant laquelle la Cour a « aussi pu constater les difficultés de mise en place des métropoles [...] et la faiblesse des effets d'entraînement attendus sur leurs territoires et leurs hinterlands » mériterait a minima d'être sourcée et explicitée, même si la Cour prend l'utile précaution de préciser que ce constat dépend de l'antériorité de l'histoire intercommunale. Aucune métropole française ne se développe au détriment de son territoire. Et si l'on peut trouver des territoires se développant mieux que leur métropole, l'inverse n'est en revanche jamais vrai.

Deuxième chapitre – les finances locales, un mode de financement à redéfinir

Grâce à une mise en perspective sur la « durée longue », ce projet de chapitre éclaire opportunément ce qui caractérise le profil financier des collectivités françaises :

- un poids de la dépense publique locale qui demeure en retrait par rapport aux autres pays européens (cf. graphique n° 4), conduisant à ce que la France demeure un pays moins décentralisé que ses voisins ;

- une constante maîtrise de l'endettement public local, conduisant la Cour, d'une part, à rappeler que « [...] alors que la dette des collectivités locales représentait environ un tiers de la dette publique en 1980 (...) elle n'en représente plus que 8,7 % en 2021 [...] », et lui permettant, d'autre part, d'exprimer que « [...] la maîtrise de la dette n'est plus l'enjeu principal des finances publiques locales » ; ce qui est, à notre sens, d'autant plus notable que les collectivités portent la majorité de l'investissement public.

Il dresse également un constat qui, 40 ans après les grandes lois de décentralisation, s'avère très insatisfaisant, à savoir :

- celui d'une régression de la responsabilisation locale : « Le principe d'autonomie financière, consacrée par la révision constitutionnelle de 2003, n'empêche pas la perception par les élus locaux d'une perte de maîtrise de leurs ressources » ;

- celui d'une immaturité qui perdure dans les relations avec l'État et les collectivités (cf. les développements du point C-4 a)- intitulé « Un dialogue insuffisant entre le Parlement, le Gouvernement et les collectivités territoriales »).

France urbaine rejoint également le diagnostic de la Cour selon lequel les produits fiscaux sont de moins en moins liés aux territoires et aux compétences exercées et que les « ressources des collectivités ont été progressivement déterritorialisées, des parts du produit fiscal national étant substituées aux recettes fiscales locales » (conclusion). La clarté du propos fait écho à l'analyse développée au B-1-, notamment : « En substituant des fractions de fiscalité nationale, sur lesquelles les collectivités ne disposent d'aucun pouvoir de taux, à des recettes de fiscalité locale, elles ont retiré des marges de manœuvre financières aux collectivités. Ce faisant, elles ont distendu le lien, pour les habitants comme pour les entreprises, entre contribution à la charge publique locale et service public rendu aux usagers ».

Aussi, France urbaine partage, d'une part, la nécessité de réinterroger l'architecture de ressources des collectivités en général et du bloc local en particulier, et, d'autre part, l'urgence d'une reconsidération de la gouvernance des relations financières entre l'État et les collectivités.

Dès lors, l'association confirme le propos selon lequel nombre des propositions du récent rapport de la Cour intitulé « Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution » rencontrent son adhésion. Il y a dans ces recommandations des axes de réforme qui rejoignent les propositions que France urbaine porte, telle que, par exemple, la nécessité de sortir du piège des compensations de la fiscalité « morte ».

Pour autant France urbaine estime que lorsque la Cour met en avant la nécessité d'affirmer la contribution des collectivités à une trajectoire soutenable des finances publiques, il aurait été pertinent qu'elle fonde son propos non pas uniquement sur le fait que « les règles européennes sont à considérer globalement au titre des finances de l'État, mais également de celles des organismes de sécurité sociale et de celles des collectivités territoriales », mais qu'elle se fasse également l'écho de la double finalité mise en avant par la Commission Européenne elle-même. À savoir, non seulement « assurer une réduction de la dette progressive et crédible » mais également « accroître l'investissement public en faveur de la transition énergétique » (pour reprendre les termes de la « Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2022 », en date du 23 mai dernier).

En effet, à notre sens, le débat sur l'association des collectivités à la trajectoire globale des finances publiques ne peut pas être déconnecté de la réflexion européenne sur l'indispensable accélération des investissements publics induits par la crise climatique.

Telles sont les observations que nous souhaitons porter à votre connaissance à la lecture de ces deux chapitres.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION VILLES DE FRANCE

Villes de France - qui rassemble les maires de villes de 10 000 habitants à 100 000 habitants, et leurs présidents d'intercommunalités - défend la place et le rôle des villes infra-métropolitaines, charnières entre les grandes métropoles et les espaces ruraux, qui bénéficient en particulier du programme « Action cœur de ville » qui a été renouvelé pour cette mandature. Je vous remercie d'avoir invité Villes de France à formuler ses remarques à propos du rapport public annuel 2023 consacré à la décentralisation.

Dans le premier chapitre consacré à l'analyse des évolutions juridiques entourant la décentralisation, la Cour des Comptes souligne que « la France est un pays moins décentralisé que ses voisins européens » et que « comparativement la France ne s'est pas dotée de l'organisation décentralisée proclamée par la révision constitutionnelle de 2003 » (plus faible part des dépenses locales et des compétences à l'étendue limitée). Cette perception « d'un nouvel élan à retrouver », à laquelle Villes de France adhère, témoigne d'améliorations à la fois structurelles et conjoncturelles, qui peuvent et doivent être apportées au fonctionnement de nos collectivités locales, et cela dans l'intérêt de la démocratie locale.

En effet, l'ambition du législateur de 1982 de spécialiser la gestion des compétences par niveau de collectivités et blocs de compétences (pour les départements et par la suite pour les régions) a été contrecarrée par l'exercice de la clause de compétence générale, qui a démultipliée les échelons et les niveaux d'exercice de l'action publique (politique du logement, de l'habitat et développement économique figurent parmi les exemples que vous citez). La spécialisation réengagée depuis 2008, puis les efforts de rationalisation des périmètres depuis 2014 pour les départements et les régions, la diminution du nombre de collectivités (EPCI, régions, et communes nouvelles), et le maintien de la clause de compétence générale au niveau du bloc local, sont allés dans le bon sens. Aujourd'hui, les demandes de collectivités visant à bénéficier de nouvelles

délégations de compétences, ou à exercer celles-ci de manière différenciée, restent relativement minoritaires.

En ce qui concerne le rôle et de la place des services déconcentrés de l'État, dont la Cour reconnaît une « gestion mal maîtrisée de la réduction des moyens » et « peu cohérente avec les effets de la décentralisation » sur la période passée, les élus des Villes de France restent effectivement attachés à l'idée de garder une proximité avec les services territoriaux de l'État. La crise sanitaire a d'ailleurs révélé l'importance du binôme maire- services du préfet dans la gestion de celle-ci. Une administration territoriale trop distante contrevient non seulement au principe de subsidiarité, mais est également source d'incompréhensions tant pour les usagers que pour les collectivités locales. Il ne s'agit pas forcément de garder une proximité avec les services, mais de conserver dans la pratique, une relation de proximité avec leurs décideurs (préfets, sous-préfets, magistrats financiers). Les élus locaux souhaitent ainsi conserver une proximité avec cet interlocuteur privilégié, capable d'engager l'État dans son entier, par exemple apte à engager les subventions d'équipement de l'État à l'échelon départemental.

En termes d'organisation des services publics locaux, l'enjeu pour les Villes de France reste d'améliorer l'ingénierie communale dans la conduite et la gestion d'investissements d'envergures comme ceux liés à la transition énergétique, et de garder un appui et un conseil par les services de l'État : la question des moyens humains, financiers, techniques et opérationnels dont disposent les villes moyennes pour mener leurs projets est toujours au cœur des préoccupations des élus de notre réseau. Cette préoccupation doit être prise en compte à plus forte raison dans des politiques locales qui concernent l'énergie ou le climat. À la différence des Métropoles et des plus grandes collectivités, les villes moyennes et leurs intercommunalités ne disposent pas toujours de l'offre d'assistance technique, avec des établissements publics locaux, des agences d'urbanisme et des opérateurs publics et privés bien identifiés par les services techniques.

S'agissant du principe de libre administration et des garanties apportées par le niveau des ressources propres que vous abordez dans le second chapitre, nous estimons que ce principe a été sérieusement malmené ces dernières années, et que nous ne disposons en réalité plus que d'une autonomie de gestion pour exercer des compétences générales au niveau du bloc communal. Les réformes fiscales et financières intervenues depuis une quinzaine années, ont comme vous l'indiquez conduit à réduire considérablement l'autonomie fiscale des collectivités (disparition progressive des impôts directs locaux liés aux compétences exercées, avec un pouvoir de taux comme la TP, la TH), et à réduire parfois même notre

autonomie financière, avec la remise en cause possible de dotations et de compensations fiscales dans les lois de finances successives.

Villes de France estime par ailleurs, que les transferts de charges de l'État à destination des collectivités locales, sont de moins en moins bien compensés, et de plus en plus réguliers (passeports biométriques, missions de police, fonctionnement des centres de vaccination...), ce qui aboutit dans les faits à dénaturer la libre administration des collectivités locales. Chaque transfert de compétences doit normalement être évalué et compensé, selon le triptyque « compétences – ressources – moyens ».

Quelle que soit la tendance affectant l'évolution des ressources des collectivités du bloc local pour cette mandature (question devenue centrale avec la reprise soutenue de l'inflation), il est indispensable de garder un lien entre les ressources fiscales perçues sur un territoire, et les compétences exercées (fiscalité environnementale et économique pour les EPCI, fiscalité foncière, recettes domaniales pour les communes), et d'assurer surtout une prévisibilité de nos ressources, à travers une loi de finances spécifique, ou bien à défaut un pacte ou contrat pluriannuel que vous appelez aussi de vos vœux.

S'agissant de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques, les élus de Villes de France entendent la volonté des pouvoirs publics de limiter l'évolution de la dépense et de réduire l'importance de la dette publique dans sa globalité. À la vue du contexte actuel particulièrement contraignant pour les budgets municipaux, le rythme de réduction des dépenses réelles de fonctionnement qui était envisagé un temps dans le PLF pour 2023, apparaissait non seulement exagéré mais aussi pénalisant pour le fonctionnement de nos services publics locaux.

Enfin, s'agissant des relations financières au sein du bloc communal, Villes de France estime prioritaire de régler les difficultés rencontrées par les « villes-centres » au sein de leur EPCI. La correction des charges de centralité doit être apportée par le biais des concours financiers de l'État (DGF) et corrigée via une politique de redistribution nationale plus ambitieuse. Les dispositifs locaux de péréquation doivent quant à eux être refondus pour plus de lisibilité (Fonds de concours, DSC, et FPIC).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION PETITES VILLES DE FRANCE

L'APVF confirme son attachement et son intérêt aux travaux de la Cour des comptes et se félicite du choix de la décentralisation et des finances locales comme thèmes de travail du rapport public annuel 2023.

Ces deux chapitres auraient néanmoins mérité d'être traités au sein d'un chapitre unique. En effet, pour l'APVF, ces sujets ne peuvent être appréhendés de manière hermétique et cloisonnée sauf à donner une vision incomplète de la décentralisation, ou à en vider la substance.

Au même titre que le principe de libre administration, le principe d'autonomie financière fait partie des grands principes de la décentralisation. Ils sont intimement liés dans la mesure où la libre administration impose des compétences mais également des moyens suffisants : des moyens humains, des moyens juridiques qui interdisent notamment que la liberté contractuelle des collectivités territoriales subisse « une contrainte excessive » et enfin, des moyens financiers qui « ne doivent pas être restreints au point d'entraver la libre administration » (décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991).

D'ailleurs, la Cour des comptes elle-même constate que, depuis 2010, et contrairement à la méthode qui prévalait jusque-là, l'approche retenue a presque exclusivement été centrée sur la question de la répartition des compétences, laissant parfois se créer un déséquilibre entre les prérogatives transférées et la capacité des collectivités territoriales concernées à les exercer. Les actes I et II avaient reposé, eux, sur un triptyque « compétences-ressources-moyens ».

L'APVF craint que cet écart croissant entre l'exercice des compétences et la capacité à agir des collectivités territoriales ne dénature le sens de la décentralisation et ne distorde la démocratie locale, avec tous les risques que cela peut comporter, et notamment le risque d'un véritable « blackout territorial », tant du côté des élus locaux, que des agents territoriaux et de la population.

Nous partageons le constat de la Cour selon lequel le couple « commune-département » a laissé place au couple « région-intercommunalité » alors même que les besoins de proximité avec les citoyens supposent au contraire de renforcer la commune.

Nous regrettons, comme la Cour, l'éloignement de l'État des territoires au point de nourrir un véritable sentiment d'abandon. La contrainte budgétaire l'a conduit à restreindre ses moyens et à rationaliser à l'extrême sa présence dans les territoires et il peine à jouer son rôle de garant de la cohésion territoriale.

L'APVF n'appelle pas « au grand soir de la décentralisation », mais invite l'ensemble des parties prenantes à réfléchir au sens que l'on souhaite lui donner. Car, aujourd'hui, au-delà des correctifs qu'il est encore et toujours possible d'apporter au fonctionnement de notre organisation territoriale, les élus locaux se sentent profondément

dépossédés de leurs moyens d'action et de leur capacité à réaliser l'intérêt général et à répondre aux besoins de leur population.

Un toilettage de la décentralisation, via de nouveaux transferts de compétences sans moyens de les exercer, n'est pas souhaitable. En revanche, l'APVF serait très favorable à la réouverture du chantier de la révision constitutionnelle qui avait été engagé en 2018.

Cette grande réforme devrait répondre à plusieurs enjeux :

Pour renforcer la responsabilité des maires, l'APVF propose une redéfinition du principe d'autonomie financière locale et des modalités de financement des transferts de compétence ;

Pour réduire les inégalités territoriales, l'APVF suggère de refondre la fiscalité locale et de repenser les mécanismes de péréquation.

D'ailleurs, si l'APVF partage un certain nombre de constats avec la Cour des comptes sur les finances locales (complexité des dotations etc.), elle aurait souhaité qu'elle se penche davantage sur l'autonomie financière, dont le terme n'apparaît que 12 fois seulement sur 42 pages. Il n'y aura pas de décentralisation sans autonomie financière.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

Vous avez bien voulu transmettre à l'AMF deux chapitres destinés à figurer dans le rapport public annuel 2023 que la Cour des comptes consacrera au bilan de quarante années de décentralisation. Nous vous en remercions vivement.

Vous trouverez ci-joint les observations de l'AMF dans le format souhaité de trois pages. Nous regrettons officiellement ce format sur un sujet qui est au cœur de l'objet de notre Association.

I) Concernant le chapitre intitulé « la décentralisation 40 ans : un élan à retrouver », plusieurs constats relevés par la Cour rejoignent ceux de l'AMF sur l'essoufflement du processus de décentralisation et une réorganisation territoriale des services de l'État peu cohérente avec les effets de la décentralisation.

Pour l'AMF, la décentralisation n'est pas une réforme technique mais un projet politique, une revitalisation de la démocratie, une certaine vision de la société et de l'équilibre des pouvoirs. Au-delà des textes, elle

doit véritablement rapprocher la décision publique des citoyens (compétences réelles, moyens et ressources adaptés) pour améliorer l'efficacité de la gestion locale.

Force est pourtant de reconnaître que les objectifs premiers se sont effacés au profit d'une vision comptable et standardisée de l'organisation territoriale avec comme buts la rationalisation des structures locales, des politiques publiques et des moyens, laquelle serait source d'économie budgétaire. Il est d'ailleurs frappant que la Cour persiste à prôner cette approche en pointant le nombre trop important de communes et une vision dépassée de l'intercommunalité. Sur ce point, l'AMF renvoie la Cour à la réponse qu'elle lui a adressée en septembre 2022 sur le fascicule 2 du rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements. La tendance à inverser le processus de décentralisation depuis 15 ans s'est traduite dans de nombreux domaines par une forme de recentralisation (explosion des normes, nationalisation de la taxe d'habitation, etc.). Parallèlement et paradoxalement, l'État continue de procéder à des transferts insidieux, ce fut le cas de la Gemapi, de la sécurité publique et plus récemment du traitement de l'érosion du littoral, sans réelle compensation.

L'AMF porte avec détermination le projet d'une nouvelle loi sur les libertés locales. Cette nouvelle étape de la décentralisation doit revitaliser le processus et lui donner plus d'ambition en s'appuyant sur le principe de subsidiarité inscrit dans la Constitution.

1 - Dans un premier temps, cette nouvelle voie peut être empruntée en utilisant les textes existants grâce à un changement des pratiques de l'État. Les communes et les intercommunalités n'ont pas besoin de complexification excessive pour gérer leurs responsabilités. Elles sont capables d'assumer des politiques publiques, non seulement celles qui leur sont confiées mais également celles pour lesquelles l'État n'a plus de moyens suffisants pour les exercer de manière satisfaisante. L'AMF propose de laisser aux communes et aux intercommunalités le soin d'écrire la norme locale pour l'exercice de leurs compétences afin de les adapter localement (exemples : urbanisme dans les territoires ruraux, déclinaison locale des ZFE, etc.). L'expérimentation est une voie mais elle ne peut pas être la seule. Un objectif d'encadrement de l'évolution des normes apparaît également nécessaire.

2 - La commune tient une place singulière dans notre histoire et nos institutions -espace de vie, de débats, d'échanges, de secours-, repère essentiel pour nos concitoyens ; elle doit être consacrée dans la Constitution comme cellule de base de notre démocratie. L'AMF porte l'objectif de renforcer les capacités d'action des communes et accompagner

notamment la création de communes nouvelles (issue de la libre volonté des élus en lien avec leur population). Il s'agit ainsi de défendre la vitalité locale et l'égalité des habitants quel que soit leur lieu de vie. Cependant des incitations supplémentaires sont nécessaires, car le dispositif financier est aujourd'hui très insatisfaisant. Il est donc urgent de protéger les communes nouvelles des pertes de dotations et de les accompagner par un réel soutien de l'État, sans pénaliser les autres collectivités.

3 - L'AMF ne partage pas les recommandations de la Cour sur la coopération intercommunale selon une approche rigide et tutélaire. La construction intercommunale est un acquis, sa valeur ajoutée est incontestable. Une nouvelle phase dans son évolution doit être engagée : réduire le cadre des compétences aux grands enjeux de développement, d'aménagement et de solidarité intercommunale (économie, mobilité, aménagement et grands projets structurants, habitat, environnement) ; généraliser le recours à la notion d'intérêt communautaire et introduire plus de souplesse dans les transferts de compétences ; remettre de la souplesse dans la délimitation des périmètres (les SDCI n'ont plus de raison d'être).

4 - Au titre de la différenciation territoriale, la Cour propose de supprimer un échelon en créant des métropoles-départements et de confier aux départements ruraux, faiblement peuplés, les compétences et les ressources des EPCI. De tels projets semblent assez peu réalistes dans le contexte actuel et l'on peut s'interroger sur l'efficacité d'une telle réforme qui amène à la création de structures mastodontes à l'échelle départementale. Permet-elle réellement une plus grande efficacité, une meilleure réactivité de l'action publique, génère-t-elle véritablement des économies d'échelle et une plus grande performance ? L'AMF ne pourra qu'être opposée à un tel schéma s'il revient à éloigner les lieux de décision pour les habitants et les entreprises ainsi qu'à écarter les communes et les maires de la gouvernance de compétences intercommunales. Ces deux hypothèses apparaissent à contre-courant des aspirations de nos concitoyens qui veulent des solutions efficaces et faciles d'accès en proximité.

5 - Une clarification de la partition des responsabilités avec l'État apparaît indispensable en matière de politique du logement ; elle doit s'effectuer selon le principe de subsidiarité. Ainsi, l'État doit fixer la stratégie nationale et confier aux collectivités la liberté de la décliner de manière opérationnelle. Il n'y a pas besoin de déclarer un chef de file mais de rationaliser la politique du logement et l'exercer au bon échelon opérationnel sur ses multiples aspects (lutte habitat indigne, attribution de logement sociaux, construction de logements sociaux, dispositifs de

défiscalisation, etc.). Il faut également laisser de la souplesse dans l'organisation des compétences au bloc local.

Plus précisément, l'AMF estime qu'il faut laisser aux communes et aux EPCI compétents en matière d'habitat la possibilité, lors de l'élaboration du PLH et en lien avec le préfet de département, d'ajuster la cartographie des zonages administratifs concernant les fiscalités incitatives (Denormandie, Pinel, logement locatif intermédiaire) et des plafonds de ressource des demandeurs de logement social. Elle considère qu'il conviendrait de transférer aux intercommunalités et aux communes, l'accompagnement financier à la rénovation et à la réhabilitation des logements et sortir de la logique de zonage pour laisser à toutes les communes la possibilité de mettre en place des dispositifs comme l'encadrement des loyers ou les opérations de revitalisation des territoires. Les maires doivent par ailleurs rester l'autorité d'attribution des logements locatifs sociaux. Il faut dans ce sens généraliser les avis conformes des maires pour les décisions de bailleurs concernant la cession de logements sociaux et intermédiaires, les conventions d'utilité sociale, les orientations des politiques d'attribution....

Dans leurs rapports avec les autres collectivités, la souplesse que peut offrir le dispositif de chef de file est intéressante en théorie pour mettre en œuvre la subsidiarité. L'AMF s'interroge toutefois sur l'étendue des attributions des chefs de file évoquées par la Cour au regard des principes de libre administration et de non tutelle d'une collectivité sur une autre. Les communes et les intercommunalités ne peuvent pas être placées comme des exécutantes de schémas régionaux ou départementaux décidés sans elles, mais doivent être des partenaires et des codécideurs. Dans ce cadre, l'AMF ne partage pas la suggestion de regrouper au niveau départemental ou régional la compétence de gestion des établissements scolaires.

6 - Enfin, la décentralisation va de pair avec la déconcentration. L'AMF constate, comme la Cour, le besoin d'État dans les territoires. Elle estime important de s'appuyer sur le travail maire-préfet et a soutenu la création d'instance de dialogue aux côtés du préfet-collectivités et services de l'État- en matière d'urbanisme et d'aménagement. Les pouvoirs et l'autorité des préfets de département mériteraient d'être renforcés sur les directions régionales mais aussi sur l'intégralité des services de l'État dans le département (santé, industrie, environnement, éducation). Enfin, l'accès aux services publics ne peut pas être intégralement compensé par des plateformes numériques. Il faut réinvestir les services de l'État territorial : renforcer le nombre des interlocuteurs des collectivités et accompagner leurs projets (sur le plan technique et financier).

II) Concernant le chapitre intitulé « les finances locales, un mode de financement à redéfinir ».

L'AMF déplore la confusion entre excédents et santé financière des collectivités locales. La Cour indique que les « (...) évolutions profondes n'ont pas dégradé la situation financière des collectivités territoriales, qui s'est, au contraire progressivement renforcée, y compris pendant et après les différentes crises subies par notre pays (...) ». L'importance des excédents n'est pas forcément révélatrice d'une « situation très favorable » mais plutôt d'une situation financière équilibrée. En réalité, le niveau d'épargne a été renforcé pour faire face aux crises (et non l'inverse) d'une part, et à la réduction continue des marges de manœuvre, d'autre part. Avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales à hauteur de 23 Md€, le pouvoir de taux n'a été conservé que sur 15 Md€ avec le transfert de la taxe foncière sur les propriétés bâties du département. Ainsi, la différence, 8 Md€ environ, est pilotée par l'État sous forme d'une compensation par prélèvement sur les recettes de la TVA. S'ajoute la suppression de 3,4 Md€ d'impôts économiques compensés par un prélèvement sur recettes du budget de l'État.

En excluant du calcul la CVAE sur laquelle il n'y a pas de pouvoir de taux, les ordonnateurs locaux ont ainsi perdu leur pouvoir de délibérer sur 11,4 Md€ de recettes locales, soit plus de 15 % du produit des impôts et taxes locales. La réduction du levier fiscal change le modèle économique de construction des budgets puisque les ordonnateurs locaux ne peuvent plus déterminer l'évolution d'une part importante des ressources locales pour financer les besoins locaux.

Reste la possibilité d'arbitrer sur le niveau de l'épargne. La réduction progressive du levier fiscal et des marges de manœuvre implique une attention renforcée du niveau d'épargne. L'épargne est devenue le principal levier en lieu et place du levier fiscal. Le niveau d'épargne a ainsi tendance à augmenter plus vite que l'investissement depuis 2014. Et même si l'investissement diminue, l'épargne continue d'augmenter. Par exemple, pendant toute la période de baisse des dotations, le bloc communal a dégagé des excédents et le niveau d'épargne est resté élevé, à environ 15 % des recettes de fonctionnement. Toutefois, cette période s'est aussi soldée par l'effondrement inédit des investissements (-16 Md€ pour le bloc communal).

Pour l'AMF, l'analyse de la situation financière des budgets du bloc communal ne peut donc se résumer à la constatation d'excédents mais doit aussi porter sur l'évolution de l'offre de services à la population et de l'investissement. En toute hypothèse, il ne saurait être fait grief aux collectivités d'avoir su affronter les difficultés en préservant l'équilibre des comptes.

L'AMF conteste l'analyse de la Cour sur le déséquilibre entre les collectivités et l'État central qui conduirait à ponctionner les unes pour donner aux autres « [...] La règle d'équilibre budgétaire et les réformes

favorables aux collectivités que le législateur a votées ont permis de préserver les finances des collectivités territoriales alors que l'État, directement exposé aux crises, porte aujourd'hui une part essentielle de la dette publique ». L'AMF rappelle que les collectivités locales ont déjà été ponctionnées pour plus de 47 Md€ depuis 2014 au motif qu'elles devaient contribuer à un « redressement des comptes publics » :

<i>Total DGF perçue de 2008 à 2013 (a)</i>	<i>244,5 Md€</i>
<i>Total DGF perçue de 2014 à 2019 (b)</i>	<i>194,0 Md€</i>
<i>TVA pour les régions en remplacement de la DGF (c)</i>	<i>8,4 Md€</i>
<i>Perte de DGF entre les deux mandats = a-b-c</i>	<i>-42,1 Md€</i>
<i>Gel de la DGF= perte 1 Md€ par an en moyenne à rapport par l'inflation de 2018 à 2021</i>	<i>-4,0 Md€</i>
<i>Gel de la DGF en 2022</i>	<i>-1,4 Md€</i>
<i>Ponction totale</i>	<i>-47,6 Md€</i>

Si l'on ajoute les pertes induites par l'écart à l'inflation pendant les quatre années de baisse des dotations de 2014 à 2017, ainsi que l'écart à l'inflation en 2023, la perte approche les 50 Md€. Les comptes de l'État n'ont pas fait apparaître pour autant une réduction de son déficit, celui de 2019, juste avant la crise sanitaire, restant au même niveau qu'en 2014 (3,5 % du PIB). Les collectivités locales ne devraient pas être ponctionnées pour financer les dépenses d'un État qui s'endette pour son fonctionnement et ne se réforme pas pour retrouver l'équilibre budgétaire et endiguer la spirale de sa dette. Suivre cette approche reviendrait même à entretenir le laxisme budgétaire de l'État en lui donnant les moyens de continuer sur sa trajectoire de dépenses sans avoir à améliorer son fonctionnement, au détriment des collectivités qui fournissent des services publics essentiels et constituent le dernier lien de proximité avec les habitants. En outre, la méthode pourrait aussi, à terme, propager le déficit à l'ensemble des acteurs publics.

Si l'AMF souscrit aussi au constat de la Cour sur la nécessité de « redéfinir le mode de financement des collectivités locales au regard de leurs compétences », la redéfinition de la gouvernance des finances publiques et du modèle de financement des collectivités locales est cependant un choix de société dont il appartient aux élus, et non au pouvoir judiciaire, d'en définir les contours et le contenu. Dans ce cadre, l'AMF porte la proposition des élus du bloc communal d'un pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales pour garantir la stabilité, la visibilité et la prévisibilité pluriannuelles du système de financement local,

indispensable à la mise en œuvre des politiques publiques locales. Par ailleurs, la multiplication des normes n'est pas identifiée dans les évolutions de la dépense publique. La gouvernance des finances publiques pourra s'intéresser à l'impact de la multiplication des normes sur l'augmentation des dépenses publiques et fixer des objectifs de plafonds de coût des normes. L'AMF propose avec le CFL et le CNEN que leurs avis soient transmis au Parlement et que soit établi un lien direct entre le CFL, le CNEN, l'Assemblée nationale et le Sénat.

L'AMF porte aussi la proposition d'une réforme fiscale d'ensemble reflétant l'autonomie de gestion des collectivités locales. La décentralisation passe nécessairement par l'autonomie financière et fiscale des collectivités, la responsabilité fiscale des décideurs locaux et leur capacité à lever l'impôt. Il ne peut y avoir de réelle décentralisation sans responsabilité politique locale. Il est indispensable de restaurer l'autonomie fiscale et financière des collectivités, mise à mal par les restrictions drastiques des ressources locales et par les réformes fiscales et financières de ces dernières années. L'AMF propose qu'à chaque strate de collectivité corresponde un impôt, le panier fiscal devant reposer équitablement sur les entreprises et sur les ménages.

Enfin, la " fiscalité locale " tend à devenir un terme générique qui englobe non seulement le produit des impôts locaux mais également les compensations. Pour plus de sincérité, l'AMF propose une redéfinition des recettes propres en excluant les recettes pour lesquelles c'est la loi, et non pas le conseil municipal ou intercommunal, qui détermine le taux ou la part locale d'assiette.

Pivot des relations financières entre l'État et les collectivités locales, la DGF a été instituée par le législateur afin de répondre à l'obligation constitutionnelle de compensation des ressources supprimées. À l'inverse de la position de la Cour, le financement de la péréquation au sein de la DGF doit être rééquilibré en faveur de la péréquation verticale et passe donc nécessairement par une augmentation de l'enveloppe.

Enfin, l'AMF regrette que la Cour n'ait pas mesuré comptablement les bénéfices de la décentralisation.

La décentralisation est en effet un atout pour la croissance. La démocratie de proximité libère les initiatives et participe au développement du tissu économique local. Les communes et les intercommunalités ont ainsi été au premier rang pour faire émerger des dynamiques locales : le développement du tourisme, l'accompagnement des communes sur le développement du domaine skiable, la modernisation des stations balnéaires, etc.

Pour les entreprises, la décentralisation permet le développement des infrastructures, des voies de communication par exemple, la mise à disposition de foncier, mais aussi l'attractivité des territoires pour les salariés, permettant aux entreprises de fidéliser une main-d'œuvre qui dispose de services publics locaux leur facilitant l'accès au marché du travail (crèches, écoles, etc.).

La décentralisation est un frein aux coûts supplémentaires générés par les normes. La proximité des décideurs permet de raccourcir le circuit de la décision et de paramétrer au plus près le financement des dépenses en limitant les coûts supplémentaires générés par les normes.

Les organisations décentralisées favorisent enfin le maintien des équilibres financiers. Les collectivités financent en effet plus de 70 % de l'investissement public hors R & D avec 9 % de la dette publique et des prélèvements obligatoires à 6,7 % du PIB.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE DE TOULOUSE

Par votre courrier du 10 janvier 2023, vous avez bien voulu m'adresser des extraits du rapport public annuel 2023 que la Cour des comptes entend consacrer au bilan de la décentralisation.

Il s'avère, en effet, que Toulouse et la réalisation de la troisième ligne de métro sont citées comme révélatrices des difficultés de coordination des actions des collectivités territoriales et de l'incohérence de leurs périmètres d'intervention, conduisant à des investissements qui ne répondraient qu'imparfaitement aux besoins des habitants et des usagers.

J'ai noté que la rédaction du rapport a légèrement évolué au regard du rapport d'observations provisoire transmis le 2 novembre dernier, au travers de l'insertion d'une phrase selon laquelle « cette situation a cessé et que les acteurs publics locaux portent désormais ensemble les projets de mobilité ».

Pour autant, le constat posé par la Cour, qui m'avait fait réagir et avait motivé ma réponse du 30 novembre 2022 n'est pas fondamentalement remis en cause par ce simple ajout, pointant une situation passée.

Je ne peux donc que m'inscrire en faux contre une telle affirmation et réitérer les éléments avancés afin qu'ils figurent expressément dans le rapport public annuel 2023.

En premier lieu, la Cour revient sur un prétendu défaut de concertation avec la région. Il n'en est rien.

Le projet de troisième ligne de métro et la définition de son tracé ont été conçus, dès l'origine, en collaboration avec la région. La complémentarité recherchée avec le réseau TER a ainsi permis une amplification de l'effet du métro au-delà de son corridor. Cela se concrétise notamment par la création de cinq points de correspondance avec le réseau ferroviaire. Le couple train / métro participe à apporter une réponse opportune à l'échelle d'un bassin de mobilité élargi. La conception de la troisième ligne de métro s'inscrit pleinement dans le schéma d'organisation de l'intermodalité décrit dans le projet mobilité qui explicite le rôle des gares dites gares amont autour desquelles s'articulent une offre TER renforcée et une offre urbaine structurante.

À ce titre, la région contribue au financement du projet de métro - une première par rapport aux deux lignes existantes - à hauteur de 120 M€, au titre de l'aménagement des stations conçues en intermodalité avec le train.

Cette participation est la preuve de la bonne coordination, exemplaire, entre la région et nous pour ce projet. Le projet de 3^e ligne, en réunissant toutes les parties prenantes, de la Métropole à l'État en passant par le département, constitue donc une avancée très positive pour le climat très partenarial qui anime notre territoire, au même titre que le portage commun du nouveau parc des expositions.

De plus, cette coordination avec la région existe en matière tarifaire comme dans les réflexions prospectives.

Ainsi, d'une part, la région Occitanie et Tisséo ont mis en place, au fil du temps et en cohérence avec les projets :

- l'acceptation du titre urbain sur les trains du segment Toulouse Colomiers ;*
- la tarification dite Pastel + mise en œuvre en 2015 et favorisant l'usage combiné du train et des transports urbains ; cette tarification permet, avec un seul abonnement, d'accéder à l'ensemble des offres de transports ;*
- une billettique interopérable.*

D'autre part, pour anticiper les réponses aux enjeux de mobilité du territoire, l'État, la région Occitanie, le département de la Haute-Garonne, Toulouse Métropole et Tisséo conduisent, depuis plusieurs années, une démarche partenariale prospective, tous modes de transports confondus, en s'appuyant sur des modélisations aux horizons 2030 et 2040.

Il s'agit d'une méthode dont l'objectif est de construire une vision partagée des mobilités à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine. Les cinq partenaires travaillent conjointement pour rechercher des solutions de

mobilité articulant les différents modes de déplacements (vélo, transport en commun, train, route, covoiturage) afin d'accompagner les évolutions des modes de vie, les développements économique et urbain, ainsi que les nouvelles formes et pratiques de mobilité. Le cadre partenarial de cette démarche, animée par l'État, assure un réel échange autour des études menées, qui concourt à la cohérence d'ensemble et à la collégialité des décisions prises.

Un courrier commun au Premier ministre affirme d'ailleurs l'attachement des signataires à une vision partagée et co-construite de la mobilité de l'agglomération toulousaine.

De plus, dans la continuité du travail partenarial des études multimodales qui portait essentiellement sur la création d'infrastructures, le comité de pilotage réuni en janvier 2022 a souhaité enrichir les réflexions par un volet ayant trait aux services et à l'articulation des réseaux.

Un programme de travail est en cours d'élaboration pour explorer les sujets de tarification, mobilité intégrée, coordination et articulation des offres, cohérence urbanisme-transports. Il sera proposé à la validation d'un prochain comité de pilotage.

Ce travail de coordination respecte les domaines de compétence et d'intervention de chaque acteur, et, partant, de financement.

Ainsi, l'intérêt et la nécessité de cette coordination ne sauraient faire de doute.

C'est, au demeurant, le sens de l'avis émis par Toulouse Métropole sur le projet de SRADDET arrêté par la région en décembre 2019. Il y est notamment rappelé « l'importance qui s'attache à ce que le schéma offre, en articulation avec son plan de déplacement urbain métropolitain, des perspectives stratégiques régionales ambitieuses, particulièrement pour ce qui relève de l'offre ferroviaire. (...) » et le fait « que de la qualité des stratégies régionales de mobilité et de leur planification opérationnelle dépendent en majeure partie la réussite des objectifs de desserrement et de rééquilibrage territorial, ainsi que la mise en œuvre efficace des processus accompagnant la nécessaire transition écologique et énergétique ».

Dans ces conditions, la Cour continue de donner à voir, au travers de cet extrait, une image erronée de la réalité toulousaine. Se référer au rapport public de la Cour datant de 2019, qui avait survolé déjà le sujet de la troisième ligne de métro, n'est pas gage de crédibilité : nous avons déjà, à l'époque, pointé avec force les incohérences de l'analyse de la Cour.

Ainsi, il n'est pas responsable de se prononcer sur la perfection ou l'imperfection d'un projet de transport, en une ligne, alors que ce projet a

fait l'objet de milliers de pages d'études et de débats, pour parvenir à une situation consensuelle validée par une déclaration d'utilité publique.

En second lieu, l'objectif, prôné par la Cour, de rendre plus intelligible et plus efficiente l'action publique locale ne peut évidemment qu'être partagé. Il interroge, en revanche, sur sa résonance s'agissant de la rationalisation prônée de l'organisation territoriale, d'autant que l'extrait communiqué ne fait que l'évoquer sans le détailler.

La pratique démontre qu'à chaque politique publique servant les enjeux métropolitains peut correspondre une « bonne échelle » de mise en cohérence et de gouvernance territoriale. C'est vrai pour la gestion de l'eau, en liaison avec les bassins versants par exemple, c'est vrai aussi pour l'efficacité des politiques de mobilités, c'est encore vrai pour la mise en œuvre de stratégies alimentaires et agricoles.

Par ailleurs, la réflexion autour des périmètres des institutions doit intégrer la question de leur masse critique, des limites à leur extension et de leur fonctionnement, avec un risque de politiser les débats au sein des instances dirigeantes au détriment de la coopération. À ce titre, la réponse à l'émiettement des communes, au-delà de l'attachement que chaque habitant peut avoir avec sa mairie, constitue un préalable à lever avant tout mouvement.

L'enjeu est donc moins celui de la recherche du périmètre idéal de chaque institution que celui de la capacité des acteurs locaux à développer librement des « ententes » interterritoriales et des démarches opérationnelles communes.

Votre réflexion m'étonne d'autant plus que la Cour des comptes, en 2019, a su pointer l'inefficacité de la fusion des régions pour obtenir des économies et un service public plus performant. L'âge des grands remaniements territoriaux me semble être définitivement derrière nous. Alors que nous avons entamé les travaux d'un projet extrêmement ambitieux, pesant plusieurs milliards d'euros d'investissement, s'aventurer dans des réflexions de gouvernance me semble tout à la fois dangereux et peu responsable. Nos projets et nos concitoyens ont besoin de stabilité. Cette stabilité n'obère pas nos capacités à dialoguer, bien au contraire : elle crée les bonnes conditions pour une coopération sereine.

Seconde partie :

analyses sectorielles

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

1

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

PRÉSENTATION

Les collectivités territoriales concourent au développement de leur territoire en menant des politiques dans des domaines divers comme la formation, l'innovation, l'accès au numérique, les transports, le maintien de services en milieu rural, l'amélioration des infrastructures. Au sein de ce vaste champ d'action, les compétences des collectivités territoriales en matière de développement économique s'exercent au travers de mesures de soutien direct ou indirect aux entreprises.

Jusqu'en 2014, l'action des collectivités territoriales dans ce domaine se fondait sur la clause de compétence générale et leur intérêt à agir. L'action économique de la région s'exerçait ainsi dans le respect des compétences des départements et des entités du bloc communal (communes et établissements publics de coopération intercommunale - EPCI). La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM ») et la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») ont cherché à améliorer la cohérence de l'action économique des collectivités territoriales, à clarifier leurs compétences et à accroître la lisibilité de leurs interventions pour les entreprises.

La Cour a examiné l'atteinte de ces objectifs à partir d'échanges avec des collectivités, les associations d'élus, des représentants des entreprises et structures de développement, et en s'appuyant sur les données comptables et celles collectées par la Cour auprès des régions, le recensement annuel des aides aux entreprises et les contrôles des chambres régionales des comptes.

La Cour évalue à 8,5 Md€ le montant moyen des dépenses annuelles consacrées entre 2014 et 2020 par les collectivités territoriales au financement d'actions de développement économique. Ces financements sont destinés aux aides aux entreprises et à divers instruments mis en œuvre pour favoriser leur développement : aménagement et entretien de parcs d'activité, animation de réseaux d'entreprises, conseil et agences de développement, d'attractivité, de tourisme. Les dépenses de développement économique représentent en moyenne 11 % des dépenses totales des régions, 4 % de celles des communes et des EPCI et 2 % des dépenses des départements.

Le présent chapitre traite de la mise en œuvre de la nouvelle répartition des compétences de développement économique entre collectivités territoriales depuis 2016 et de l'évolution des dépenses d'action économique qui en résulte (I), du déploiement des outils de coordination des collectivités et du contrôle des aides aux bénéficiaires (II) et de la mesure des effets des aides aux entreprises (III).

I - Le chantier inachevé de la clarification des compétences

A - Une clarification à la portée limitée

Jusqu'en 2014, l'action économique des collectivités territoriales et de leurs groupements se fondait sur la clause de compétence générale et l'intérêt à agir de la collectivité concernée.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM ») avait confié aux régions un rôle de « *chef de file* »¹³⁶ des collectivités pour le développement économique, et clarifié les rôles au sein du bloc communal en réservant aux EPCI l'exercice de ces compétences pour ce bloc de

¹³⁶ La loi MAPTAM a organisé la fonction de « chef de file » prévue par l'article 72 de la Constitution dans les termes suivants : « *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* ». Cette fonction est toutefois exclusive de la possibilité d'exercer une tutelle sur les autres collectivités.

collectivités. S'appuyant sur trois rapports¹³⁷ qui préconisaient de renforcer la planification stratégique et la coordination de l'action des collectivités par la région afin d'« *améliorer la cohérence, clarifier les compétences et accroître la lisibilité des interventions pour les entreprises* », la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRé ») a modifié la répartition des compétences de développement économique. Cette réforme est intervenue peu de temps après la réduction du nombre de régions, passé de 22 à 13 en métropole à la suite de la loi du 16 janvier 2015.

La loi NOTRé a supprimé le rôle de chef de file des régions et leur a conféré une compétence exclusive pour la définition des aides aux entreprises, à l'exception des aides à l'immobilier d'entreprise. Ces aides comprennent le soutien à la création et à l'extension de l'activité des entreprises, aux organismes qui participent à la reprise ou à la création d'entreprises, aux entreprises en difficulté. La région est également chargée du recensement annuel des aides versées par les collectivités territoriales au titre de la politique européenne de concurrence (dites aides d'État). Elle assure la gestion des fonds européens de la politique de cohésion et assume la responsabilité financière en cas d'obligation de recouvrement d'une aide ou de pénalités dans le cadre de la gestion des fonds européens. Enfin, la région dispose des possibilités d'intervention les plus étendues parmi les collectivités territoriales pour le financement des entreprises par le biais de l'ingénierie financière ou de prises de participations dans des sociétés commerciales.

La loi NOTRé a confié la compétence pour les aides à l'immobilier d'entreprise au bloc communal et à la métropole de Lyon. L'ensemble des métropoles peuvent subventionner les organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprises, ainsi que, dans le cadre d'une convention avec la région, les communes et EPCI.

Elle a également autorisé les départements à intervenir dans le champ du développement économique, par délégation de l'octroi de tout ou partie des aides ou en cofinancement et sans pouvoir définir les aides en question. Le département a ainsi compétence pour octroyer des aides à l'immobilier d'entreprise par délégation des EPCI et des aides aux entreprises des filières agricoles, forestières et halieutiques dans le cadre de conventions avec la région et en complément de celle-ci.

¹³⁷ Rapport « Gallois », *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, novembre 2012, rapport « Queyranne », *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*, juin 2013, rapport « Raffarin-Krattinger », *Des territoires responsables pour une République efficace*, octobre 2013.

Comme les autres collectivités, le département a par ailleurs la faculté d'octroyer des aides à certaines entreprises de spectacles cinématographique après avis de la commune concernée. Il peut aussi, comme les autres collectivités territoriales, octroyer des aides à l'installation et au maintien de professionnels de santé dans les zones où l'offre de soins est insuffisante et des aides aux vétérinaires pour la protection de la santé publique et la permanence des soins aux animaux d'élevage. Enfin, le département peut, sur autorisation du préfet de département, octroyer des aides aux entreprises pour leur permettre de redémarrer leur activité à la suite d'une catastrophe naturelle.

Le département est également compétent pour contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande. Il peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des EPCI.

Enfin, s'agissant du tourisme, les compétences (hors aides aux entreprises) sont partagées entre la région, le département et le bloc communal. Cette compétence partagée ne permet pas au département d'accorder des aides à une entreprise, même indirectement. Cependant, toute action qui a des retombées économiques et commerciales n'est pas nécessairement qualifiée d'intervention économique, comme l'a noté le Conseil d'État en 2012¹³⁸. Un département peut soutenir des projets touristiques ou accorder des subventions à des associations n'exerçant pas une activité économique (exemples : comité départemental du tourisme, actions de promotion et de marketing territorial).

Un pan significatif de l'action économique des collectivités territoriales en matière d'attractivité, d'animation et d'accompagnement des entreprises échappe ainsi à l'objectif de spécialisation de leur action, alors que, pour le développement durable et le développement local, la région et le bloc communal sont respectivement chef de file des autres collectivités. Cette situation peut s'avérer source de confusion et de perte d'efficacité.

¹³⁸ Conseil d'État, décision n° 336463 du 4 mai 2012.

B - L'abandon de l'obligation de rationaliser les structures de développement économique

La suppression de la clause de compétence générale des départements par la loi NOTRe devait entraîner un transfert du financement des structures de développement économique (qui pour l'essentiel accompagnent des entreprises) des départements vers les régions et les EPCI.

Dans certaines régions, la réforme s'est traduite par l'intégration des agences départementales dans l'agence régionale de développement économique (Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Pays de la Loire). Dans d'autres, le cofinancement d'agences d'attractivité est assuré conjointement par des départements et des EPCI, comme dans l'Ariège, la Gironde, la Marne, le Var, le Vaucluse ou dans les métropoles de Nice, Aix-Marseille, Bordeaux. Lorsqu'il existait plusieurs agences régionales, celles-ci ont pu être fusionnées dans une agence régionale unique (Nouvelle-Aquitaine, Grand Est, Occitanie). La région Normandie¹³⁹ a fait le choix de maintenir deux agences, l'une consacrée au développement économique, l'autre à l'attractivité, tout comme la Bretagne, qui dispose d'une agence consacrée au développement économique et à l'innovation et d'une agence destinée à soutenir l'exportation. La CRC Bretagne observe que *« l'aide à l'innovation prend ainsi appui sur un réseau dense et complexe de structures spécialisées. Si l'ensemble contribue à un maillage territorial équitable, il résulte néanmoins d'une sédimentation historique et pas toujours optimale d'outils, peu lisible et porteuse de risques de concurrence entre dispositifs et entre territoires, et de surcoûts. Une rationalisation commence à se mettre en place dans un contexte budgétaire contraint, avec des réseaux (Act Food, association des 7 technopoles) et des coopérations ; elle doit être poursuivie pour renforcer la complémentarité des différents dispositifs »*¹⁴⁰.

¹³⁹ CRC Normandie, *Agence de développement pour la Normandie (ADN)*, rapport d'observations définitives, octobre 2020.

¹⁴⁰ CRC Bretagne, *Région Bretagne*, rapport d'observations définitives, juin 2019.

La loi NOTRe prévoyait que les départements qui détenaient des participations dans des sociétés d'économie mixte (SEM) chargées de missions de développement économique devaient céder au minimum les deux tiers de leurs parts avant le 31 décembre 2016. La réticence de certains départements a freiné la rationalisation de ces structures. Cette obligation a été supprimée par la loi en 2019¹⁴¹.

Pour les autres structures, l'intervention des départements a parfois été justifiée par une interprétation large de leur compétence de « solidarité territoriale ». La CRC Auvergne-Rhône-Alpes a ainsi relevé que l'objet social de l'association Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises (ARAE), issue de la fusion de deux agences régionales de développement économique (agence régionale de développement économique d'Auvergne, ARDE, et agence régionale du développement et de l'innovation, ARDI Rhône-Alpes) avait été élargi progressivement pour que les départements puissent intervenir au titre de la « solidarité territoriale », en s'appuyant sur des conventions entre la région et les départements. Or, comme l'a rappelé la CRC, *« l'intervention économique au titre de la solidarité territoriale est soumise à conditions cumulatives, et notamment la carence de l'initiative privée et le financement d'opérations d'investissement en faveur d'entreprises du secteur marchand »*¹⁴². Pour le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) 2022-2028, la région indique qu'elle s'appuiera sur des conventions avec les départements dont l'objet portera sur l'agriculture et le tourisme, le financement éventuel de l'agence régionale par les départements relevant de leur responsabilité.

Si une cinquantaine d'agences départementales ont été supprimées, une vingtaine ont été maintenues en faisant évoluer leur domaine d'intervention vers l'attractivité ou le tourisme, qui constitue un domaine de compétence partagée entre les collectivités territoriales. Ces constats plaident pour élargir la clarification des compétences au secteur du tourisme afin de rationaliser les structures de développement et leurs financements.

¹⁴¹ Loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales.

¹⁴² CRC Auvergne-Rhône-Alpes, *Région Auvergne-Rhône-Alpes*, rapport d'observations définitives, octobre 2019.

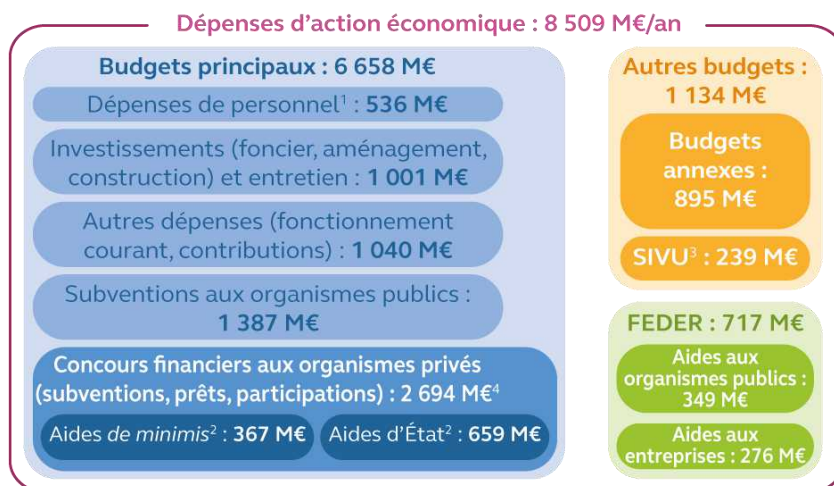
C - Une part minoritaire des dépenses consacrée aux aides aux entreprises

1 - Environ 8,5 Md€ de dépenses locales annuelles en faveur du développement économique

La Cour a évalué le montant des dépenses de développement économique des collectivités territoriales en recensant les dépenses fléchées vers cette politique publique et imputées sur les fonctions d'« action économique » et de « développement » de leurs budgets principaux et annexes. S'y ajoutent les dépenses programmées par les régions au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER) et qui contribuent à des actions similaires à celles financées sur leurs budgets.

Entre 2014 et 2020, les collectivités territoriales et les EPCI ont consacré en moyenne 8,5 Md€ par an au développement économique, dont 6,7 Md€ au titre de leur budget principal, 1,1 Md€ au titre des budgets annexes et des syndicats intercommunaux et 0,7 Md€ au titre du FEDER.

Schéma n° 1 : montant annuel moyen des dépenses de développement économique des collectivités territoriales (de 2014 à 2020, en M€)



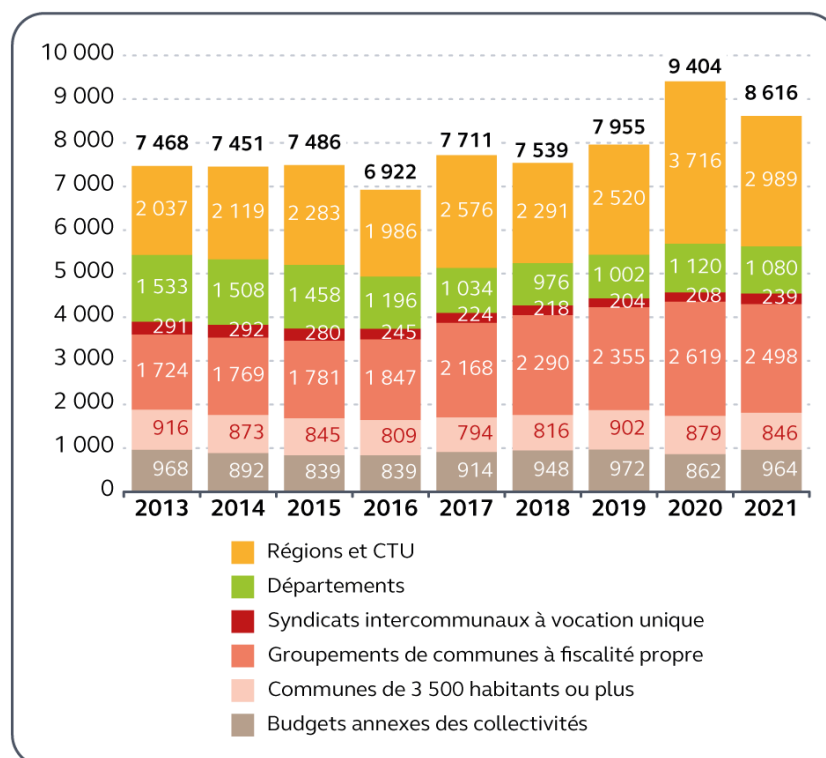
Source : Cour des comptes, données des comptes de gestion de collectivités de 2014 à 2020, DGCL, ANCT (montants de FEDER programmés 2014-2020). Notes : (1) hors dépenses de personnel des régions. (2) aides hors régions d'outre-mer. (3) SIVU : syndicats intercommunaux à vocation unique. (4) Au 30 juin 2022, 53 % des aides FEDER programmées (5 Md€) ont été versées, soit un montant de 2,7 Md€.

Ces données illustrent l'hétérogénéité des dépenses comptabilisées au titre de l'action économique des collectivités territoriales dans la nomenclature en vigueur (dépenses de personnel, investissements fonciers, fonctionnement courant et concours financiers versés à des organismes publics ou privés), sans pouvoir isoler précisément les aides aux entreprises.

2 - Des évolutions contrastées selon les niveaux de collectivités territoriales

Depuis 2013, le montant total des dépenses d'action économique des collectivités territoriales et des EPCI a légèrement augmenté, si l'on fait exception des années de crise de la covid (2020 et 2021), pendant lesquelles les dépenses ont été plus dynamiques. La part des régions et du bloc communal dans le total des dépenses a progressé, passant respectivement de 27 % et 39 % en 2013 à 37 % et 42 % en 2021. Sur la même période, le poids des dépenses des départements a diminué, passant de 20 % en 2013 à 12,7 % en 2021, comme le montre le graphique n° 1.

Graphique n° 1 : évolution des dépenses d'action économique des collectivités territoriales de 2013 à 2021 (M€)

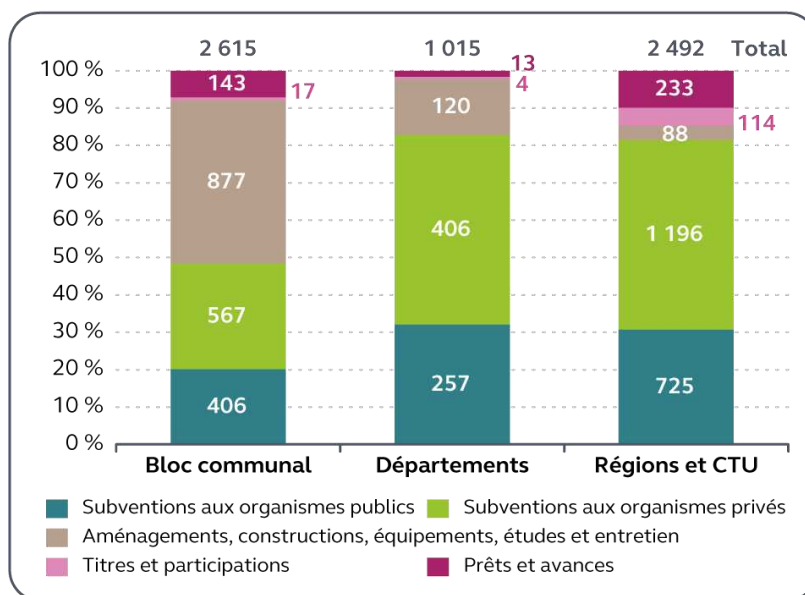


Source : Cour des comptes, d'après les données de la DGCL disponibles sur 2013-2021

Les dépenses annuelles des régions sont en hausse, après un repli lié en 2016 au cycle électoral et à l'impact administratif des fusions prévues par la loi NOTRe. Entre 2017 et 2019, les régions ont consacré en moyenne 2,5 Md€ par an à l'action économique, contre 2,1 Md€ entre 2013 et 2015. Ces dépenses ont fortement augmenté en 2020 (+ 1,2 Md€) pour accompagner les entreprises pendant la crise, et se sont maintenues en 2021 à un niveau supérieur de 18,6 % à celui de 2019. De même, les dépenses des EPCI ont crû, s'établissant à 2,5 Md€ en 2021 contre 1,7 Md€ en 2013.

En lien avec l'évolution des compétences, la concentration relative des dépenses d'action économique au niveau des régions et des EPCI reflète la spécialisation de leurs actions, qui s'est renforcée sur la période. Selon une enquête réalisée en 2022 par l'association des intercommunalités de France (AdCF), trois quarts des intercommunalités assurent l'aménagement et l'entretien de leurs parcs d'activité et mènent des actions d'animation des réseaux d'entreprises avec les réseaux consulaires, la région et les agences de développement. Le bloc communal consacre ainsi plus de 40 % de ses dépenses à des dépenses d'aménagement foncier, dont l'immobilier d'entreprises, pour un montant de 877 M€ par an, en cohérence avec ses compétences. À l'inverse, les régions ont consacré moins de 5 % de leurs dépenses à ces actions sur la période 2014-2020 (graphique n° 2).

Graphique n° 2 : dépenses d'action économique par strate de collectivités et par destination (moyenne 2014-2020, M€)



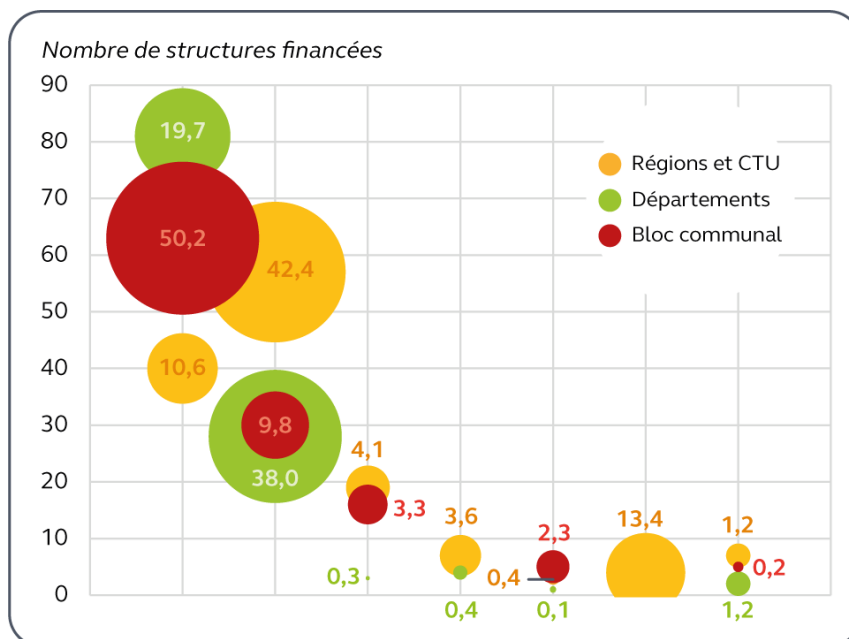
Source : Cour des comptes, d'après données des comptes de gestion. Hors dépenses de personnel et autres budgets. Lecture : les subventions aux organismes privés s'élèvent à 1 196 M€ par an et représentent 50 % des dépenses d'action économique des régions, en moyenne sur la période 2014-2020

Les dépenses annuelles moyennes des départements ont diminué de 30 % sur la période, passant de 1,5 Md€ en 2013 à 1,08 Md€ en 2021. Cependant, malgré la suppression de la clause de compétence générale, le niveau de leurs dépenses de développement économique demeure supérieur à 1 Md€ depuis 2019, dont une partie seulement est imputable à leurs compétences en matière de tourisme et dans certaines filières délimitées par la loi.

Au sein du bloc communal, le renforcement des actions de développement économique des EPCI ne s'est pas accompagné d'une diminution concomitante des dépenses des communes, ces dernières pouvant continuer à intervenir en faveur du commerce de proximité au nom de l'intérêt communautaire.

La clarification des compétences opérée par les lois de 2014 et 2015 a été partielle. La loi permet notamment aux quatre échelons de collectivités territoriales d'intervenir dans le secteur du tourisme, ce qui se traduit par un nombre élevé de structures financées à ce titre (cf. graphique n° 3).

Graphique n° 3 : subventions de fonctionnement aux structures intervenant dans le développement économique en 2019 (M€)



Source : Cour des comptes, données des comptes de gestion pour 2019. Lecture : en 2019, les régions et CTU ont versé 10,6 M€ à 40 structures de développement touristique

3 - Des aides aux entreprises minoritaires dans les dépenses

Le montant des concours financiers des collectivités territoriales et groupements de communes aux organismes privés est évalué à 2,694 Md€ par an en moyenne (schéma n° 1). La nomenclature comptable ne permettant pas d'isoler les aides aux entreprises au sein de ces concours financiers, la Cour s'est appuyée sur les données collectées auprès des régions dans le cadre de son enquête et sur le recensement annuel des aides d'État effectué par les régions en application de la réglementation européenne et transmis à la direction générale des collectivités locales (DGCL) pour en estimer le montant. La réglementation sur les aides d'État juge incompatibles les aides publiques avec le marché intérieur lorsqu'elles faussent ou menacent de fausser la concurrence et qu'elles affectent les échanges entre les États membres, sauf quand elles respectent l'encadrement européen. Cet encadrement, défini par grandes finalités (recherche, développement et innovation, compétitivité des

PME, développement régional, agriculture, etc.), vise à garantir que les aides sont justifiées par la nécessité de pallier des défaillances de marché, ainsi que leur caractère incitatif et proportionné. Un encadrement simplifié, dit « *de minimis* », s'applique pour les aides de montant limité¹⁴³.

En retenant les aides déclarées au titre des finalités recherche, développement et innovation, PME, celles à finalité régionale ou en faveur des entreprises en difficulté, de l'agriculture et de la pêche, la Cour évalue leur montant à 1 Md€ par an en moyenne sur la période 2014-2020, dont 0,4 Md€ au titre des aides *de minimis*. En ajoutant les aides financées par le FEDER, évaluées à 0,3 Md€ par an, le montant moyen annuel des aides aux entreprises s'élève à 1,3 Md€ sur la période 2014-2020. Il s'agit d'une évaluation minimale du fait des limites qui affectent ces informations (cf. *infra*, le point II.C.2) et de l'existence d'autres financements européens pour les actions régionales de développement économique, notamment une partie du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)¹⁴⁴.

Au sein des budgets principaux des collectivités territoriales, les aides aux entreprises ainsi calculées représentent 15,4 % des dépenses d'action économique sur la période 2014-2020 et se concentrent à l'échelon régional. Selon les bilans annuels transmis à la DGCL, les régions ont versé 4,1 Md€ au titre des aides d'État sur cette période, soit 87 % du montant total recensé pour les collectivités. En prenant en compte les données transmises à la Cour sur les aides *de minimis*, l'ensemble des aides versées aux entreprises représente 37 % des dépenses régionales de développement économique sur la période 2014-2020¹⁴⁵. Cette part varie selon les régions : elle atteint près de 52 % dans le Grand Est et en Nouvelle-Aquitaine, près de 45 % dans les Hauts-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 40,5 % en Île-de-France, 37 % dans la région Centre-Val de Loire, en Occitanie et en Normandie, 27,6 % en Auvergne-Rhône-Alpes et 25,1 % dans les Pays de la Loire. Pour certaines régions (Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Corse, Guadeloupe), les données concernant les aides *de minimis* fournies à la Cour sont lacunaires et ne permettent pas d'établir ce chiffre.

¹⁴³ Montant maximal cumulé sur trois ans de 200 000 € par entreprise, 20 000 € par entreprise agricole, 30 000 € par entreprise de pêche maritime. Ces montants ont été portés à 800 000 €, 290 000 € et 345 000 € de 2020 au 30 juin 2022 par la Commission européenne pour faciliter le soutien aux entreprises pendant la crise sanitaire.

¹⁴⁴ La France dispose d'une enveloppe de 11,4 Md€ au titre du FEADER et de 0,588 Md€ au titre du FEAMP pour la période 2014-2020.

¹⁴⁵ Ces chiffres proviennent des déclarations annuelles transmises par les régions à la DGCL et des données collectées par la Cour du montant total des dépenses régionales d'action économique issu des comptes de gestion, pour la période 2014 à 2020.

Cette variabilité traduit la diversité des choix régionaux d'outils d'action économique (accompagnement ou aides aux entreprises) et, pour les aides, des choix de politique industrielle et d'innovation. Elle reflète également les différences affectant les conditions initiales du développement économique des régions, comme la spécialisation historique des entreprises et le contexte territorial, qui sont des facteurs essentiels pour l'élaboration des schémas régionaux de développement économique.

II - Un pilotage des politiques et un contrôle des aides à renforcer

A - Des modalités de coordination souples

L'exposé des motifs de la loi NOTRe indique qu'« afin que les régions soient véritablement à même de remplir leurs missions et de soutenir le développement économique local, leur action doit pouvoir se déployer sur des territoires cohérents, tenant compte des mobilités de population entre bassins de vie et bassins économiques ». La loi NOTRe a mis en place deux outils pour structurer le partenariat entre collectivités, le SRDEII et les conventions ou délégations de compétences pour les aides aux entreprises.

1 - Les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)

Le SRDEII a succédé au schéma régional de développement économique (SRDE), prévu à titre expérimental en 2004 pour permettre la délégation de certaines aides de l'État aux régions. Il détermine les conditions d'intervention des collectivités territoriales en matière économique, les actions des collectivités devant être compatibles avec le SRDEII. Il est élaboré par la région et définit la feuille de route régionale pour cinq ans en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'appui à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises et d'attractivité du territoire. Il comporte un volet dédié à l'économie sociale et solidaire. Le soutien à l'internationalisation des entreprises et à l'attractivité du territoire sont des thématiques obligatoires et peuvent être élargies pour certaines régions à des volets touristiques et transfrontaliers. Les orientations du schéma doivent favoriser un développement économique innovant, durable et équilibré du territoire, ainsi que le maintien des activités économiques exercées en son sein.

La Cour a examiné les SRDEII adoptés pour la période 2017-2021. L'élaboration des schémas couvrant la période 2022-2028 n'était pas terminée au moment de l'enquête. Les régions doivent se concerter avec les métropoles et les EPCI en s'appuyant sur la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) qui regroupe, autour du président du conseil régional, les présidents des conseils départementaux, les représentants des communes et EPCI de la région et, le cas échéant, le préfet de région. Les régions ont organisé de nombreux échanges, réunions ou groupes de travail. Toutefois, pour la plupart des régions, associations d'élus et services de l'État rencontrés par la Cour, les débats en CTAP sont un exercice sans autre valeur que la validation formelle du SRDEII et n'ajoutent rien dans les régions où se pratiquait déjà cette concertation.

Le SRDEII doit être élaboré conjointement avec les métropoles, que la loi autorise à élaborer leur propre document d'orientations stratégiques, sans aller jusqu'à leur offrir la possibilité de définir leurs propres aides et en « *prenant en compte* » les orientations régionales. France Urbaine observe que la coordination avec les métropoles est dans la plupart des cas absente des SRDEII. Cependant, cette analyse n'est pas partagée par plusieurs régions.

La loi prévoit que le SRDEII définit des orientations sans préciser s'il s'agit de celles du conseil régional ou de l'ensemble des acteurs locaux concernés. Le SRDEII n'a pas de caractère prescriptif à l'égard des autres collectivités territoriales et décrit le plus souvent la stratégie de la région sans retracer celle des autres acteurs ni les modalités précises de coordination de leurs actions.

2 - Les conventions et délégations de compétences

L'AdCF et Régions de France ont signé en mai 2016 un accord-cadre prévoyant trois axes de coopération pour le développement économique : concertation sur les SRDEII, réorganisation des compétences (transferts aux intercommunalités de l'immobilier économique, évolution des agences de développement et des opérateurs assimilables, mise en cohérence régionale des régimes d'aides en lien avec l'évolution des missions de l'État déconcentré), dialogue privilégié des régions avec les intercommunalités pour la déclinaison des SRDEII *via* des conventions. Ces conventions servent à définir les marges de manœuvre et les aides aux entreprises que les collectivités territoriales peuvent abonder, les aides à l'immobilier d'entreprise auxquelles la région peut participer et les actions régionales de soutien aux zones d'activité, aux tiers-lieux, à l'économie de proximité (artisanat et commerce), à la revitalisation des centres-bourg, traduisant l'articulation entre développement local et développement des entreprises.

Les conventions entre régions, EPCI et départements pour le financement des aides aux entreprises se sont développées depuis 2016. Les régions métropolitaines ont conventionné avec près de la moitié des EPCI pour les aides aux entreprises. Cinq régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Île-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Grand Est) ont conventionné avec les métropoles ou les autres EPCI pour le financement d'organismes ayant pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprises. La région Bretagne a autorisé la totalité des 61 EPCI de son territoire à participer à ses dispositifs. Selon son président, « *cette prise de responsabilité renforcée aura permis à la région d'assurer par le conventionnement avec l'ensemble des EPCI une coordination renforcée des actions en matière de développement économique* »¹⁴⁶.

Le contenu des conventions se limite souvent à décliner les aides régionales par des conventions types précisant leur financement. Les régions Île-de-France, Hauts-de-France et Nouvelle-Aquitaine se distinguent en s'appuyant respectivement sur 24 bassins d'emplois, neuf « espaces de dialogue » (métropoles, pôles d'équilibre territorial et rural - PETR, départements) et 51 territoires, pour adapter leurs aides et le cofinancement de projets avec les EPCI. La crise a favorisé le développement de ces conventions. Sept régions ont établi des conventions avec la totalité des EPCI pour leur permettre d'intervenir en cofinçant des aides aux entreprises. Pendant la crise, la région Normandie, qui n'avait pas conventionné avec les EPCI, ces derniers ayant jusqu'à alors privilégié la coopération avec les départements, a signé des conventions avec eux afin de rapprocher la mise en œuvre des aides du tissu économique local. *A contrario*, la CRC Occitanie a relevé la participation irrégulière de la métropole de Toulouse à des fonds de soutien, sans convention avec la région¹⁴⁷. La métropole a instruit les demandes, octroyé et versé les aides aux bénéficiaires.

¹⁴⁶ CRC Bretagne, *Région Bretagne*, rapport d'observations définitives, juin 2019.

¹⁴⁷ CRC Occitanie. *Toulouse Métropole*, rapport d'observations définitives, décembre 2020.

Le cas particulier des aides à l'immobilier d'entreprise

Les EPCI exercent une compétence exclusive pour les aides à l'immobilier d'entreprise. Les régions affichent leur volonté d'intervenir en facilitant les projets communautaires ou en orientant l'action des EPCI *via* des financements fléchés sur des zones d'intérêt régional, en application du SRDEII. Au terme de l'enquête, trois cas de figure se dégagent. Sept régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre-Val de Loire, Normandie, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur) ont conventionné avec tous les EPCI pour participer au financement de ces aides. D'autres interviennent de manière ponctuelle (par exemple, la région Grand Est en 2021 en attribuant un financement en avance remboursable, en partenariat avec la ville de Romilly-sur-Seine, au projet immobilier de la société Sport Immobilier) ou conventionnent avec une partie des EPCI (Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire). Certaines régions interviennent aussi avec les départements *via* des SEM (Auvergne-Rhône-Alpes pour une SEM à Grenoble, Pays de la Loire).

La délégation de compétence des aides aux entreprises de la région aux EPCI¹⁴⁸ a été peu utilisée. La région Centre-Val de Loire a fait le choix de déléguer à 78 EPCI de son territoire l'octroi d'aides à des très petites entreprises (TPE), pour des montants compris entre 800 et 5 000 €. Les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur ont respectivement délégué l'octroi d'aides à 10 et 21 EPCI.

Neuf régions ont conventionné avec leurs départements pour leur permettre de participer aux aides accordées par la région en faveur d'organisations de producteurs des filières agricoles, forestières et halieutiques et de cofinancer les actions soutenues par des fonds européens.

Ces éléments mettent en évidence la souplesse du cadre de coordination mis en place par la loi NOTRé, mais aussi ses limites en cas d'absence de volonté de coopération. Alors que le développement économique va devoir prendre en compte les impacts fonciers de l'objectif de « zéro artificialisation nette », qui sera apprécié dans chaque région par un inventaire des disponibilités foncières au niveau des EPCI, le renforcement de cette coordination pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions économiques est essentiel au regard des enjeux de développement économique et de transition écologique et énergétique des prochains SRDEII.

¹⁴⁸ Article L. 1111-8 du CGCT.

3 - Les bonnes pratiques de gestion du FEDER

La loi MAPTAM a confié aux régions le rôle d'autorité de gestion du FEDER à partir de la période 2014-2020. Les crédits du FEDER ont apporté un complément significatif aux moyens financiers des régions. Parmi les 11 objectifs du FEDER, quatre relèvent directement du développement économique¹⁴⁹. Sur la période 2014-2020, le FEDER a augmenté d'au moins 25 % les ressources consacrées par les régions au développement économique (5 Md€ programmés) et, s'agissant des aides aux entreprises, 1,9 Md€ se sont ajoutés aux 3,5 Md€ d'aides d'État versés par les régions.

La programmation et la gestion du FEDER s'inscrivent dans une gouvernance structurée qui influence en retour le cadre stratégique des régions. Les actions régionales financées par le FEDER sont subordonnées à l'élaboration d'une « stratégie de spécialisation intelligente » (S3), à sa déclinaison dans des programmes opérationnels et à des évaluations (*ex ante*, *in itinere*, *ex post*) justifiant de la nécessité d'une action publique¹⁵⁰.

Articulation entre S3 et SRDEII

Presque toutes les régions ont fait le choix d'articuler le SRDEII et la « stratégie de spécialisation intelligente » (« S3 ») régionale. La région Bourgogne-Franche-Comté a construit son SRDEII en référence aux secteurs prioritaires de la « S3 » des régions Bourgogne et Franche-Comté. La « S3 » 2021-2027 s'inscrit dans le cadre des interventions définies dans le SRDEII et le schéma régional d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation (SRESRI). La région Provence-Alpes-Côte d'Azur a fait évoluer les cinq domaines de spécialisation de la S3 de 2014 vers les sept filières stratégiques identifiées dans le SRDEII. Enfin, pour les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France et Nouvelle-Aquitaine, le SRDEII en cours de finalisation constituera également la future stratégie S3.

Cette stratégie est négociée avec la Commission européenne, qui vérifie la cohérence des stratégies régionales en tenant compte de la situation économique des territoires. Sa mise en œuvre s'accompagne d'un dialogue régulier entre les régions et la Commission européenne et d'une

¹⁴⁹ Objectif thématique 1 : Recherche, développement, innovation ; 2 : Technologies de l'information et de la communication ; 3 : Compétitivité des petites et moyennes entreprises ; 4 : Transition vers une économie à faibles émissions de carbone.

¹⁵⁰ Articles 37 et 39 du règlement (UE) 1303/2013 du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au FEDER.

animation nationale par l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et Régions de France, s'appuyant sur des évaluations régulières et des indicateurs de suivi et de performance.

Le dialogue entre les collectivités territoriales et entre ces dernières et l'État apparaît moins structuré, comme le montre l'exemple du guide opérationnel, réalisé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2022 à la demande de l'ANCT et de Régions de France, avec les régions Grand Est, Provence-Alpes-Côte d'Azur et La Réunion, pour favoriser l'internationalisation et l'attractivité des régions françaises¹⁵¹. Ce guide comporte des outils d'autodiagnostic, des plans d'actions, des exemples d'indicateurs ou encore des objectifs « clef en main » pour les régions. La Cour a pu constater qu'à ce stade, ces outils n'ont pas été intégrés dans l'élaboration des prochains SRDEII ni fait l'objet d'une feuille de route partagée entre l'État, les collectivités et les établissements publics.

Le dialogue entre l'État, responsable de la « *conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi* »¹⁵², et les régions s'est concentré avant la crise de la covid sur la politique de l'innovation et la politique industrielle. Régions de France est membre depuis 2017 du Conseil national de l'industrie et, depuis 2018, du Conseil national de l'innovation, qui suit la mise en œuvre du programme des investissements d'avenir (PIA), intégré dans le programme France 2030. Le Conseil économique État-région, créé en 2019 pour engager « *une nouvelle étape de la décentralisation économique* » avec le ministre chargé de l'économie et les régions, s'est finalement peu réuni, le dialogue avec l'État se nouant au sein des deux instances précitées et dans le cadre de comités *ad hoc* nationaux et régionaux pendant la crise et pour le plan de relance.

Les régions ont développé des partenariats avec Bpifrance pour la politique de l'innovation, Business France pour l'attractivité et l'export, l'ANCT pour la mise en œuvre des fonds européens et le développement local et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) pour la transition énergétique et environnementale. L'État développe les contractualisations locales qui incluent des actions de développement économique : revitalisation des centres-villes avec l'appui de la Caisse des dépôts et consignations - CDC - (Banque des territoires) pour l'économie de proximité, développement industriel avec l'initiative Territoires d'Industrie déclinée à une échelle infrarégionale avec les EPCI.

¹⁵¹ OCDE, *L'internationalisation et l'attractivité des régions françaises et Guide opérationnel pour la mise en œuvre des recommandations pour l'internationalisation et l'attractivité des régions françaises*, 2022.

¹⁵² Article L. 2251-1 du CGCT.

Depuis la crise, l'État a massivement réinvesti le champ des aides aux entreprises par des mesures transversales (activité partielle, prêts garantis par l'État) et sectorielles (industrie, tourisme, commerce et artisanat). Certains dispositifs ont donné lieu à un financement et à une mise en œuvre conjoints avec les collectivités territoriales (abondement du fonds de solidarité par les régions¹⁵³). D'autres ont été mis en œuvre de façon plus ou moins coordonnée entre niveaux de collectivités territoriales et avec l'État.

Les travaux de l'OCDE ainsi que les entretiens conduits avec France Stratégie, l'ANCT et certaines associations d'élus soulignent l'intérêt de structurer davantage les relations partenariales entre les collectivités territoriales et l'État en s'inspirant des bonnes pratiques du FEDER et en s'appuyant sur l'animation nationale réalisée par l'ANCT et Régions de France. La Cour réitère sa recommandation de pérenniser les modalités de coordination entre l'État et les collectivités territoriales apparues les plus efficaces lors de la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir (PIA), du plan d'urgence et du plan de relance¹⁵⁴.

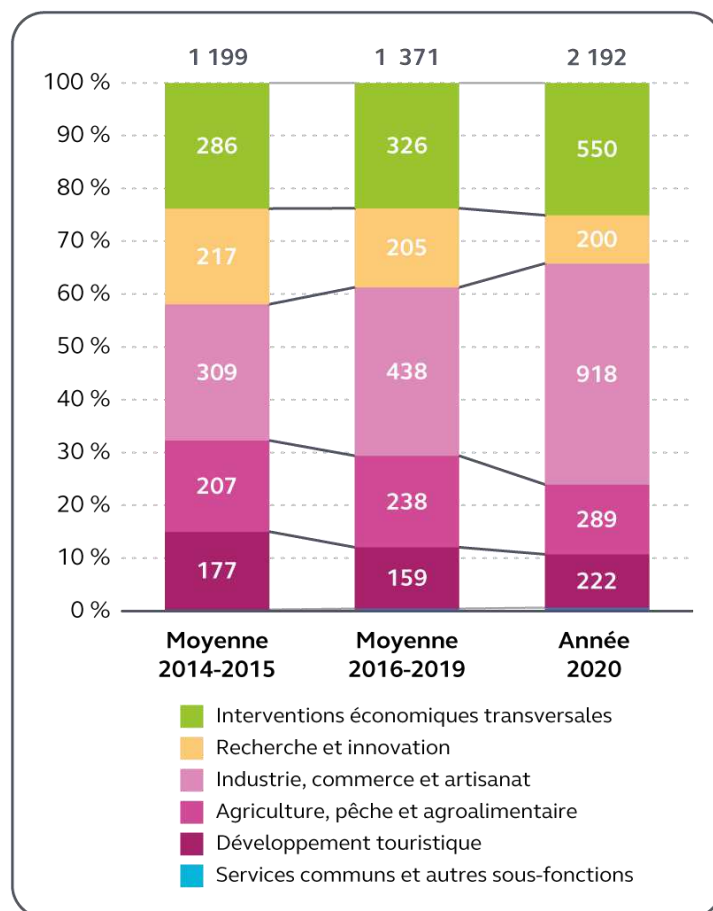
B - Des objectifs stables, des politiques d'intervention régionales différenciées selon les territoires

Les concours financiers des régions aux organismes privés financent des actions d'accompagnement et des aides aux entreprises qui poursuivent des objectifs à caractère transversal ou sectoriel. Entre 2014 et 2020, la part des dépenses consacrée aux actions transversales est restée stable (25 %), celle destinée à l'économie de proximité et à l'industrie a augmenté, alors que la part dédiée au tourisme s'est réduite après 2016. En période de crise (2020-2021), la part consacrée à la recherche et à l'innovation a diminué, au profit des autres actions sectorielles (graphique n° 4).

¹⁵³ Cour des Comptes, *Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable*, rapport public annuel, tome 1, février 2021.

¹⁵⁴ Cour des comptes, *Les aides publiques à l'innovation des entreprises. Des résultats encourageants, un dispositif à conforter*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, avril 2021.

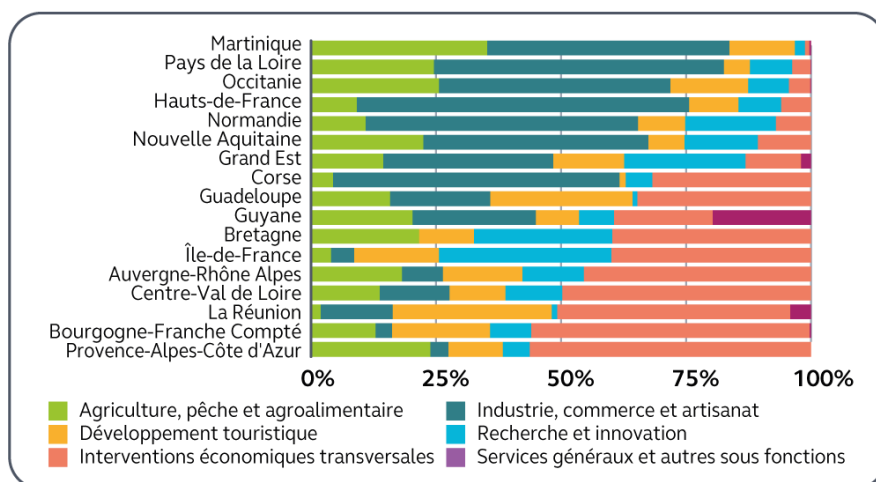
Graphique n° 4 : évolution de la répartition des concours financiers des régions par objectif entre 2014 et 2020 (M€)



Source : Cour des comptes, données des comptes de gestion. Lecture : en 2020, les dépenses des régions relatives au développement touristique s'élèvent à 222 M€ et représentent 10 % des subventions, prêts, avances et prises de participation aux organismes privés effectuées au titre de l'action économique

Cette évolution s'accompagne de différences régionales marquées. Les régions Martinique, Pays de la Loire, Occitanie, Hauts-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine et Grand Est consacrent plus de trois quarts de leurs dépenses à des actions sectorielles. Les régions Île-de-France, Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Centre-Val de Loire et Auvergne-Rhône-Alpes consacrent plus de 40 % de leurs concours financiers à des actions transversales, comme le montre le graphique n° 5.

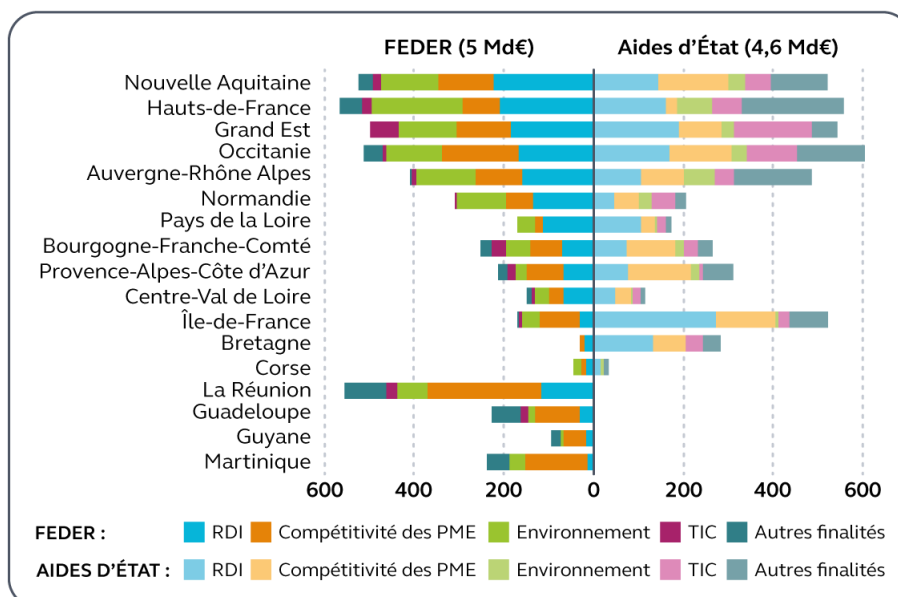
Graphique n° 5 : concours financiers régionaux par secteurs (%)



Source : Cour des comptes, données des comptes de gestion des régions

Ce constat d'une différenciation régionale des concours financiers vaut également pour les aides aux entreprises (graphique n° 6).

Graphique n° 6 : priorisation des aides sur fonds FEDER et sur fonds régionaux, hors de minimis, sur la période 2014 - 2020 (M€)



Source : Cour des comptes, données ANCT et DGCL. Pour le FEDER, données de programmation.

Note : le libellé « environnement » correspond à l'objectif « économie à faibles émissions de carbone (dont mobilités urbaines) » de la programmation FEDER 2014-2020

Les aides financées par le FEDER se caractérisent par un montant moyen plus élevé (370 000 €) que les aides d'État financées sur fonds régionaux (77 500 € pour les aides à la recherche-innovation et 30 900 € pour les aides aux PME). Certaines régions se distinguent par le financement sur leur budget d'aides de montants élevés, comme le montre l'analyse des informations publiées par la Commission européenne sur les aides dites « de montant élevé » attribuées dans l'Union européenne¹⁵⁵ : entre 2016 et le 31 mai 2022, les régions ont attribué pour 1,8 Md€ d'aides de montant élevé à 2 306 bénéficiaires, pour l'essentiel des entreprises (l'État attribuant 26,1 Md€ à 11 922 bénéficiaires). Ces aides sont consacrées à la recherche-développement et à l'innovation (410 M€), aux mesures de crise (330 M€), au développement des énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique (206 M€), aux aides à finalité régionale (205 M€) et au secteur culturel (115 M€).

¹⁵⁵ Aides d'un montant supérieur à 500 000 € par bénéficiaire avant le 1^{er} janvier 2020, aides d'un montant supérieur à 100 000 € par bénéficiaire depuis le 1^{er} janvier 2020.

Les régions Hauts-de France, Normandie et Nouvelle-Aquitaine ont notamment financé des projets de recherche et d'innovation industrielle dans le cadre de grands projets européens (projets importants d'intérêt européen commun - PIIEC). Les mêmes collectivités et les régions Auvergne-Rhône-Alpes, La Réunion, Grand Est, Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui contribuent pour plus de la moitié au total des aides de montant élevé, soutiennent ainsi des projets d'importance régionale ou nationale.

C - Un suivi et un contrôle des soutiens aux entreprises à améliorer

1 - Améliorer le contrôle des structures de développement et l'instruction des aides

Le contrôle par les collectivités territoriales des structures de développement est un élément stratégique du pilotage des dépenses, qui s'avère souvent partiel ou superficiel. Lorsque ces structures ont la forme de SEM, leur contrôle est limité car il repose le plus souvent sur la présence au capital et une représentation permanente de la collectivité au conseil d'administration. Le contrôle du fonctionnement courant ou de la santé financière réalisé dans la grande majorité des régions ne permet pas d'assurer un audit approfondi et régulier.

Certaines collectivités ont toutefois engagé des démarches d'amélioration, en s'appuyant sur les procédures de contrôle dite analogue applicables aux sociétés publiques locales (SPL). La métropole de Nantes a ainsi mis en place un contrôle au moyen de lettres de cadrage du budget, d'un comité de suivi opérationnel, d'un comité d'audit créé en 2021 et d'un comité d'orientation stratégique examinant les contrats, notamment ceux conclus avec la société publique locale (SPL) Nantes Métropole Aménagement (gestion des hôtels et pépinières d'entreprises nantaise)¹⁵⁶. Dans le même sens, la région Occitanie exerce un contrôle sur l'agence régionale AD'OCC, SPL issue du regroupement de six anciens satellites régionaux.

¹⁵⁶ CRC Pays de la Loire, *Nantes métropole*, rapport d'observations définitives, octobre 2020.

À l'inverse, le contrôle insuffisant de la métropole toulousaine sur ses structures partenaires a été relevé¹⁵⁷. Dans la région Grand Est, un dispositif de contrôle est en cours d'instauration sur la base d'un classement des risques. Cette démarche, lancée en 2021 et accompagnée par un cabinet extérieur, doit aboutir fin 2023.

Plusieurs exemples illustrent par ailleurs la nécessité de renforcer le contrôle du respect des critères d'éligibilité et d'attribution des aides afin de limiter les risques de fraude. À l'issue d'un contrôle portant sur la période 2012-2018, la CRC Pays de la Loire¹⁵⁸ a relevé un niveau d'instruction insuffisant, conduisant à l'attribution puis au versement de subventions sur la base de dossiers incomplets : sur 42 dossiers contrôlés par la CRC, seuls 2 % contenaient les éléments requis pour le suivi des aides versées. Depuis ce contrôle, la région indique avoir mis en place un nouveau cadre d'octroi et de suivi des aides.

La CRC de Guadeloupe relève que le fonds d'intervention régional de Guadeloupe (FIRG), qui devrait financer le capital-investissement, « *est nettement détourné de sa vocation au profit d'entreprises majoritairement en difficulté, ce qui nuit au tissu économique sain et à une concurrence équitable, en contradiction avec les objectifs de développement économique revendiqués et avec un usage rigoureux des fonds publics* »¹⁵⁹. À la suite de ce contrôle, la région Guadeloupe a indiqué qu'elle allait engager une procédure de cessation d'activité du FIRG dans sa forme actuelle.

La loi dite 3DS du 21 février 2022 a renforcé le contrôle des structures sous forme d'entreprises publiques locales (EPL) par les collectivités actionnaires. Le contenu du rapport que le représentant d'une collectivité doit soumettre à son organe délibérant a été précisé. L'accord préalable des collectivités en cas de participation directe de l'EPL au capital d'une société commerciale a été étendu à tous les types de sociétés, aux groupements d'intérêt économique et à certaines participations indirectes. Enfin, la loi a instauré la représentation obligatoire des EPL dans les organes de gouvernance de leurs filiales par des représentants des collectivités compétentes dans le domaine d'activité de la filiale, sauf disposition contraire des statuts.

¹⁵⁷ CRC Occitanie, *Toulouse Métropole*, rapport d'observations définitives, décembre 2020.

¹⁵⁸ CRC Pays de la Loire, *Région Pays de la Loire*, rapport d'observations définitives, juin 2019.

¹⁵⁹ CRC Guadeloupe, *Région Guadeloupe*, rapport d'observations définitives, octobre 2019.

2 - Renforcer le suivi des aides aux entreprises

Le suivi des dépenses d'action économique, en particulier des aides aux entreprises, est altéré par des défaillances à plusieurs niveaux.

La nomenclature comptable ne permet pas d'isoler les montants versés aux entreprises parmi les concours financiers aux personnes privées. Des difficultés persistent pour le calcul du montant des aides à l'immobilier d'entreprise ou en lien avec l'ingénierie financière. Lorsqu'elles souhaitent isoler les dépenses relatives aux aides à certains secteurs, les collectivités doivent retraiter les données ou prévoir des développements informatiques pour isoler ces dépenses au cours de l'exécution budgétaire. La nomenclature sectorielle agrège les secteurs de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, d'une part, et l'agriculture, la pêche et la forêt, d'autre part, ce qui ne permet pas un suivi fin des actions. Une évolution de la nomenclature comptable (M 57) devrait être engagée afin de permettre un meilleur suivi de sa politique par la collectivité et de faciliter le contrôle budgétaire et de légalité.

Le recensement annuel des aides des collectivités territoriales aux entreprises, effectué par les régions, présente également des limites. Les régions doivent recenser les aides des collectivités de leur territoire, mais elles ne disposent d'aucun levier contraignant pour celles qui s'abstiennent de répondre. Si la remontée des données relatives aux aides d'État à la DGCL s'est améliorée, le recensement national des aides *de minimis* a cessé depuis 2016 (cf. l'encadré ci-dessous). Le contrôle de légalité exercé par l'État présente par ailleurs des insuffisances : manque de formation des agents, perte de compétences associées à la diversification des instruments des collectivités (ingénierie financière), nomenclature imprécise du système d'information (logiciel @ctes), rendant la qualification des actes liés aux aides économiques approximative.

Le suivi des aides aux entreprises

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) impose aux régions d'établir un rapport annuel recensant les aides versées aux entreprises sur leur territoire durant l'année précédente et de le transmettre avant le 31 mai à la DGCL, qui les consolide et les transmet à la Commission européenne avant le 30 juin. Le montant des aides *de minimis*, pour lesquelles un recensement national n'est pas obligatoire, mais qui est essentiel pour évaluer les aides aux entreprises, n'est plus collecté depuis 2016.

Les régions éprouvent des difficultés à recenser les aides des autres collectivités. La région Grand Est indique dans son rapport 2019 un taux de réponse de 83 % des collectivités, « en forte hausse » mais qui ne permet pas de disposer de données exhaustives. En 2020, la région Pays de la Loire constate que 15 réponses lui sont parvenues sur 77 collectivités concernées, le taux de réponse ayant augmenté en 2022 (78 %). En Auvergne-Rhône-Alpes, 74 collectivités ont répondu sur 177 collectivités sollicitées. Dans certains cas, les données des cofinancements du FEDER sont lacunaires et les montants programmés sont déclarés au lieu des montants versés.

La DGCL fait état d'une amélioration de la situation, puisqu'entre 2016 et 2019 l'ensemble des régions métropolitaines ont fait parvenir aux préfets de région un rapport sur les aides versées sur leur territoire et, depuis cette même année, deux collectivités d'outre-mer, voire trois pour les années 2018 et 2021, la Corse faisant exception à ce constat. Des efforts sont également entrepris avec les régions pour fiabiliser les données collectées.

L'État est responsable *in fine* du rapport annuel transmis à la Commission européenne. La Cour invite la DGCL à corriger les insuffisances constatées, en lien avec les régions et la DGE.

III - Développer l'évaluation pour mesurer l'impact des aides sur les entreprises

A - Des dispositifs d'aide aux entreprises nombreux, pour des montants souvent limités

En 2007, la Cour dressait un constat critique sur les dispositifs d'aides aux entreprises mis en place localement, du fait de leur éclatement, du manque de coordination entre les acteurs locaux et de la prééminence de dépenses de guichet¹⁶⁰. Une large partie de ce constat reste d'actualité : l'observatoire des PME recensait 2 550 dispositifs en 2007. En 2022, CMA-France en dénombre 2 100, mis en œuvre aussi bien par l'État et ses opérateurs que par les collectivités territoriales.

Parmi ces 2 100 dispositifs de soutien aux entreprises, 1 640 émanent d'acteurs locaux (régions, EPCI, établissements publics) et

¹⁶⁰ Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, rapport public thématique, novembre 2007.

1 354 sont financés ou cofinancés par les régions. Quatre régions représentent plus de 40 % du total : Auvergne-Rhône-Alpes (145), Grand Est (136), Hauts-de-France (129) et Nouvelle-Aquitaine (155). Ce foisonnement traduit la volonté des régions de décliner leurs grands objectifs en diversifiant les outils (subventions, ingénierie financière), en les adaptant à la taille de l'entreprise, à son stade de développement (création, développement, reprise-transmission) et aux secteurs d'activité. Plusieurs dispositifs peuvent relever d'un même objectif. 31 dispositifs régionaux sont dédiés au financement du lancement des entreprises en Auvergne-Rhône-Alpes, 27 dans le Grand Est, 23 dans les Hauts-de-France, mais sept en Centre-Val de Loire et neuf en Bretagne. En Nouvelle-Aquitaine, neuf objectifs sont servis chacun par plus de 10 outils. Au total, 20 % des dispositifs régionaux soutiennent la création d'entreprise, 16 % la reprise-transmission, 16 % les investissements.

Dans le cadre de son enquête auprès des régions, la Cour a recensé 720 dispositifs d'aides aux entreprises dotés d'un budget en 2021, pour un montant total de 1,56 Md€. Près de 300 dispositifs ont un budget inférieur à 100 000 € pour un total de 14,2 M€. À l'inverse, 27 dispositifs (dont neuf en Île-de-France et six en Nouvelle-Aquitaine) sont dotés d'un budget annuel supérieur à 10 M€. Ils représentent 1,3 % des dispositifs et 23 % des dépenses entre 2015-2021. Cette dispersion peut refléter la diversité de l'offre aux entreprises mais aussi être source de complexité pour les porteurs de projets, freiner la diffusion des aides et nuire à leur efficacité économique. Les représentants des entreprises rencontrés par la Cour n'ont toutefois pas fait état de difficulté particulière, soulignant plutôt les problèmes liés à l'accès au foncier, à la prévisibilité de l'application des réglementations d'urbanisme ou environnementales et à la coordination des acteurs publics pour l'accompagnement des projets.

Aucune région n'a, à ce jour, mis en place un « parcours usager » fluide, regroupant les dispositifs de la région, des autres collectivités, de l'État, des réseaux consulaires, avec par exemple un référent unique sur la durée du parcours, ou encore un système d'information partagé. Plusieurs régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur) ont cependant développé des moteurs de recherche pour aider les chefs d'entreprise à identifier les aides disponibles, mais ces outils ne leur permettent pas d'accéder à celles proposées par les autres acteurs.

L'enquête de la Cour a mis en évidence la quasi-absence de prise en compte des coûts administratifs de gestion des dispositifs. Leur analyse pourrait amener les décideurs locaux à réduire le nombre de dispositifs, à fixer des montants d'aide minimaux et à s'orienter vers des modalités de déploiement plus efficaces. Certaines régions affichent toutefois des objectifs de rationalisation, comme la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui veut fédérer les actions d'une dizaine d'opérateurs locaux qu'elle subventionne, ou la région Grand Est, qui a formalisé une répartition des rôles des acteurs locaux en fonction du type d'entreprise bénéficiaire et souhaite mettre en place des « Parcours de transformation personnalisés » pour les entreprises. La Cour invite l'ensemble des régions à engager ce travail de rationalisation pour construire des « parcours usager » dans le cadre des prochains SRDEII, afin d'améliorer la lisibilité des soutiens aux entreprises.

B - Des évaluations peu développées

Si les aides financées par le FEDER, qui représentent 23,7 % des aides versées aux entreprises par les régions, font l'objet d'un suivi et d'évaluations régulières, ce n'est que très rarement le cas pour les aides d'État et pour les aides *de minimis*, qui représentent respectivement 50 % et 26,3 % des aides versées sur la période 2014-2020.

La subvention reste le principal outil des régions et son poids financier est croissant : sa part dans les dépenses de développement économique est passée de 53 % en 2017 à 65 % en 2021 (tableau n° 1). L'évaluation pourrait permettre de mieux identifier les défaillances de marché et de choisir les outils adaptés, entre subventions, prêts et avances remboursables ou ingénierie financière.

**Tableau n° 1 : évolution des dépenses des régions
par outils d'action économique, en %**

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Subventions</i>	53,1	62,5	64,4	63,8	64,8
<i>Prêts, avances remboursables</i>	13,5	14,7	12,4	21,9	15,2
<i>Participations et investissements en capital</i>	9,6	5,5	6,1	2,0	5,1
<i>Aides aux organismes de reprise ou de création d'entreprises</i>	5,3	1,8	2,4	1,1	1,5
<i>Pôles de compétitivité et technopôles</i>	2,8	2,9	2,2	1,6	1,8
<i>Accompagnement (études, conseils, communication)</i>	1,2	0,5	2,7	0,6	0,7
<i>Fonds de garantie</i>	1,0	1,8	0,6	0,4	1,9
<i>Prêts d'honneur</i>	0,9	0,5	0,6	1,3	0,4
<i>Actions collectives</i>	0,9	1,1	1,0	0,6	0,7
<i>Immobilier d'entreprise</i>	0,3	0,1	0,3	0,3	0,4
<i>Entreprises en difficulté</i>	0,2	0,4	0,3	0,2	0,3
<i>Non indiqué</i>	11,2	8,1	7,2	6,2	7,2

Source : Cour des comptes, enquête auprès des régions

L'intervention économique sous forme de subvention expose en effet au risque de captation et de saupoudrage, ce qui invite à limiter son emploi pour répondre à des enjeux spécifiques (financement de l'innovation en amont du marché, investissements stratégiques).

Bpifrance a évalué les effets des fonds qu'elle gère pour le compte des régions : de 2000 à 2021, 459 M€ de dotations régionales affectées au financement de garanties bancaires ont permis le financement de projets pour 14,146 Md€, soit un effet levier de 30. Entre 2015 et 2021, 566 M€ de dotation aux fonds régionaux d'innovation, qui interviennent sous forme de subventions, de prêts ou d'avances remboursables, ont permis de financer des projets à hauteur de 2,732 Md€, soit un effet de levier de 4,8. L'effet de levier des prêts est plus variable (9 à 10 pour les prêts croissance TPE ou de développement territorial, 4,5 pour les prêts Rebonds pendant la crise). Parmi ces outils, l'ingénierie financière fait l'objet d'un encadrement européen qui prévoit une évaluation *ex ante* justifiant

l'existence d'une défaillance de marché. Son développement reste limité par rapport aux autres outils (tableau n° 1).

Seules quatre régions ont été en mesure de fournir un bilan des indicateurs des SRDEII à la Cour : Île-de-France, Occitanie, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur. Des contrôles récents attestent de ce déficit d'objectifs et d'indicateurs pour suivre l'efficacité des stratégies de développement¹⁶¹.

Parmi les rares exemples d'évaluation figure celui de la région Île-de-France, qui a conduit une étude sur ses interventions de 2018 à 2020. Les aides au développement et aux projets innovants et les instruments financiers ont été évalués afin de mesurer leurs effets sur l'emploi, le chiffre d'affaires et l'évolution des entreprises. Les conclusions mettent en évidence un effet de levier financier et un effet accélérateur des aides sur l'innovation, des retombées économiques hétérogènes et la lourdeur de certains processus. La région Occitanie a pour sa part conduit une évaluation transversale de ses dispositifs de soutien aux entreprises sur la période 2017-2021, en s'attachant à en quantifier les effets.

La Cour invite les régions à développer le suivi et l'évaluation des politiques qu'elles conduisent. Elles pourront s'appuyer sur les compétences acquises pour la gestion des fonds européens et sur les chambres régionales des comptes, dont les missions d'évaluation des politiques publiques ont récemment été renforcées par la loi.

¹⁶¹ CRC Bourgogne-Franche-Comté, *Pays de Montbéliard Agglomération*, rapport d'observations définitives, février 2023 et Agence économique régionale Bourgogne-Franche-Comté, rapport d'observations définitives, mars 2023.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La loi NOTRe n'a que partiellement clarifié la répartition des compétences de développement économique entre les collectivités territoriales : si les aides aux entreprises relèvent des régions et le foncier des EPCI, le tourisme et le commerce (au nom de l'intérêt communautaire) échappent à cette clarification. Le renforcement du rôle des régions et des EPCI a favorisé la concentration des dépenses de développement économique à leur niveau, mais le montant des dépenses des départements reste élevé.

Les SRDEII et les conventions entre collectivités n'ont pas permis de palier la complexité de l'organisation des compétences, même s'ils ont pu, dans certains cas, renforcer la coordination de l'action économique des régions, des métropoles et des EPCI.

Les bonnes pratiques de gouvernance observées pendant la crise, entre collectivités territoriales, d'une part, et avec l'État d'autre part, doivent être généralisées pour améliorer la cohérence de l'action des collectivités publiques au regard des enjeux de développement économique du pays et en vue de l'élaboration des prochains SRDEII.

Le contrôle et le suivi des aides aux entreprises doivent être renforcés à la lumière des observations des chambres régionales des comptes et des difficultés de recensement des aides constatées par la Cour.

L'émiettement de ces aides, l'insuffisance des indicateurs et des données collectées, ainsi que le faible nombre d'évaluations conduites ne permettent pas de tirer un bilan de leur impact sur les entreprises. La rationalisation des dispositifs et le développement des évaluations, en s'appuyant sur l'expérience de la gestion des fonds européens et l'élargissement des missions des CRC, doivent faire l'objet d'un effort renouvelé de la part des régions afin d'améliorer la lisibilité et l'accessibilité des soutiens pour les entreprises et de garantir leur efficacité économique. La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. pérenniser les modalités de coordination entre l'État et les collectivités territoriales apparues les plus efficaces lors de la mise en œuvre du PIA 4, du plan d'urgence et du plan de relance pour piloter le développement économique (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, SGPI, Régions de France, ANCT) ;*
- 2. fiabiliser le recensement des aides apportées par les collectivités territoriales aux entreprises (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) ;*
- 3. développer le suivi et l'évaluation de l'impact des aides sur les entreprises (régions).*

Réponses

Réponse de la Première ministre	247
Réponse de la présidente de Régions de France	250
Réponse du président (par intérim) de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	253
Réponse de la présidente du conseil régional de Bourgogne-France-Comté.....	257
Réponse du président du conseil exécutif de Corse	259
Réponse du président du conseil régional Grand Est.....	264
Réponse du président du conseil régional de Guyane.....	265
Réponse de la présidente du conseil régional d'Île-de-France.....	267
Réponse du président du conseil régional de Mayotte.....	270
Réponse du président du conseil régional de Normandie	273
Réponse du président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine	274
Réponse du président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	278

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le président du conseil régional de Bretagne
Monsieur le président du conseil régional de Centre-Val de Loire
Monsieur le président du conseil régional des Hauts-de-France
Madame la présidente du conseil régional de La Réunion
Madame la présidente du conseil régional des Pays de la Loire

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la présidente du conseil régional d'Occitanie
Monsieur le président du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes
Monsieur le président du conseil régional de Guadeloupe
Monsieur le président du conseil exécutif de La Martinique
Monsieur le président de Toulouse Métropole

RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Le rapport public mentionné en objet appelle de ma part les observations suivantes.

S'agissant du constat d'une clarification limitée de l'exercice de la compétence de développement économique

Je souscris pleinement à la nécessité d'une répartition claire de la compétence de développement économique appuyée d'une part sur la compétence exclusive des régions en matière d'aides économiques de droit commun et, d'autre part, sur celle des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans le domaine de l'immobilier d'entreprise et la création et la gestion de zones d'activités.

Pour cette raison, le Gouvernement a rappelé et défendu, à l'occasion de contentieux, durant la crise sanitaire ou encore lors de l'examen parlementaire de différents projets et propositions de loi, la répartition des compétences opérée par la loi NOTRe et l'équilibre ainsi trouvé. Le contrôle de légalité effectué par les préfets est certes complexe comme vous le soulignez mais il est réel, comme la période de la crise sanitaire a pu le démontrer. Des formations à l'attention des agents de préfecture sont par ailleurs déployées.

En évoquant les compétences économiques partagées comme les aides au maintien et à l'installation des professionnels de santé, vous proposez de les soumettre à un chef de filât pour une meilleure clarification de leur exercice. Si je partage l'objectif dans son principe, je m'interroge toutefois sur la pertinence des outils proposés au regard de l'impératif de simplification du cadre d'action des collectivités territoriales pour des aides très sectorisées et ponctuelles.

S'il est parfois complexe de s'accorder sur la définition de l'interventionnisme économique, je crois utile d'insister sur le fait que toute action d'une collectivité territoriale qui a des « retombées économiques » n'est pas nécessairement qualifiée d'intervention économique. Il en est ainsi des compétences partagées entre les différents niveaux de collectivités territoriales, telle que celle du tourisme que vous identifiez comme caractéristique d'une clarification inachevée. Cette compétence ne permet pas au département d'accompagner et de soutenir économiquement les entreprises du tourisme quand bien même la promotion touristique du territoire, financée par certains départements, emporte nécessairement des retombées économiques collectives pour ces entreprises.

Aussi, ces financements ne sont pas des dépenses à mettre en lien direct avec la compétence d'intervention économique. La nomenclature comptable ne permet pas, en elle-même, de distinguer avec précision ce qui relève de cette compétence et ce qui n'en relève pas.

S'agissant de l'amélioration du suivi (M57)

Vous suggérez de faire évoluer la nomenclature budgétaire et comptable M57 afin qu'elle permette un suivi de chaque secteur et de chaque catégorie de bénéficiaires aidés.

Je partage votre recommandation, même s'il reste nécessaire de déterminer le niveau de ce suivi sectoriel par catégorie de bénéficiaire compatible avec les capacités de suivi opérationnel des collectivités. De plus la nomenclature budgétaire et comptable ne pourrait porter à elle seule l'information. Cette approche impliquerait également de compléter l'information extra budgétaire déjà annexée aux documents budgétaires, comme l'état des concours versés à des tiers.

S'agissant de l'abandon de l'obligation de rationaliser les structures de développement économique et sur l'amélioration de leur contrôle

Je partage pleinement votre constat sur la loi de 2019 portant sécurisation de l'actionnariat des entreprises publiques locales qui autorise les collectivités et leurs groupements à participer au capital de sociétés d'économies mixte (SEML) ou de sociétés publiques locales (SPL) alors même qu'ils ne détiendraient pas toutes les compétences en lien avec l'objet social d'une telle société.

À la suite de cette loi, ayant vocation à s'appliquer à l'ensemble des secteurs au-delà du développement économique, la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite 3DS) a cependant permis de renforcer la transparence et le contrôle de l'activité de ces sociétés par les collectivités.

Vous soulignez à juste titre que la « solidarité territoriale » ne permet pas à elle seule au département d'intervenir en matière économique comme le juge administratif l'a précisé.

L'élargissement de la clarification des compétences au secteur du tourisme que vous évoquez, à savoir confier cette compétence à un seul voire deux niveaux de collectivités n'est pas envisagé. En outre, l'avantage de la rationalisation des structures concernées de développement mêlant développement économique et tourisme pourrait être neutralisé par la perte des gains de coordination et de concertation qu'elles peuvent permettre dans des cas particuliers.

*S'agissant des modalités de coordination entre collectivité
et groupements*

Je note que vous soulignez l'importance de la souplesse offerte par les conventionnements qui sont de mieux en mieux mobilisés et appréhendés par les régions et les EPCI. Je partage votre analyse positive sur ces dispositifs instaurés par la loi NOTRe : ils sont utiles face aux enjeux de développement économique et de transition énergétique.

Ces conventionnements préservent le rôle moteur de la région qui est par ailleurs bien responsable de la définition des orientations en matière de développement économique sur son territoire par le biais des schémas régionaux de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII).

Si la première génération de SRDEII est perfectible, leur élaboration n'a pas donné lieu à des votes de désaccord des métropoles. Ces schémas, dont le contenu est préalablement concerté, ont vocation à être des documents de programmation à valeur prescriptive dont la portée est notamment fixée par l'article L. 4251-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT), comme le précise la circulaire du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière économique.

S'agissant du renforcement du suivi des aides aux entreprises

Je partage votre recommandation sur la nécessité d'améliorer davantage la fiabilisation des données du recensement annuel des aides d'État. Au-delà des rares régions qui ne satisfont pas à leurs obligations en la matière, certaines régions rencontrent des difficultés pour collecter les données relatives aux aides octroyées au niveau infrarégional.

Beaucoup de ces aides, de plus faible montant, sont cependant susceptibles de relever du règlement de minimis et à ce titre n'ont pas vocation à être recensées. Malgré cette nuance, il est envisagé de collecter à nouveau les données relatives aux aides dites de minimis.

J'appelle votre attention sur le fait que cette démarche d'amélioration, qui a débuté, ne peut se faire sans la participation des régions de France et, en liaison avec elles, les associations représentant les communes et les intercommunalités.

L'outil Aides territoires, développé par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), permet d'ores-et-déjà d'améliorer substantiellement la visibilité des acteurs économiques sur les interventions et dispositifs de soutien existant à leur profit.

L'application Data hub, en cours de développement par le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique devant recenser l'ensemble des aides aux entreprises du territoire devrait également pouvoir contribuer à cette amélioration à plus long terme. Le Gouvernement souhaite poursuivre, au-delà de ces deux outils, sa démarche de simplification de l'accès aux dispositifs de soutien.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE RÉGIONS DE FRANCE

Par courrier en date du 15 novembre, vous m'avez transmis le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes sur « Les compétences de développement économique des collectivités territoriales », et je vous en remercie.

En premier lieu, je tiens à saluer la qualité du travail réalisé par la Cour pour la précision des analyses produites sur les modalités d'exercice de leurs compétences économiques par les collectivités depuis les grandes réformes de 2014-2015, ainsi que pour l'esprit d'équilibre et de pragmatisme qui inspire les recommandations que la Cour formule au terme de cette enquête.

L'enquête, menée à partir des données transmises par les collectivités, et notamment par les régions, fournit des données qui seront très utiles aux collectivités et au législateur dans les prochains mois. Sur la précision des données retenues, il appartient aux collectivités concernées de les corriger au besoin et Régions de France n'a pas, sur ce point, d'observations à formuler.

Concernant les observations et recommandations établies par la Cour, je souhaite porter à votre attention les remarques suivantes :

1 - Régions de France souscrit à l'analyse de la Cour s'agissant du caractère « partiel » de la clarification des compétences opérée par les lois MAPTAM et NOTRe. Le chef de file régional en matière économique devrait être, la Cour le relève à raison, mieux conforté et incarné. Cela suppose, de notre point de vue :

- des mécanismes de coordination et de concertation plus efficaces et mieux structurés entre les collectivités territoriales (régions, EPCI, départements, métropoles). À cet égard, l'expérience montre aujourd'hui que les CTAP (conférence territoriale de l'action publique) prévues par la loi MAPTAM ne sont pas le bon outil. Il appartient bien sûr aux collectivités concernées de s'organiser pour établir les conditions d'un dialogue et d'une coordination efficace, mais le concours du législateur reste nécessaire pour appuyer cette*

démarche. Cette coordination est nécessaire, non seulement pour veiller à la convergence de nos priorités stratégiques, à la cohérence de nos actions, mais aussi pour aller plus loin dans la rationalisation volontaire des structures de développement économique, dans l'intérêt des bénéficiaires. Les méthodes d'élaboration des nouveaux « SRDEII 2021-2027 », prévoyant des consultations étroites des acteurs économiques et des collectivités infrarégionales (EPCI, départements, métropoles), montrent la réalité d'un dialogue dans la phase d'élaboration des priorités stratégiques. Mais il n'est pas suffisant et nous devons trouver les moyens collectivement de pérenniser et faire fonctionner cette coordination au-delà des phases de concertation/dialogue stratégique, pour créer les conditions d'une gouvernance économique locale au quotidien et dans la durée des SRDEII. Cette coordination renforcée et clarifiée contribuerait certainement à mieux favoriser l'appropriation du SRDEII par les collectivités infrarégionales, alors que souvent en effet, comme le relève la Cour, le caractère prescriptif du SRDEII demeure « théorique » et trop souvent limité aux priorités stratégiques de la région, sans accorder une place suffisante aux priorités des autres acteurs ni aux modalités de coordination des actions ;

- une clarification des rôles respectifs des acteurs en matière économique est nécessaire non seulement entre les collectivités elles-mêmes, mais entre l'État et les collectivités. Sur ce point, s'agissant du positionnement de l'État qui depuis 2017 n'a eu de cesse, en contradiction avec les objectifs de la loi NOTRe, de renforcer sa présence et ses moyens d'action économique en région, je considère que l'enquête de la Cour pourrait faire plus de place à cette question, dans ses analyses et recommandations, au moment où les collectivités font face (crise de la « covid », plan de relance, « France 2030 ») à une recentralisation (ex : création des sous-préfets à la relance, des conseillers à la sortie de crise,...) et une verticalisation sans précédent depuis deux décennies de l'action économique (multiplication des appels à projets élaborés et lancés « en rafale » par les ministères, sans concertation avec les collectivités ni a fortiori délégation ou contractualisation avec les collectivités territoriales). Les effets de cette recentralisation ont une influence directe sur les conditions de clarification des compétences entre les acteurs publics, au niveau local, alors que l'État devrait être un facilitateur de la coopération ;
- sur ces deux points (mécanismes formels de coordination entre les collectivités et clarification des compétences entre collectivités et entre État et collectivités), il me semble que la Cour pourrait dans le

rapport final prévoir une recommandation spécifique au législateur pour que le chantier de la clarification des compétences soit relancé, alors que nous constatons que depuis 2015 les ambitions en termes de clarifications des compétences sont en net recul (abandon par la loi en 2019 de l'obligation de rationaliser les structures de développement économique comme les SEM ; interprétation extensive par la loi 3DS de la compétence « solidarité territoriale » des départements ; ...). Cette clarification par le législateur devrait permettre également d'avancer sur la question du chef de filât sur la compétence « Tourisme » qui, comme le relève la cour, a échappé à cette clarification, ce qui constitue aujourd'hui un sujet de coordination insuffisante entre les collectivités.

2 - Régions de France salue le travail réalisé par la Cour pour objectiver les moyens financiers consacrés par les collectivités à l'« action économique ». Cet exercice permet notamment de constater la forte croissance des moyens dédiés par les régions à l'action économique depuis 2013 (de 2,1 Md€ entre 2013 et 2015 à 2,5 Md€ par entre 2017-2019), et singulièrement pendant la crise « covid » pour accompagner les entreprises impactées par la crise sanitaire (+1,2 Md€) en 2020. La Cour constate également le maintien de cet effort en 2021, avec un niveau supérieur de 18,6 % à celui de 2019. Cette croissance des dépenses de l'action économique concerne également les dépenses des EPCI (à 2,5 Md€ en 2021 contre 1,7 Md€ en 2013), montrant ainsi que le couple région — EPCI constitue aujourd'hui un moteur clé de l'action économique locale qu'il conviendrait, pour l'État et le législateur, de légitimer et soutenir pour répondre efficacement aux défis de notre économie et de la réindustrialisation. Régions et EPCI, comme le montre l'enquête de la Cour, disposent de compétences complémentaires essentielles pour répondre aux défis de la réindustrialisation (foncier, compétences — formations...) et sur lesquelles l'État pourrait davantage s'appuyer en responsabilisant mieux ces territoires.

3 - S'agissant de l'approche budgétaire retenue par la Cour pour quantifier les efforts budgétaires des collectivités en faveur de l'« action économique », la Cour retient pour référentiel les articles du CGCT et la définition du Conseil d'État, mais j'attire cependant votre attention sur le fait que l'action économique, notamment en direction des filières industrielles et des entreprises, devrait intégrer des crédits relevant également de la formation et de la recherche, ou encore des mobilités. En effet, les mesures de soutien des régions aux filières (ex : aéronautique, automobile), par exemple, prévoient presque toujours des mesures d'aide directe relevant de l'action économique au sens stricte, mais aussi des mesures pour la formation, la RDI, la décarbonation, les infrastructures vertes... qui ne sont pas inscrites dans les crédits de « l'action économique ». De ce point de vue,

la recommandation de la Cour d'améliorer la nomenclature comptable (M57) pour mieux identifier les aides versées aux entreprises, me semble juste et nécessaire, pour mieux éclairer le débat public, les décideurs et mieux rendre compte de notre action auprès des citoyens.

4 - S'agissant des observations de la Cour concernant le nécessaire renforcement des moyens et outils d'évaluation des actions et dispositifs mis en œuvre par les collectivités en faveur de l'action économique, Régions de France soutient cette proposition. Toutefois, des efforts importants ont été déployés ces dernières années pour développer l'expertise évaluation au sein des conseils régionaux, notamment en s'appuyant sur les pratiques et compétences acquis dans le champ des fonds européens. La recommandation formulée par la Cour sur ce point, outre l'encouragement aux collectivités de développer et multiplier les évaluations, - pourrait ouvrir la voie à des coopérations renforcées entre les collectivités et les chambres régionales territoriales des comptes (CRTC), qui voient aujourd'hui leurs missions se renforcer en matière d'évaluation des politiques publiques.

5 - Concernant, enfin, spécifiquement la question du recensement des aides aux entreprises, nous partageons avec la Cour le constat quant à la nécessité d'avancer sur ce chantier qui constitue un problème récurrent, régulièrement pointé par les autorités européennes. Cependant, s'agissant des destinataires de la recommandation formulée par la Cour [développer le suivi et l'évaluation de l'impact des aides sur les entreprises (régions)], j'attire l'attention de la Cour sur le fait que Régions de France ne me semble pas devoir être désignée comme responsable de ce chantier, n'étant ni habilitée ni outillée pour ce faire. L'établissement d'un registre national des aides d'État relevant par ailleurs de la responsabilité de l'État membre, la recommandation, que Régions de France relaiera, devrait être directement adressée à la DGCL.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT (PAR INTÉRIM) DE L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES (ANCT)

L'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) interagit au quotidien avec les différents niveaux de collectivités territoriales, notamment dans le champ du développement économique. Sur le fondement de premiers retours d'expérience, l'ANCT formule quelques propositions pour mettre en œuvre les recommandations de la Cour en s'inspirant des meilleures pratiques observées dans le cadre de ses programmes nationaux.

1 - Favoriser la coordination entre acteurs publics du développement économique

La première recommandation de la Cour, qui s'adresse notamment à l'ANCT, porte sur la « pérennisation des modalités de coordination entre l'État et les collectivités territoriales apparues les plus efficaces lors de la mise en œuvre du PIA 4, du plan d'urgence et du plan de relance pour piloter le développement économique ».

L'ANCT partage pleinement cette recommandation : plusieurs programmes nationaux portés par l'agence reposent ainsi dans leur gouvernance et leur fonctionnement sur un dialogue étroit et régulier avec les collectivités. À titre d'exemple, le programme Action Cœur de Ville a été élaboré en concertation avec les élus et les acteurs économiques des territoires ; dans sa mise en œuvre sont mobilisés aussi bien les maires, en lien avec les présidents d'EPCI à FP, que les préfets et les partenaires régionaux publics et privés. Suivant la même logique déconcentrée et décentralisée, le programme Territoires d'industrie repose sur un pilotage associant au niveau régional les services de l'État et le conseil régional, et au niveau local un binôme constitué d'un élu, souvent président d'EPCI à FP, et d'un chef d'entreprise. Ce fonctionnement partenarial et proche du terrain favorise l'articulation des dispositifs et un meilleur partage d'informations sur les projets d'un territoire donné.

Le pilotage spécifique du « fonds Territoires d'industrie » (ou fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires) déployé dans le cadre de la relance est également un exemple de coopération efficace : les projets des entreprises candidates à cet appel à projets national ont été qualifiés et priorisés par les services de l'État et de la région, leur sélection pour instruction et soutien financier étant soumise à un consensus préalable de ces deux entités. Ce fonctionnement partenarial et transverse est considéré comme un acquis bénéfique du programme. Au-delà du plan de relance, le comité de pilotage Territoires d'industrie a ainsi vocation à réunir à échéances régulières les financeurs et partenaires potentiels du programme, susceptibles de soutenir le développement industriel du territoire en fonction de leurs compétences et outils respectifs ; ce type d'instance peut contribuer à la fluidité du « parcours usager » appelée de ses vœux par la Cour.

L'ANCT propose ainsi de s'appuyer sur les coopérations construites dans le cadre de ses programmes nationaux entre les services de l'État, différents niveaux de collectivités territoriales et les autres partenaires et opérateurs impliqués, afin d'optimiser le suivi des projets des acteurs économiques d'un territoire en les orientant vers les dispositifs appropriés.

2 - « Territorialiser » davantage les politiques nationales en matière économique

La Cour relève une forte dispersion des dispositifs locaux d'aides aux entreprises, ce que confirment des enquêtes menées auprès d'industriels accompagnés en ingénierie par l'ANCT. Ainsi, au cours des missions « rebond industriel » déployées par l'ANCT à destination de territoires fragilisés par une filière industrielle en difficulté, c'est l'appui à l'identification d'un dispositif d'aide adapté au projet de l'entreprise qui figure parmi les livrables les plus appréciés des entreprises.

Ce manque de lisibilité et d'articulation entre dispositifs au niveau territorial se double d'une complexité, pour de petites PME et PMI comme pour des collectivités inégalement dotées en ingénierie et en ressources humaines dédiées au développement économique, à s'inscrire dans des appels à projets nationaux nombreux et aux objets parfois éloignés des problématiques locales concrètes. Certaines politiques nationales de développement économique gagneraient ainsi à être déclinées et adaptées plus finement aux spécificités locales, selon une logique de déconcentration des crédits et/ou en intégrant davantage les collectivités et services déconcentrés de l'État aux processus de détection, sélection et validation des projets.

Cette « territorialisation » accrue des orientations nationales permettrait ainsi d'accompagner le développement industriel de façon plus équilibrée entre les territoires, à rebours des dynamiques qui ont prévalu jusqu'à présent. L'appui sur des réseaux d'acteurs structurés, par exemple dans le cadre de l'animation des différents programmes de l'ANCT, permettrait de renforcer la diffusion d'informations ciblées à l'attention des entreprises de territoires ruraux et de villes petites et moyennes, et de faciliter la détection et l'accompagnement de projets innovants issus de ces territoires, en lien avec l'objectif de « 50 % de nouveaux entrants » fixé par le Secrétariat général pour l'investissement pour le plan « France 2030 ».

L'ANCT propose de s'appuyer sur les réseaux structurés par ses programmes, souvent grâce à un chef de projet dédié (Petites Villes de Demain, Territoires d'industrie, Action Cœur de Ville, etc.), pour favoriser l'émergence de projets innovants dans des territoires aux profils diversifiés.

3 - Concevoir des outils d'accompagnement « sur mesure » pour mieux répondre aux problématiques locales

Dans les relations établies avec les collectivités, en particulier les communes et intercommunalités, l'ANCT déploie une méthode d'intervention qui se veut sur-mesure, mobilisant en fonction des besoins les ressources de l'agence, des opérateurs partenaires de l'agence ainsi que de l'ingénierie de projet. C'est également cette logique d'adaptation et de concertation qui a prévalu à l'élaboration des programmes nationaux, et plus récemment au prolongement de certains programmes pour un « temps 2 ».

Dans le cas de Territoires d'industrie, après un point d'étape à trois ans du programme fin 2021, les parties prenantes (services de l'État, collectivités, industriels, opérateurs) ont été consultées au cours de l'année 2022 par le niveau national pour préparer un nouveau « panier de services » modulable et adapté aux enjeux du terrain. Si la Cour remarque dans son rapport que les représentants des entreprises rencontrés soulignent « les problèmes liés à l'accès au foncier, à la prévisibilité de l'application des réglementations d'urbanisme ou environnementales et à la coordination des acteurs publics pour l'accompagnement des projets », il est à noter que ces sujets figurent parmi les priorités du programme dès son lancement fin 2018. On peut citer par exemple l'axe « simplifier », qui a mené à la labélisation de 127 sites industriels « clés en main » pour faciliter et accélérer de nouvelles implantations industrielles en anticipant les procédures administratives. Le foncier figure toujours au premier rang des quatre thématiques prioritaires du programme pour les prochaines années, aux côtés des compétences, de l'innovation et de la transition écologique et énergétique, tandis que se poursuivent les actions d'animation du programme et de coordination des acteurs.

Cet exemple illustre l'intérêt d'une politique ascendante, fondée sur les besoins et les projets des acteurs locaux, pour coconstruire une réponse adaptée aux enjeux. En posant comme condition préalable la coordination des acteurs intervenant dans le champ du développement économique, elle contribue en outre à rationaliser les dispositifs et à limiter la démultiplication d'outils poursuivant les mêmes objectifs.

L'ANCT propose de renforcer son rôle d'interface entre l'État et les collectivités territoriales pour être garante, à travers les différents programmes qu'elle porte, de l'adéquation des politiques publiques qui la concernent avec les besoins des collectivités territoriales.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL DE BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

En réponse à votre courrier du 14 novembre 2022 sur le chapitre de votre rapport public annuel 2023 relatif à l'exercice de la compétence de développement économique par les collectivités territoriales, intitulé « une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer », je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous des éléments de réponse.

Tout d'abord sur la spécialisation des collectivités régionales et du bloc communal sur le développement économique et la persistance d'interventions départementales sur cette compétence, je partage votre analyse sur la nécessité de confirmer ou de renforcer cette clarification des responsabilités opérée par les lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM ») et du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »).

Sur la question de la rationalisation des structures de développement économique, la Bourgogne-Franche-Comté a créé une agence économique régionale sous forme de société publique locale (SPL) dont elle est actionnaire aux côtés d'une majorité d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont la Métropole de Dijon : 70 à ce jour (sur 113) et bientôt 92. Si certaines agences métropolitaines continuent d'exister, les agences départementales ont toutes disparues et l'articulation entre l'agence économique régionale et les structures locales est assurée par cet actionnariat qui permet aux intercommunalités de participer à la gouvernance de l'agence économique régionale.

Vous observez plus loin que « la délégation de compétences des aides aux entreprises de la région aux EPCI a été peu utilisée ». Je me permets de souligner que la Bourgogne-Franche-Comté a pleinement utilisé cette possibilité pendant la crise du covid en déléguant sa compétence et des budgets associés afin d'accompagner les entreprises de l'économie de proximité. 108 intercommunalités sur 133 ont ainsi conventionné avec la région pour bénéficier de ce dispositif qui permettait d'apporter des réponses au plus près des besoins de chaque territoire.

Vous observez ensuite que le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales apparaît moins structuré que celui avec la Commission européenne qui a mis en place de bonnes pratiques pour la gestion du FEDER, notamment la subordination des financements à la production de stratégies de spécialisation intelligentes (dites S3) et de programmes opérationnels. Ceci appelle deux remarques de ma part : tout d'abord la

Bourgogne-Franche-Comté entretient une relation coopérative avec l'État sur le développement économique, par principe et parce que l'État reste un acteur public majeur du développement économique, à travers ses interventions directes ou via ses opérateurs (Bpifrance, Business France, ADEME) et avec la Banque des territoires. Pour autant, la région gère les financements européens en tant qu'autorité de gestion et cette subordination aux cadres européens s'entend en ce sens. Pour les interventions directes de la région sur son budget le principe de libre administration des collectivités interdit à l'État un tel niveau de subordination. La multiplication des opérations où l'État apporte des financements en contrepartie de financements régionaux (comme le Programme Investissement d'Avenir régionalisé ou l'opération d'accompagnements « Industrie du futur »), mais en contraignant la région à son cadre stratégique ou à son opérateur, dont vous recommandez de pérenniser les modalités, doit néanmoins respecter une possibilité d'adaptation locale et la libre administration de notre collectivité.

Enfin, sur le suivi et le contrôle, comme le souligne le rapport d'observations définitif de la chambre régionale des comptes : « Les outils économiques de la région Bourgogne-Franche-Comté offrent une palette complète d'interventions permettant de répondre aux besoins des entreprises aux divers stades de leur développement, qu'il s'agisse d'outils de financement ou de prestations de conseil. Ils se sont étoffés pendant la période 2017-2021 ». Ceci témoigne de la qualité du travail accompli – sans difficulté majeure ni problème de gestion manifeste – sur des domaines d'une grande complexité et technicité : je me permets de m'en réjouir.

La chambre régionale souligne également que « Dans un contexte de crise sanitaire, la région s'est montrée réactive à travers l'adoption de mesures d'urgence inscrites en complémentarité des interventions nationales et mises en œuvre dans le cadre d'un partenariat renouvelé avec les intercommunalités. » Là aussi, cette reconnaissance de la réactivité de notre collectivité dans une période de crise inédite, sans difficulté de gestion, et en bonne articulation tant avec l'État qu'avec les intercommunalités, témoigne de la qualité du travail accompli.

Sur la nécessité de déployer un dispositif de pilotage et d'évaluation plus performant, le nouveau Schéma régional de développement économique d'innovation et internationalisation des entreprises (SRDEII) de la région Bourgogne-Franche-Comté pour la période 2022-2028, qui a été adopté par l'assemblée plénière des 23 et 24 juin 2022 et approuvé par Monsieur le préfet de région par arrêté du 5 septembre 2022, a pu prendre en compte cette recommandation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL EXÉCUTIF DE CORSE

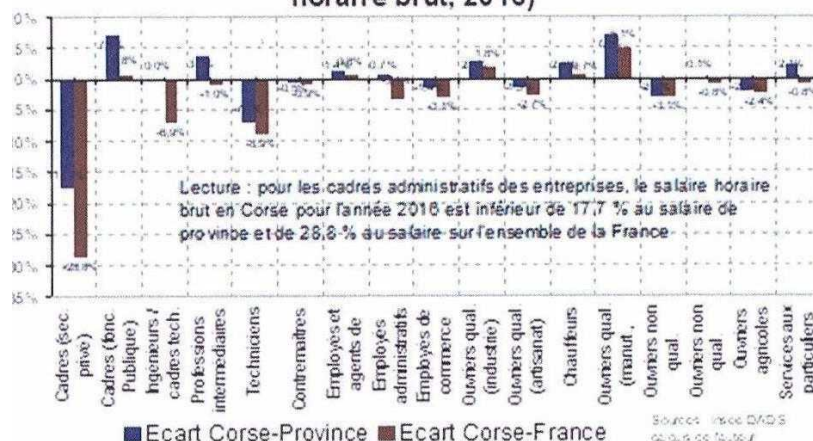
1 - Rappel synoptique de la situation macroéconomique en Corse

Avec une population de 330 000 habitants, la Corse, île montagne, quatrième île de la Méditerranée (après la Sicile, la Sardaigne et Chypre), constitue un marché captif et limité, l'accès aux marchés extérieurs étant très largement impacté par les coûts de transport.

L'économie corse est marquée notamment par :

- la prégnance du tertiaire non marchand dans le PIB (33 % contre 22 % au national) ;
- un taux d'activité, au sein de la population, inférieur de 6 points par rapport à la moyenne de la France métropolitaine ;
- la structuration de son emploi avec un retard de salaire, notamment du fait d'un décalage appuyé dans certaines catégories socioprofessionnelles (selon l'Acoss, le salaire moyen par tête dans le secteur privé en 2019 est de 26 645 € brut (cumul annuel), contre 28 757 € pour la province et 31 878 € pour l'ensemble de la France, soit un niveau inférieur dans l'île de respectivement 7,3 % et 16,4 %) ;

Ecart de salaire Corse-continent par CSP (salaire horaire brut, 2016)



- une structuration de son tissu entrepreneurial marquée par la quasi-absence d'ETI et une part majoritaire de très petites entreprises (46,6 % des salariés travaillent dans des établissements de moins de 20 salariés) ;
- un défaut structurel de capacité d'ingénierie, malgré l'existence de quelques entreprises dans des filières d'excellence.

2 - La Collectivité de Corse, un chef de file économique sans marges de manœuvres véritables

Si dans le cadre de son statut particulier, la Corse bénéficie depuis 1982 de compétences élargies en matière d'aménagement et de développement local, ce n'est qu'en 1991 qu'un nouveau statut donne officiellement naissance à la Collectivité territoriale de Corse et à un Conseil exécutif, pourvus de prérogatives spécifiques, excédant celles des régions de droit commun.

L'article 28 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse précise à cet égard que « le Conseil exécutif de Corse dirige l'action de la collectivité territoriale de Corse, dans les conditions et limites fixées par la présente loi, notamment dans les domaines du développement économique et social, de l'action éducative et culturelle et de l'aménagement de l'espace ».

Investie de compétences nouvelles en matière de développement économique, l'Assemblée de Corse créée, au terme d'une délibération en date du 23 octobre 1992, un établissement public à caractère industriel et commercial désigné sous l'appellation d'agence de développement économique de la Corse, afin d'assurer la mise en œuvre de la politique économique de la collectivité de Corse.

Présidée par un conseiller exécutif désigné par le président du conseil exécutif de Corse, cette agence, dont le conseil d'administration est composé d'élus de toutes les sensibilités politiques et de représentants du monde économique, a vocation à coordonner l'action publique territoriale en matière de développement économique.

C'est ainsi qu'en application de la loi NOTRe, la collectivité territoriale de Corse a conçu en 2016, puis révisé en 2022, son schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDE21) et une stratégie d'innovation 3S (2021-2027) notifiée à la Commission européenne fin 2022.

Ce document prescriptif joue un rôle essentiel dans la coordination et la bonne administration des actions menées en matière d'aides aux entreprises et porteurs de projet en Corse, sous l'autorité de la collectivité

de Corse, ses agences et offices mais aussi des autres collectivités ou institutions au contact du tissu économique.

Compte tenu de l'exigence de compatibilité des actes des intercommunalités et des chambres consulaires en matière d'aides avec les orientations inscrites dans le schéma, la concertation était, et demeure, une impérieuse nécessité.

À cet égard, l'ADEC accompagne les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans l'élaboration de leur schéma de développements économiques locaux, puis contractualise avec ces établissements.

Notons qu'au-delà de son actualisation, la nouvelle version du SRDE21 ambitionne, au travers du plan « Ecunomia 2030 », à impulser un changement de paradigme et à contribuer à construire l'économie de la Corse de demain.

Le SRDE21, ainsi institué, constitue un outil de pilotage des actions de développement économique, mis en œuvre de manière collective, afin d'impulser des modes de développement économique. Il est pensé comme le catalyseur d'une dynamique d'ensemble arrimée aux grands enjeux du territoire et productrice de réponses adaptées aux défis en matière de développement économique, de compétitivité, d'attractivité et d'innovation.

Il est activé par son opérateur économique principal : l'ADEC (30 M€ avec ingénierie financière hors FEDER) et à titre subsidiaire s'agissant du volet filière tourisme par l'ATC dont les budgets cumulés représentent 10 M€ contre 52 M€ pour la Sardaigne sur le volet tourisme.

Pour autant comme l'a rappelé la collectivité lors de ses auditions par la Cour, tant au titre de l'évaluation du PEI (dont le volet économique a représenté une somme extrêmement faible d'environ 10 M€), que du présent rapport consacré à l'action économique des collectivités, le SRDEII n'est qu'une déclinaison imparfaite d'un document calibré selon un schéma qui n'est pas forcément adapté à la réalité économique de l'île : poids du tourisme dans son PIB, structuration émettée avec ses 40 000 établissements économiques.

Néanmoins, et malgré les compétences qui lui sont dévolues sans équivoque par les textes de loi, il reste difficile pour la Collectivité de Corse d'exercer pleinement ses compétences.

Au surplus, comme le rappelle la Cour, la loi NOTRe a supprimé le rôle de chef de file des régions limitant leur action à une compétence

exclusive pour la définition des aides aux entreprises à l'exception des aides à l'immobilier d'entreprise.

Ainsi, alors que la collectivité de Corse assure l'établissement et la mise en œuvre du schéma stratégique territorial, son action est limitée opérationnellement par l'émiettement des compétences économiques et des contractualisations concurrentes, notamment entre l'État et les EPCI via des outils nouveaux comme les contrats de relance et de transition écologique (CRTE).

L'État reste en effet un acteur omniprésent, à travers notamment la déclinaison de politiques et programmes nationaux sur le territoire.

Or, il s'avère que cette déclinaison s'opère sans concertation avec la collectivité de Corse, et ce faisant, sans chercher à l'adapter aux besoins spécifiques du tissu économique insulaire.

Ainsi, il en résulte que, contrairement aux territoires ultra-marins, la Corse, malgré la faiblesse de son économie et la petite taille de ses entreprises, se retrouve ignorée des grands programmes de développement tels que « France 2030 » ou encore « Choose France ».

3 - La difficulté du tour de table « extérieur », les effets de seuil et l'absence d'accès à la donnée pilotable

La collectivité de Corse rejoint de manière générale les observations de la Cour sur l'émiettement des compétences, la faiblesse des budgets d'intervention de niveau régional, la gouvernance qu'il s'agit de rationaliser et la nécessité de renforcer le pilotage de niveau régional.

Alors que la collectivité est responsable du schéma stratégique, elle est en concurrence s'agissant de l'action microéconomique avec les opérateurs de l'État (BPI et Caisse des dépôts mais aussi Atout France, Business France) et les EPCI avec lesquels l'État contractualise sans rationaliser l'action, sans sectoriser et en risquant le saupoudrage des crédits publics. Par ailleurs, les grands dispositifs nationaux (France 2030, plans de relance, stratégie nationale d'innovation) ou européens prennent insuffisamment en compte les effets de seuil auquel est confronté un territoire comme la Corse (AMI ou aides rapportés au poids de PIB, aides limitées aux entreprises ayant un pourcentage de CA conséquent), laissant celle-ci sur le bord du chemin du tour de table financier qui se déroule ailleurs.

La collectivité de Corse observe que la Cour relève pour plusieurs régions, dont la Corse, la difficulté à recueillir un suivi des aides régionales. Ceci est révélateur pour la Corse de la difficulté de traiter d'un suivi statistique (monopole de l'INSEE) :

- *malgré la création d'un observatoire Corsica Statistica auprès de l'ADEC ;*
- *du fait que les aides sont activées sans obligation de rendu compte par l'État, ses opérateurs (BPI notamment) et les EPCI notamment, la CDC étant dès lors dans l'incapacité d'apprécier et d'évaluer l'ensemble du dispositif territorial des aides économiques ;*
- *faute d'outil d'observation territorial statistique pourtant acté par les textes et placé auprès de la CDC ;*
- *au regard de l'émiettement des outils concurrents entre personnes publiques.*

La collectivité de Corse remarque comme la Cour que les dispositifs d'aides sont trop nombreux. Elle a entamé en même temps que la réforme du SRDEII une réforme de sa doctrine d'emploi privilégiant le financement de projets au soutien subventionnel. Pour autant, l'émiettement entrepreneurial est aussi un constat que la collectivité de Corse doit prendre en compte dans son action pour concilier soutien aux filières et maintien des structures économiques adaptées à l'île.

4 - L'action de développement économique ne relève pas seulement du financement microéconomique mais aussi de l'action macroéconomique (fiscalité active, politiques publiques d'aménagement)

La collectivité de Corse regrette que la Cour insiste insuffisamment sur l'articulation de l'aide économique avec celle de l'aménagement économique : stratégie d'infrastructures (d'importance capitale pour la Corse) en matière de transport, de numérique, d'énergie mais aussi sur l'action fiscale des collectivités.

Ainsi, la collectivité de Corse regrette que le projet d'insertion ne s'articule pas s'agissant de la Corse avec le dispositif d'évaluation sur le PEI et l'absence de regard sur le PTIC avec une nette diminution tant de l'enveloppe qu'une confirmation de l'émiettement du pilotage à rebours des recommandations de la Cour dans le présent rapport.

Les plans d'action et d'aménagement stratégiques comme le PADDUC, le schéma numérique territorial (SDTAN), la stratégie de transport et d'infrastructures, ou le dispositif PEI/PTIC, composantes

essentielles du développement économique pour la Corse, sont absents ainsi que le volet fiscal qui est pourtant un levier de dynamisme économique.

S'agissant de la dernière recommandation de la Cour invitant les régions à se doter d'outils de suivi et d'évaluation, il convient de signaler que :

- la Corse s'est dotée d'une instance originale avec un comité d'évaluation des politiques publiques présidée par un représentant de la société civile, par ailleurs membre du comité d'évaluation du PEI institué par la Cour ;
- que le conseil exécutif s'est en interne doté d'une capacité évaluative avec la création d'une direction des opérateurs et de l'évaluation en 2018 chargée de décliner l'agenda évaluatif du conseil exécutif vis-à-vis de son administration et des opérateurs (EPIC) sous tutelle de la collectivité de Corse.

La collectivité de Corse regrette que ce point ne soit pas relevé pour la Corse (seulement pour l'Occitanie) alors qu'elle a entamé plusieurs démarches évaluatives (sur les aides de l'ADEC en 2018 par exemple), sur la révision du PADDUC ou dans le cadre de son nouveau SRDEII avec une démarche participative élargie sur la base d'actions évaluatives.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL GRAND EST

Par une correspondance en date du 15 novembre 2022, vous avez bien voulu porter à ma connaissance le chapitre « Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer », qui figurera dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes, et je vous en remercie.

J'ai procédé à une lecture attentive de ce document et souhaite vous apporter des éléments de réponse.

Le chapitre indique que la région Grand Est a conventionné avec les métropoles et EPCI pour le financement d'organismes ayant pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprises.

Cette information est avérée mais doit être complétée pour refléter la réalité des conventions que la région signe avec le bloc communal. Ainsi, depuis 2016, la région a conclu 72 conventions avec des EPCI, parmi lesquelles 35 sont encore en cours de validité.

13 % des conventions concernent le financement d'organismes, 87 % portent sur la mise en place de dispositifs d'aides directes aux entreprises.

Le plus souvent, ces dispositifs d'aide s'adressent aux TPE et PME dans les secteurs des services de proximité (artisanat et commerces) et de l'industrie. Il s'agit, pour ces EPCI ou communes, de maintenir et développer l'activité. À noter que la grande majorité des dispositifs proposent une aide sous forme de subvention.

S'agissant du SRDEII, il est indiqué dans un chapitre que « Le SRDEII n'a pas de caractère prescriptif à l'égard des autres collectivités territoriales ».

Cela interroge car l'article L. 4 251-17 du code général des collectivités territoriales prévoit que « Les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'aides aux entreprises doivent être compatibles avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ».

Aujourd'hui, on peut constater le caractère très large des SRDEII adoptés par les régions qui permettent ainsi d'autoriser un maximum de dispositifs d'aides économiques. Qu'en serait-il si ces SRDEII devenaient plus très restrictifs ?

Je me félicite de voir souligné par la Cour, le travail de rationalisation engagé par la région Grand Est : formalisation de la répartition des rôles des acteurs locaux en fonction du type d'entreprise bénéficiaire, souhait de mettre en place des « Parcours de transformation personnalisés » pour les entreprises.

Je reste naturellement à votre disposition pour toute information complémentaire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE GUYANE

Par courrier en date du 15 novembre 2022, vous m'avez notifié le chapitre relatif aux compétences de développement économique des collectivités territoriales. J'ai le plaisir de vous faire parvenir ci-après ma réponse écrite à ce chapitre.

D'une manière générale, je partage l'analyse d'une coordination et d'une structuration encore insuffisante de la politique économique et je tiens à vous remercier pour cet état des lieux fort intéressant qui permet de dresser un panorama des aides économiques versées par les régions.

Je souhaiterais cependant souligner qu'il me semble que le rapport reste trop focalisé sur les aides économiques et prend insuffisamment en

compte les autres pans qui doivent accompagner une réelle politique de développement économique : accompagnement technique de création / transmissions des entreprises, création d'équipements économiques structurants ou d'infrastructures (par exemple touristiques), attractivité du territoire, mise en réseau et en synergie des acteurs, formation et insertion professionnelle... La réussite d'une politique économique dépend en effet de facteurs larges et ne peut être focalisée sur les seules aides.

De même, pour ce qui concerne l'articulation des compétences entre collectivités, il me semble que cette dernière est trop vue par le prisme « légal ». Si la loi fournit un cadre, elle ne peut pas se substituer à ce qui devrait être l'intelligence de travail collectif qui constitue le cœur d'une bonne politique de territoire. La CTAP, citée dans le rapport, en est un bon exemple, sa configuration dans de nombreuses régions ne permettant pas un dialogue poussé et construit. Ce type d'instance ne peut remplacer un travail soutenu avec chaque EPCI. Il en est de même pour le SRDEII qui n'a aucun caractère prescriptif : c'est donc la qualité du dialogue entre la région et les EPCI qui doit constituer le cœur du système. Je partage cependant l'idée que celle-ci reste largement perfectible.

Toujours en matière d'articulation de compétences, je regrette également que le rapport n'examine que très superficiellement celle entre l'État et les collectivités, qui me semble pourtant beaucoup plus critique au regard des moyens en jeu. Le développement économique reste en effet un domaine dans lequel l'État investit beaucoup et même si nos collectivités travaillent au mieux que possible avec les préfetures, on constate souvent de nombreux dispositifs nationaux arrivant sans réelle concertation préalable et se livrant à une certaine forme de concurrence. Les fonds de relance en ont été un bon exemple.

Enfin, même si je le comprends au regard du caractère ciblé et succinct du chapitre, je regrette que le rapport souligne insuffisamment les spécificités de l'exercice de cette compétence en outre-mer. En effet nos collectivités bénéficient de leviers différents (notamment le levier fiscal que constitue l'octroi de mer) et le système de défiscalisation vient fortement bousculer les équilibres par rapport à l'hexagone. De même le nombre réduit de collectivités (22 communes, 4 EPCI et une CTU en Guyane, pour un territoire grand comme la Nouvelle Aquitaine), l'existence parfois de collectivités uniques ainsi qu'une présence plus prégnante de l'État, changent fortement la donne en matière de coordination entre acteurs. De fait nous rencontrons de ce point de vue des problématiques différentes de celles soulignées dans le rapport.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL D'ÎLE-DE-FRANCE

Par courrier en date du 15 novembre 2022, vous nous avez transmis un chapitre intitulé « Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer », qui est destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023. Ce document fait suite à l'enquête de la Cour des comptes à laquelle je vous remercie d'avoir associé la région Île-de-France.

Je me félicite notamment que ce chapitre souligne la qualité de coordination et d'animation des acteurs territoriaux par la région Île-de-France, son effort de simplification et de rationalisation des dispositifs d'aides aux entreprises ainsi que l'évaluation de notre action économique que vous présentez comme un exemple pertinent de ce qui pourrait être mise en œuvre dans chaque région.

Je veux également relever que les priorités mises en avant dans votre rapport pour le développement économique de nos régions correspondent aux orientations fixées par le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), adopté par le conseil régional de la région Île-de-France en mai 2022.

Vous trouverez ci-après nos observations plus détaillées :

Comme vous l'indiquez, la loi NOTRe de 2015 est revenue sur la loi MAPTAM de 2014 en supprimant le rôle de chef de file en matière de développement économique des régions. Je partage votre point de vue et regrette cette décision portée par la Gouvernement de l'époque. Le rôle de chef de file, confiant une légitimité et un rôle renforcés aux régions, aurait permis de mieux répondre aux objectifs de spécialisation et de coordination de l'action des collectivités en matière de développement économique.

Vous indiquez que la part de crédits de développement économique allant directement aux entreprises est de 40,5 % en région Île-de-France. Sur la base des chapitres budgétaires 905, 909 et 939, je précise que ce pourcentage s'établit désormais à 76 % en 2022, soit deux fois plus, alors qu'il était de l'ordre de 50 % avant 2015. Cette évolution montre le véritable changement de paradigme impulsé dès mon arrivée à la région, avec pour objectif que les crédits votés bénéficient le plus directement possible aux entreprises.

Le rapport indique que « la loi prévoit que le SRDEII définit des orientations sans préciser s'il s'agit de celles du conseil régional ou de

l'ensemble des acteurs locaux concernés ». Il est essentiel, et c'est toute l'ambition des SRDEII franciliens, que les stratégies régionales soient bien portées par l'ensemble des acteurs régionaux et non seulement par le niveau régional. Le SRDEII voté en 2018 et celui adopté en mai 2022 ont été élaborés en étroite association avec les collectivités franciliennes et prévoient d'ailleurs des modalités de travail avec l'ensemble des partenaires tout au long de leur mise en œuvre. La récente conférence de lancement d'Impact 2028 (le SRDEII 2022-2028), tenue le 10 octobre dernier, a pu témoigner de la participation active de l'ensemble des partenaires régionaux au déploiement de cette nouvelle stratégie avec plus de 250 partenaires représentés.

S'agissant de l'immobilier d'entreprise, vous pourriez indiquer que la région Île-de-France a été à l'initiative de la création de la SEM Île-de-France investissements et territoires, capitalisée également par la CDC, la Caisse d'épargne, la CCI Paris Île-de-France et Arkéa. Elle opère comme une foncière parapublique spécialisée dans l'immobilier d'activité en moyenne et grande couronne. Elle investit principalement dans des actifs atypiques — friches, locaux d'activité, espaces de coworking, tiers lieux, maisons de santé, opérations de transformation d'actifs, etc. — ainsi qu'en complément du marché. Avec aujourd'hui 11 opérations en patrimoine et 20 autorisées par son conseil d'administration, elle recherche dans ses projets un triple impact en matière de performance financière, sociétale et environnementale.

Concernant le lien entre SRDEII et S3, le SRDEII 2022-2028 fait également office en Île-de-France de S3, comme en région Nouvelle-Aquitaine. Cette imbrication des deux stratégies permet une meilleure mobilisation des fonds européens au bénéfice de nos filières stratégiques.

Dans le graphique n° 5 relatif aux concours financiers régionaux par secteur, la représentation fait apparaître un pourcentage très faible pour le soutien aux activités industrielles en Île-de-France. Le traitement comptable retenu ne tient pas compte du fait que le choix de la région a été de simplifier et réduire le nombre de ses dispositifs d'aides aux entreprises pour plus de lisibilité de la part de celles-ci. Par conséquent, les aides sectorielles sont attribuées au titre de dispositifs dits transversaux. Le soutien aux activités industrielles représente en moyenne plus de 15 % des crédits attribués en matière de développement économique et d'innovation (et non moins de 5 % ainsi que le graphique pourrait le laisser supposer) soit une moyenne de 45 M€ par an sur les trois dernières années. Dès 2023, nous mettrons également en place un dispositif de soutien à la pré

industrialisation des startup industrielles franciliennes qui localisent leur première chaîne de production en Île-de-France.

Le rapport fait état d'un contrôle perfectible des aides attribuées aux entreprises. Pour la région Île-de-France, un bilan de fin de projet est systématiquement réalisé pour les aides supérieures à 5 000 €. Par ailleurs, un contrôle de service fait est exécuté par les services avant le versement du solde de l'aide attribuée à chacun de nos bénéficiaires.

Vous notez également que « le recensement annuel des aides des collectivités aux entreprises, effectué par les régions, présente (...) des limites ». Même si j'ai tendance à considérer que ce recensement très chronophage et sans grande valeur ajoutée devrait relever des services de l'État, la région Île-de-France s'en acquitte avec succès puisque pour son édition 2022, ce sont 81 % des collectivités territoriales qui ont répondu au bilan annuel des aides d'État

En réaction à la sous-partie intitulée « Des dispositifs d'aide aux entreprises très nombreux, pour des montants souvent limités », je tiens à souligner que la région Île-de-France a procédé depuis 2015 à un énorme travail de rationalisation et de simplification de ses dispositifs. Comme vous le soulignez justement, et même si des efforts seront encore poursuivies dans ce domaine, la région a choisi de concentrer ses crédits sur des dispositifs disposant de moyens importants (neuf d'entre eux ayant un budget supérieur à 10 M€).

Toutefois, l'instabilité de la situation économique nous a conduit ces derniers mois à concevoir des réponses sur-mesure afin d'apporter aux entreprises des appuis facilement et rapidement mobilisables pour accompagner les transitions numériques et écologiques. La dernière de ces aides en date est le chèque efficacité énergétique, conçu comme une réponse à la crise énergétique qui touche nos petites entreprises. Ce type d'action constitue bien souvent une première étape pour les entreprises souhaitant s'engager dans un projet ou une orientation de plus long terme.

Concernant l'évaluation des aides aux entreprises, je me félicite de voir citée en exemple la région Île-de-France. Tous nos dispositifs font régulièrement l'objet d'évaluations afin d'en maintenir l'efficacité et je n'ai jamais hésité à transformer voir à arrêter un dispositif n'ayant pas démontré son utilité. Vous soulignez incidemment le faible impact des subventions au regard d'autres modalités d'intervention telles que la garantie d'emprunt ou les fonds d'investissement. Très souvent, la subvention, qui constitue un apport de capitaux en fonds propres, est un outil essentiel pour que l'entreprise puisse mobiliser une garantie ancre ou une participation de la part d'un fonds. Je ne pense pas qu'il convienne d'opposer ces modalités d'appui aux entreprises qui m'apparaissent

complémentaires. C'est d'autant plus vrai dans le contexte post-covid où le ratio d'endettement des entreprises (PGE, etc.) s'est fortement accru.

Enfin, concernant les trois recommandations formulées dans ce chapitre, je considère que la première, relative à la coordination des acteurs, s'inscrit pleinement dans le SRDEII de la région Île-de-France pour 2022-2028. La région y assurera tout son rôle d'animation et de coordination de la compétence développement économique avec l'ensemble des acteurs régionaux. Je souscris pleinement à votre deuxième recommandation proposant de renforcer la fiabilisation du bilan des aides d'État, considérant que ce sujet devrait être piloté par la DGCL. Enfin, je vous confirme que le SRDEII d'Ile-de-France, Impact 2028, intègre pleinement votre dernière recommandation et qu'il jouera un rôle central dans l'évaluation et la rationalisation des aides aux entreprises pour en améliorer encore davantage la lisibilité et l'accessibilité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE MAYOTTE

Dans un contexte économique de crises, l'économie mahoraise est devenue résiliente. La consommation des ménages, moteur principal de l'économie.

L'activité économique mahoraise repose principalement sur la consommation des ménages.

Après une année 2017 où la consommation a été particulièrement élevée, une baisse de la consommation des ménages a été visible en 2018 bien qu'elle subsiste très élevée. Cette consommation est restée dynamique et à un niveau stable de 2018 à 2021 même si une baisse a été visible lors des confinements liés à la crise sanitaire. Il est important de booster et d'augmenter la consommation des ménages car c'est elle qui tire l'économie mahoraise. Pour que les ménages consomment, ils doivent recevoir des revenus réguliers. Il est donc primordial d'augmenter la part des personnes ayant un emploi à Mayotte. En effet, une personne à la recherche d'un emploi sera moins apte à consommer qu'un actif en emploi. Le marché du travail mahorais représente un réel défi pour l'évolution sociale et économique de Mayotte.

Le développement de Mayotte a été freiné par deux crises majeures.

Les mouvements sociaux de 2018 ont bouleversé le territoire et paralysé l'économie (baisse de l'activité dans tous les secteurs en début d'année 2018). En 2019, année de transition, a permis une reprise de l'activité dans un climat social plus apaisé. La crise sanitaire du covid 19

en 2020 a mis un coup d'arrêt dans le dynamisme de développement de Mayotte (68 % des entreprises ont fermé pendant le confinement). 2021 a permis une relance de l'activité bien que la crise sanitaire ait toujours été présente. La relance de la commande publique, de la consommation des ménages et retour des touristes ont permis de booster l'économie et de sauver certaines entreprises.

Des difficultés exogènes qui perdurent et bloquent le développement économique.

L'importante croissance démographique qui ne cesse d'augmenter (+12 % entre 2018 et 2021). Mais aussi une forte pression migratoire (en 2019, 48 % d'étrangers à Mayotte dont 95 % de Comoriens dont environ la moitié en situation irrégulière).

Enfin, l'insécurité toujours présente (en 2021, 51 % des personnes de 14 ans ou plus se sentent en insécurité). Il ne faut pas oublier, le grand nombre d'entreprises informelles (environ 2/3 des entreprises en 2018).

Des acteurs locaux mobilisés pendant la crise, notamment, du département et de l'État qui permet d'avancer.

Ces deux acteurs restent engagés pour le développement et l'innovation. Notamment, par des aides spécifiques pour faire face à la crise du covid 19. Et sur un plan plus stratégique, le projet Mayotte 2025. Des aides massives pour soutenir les entreprises financièrement, notamment, par l'AI et l'AIF, les prêts d'honneur. Mais également, par une gouvernance partagée et réactive qui a permis de répondre en temps et en heures aux besoins des entreprises locales.

Une majorité des entreprises subventionnées sont des micro-entreprises.

Des aides en soutien des entreprises et des actions d'encouragement à entreprendre et innover pour développer le tissu productif mahorais.

Le conseil départemental a octroyé 7,6 M€ d'aides économiques entre 2018 et 2020. Le montant des aides est compris entre 3 000 € et 150 000 €. Le montant moyen de la subvention est de 32 248 €.

Pour soutenir et développer les entreprises, le conseil départemental de Mayotte propose plusieurs des aides disponibles : attribution de terrain en zone industrielle, aide à l'investissement (AI), aide l'initiative des femmes (AIF), aide aux entreprises en difficulté, garanties d'emprunt des collectivités territoriales, exemption des droits de patente, Fonds Mahorais de Développement, Fonds Mahorais de Garantie et les

prêts participatifs (FMP). Outre le département, d'autres aides à destination des entreprises sont gérées par des structures déconcentrées de l'État, des associations ou autres organismes. Des mesures qui restent, néanmoins, insuffisantes et nécessitent des ajustements pour tenir compte de la crise actuelle et du tissu économique en évolution. Le conseil départemental a octroyé 7,6 M€ d'aides économiques entre 2018 et 2020.

Le département travaille, par conséquent, pour améliorer l'impact, la pertinence et l'efficience des aides économiques.

Et ce à travers neuf chantiers importants, le département de Mayotte s'est engagé à ajuster l'ensemble de l'écosystème des aides économiques pour répondre au besoin des entreprises :

- 1. adapter les montants des financements selon les besoins des entreprises en relevant par exemple le montant maximum des financements octroyés (plafond de 50 000 €) au profit de projets d'envergure ;
- 2. favoriser le co-financement public-privé des porteurs subventionnés, notamment pour les néo-entrepreneurs, avec un soutien des banques locales au démarrage des projets ;
- 3. passer des accords entre les structures d'accompagnement, l'URSSAF et le Trésor public pour faciliter la collecte d'informations et de pièces justificatives ;
- 4. appuyer les sollicitations d'ordre administratif des entreprises en demande de financement auprès des institutions d'état, par exemple l'Assurance Maladie ;
- 5. améliorer le délai moyen de traitement des dossiers entre le dépôt des dossiers et la réception des subventions en poursuivant l'effort d'amélioration du délai de traitement des dossiers à l'ADIM (objectif de délais d'un mois) et en améliorant le fonctionnement des commissions permanentes du conseil départemental (notamment l'augmentation de leur fréquence) ;
- 6. rechercher une solution alternative pour les créations d'entreprises face au refus de création de compte entreprise par les banques pour les néo-entrepreneurs (recours actuel aux banques en ligne, sans possibilité d'encaissements des chèques) ;
- 7. décentraliser l'accompagnement des porteurs de projet avec la mobilisation de la CCI par la création de deux maisons de l'entreprise, au nord et au sud de Mayotte, et l'organisation de réunions entre porteurs de projet et structures d'accompagnement ;

- 8. *renforcer l'accompagnement des porteurs de projet par les institutions publiques avec la participation des intercommunalités (existence de locaux, services décentralisés, gestion du foncier), l'organisation de l'accompagnement (répartition des rôles entre CCI et intercommunalités le cas échéant) et la communication sur cet accompagnement (à réaliser par les intercommunalités). Lors de leur dépôt de dossier, 54 % des entreprises étaient en phase de création contre 46 % en phase de développement. Plus de la moitié des entreprises ont choisi la forme juridique de l'entreprise individuelle ;*
- 9. *établir un suivi dans le temps des entreprises subventionnées pour alimenter une démarche d'amélioration continue des dispositifs de financement.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE NORMANDIE

Vous m'avez fait parvenir le 15 novembre 2022 un chapitre « Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer » ayant vocation à figurer dans le prochain rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes.

Je vous informe que la région Normandie adhère globalement, aux remarques formulées dans le rapport. En particulier, elle partage le constat que la clarification des compétences n'a été que partielle. Elle soutient l'idée exprimée que les domaines de compétence partagée entre les collectivités territoriales, à l'exemple du tourisme ou du commerce de proximité, ne permettent pas toujours une bonne rationalisation de l'intervention publique locale.

C'est la raison pour laquelle la région avait fait le choix, jusqu'à la crise sanitaire, de ne pas contractualiser avec les EPCI. Pendant la crise, et afin de renforcer de façon significative le soutien aux petites entreprises insuffisamment accompagnées par le fonds national de solidarité, la région et les EPCI normands ont constitué un « fonds régional » de cofinancement de ces entreprises permettant la mise en œuvre des aides au niveau du tissu économique local.

La région Normandie, comme la majorité des régions, a fait volontairement le choix d'articuler l'élaboration du schéma régional de développement économique des entreprises, pour l'innovation et l'internationalisation (SRDEEII 2022-28), adopté à la séance plénière du 12 décembre 2022, à la stratégie de spécialisation intelligente de la

Normandie 2021 - 2027. Ainsi, une plus grande dynamique de l'action régionale et communautaire est attendue, en permettant des soutiens financiers sur crédits FEDER et région sur des mêmes opérations.

La région partage aussi le constat que « le conseil économique État-région, créé en 2019 pour engager une nouvelle étape de la décentralisation économique avec le ministre chargé de l'économie et les régions, s'est finalement peu réuni », ne permettant pas d'améliorer la cohérence de l'action des collectivités publiques.

Enfin, il est écrit, dans le rapport que : « La région Normandie a fait le choix de maintenir deux agences, l'une consacrée au développement économique, l'autre à l'attractivité, tout comme la Bretagne, qui dispose d'une agence consacrée au développement économique et à l'innovation et d'une agence destinée à soutenir l'exportation ».

Cette affirmation est à nuancer. Si une agence d'attractivité existe en Normandie depuis 2017 (Normandie Attractivité), elle a pour objectif principal de piloter la politique de promotion et de valorisation du territoire ainsi que de renforcer sa visibilité auprès des acteurs régionaux, nationaux et internationaux. Normandie Attractivité n'a pas vocation à accompagner les entreprises étrangères et françaises dans leurs projets d'implantation en Normandie. Cette mission d'attractivité économique est exercée par l'agence de développement de Normandie (AD Normandie) qui dispose, en son sein, d'un département spécifique. La Normandie ne possède donc pas une agence dédiée à l'accompagnement des projets d'investissement d'entreprises étrangères en tant que telle. Elle considère que pour être une région attractive en matière économique, il convient de pouvoir déployer avec efficience ce service au sein de la structure dédiée à l'accompagnement des entreprises, l'AD Normandie. Ces implantations exogènes sont, en effet, des moteurs essentiels de l'activité industrielle normande et pourront donner corps à ce nouveau modèle régional de développement et servir ensuite d'exemples pour renforcer l'identité normande.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE NOUVELLE-AQUITAINE

Dans le cadre de l'enquête portant sur la compétence développement économique des régions, vous nous avez adressé, par courrier électronique du 15 novembre 2022, un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 : « Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer ».

Je vous communique des informations complémentaires permettant de mieux appréhender la politique régionale et vous permettre de prendre en compte nos observations dans votre rapport définitif :

1 - La clarification des compétences opérée par la loi NOTRé

Le rapport affirme le constat d'« un chantier inachevé de la clarification des compétences » et d'« une clarification à portée limitée ».

L'analyse de la région Nouvelle-Aquitaine est différente car nous estimons que la loi NOTRé a constitué un véritable tournant. Elle a confié la compétence économique aux régions (hors immobilier d'entreprise), a réduit l'intervention des départements à quelques niches et a laissé aux régions la possibilité d'associer les EPCI à l'exercice de cette compétence en les autorisant par convention à intervenir ou en leur déléguant la mise en œuvre de certains dispositifs.

En Nouvelle-Aquitaine, cette compétence de la région est unanimement reconnue et s'exerce en bonne coordination avec les autres échelons de collectivités.

Les départements se sont retirés de l'action économique, ce qui leur a permis de recentrer leurs budgets sur leurs compétences sociales qui demandent toujours plus de moyens. Quelques collaborations perdurent dans le strict respect de la loi, notamment en matière de soutien à l'agriculture par conventions avec la région, mais cela est devenu l'exception par rapport à la situation antérieure à la loi NOTRé où les départements intervenaient massivement sur leur territoire.

Une majorité d'EPCI (131 sur 154) de Nouvelle-Aquitaine ont souhaité conventionner avec la région pour intervenir à des degrés divers en matière économique dans le respect du SRDEII et en cohérence avec les priorités régionales. Cette implication de l'échelon local est essentielle car elle permet de relayer au plus près du terrain la politique économique régionale. Pour autant, l'ensemble des moyens déployés par les EPCI reste très inférieurs aux financements injectés par la région dans l'économie.

La loi NOTRé a donc bien clarifié et organisé la répartition de la compétence économique entre collectivités.

Je relève cependant que l'interventionnisme de l'État est venu brouiller les cartes depuis trois ans et fragiliser le leadership de la région. Avec les plans de relances nous avons assisté à une reprise en main par l'État de la définition des stratégies, associant très peu et a posteriori les régions tout en les obligeant à co-financer de nombreux dispositifs (appels à projets notamment) pour qu'ils soient déployés sur leur territoire. Cette

mobilisation massive des agences de l'État a sans conteste permis d'amortir le choc généré par la crise sanitaire mais elle est venue perturber profondément l'exercice de la compétence économique des régions en les relayant trop souvent au rang de sous-traitants de la politique de l'État.

Les services de la région travaillent efficacement avec les équipes déconcentrées des agences de l'État (BPI et Ademe). Néanmoins, je constate que les changements fréquents dans les stratégies nationales (exemple : politique de soutien aux méthaniseurs) sont difficilement compatibles avec les politiques publiques qui nécessitent de la visibilité et des actions pluriannuelles (cinq à six ans pour mener à bien un projet de méthaniseur).

Pour sa part, la région mène une politique structurante en matière de développement économique. Ses actions conduisent à aider chaque année 2 600 entreprises à travers des interventions qualitatives, massives financièrement et ciblées (500 M€ de budget alloué chaque année au Pôle développement économique en autorisations de programme en investissement, et d'engagement en fonctionnement.). Cette politique a permis en termes d'emplois de :

- concentrer, en Nouvelle-Aquitaine, 36 % des nouveaux emplois industriels nets du pays (données 2019) ;
- créer plus de 22 300 emplois sur la période 2017/2020.

Ces résultats sont le fruit de la constitution d'une ingénierie humaine spécialisée mettant en évidence que la région Nouvelle-Aquitaine est un observatoire sur lequel il est possible de capitaliser à l'échelon national.

2 - Le nombre important des dispositifs d'aides aux entreprises et l'absence de « parcours usager »

La Cour a recensé 1 354 dispositifs financés par les régions dont 155 en Nouvelle-Aquitaine citée parmi les quatre régions déployant le plus grand nombre de dispositifs.

En Nouvelle-Aquitaine l'action économique de la région a principalement pour objet d'impulser de nouvelles orientations pour les filières, de soutenir l'innovation et la compétitivité des entreprises pour réindustrialiser et renforcer la souveraineté de l'économie régionale, d'accompagner les entreprises dans les transitions environnementales et de répondre aux carences de l'offre de financement du marché notamment en fonds propres.

Il ne s'agit pas de déployer quelques dispositifs standards s'adressant à une large fraction des acteurs économiques mais de mettre en œuvre des actions ciblées, adaptées aux filières clés de l'économie

régionale, aux différentes catégories d'entreprises, à leur cycle de vie, à leur implantation territoriale.

Dans ce contexte, le nombre de dispositifs permet de se donner les moyens d'une action adaptée à une pluralité de situations, d'optimiser l'allocation des moyens humains et budgétaires consacrés à ces politiques. C'est également pour les acteurs économiques le gage d'un traitement équitable et transparent, les critères d'accessibilité aux aides étant suffisamment détaillés sans être trop enfermant pour laisser de la souplesse à l'action.

Le véritable enjeu est de rendre cette boîte à outils lisible et accessible. Cela passe par des outils de communication didactiques et accessibles. La région Nouvelle-Aquitaine est à ce titre citée comme faisant partie des cinq régions ayant mis en place un moteur de recherche pour guider les entreprises. En sus, afin de s'assurer que ses politiques touchent leurs cibles la région mise également sur une forte présence des équipes sur le terrain ainsi que sur des relais d'information sectoriels et locaux efficaces. Il s'agit donc de tout un écosystème qu'il faut structurer et animer pour informer, repérer, détecter, mettre en relation et accompagner.

3 - Les indicateurs et évaluations de politiques publiques

Le rapport indique que seules quatre régions ont été en mesure de fournir un bilan des indicateurs SRDEII (Île-de-France, Occitanie, Pays de la Loire, Paca).

La région Nouvelle-Aquitaine a également mis en place et transmis à la Cour un outil de pilotage de son SRDEII basé sur une centaine d'indicateurs faisant l'objet d'une revue de pilotage annuelle. Un bilan 2017/2021 du SRDEII a été présenté au partenariat. Je regrette qu'il n'ait pas retenu l'attention de la Cour.

Tous les dispositifs mis en œuvre en Nouvelle-Aquitaine font l'objet d'un bilan annuel.

Par ailleurs, en matière d'évaluation des dispositifs la région a procédé à l'évaluation approfondie de plusieurs dispositifs clés au cours des dernières années : citons la politique régionale de soutien à l'innovation, le programme « Usine du futur » et le dispositif « d'accompagnement des parcours de création et de reprise d'entreprises » (synthèse disponible en téléchargement sur le site internet de la région). Ces différents rapports sont bien entendus à disposition de la Cour.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL
DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR**

Je vous remercie de m'avoir adressé le chapitre du rapport annuel public 2023 relatif à l'enquête sur la mise en œuvre des compétences de développement économique par les collectivités territoriales.

La lecture du chapitre n'appelle pas de remarques particulières de ma part.

Je vous remercie d'avoir pris en compte mes précédentes remarques et notamment celle relative à la dénomination de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, non par son acronyme mais par son nom officiel et complet.

Enfin, je note avec satisfaction que la Cour souligne quelques bonnes pratiques mises en place par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

2

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

PRÉSENTATION

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

Les résultats de ces politiques ont fait l'objet de rapports récents des juridictions financières, qu'il s'agisse de la protection de l'enfance, de la lutte contre la pauvreté ou de la politique en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap. Dans le cadre du présent rapport public, ces travaux ont été mis à jour et complétés par une approche transversale portant sur la réalité de leur décentralisation.

En effet, au regard de l'ambition décentralisatrice, le modèle institutionnel de l'action sociale est traversé par une tension : d'une part, bien qu'il se soit dessaisi de ces politiques, l'État entend conserver un rôle, non seulement dans la définition de leurs grandes caractéristiques, mais aussi en matière de mise en œuvre opérationnelle vis-à-vis de certains publics ou de certaines priorités ; d'autre part, dans un paysage local caractérisé par un grand nombre d'intervenants, les outils de coordination dont dispose le département, chef de file de l'action sociale, n'ont qu'une autorité et une portée pratique limitées.

Par ailleurs, si des données harmonisées manquent pour évaluer leurs effets sur les personnes et sur leurs conditions de vie, les politiques sociales décentralisées suscitent des critiques du point de vue de la qualité des services rendus aux bénéficiaires, notamment en termes de recours et d'accès aux droits, de délais ou encore de continuité des parcours.

Enfin les modalités de financement des principales prestations monétaires de solidarité, qui représentent près de la moitié des dépenses

sociales des départements, sont largement contestées par ces derniers et présenteront à terme un enjeu de soutenabilité face à des dépenses qui connaissent une croissance tendancielle marquée.

Au regard de ces constats, sans attendre un nouvel acte de décentralisation qui reverrait en profondeur l'articulation des compétences entre État, départements et communes, la Cour formule trois recommandations visant à rationaliser le déploiement des politiques sociales dans les départements, à en améliorer les outils de gestion et à en réformer le financement.

Que recouvre la notion de politiques sociales décentralisées ?

Cette notion renvoie aux politiques d'aide et d'action sociales totalement ou partiellement décidées, définies, financées ou mises en œuvre par les collectivités territoriales, qui représentent environ 10 % des dépenses consacrées à la protection sociale en France, soit 78 Md€ (3,4 % du PIB) en 2020, dont 37,5 Md€ à la charge des départements (ce qui représente 48 % du total) et 5,5 Md€ à la charge des communes et de leurs groupements (7 %). Leur contribution aux enjeux de solidarité et de cohésion sociale est donc majeure, aux côtés des différents régimes assurantiels qui constituent la Sécurité sociale (maladie, vieillesse, famille, travail, dépendance).

L'**aide sociale dite légale** (ou **obligatoire**) est destinée à satisfaire les besoins fondamentaux de certaines catégories de bénéficiaires. Elle est *spécialisée*, la situation du demandeur étant appréciée au regard de l'objet précis de chaque prestation. Elle est également *subsidaire*, n'intervenant qu'à défaut de ressources du demandeur, et *catégorielle*, en ce sens qu'elle vise à répondre aux besoins de certaines populations : les enfants nécessitant des mesures de protection, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées en perte d'autonomie ou encore les personnes en situation de précarité. La mise en œuvre de l'aide sociale représente à la fois une obligation pour les acteurs publics qui en sont responsables et un droit pour les bénéficiaires.

Les **allocations individuelles de solidarité** (AIS), versées sous forme de prestations monétaires, en constituent un volet essentiel, dont la gestion relève essentiellement de la responsabilité des conseils départementaux. Les principales sont la prestation de compensation du handicap (PCH), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et le revenu de solidarité active (RSA). L'allocation aux adultes handicapés (AAH) présente la particularité d'être intégralement financée sur le budget de l'État, mais sa mise en œuvre repose également sur les moyens des départements, à travers les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). Par-delà leurs spécificités, ces différentes allocations concrétisent la solidarité de la collectivité envers des publics vulnérables.

L'**aide sociale dite extralégale** (ou **facultative**) reprend les dispositifs de l'aide sociale légale, mais l'autorité responsable de leur gestion peut décider d'en augmenter les montants (en majorant une allocation) ou de les assortir de conditions d'attribution plus favorables (en élargissant les conditions d'accès à certaines prestations).

L'**action sociale** correspond à des prestations d'accompagnement des personnes bénéficiaires des aides sociales sus mentionnées, notamment par des travailleurs sociaux. Elle vise en particulier à assurer le maintien des personnes en situation d'autonomie ou à les aider à accomplir un parcours d'insertion sociale et professionnelle.

I - Une décentralisation inaboutie

La répartition des compétences opérée par la loi dans le champ des politiques d'aide et d'action sociales a consacré le rôle central des départements, tout en prévoyant la possibilité d'importantes interventions d'autres acteurs publics. Il en découle une tension permanente entre des objectifs de solidarité nationale et la mise en œuvre par les collectivités de politiques locales dans le cadre du principe de libre administration .

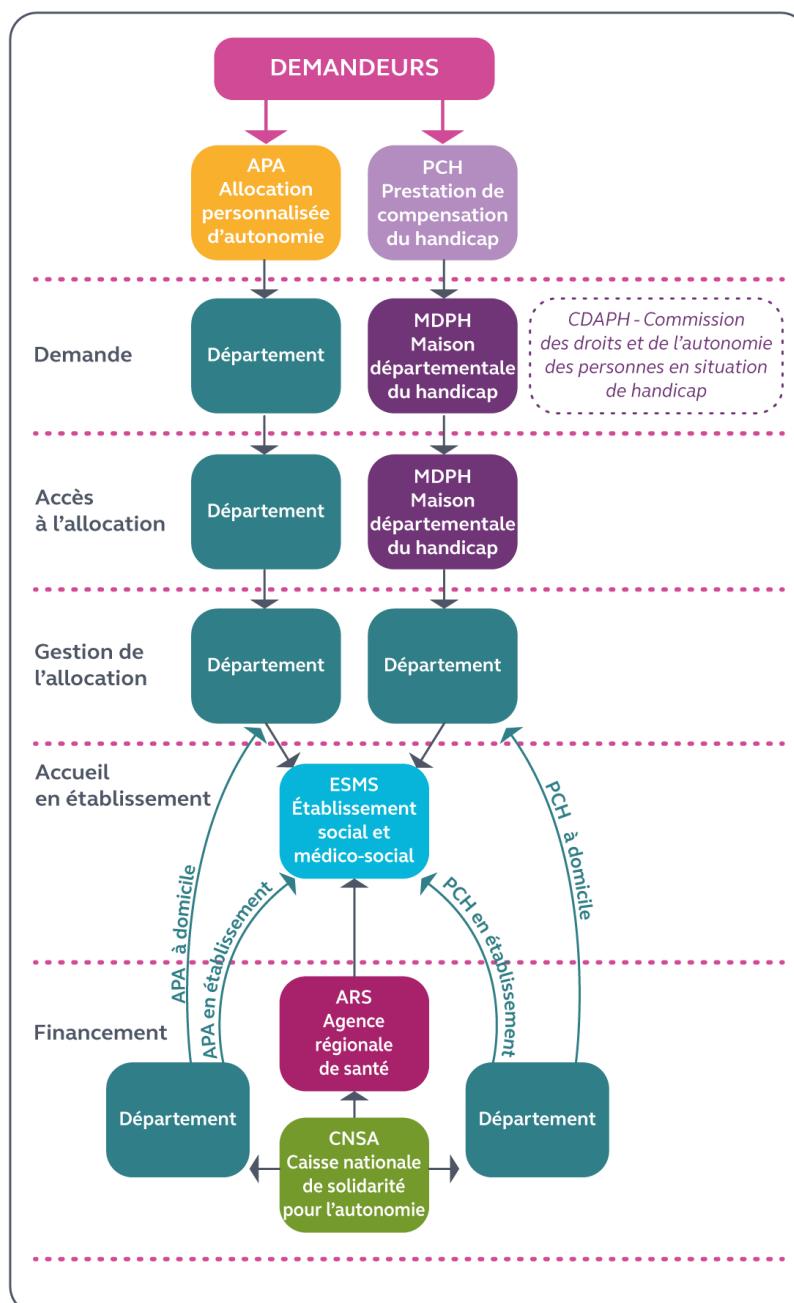
A - Une répartition des compétences intriquée sans responsabilités clairement établies

1 - De nombreux acteurs publics contribuent à la mise en œuvre des politiques sociales décentralisées

Dès les premières années de mise en œuvre de la décentralisation, le département s'est vu confier l'essentiel des compétences touchant à l'action sociale générale, à l'aide sociale à l'enfance (ASE) et à la protection maternelle et infantile (PMI). Les actes successifs de décentralisation ont précisé et étendu ses attributions, dégageant progressivement quatre politiques à destination des publics vulnérables : enfants en danger, personnes en situation de précarité, personnes âgées dépendantes et personnes en situation de handicap.

Trois d'entre elles ont été organisées autour de prestations monétaires, dont les caractéristiques principales sont définies au niveau national : le revenu de solidarité active (RSA), l'aide personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH), couramment désignés comme les trois principales allocations individuelles de solidarité (AIS). S'y ajoute l'allocation aux adultes handicapés (AAH), attribuée par des commissions pilotées par les départements mais financée par l'État. En complément de ces prestations, qu'ils financent et gèrent en partie (la gestion du RSA est en pratique déléguée au réseau des caisses d'allocations familiales (Caf) et des caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA) pour ce qui concerne l'allocation monétaire), les départements ont également organisé des politiques d'accompagnement de leurs bénéficiaires.

Schéma n° 1 : acteurs impliqués dans la prise en charge de l'autonomie



Source : Cour des comptes

Mais la décentralisation n'a pas consacré l'exclusivité des compétences départementales en la matière. Les enjeux sociaux se situent en effet au carrefour de nombreuses politiques publiques (santé, logement, éducation, emploi et formation professionnelle, justice), ce qui rend difficile une approche par blocs de compétences étanches, consistant à attribuer la responsabilité de la totalité des actions relevant de l'action sociale à une unique collectivité.

L'État demeure ainsi responsable du cadrage réglementaire des politiques sociales et de leur suivi statistique au plan national. Il reste par ailleurs le principal financeur de dispositifs dont il n'est plus l'attributeur ou le gestionnaire, par exemple l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou les aides versées en fin d'année aux bénéficiaires du RSA. Paradoxe de la subsidiarité, l'accueil des publics les plus fragiles et les plus précaires (demandeurs d'asile, personnes sans domicile fixe ou souffrant d'addiction) relève aussi encore largement de l'État. Les interventions de ce dernier s'exercent également à travers des opérateurs nationaux, notamment Pôle Emploi dans le champ de l'insertion professionnelle et les agences régionales de santé (ARS) dans le domaine de l'offre d'accueil médicalisé des publics.

Par ailleurs, la loi attribue aux communes des compétences obligatoires, comme la participation à l'instruction des demandes d'aide et leur transmission aux services compétents, notamment ceux des départements ; la domiciliation, qui conditionne l'accès aux droits pour les personnes sans domicile ; la réalisation d'une analyse des besoins sociaux de la population communale ou encore la tenue d'un fichier des personnes bénéficiaires d'une prestation d'aide sociale.

Ces compétences sont généralement mises en œuvre par les centres communaux d'action sociale (CCAS), établissements publics obligatoires pour les communes de plus de 1 500 habitants. Au titre de la clause générale de compétence dont elles disposent, les communes et leur CCAS mettent également en œuvre des actions relevant de l'aide sociale facultative. Elles offrent en particulier des prestations financières ou en nature (aides d'urgence, bons alimentaires, services à la personne) et assurent la gestion d'établissements spécialisés à destination de différents publics : personnes âgées, petite enfance, personnes en situation de handicap, personnes en difficulté.

Enfin, deux branches de la sécurité sociale sont très impliquées dans le pilotage et la mise en œuvre de ces politiques.

La branche famille et les Caf assurent le paiement des prestations monétaires, non seulement en matière familiale (allocations familiales, prestations d'accueil du jeune enfant), mais aussi dans de nombreux autres champs pour le compte de leurs responsables en titre : aides au logement,

prime d'activité, AAH, allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) pour le compte de l'État, RSA pour le compte des départements. En 2020, les Caf ont ainsi versé plus de 88 Md€ de prestations au profit de 13,6 millions d'allocataires. La branche famille finance également une politique d'action sociale spécifique à travers l'intervention de ses 1 600 travailleurs sociaux.

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), créée par la loi du 30 juin 2004 pour « *contribuer au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire* », s'est vue quant à elle confier la gestion opérationnelle de la cinquième branche de la sécurité sociale, créée par la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

Garante de l'équilibre financier de cette dernière, la CNSA ne dispose pas de réseau territorial propre mais est chargée d'assurer l'animation et la coordination des acteurs participant à la mise en œuvre des politiques de soutien à l'autonomie des personnes âgées ou handicapées. Elle contribue notamment au financement des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) à hauteur de 26 Md€ en 2021 et aux dépenses d'APA et de PCH des départements, qu'elle a financées respectivement pour 2,7 Md€ et 0,7 Md€ cette même année.

2 - Un enchevêtrement des interventions qui présente de nombreux inconvénients

Cette architecture institutionnelle complexe rend difficile le respect des principes de responsabilité et de transparence dans la mise en œuvre des politiques publiques dans le champ social.

En premier lieu, les fonctions ne sont pas toujours correctement réparties. Ainsi, le principe selon lequel celui qui finance est aussi celui qui décide, responsabilisant ainsi les acteurs, souffre de nombreuses exceptions. C'est le cas de l'AAH, évoqué ci-dessus, qui justifierait une réflexion relative à la répartition des compétences, associant l'État et les départements, pour tendre vers davantage de cohérence¹⁶². La recentralisation du RSA dans

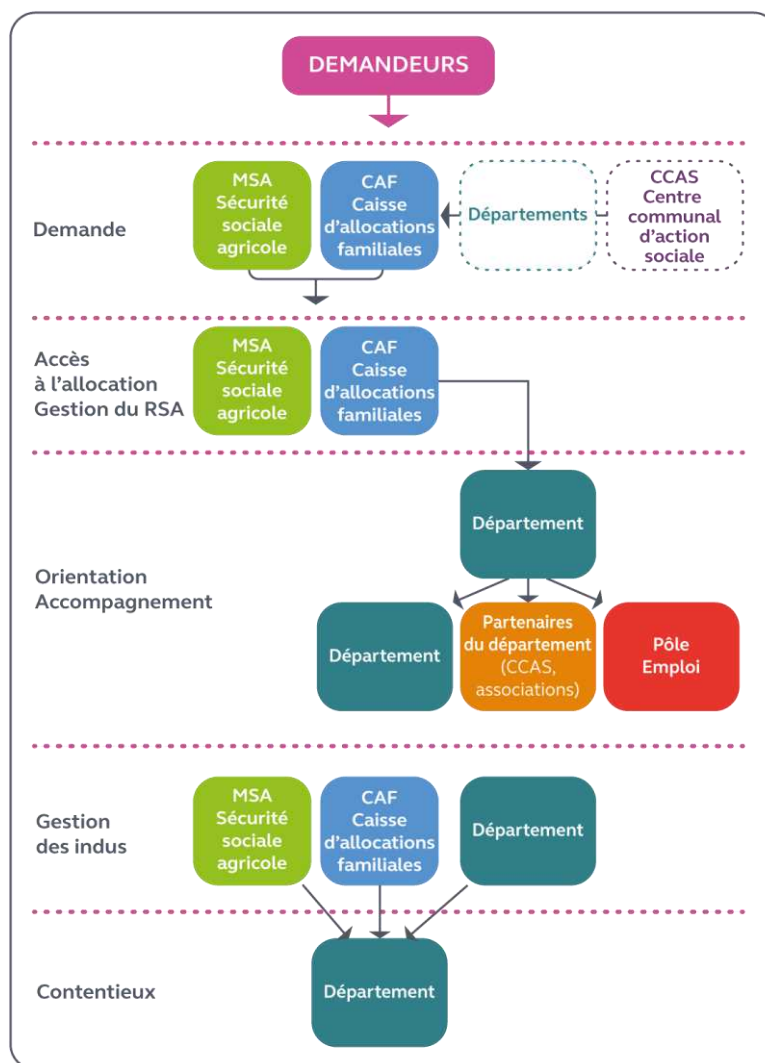
¹⁶² Cour des comptes, L'allocation aux adultes handicapés (AAH), rapport public thématique, novembre 2019

cinq départements¹⁶³ soulève la même problématique d'identité entre le financeur et le prescripteur des prestations : l'État y est à nouveau chargé de financer une allocation alors que la politique d'accompagnement de ses bénéficiaires, qui détermine en partie la durée pendant laquelle leur sera versée cette allocation, reste confiée au département. Cette configuration, qui correspondait à celle du RMI avant la réforme de 2004, n'incite pas au développement de politiques d'insertion dynamiques.

La pluralité des intervenants crée en outre des enjeux de coordination qui, mal appréhendés, peuvent dégrader la qualité de service. Ainsi, alors qu'il est responsable de l'orientation et de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, le département n'intervient que tardivement auprès de ceux-ci dans la mesure où l'entrée dans le dispositif est gérée par d'autres acteurs (Caf et MSA, bloc communal).

¹⁶³ Par ordre chronologique, la recentralisation de la gestion et du financement de l'allocation de RSA a concerné Mayotte et la Guyane, La Réunion, la Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales.

Schéma n° 2 : acteurs impliqués dans la gestion du RSA



Source : Cour des comptes

Enfin, cette organisation institutionnelle provoque une dilution des responsabilités, qui deviennent difficiles à identifier par les usagers, comme l'illustre l'exemple de l'accueil et de l'hébergement des personnes âgées ou en situation de handicap. Si, avant d'intégrer les structures d'hébergement, les publics visés sont suivis et accompagnés par les services départementaux, identifiés comme les principaux responsables des politiques d'autonomie, ils

perdent le contact avec ceux-ci en intégrant un établissement qui devient leur interlocuteur de référence et est financé principalement par l'ARS. Au-delà des usagers du service, le grand public est aussi confronté à une responsabilité diffuse en matière de contrôle des établissements parmi les trois entités qui la partagent (la direction de l'établissement, l'ARS et le département). Il en va de même pour l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, partagé entre le département et Pôle emploi (qui assure celui de 41 % des bénéficiaires), empêchant l'identification du premier comme principal responsable et financeur du dispositif.

À rebours du principe de subsidiarité, qui devait rapprocher du terrain décision, mise en œuvre et responsabilité, aucun acteur ne rend ainsi véritablement compte des actions déployées et de leurs résultats puisqu'il n'en a ni la maîtrise globale, ni même souvent une vision d'ensemble. Plus fondamentalement, il est difficile de faire émerger une véritable politique départementale assumée faute que soit définie la ligne de partage entre solidarité nationale et libre choix des collectivités territoriales.

B - Des instruments de programmation et de coordination qui ne remédient pas à l'absence de blocs de compétence cohérents

Ce paysage institutionnel morcelé confère une importance particulière aux fonctions de pilotage, de coordination et d'animation des acteurs de l'action sociale, qui relèvent à la fois des niveaux national et local. Dans ce cadre, les départements doivent être mieux associés aux décisions de l'État et dotés d'une autorité suffisante pour exercer efficacement le rôle de coordination que leur confie la loi au niveau local.

1 - L'articulation insuffisante entre les échelons national et local

Le caractère décentralisé des politiques sociales a longtemps eu pour corollaire le défaut de mécanismes de concertation et de coordination à l'échelle nationale. Cette carence est accentuée par la difficulté structurelle qu'éprouvent les départements à dégager une position commune sur certains sujets, condition pourtant nécessaire à un dialogue politique fécond avec l'État.

Cette situation est aggravée par le fait que l'État a choisi de relancer lui-même des initiatives nationales en matière de prévention et de lutte contre la pauvreté ou de protection de l'enfance, déclinées localement par la voie contractuelle, sans disposer d'un interlocuteur clairement désigné au stade de la conception du dispositif. Aussi est-ce seulement lors de la mise en œuvre que se sont révélées certaines difficultés qui auraient pu être anticipées.

D'une manière générale, bien qu'ils viennent brouiller l'exercice de compétences en principe décentralisées, les contrats ainsi noués avec les collectivités présentent des avantages. Ils permettent de restaurer un dialogue stratégique entre les départements et l'État autour de priorités communes. Ils contribuent aussi à renforcer la culture de l'évaluation des politiques sociales et la transparence concernant leurs moyens et leurs résultats. En visant un effort de convergence ou en s'appuyant sur des actions-socles, ces stratégies contractuelles favorisent enfin l'équité territoriale autour de standards nationaux. La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022 en offre un exemple. Élaborée au niveau national, sa déclinaison territoriale a pris la forme de conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE), conclues pour trois ans, qui comportent des actions socles relevant d'objectifs nationaux, communes à toutes les conventions, et des actions d'initiatives locales.

Cependant, ces stratégies encourent plusieurs critiques. L'effet de levier des financements nationaux sur les dépenses des départements n'est pas démontré, et les collectivités déplorent le manque de visibilité pluriannuelle sur les engagements de l'État. Elles mettent aussi en cause les indicateurs qui accompagnent le déploiement local de ces stratégies nationales, qu'il s'agisse de leur pertinence, de leur niveau excessif de détail, ou encore de la difficulté de les renseigner dans les formats ou délais imposés. Symétriquement, certaines administrations relèvent que l'État vient pallier certaines carences des départements par des financements contractuels : le contrat vient alors restaurer une équité territoriale qui aurait dû être assurée en mobilisant les financements usuels.

Pour autant, ce modèle contractuel paraît devoir être conforté, en veillant à en corriger les limites. Il peut en effet contribuer à affermir le rôle d'animation confié localement aux départements, en renforçant la coordination de leurs stratégies d'interventions avec celles des acteurs relevant de l'État (services déconcentrés et opérateurs).

La CNSA, progressivement confortée dans son rôle de pilote national des politiques de l'autonomie, propose un mode d'articulation différent, qui combine l'incitation financière et l'appui technique. En effet, bien que dépourvue de réseau territorial, elle assure l'animation des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) en apportant son appui à la modernisation de leur fonctionnement et à l'amélioration de la qualité de service, avec une majoration des concours financiers en cas d'atteinte des objectifs définis dans le cadre de conventions. Elle participe aussi à l'animation technique ou à la maîtrise d'ouvrage de chantiers numériques qui favorisent l'interopérabilité des systèmes d'information des MDPH et le suivi harmonisé d'indicateurs de performance de leur activité sous forme de baromètre national.

Enfin, la CNSA s'emploie à renforcer le pilotage local des politiques d'autonomie à travers sa mission d'appui et d'évaluation de la qualité. Si certains élus expriment le sentiment que les collectivités territoriales qu'ils représentent sont de ce fait implicitement placées en situation d'opérateurs de l'État, les parties prenantes s'accordent sur l'intérêt de l'expertise, de l'animation et de l'éclairage national qu'apporte la caisse, tout comme sur la nécessaire convergence des outils et des pratiques entre territoires.

2 - La faiblesse de la notion de chef de file et les limites des documents de programmation

Compte tenu du principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, la notion de chef de file s'est progressivement imposée parmi les principes guidant la décentralisation. Elle doit permettre la mise en cohérence des interventions locales, en désignant clairement une collectivité en charge de leur coordination. Le département est ainsi « *chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à : 1° L'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ; 2° L'autonomie des personnes ; 3° La solidarité des territoires* »¹⁶⁴.

Le Conseil constitutionnel a précisé que la qualité de chef de file n'implique pas de capacité juridique nouvelle pour la collectivité concernée, encore moins la possibilité de définir des normes prescriptives pour les autres collectivités¹⁶⁵. Ainsi encadrée, la qualité de chef de file ne permet pas une réelle coordination sous l'autorité du département, notamment vis-à-vis des opérateurs de l'État. Cette coordination est au mieux assurée au travers de conventions partenariales négociées localement.

Les instruments de programmation à disposition des départements, notamment les différents schémas prévus par la loi, ne leur permettent pas davantage d'asseoir leur autorité à l'égard des autres acteurs de l'action sociale.

Les schémas d'organisation sociale et médico-sociale, établis pour une période maximale de cinq ans en cohérence avec le schéma régional de santé arrêté par l'ARS, « *apprécie la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population (...), dressent le*

¹⁶⁴ Article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

¹⁶⁵ Commentaire de la décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008 : « *le constituant (...) n'a voulu déroger que de façon limitée au principe qui interdit toute tutelle d'une collectivité sur une autre. Il n'a en effet habilité la loi qu'à désigner une collectivité pour organiser et non pour déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités* ».

bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante et déterminent les perspectives et les objectifs de développement de l'offre sociale et médicosociale, et notamment ceux nécessitant des interventions sous forme de création, transformation, ou suppression d'établissements et services, et, le cas échéant, d'accueils familiaux ».

Le département est également compétent pour l'élaboration du programme départemental d'insertion (PDI), qui doit « *définir la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recenser les besoins d'insertion et l'offre locale d'insertion et planifier les actions d'insertion correspondantes* », et sa déclinaison opérationnelle sous la forme d'un pacte territorial d'insertion avec les acteurs concernés.

Ces documents d'orientation, de coordination et de planification sont les outils privilégiés pour faire évoluer l'offre d'aide sociale et l'adapter aux besoins. Ils sont supposés contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques du département en organisant la mise en œuvre de ses politiques. Mais ils doivent également permettre la mobilisation des partenaires et la convergence des stratégies d'intervention qui se déploient sur un même territoire.

De ce point de vue, leur principale faiblesse tient à leur absence de portée prescriptive, d'autant que les autres acteurs disposent de leurs propres outils. Les ARS, par exemple, élaborent un programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC), qui définit leurs priorités et leur programmation en matière de financement des créations, extensions ou transformations d'établissements sociaux et médico-sociaux accueillant des personnes âgées ou des personnes en situation de handicap. Les Caf, avec les conventions territoriales globales conclues avec les communes, ou encore l'État, avec les CALPAE, contribuent également à cette profusion de démarches mal coordonnées.

L'excès de documents stratégiques et leur faiblesse normative expliquent ainsi les difficultés rencontrées pour assurer une bonne coordination des interventions publiques. Pour les surmonter, la convergence entre les différentes démarches contractuelles et la rationalisation des schémas de programmation stratégiques sectoriels, sont indispensables. Sur le modèle des contrats de plan État-Région, de nouveaux documents de programmation – un par grande politique sociale décentralisée : protection de l'enfance, insertion, handicap et autonomie – pourraient formaliser les engagements des partenaires autour d'un socle d'objectifs et de moyens mobilisés dans le cadre d'une programmation de cinq à six années. Les départements seraient chargés de la mettre en œuvre et d'en assurer le suivi, donnant ainsi davantage de contenu à la notion de

chef de file. Une telle contractualisation permettrait d'aligner les interventions du département, de l'État, de ses opérateurs et des organismes de sécurité sociale. Sans porter atteinte à la liberté de décision des autres collectivités territoriales, elle définirait le cadre dans lequel celles-ci pourraient prétendre à des cofinancements.

3 - Des outils numériques lacunaires, orientés vers la gestion davantage que vers le suivi des bénéficiaires et des résultats

Les systèmes d'information associés aux politiques sociales décentralisées sont principalement conçus pour gérer des prestations monétaires sous les deux conditions de critères d'éligibilité et de ressources, vérifiées périodiquement. Ils ne sont pas conçus pour produire des données de gestion harmonisées permettant notamment le suivi des parcours des bénéficiaires, qui seraient pourtant indispensables, au niveau tant local que national, pour analyser l'activité et suivre la performance. Ils ne répondent également qu'imparfaitement aux besoins des services statistiques ministériels. Faute de référentiels communs par grande catégorie de politiques sociales, ils ne permettent pas davantage d'assurer l'échange des données entre partenaires, notamment dans l'objectif d'alimenter le projet d'un dossier social dématérialisé au service de la qualité des parcours et de la prise en charge des bénéficiaires de l'aide sociale.

Cette situation tient au fait que les acteurs utilisent des outils de gestion différents, la plupart du temps fournis par des éditeurs privés, dans le cadre de relations commerciales défavorables à une prise en compte réactive de besoins nécessairement évolutifs. Elle tient également à la nature des politiques sociales, et aux fonctionnalités prises en charge par les outils de gestion. Si leur performance est souvent optimisée quand il s'agit d'assurer des paiements, il en va différemment des missions d'accompagnement, qui ont une dimension qualitative peu compatible avec le caractère souvent fruste des éléments saisis dans un outil de gestion informatisé. Enfin, la réticence de certains personnels chargés de l'accompagnement social à effectuer la saisie de leurs activités, parfois considérée comme fastidieuse, inutile, voire contraire à leur éthique professionnelle, explique également ce bilan.

L'évaluation du RSA réalisée par les juridictions financières a mis en évidence ces difficultés¹⁶⁶. Les systèmes d'information des départements

¹⁶⁶ Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active (RSA)*, évaluation de politique publique, janvier 2022.

comportent de nombreuses lacunes. Les éléments issus du diagnostic et caractérisant la situation des bénéficiaires sont peu nombreux. Le suivi des parcours n'est pas documenté, ce qui ne permet pas de rendre compte, ou très imparfaitement, de la réalité et de la substance de l'accompagnement des allocataires. L'examen des données produites à partir de l'exploitation du système d'information de Pôle emploi met également en évidence des carences importantes.

Dans le domaine de la protection de l'enfance, la Cour a aussi relevé d'importantes lacunes liées en particulier à l'inadaptation des outils, à leurs conditions d'utilisation et à leur faible interopérabilité¹⁶⁷. Ainsi le projet OLINPE (dispositif d'observation longitudinale individuelle et nationale en protection de l'enfance), devant permettre de reconstituer les parcours des enfants protégés, reste inachevé depuis 12 ans, notamment en raison de l'insuffisance des remontées de données en provenance des départements, en quantité comme en qualité¹⁶⁸.

Le champ de l'autonomie se distingue par une démarche plus aboutie de pilotage des prestations à l'attention des personnes âgées dépendantes ou en situation de handicap, à la faveur du mandat confié à la CNSA. La loi prévoit en effet que les MDPH doivent utiliser un système d'information commun, interopérable avec les systèmes d'information des départements, ceux de la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et ceux de la CNSA¹⁶⁹.

Cette obligation, ancienne, n'a cependant été effectivement mise en œuvre qu'avec la prise en charge des fonctions de maîtrise d'ouvrage par la CNSA, sous la forme d'un tronc commun permettant de mettre en relation les différents systèmes existants et de faciliter les échanges d'information entre les MDPH et les Caf. La CNSA a défini les normes destinées à garantir l'interopérabilité entre systèmes, ouvrant la voie à des tableaux de bord autorisant la comparaison de l'activité des MDPH sur des bases harmonisées, mais aussi à une amélioration des fonctions de dématérialisation et d'échanges de données. Les améliorations offertes par ces outils sont incontestables et témoignent de l'intérêt d'une impulsion et d'une conduite de projet à l'échelon national, qui ne fait pas obstacle à une association étroite des départements.

¹⁶⁷ Cour des comptes, *La protection de l'enfance*, rapport public thématique, novembre 2020.

¹⁶⁸ Selon l'Office national de protection de l'enfance, seuls 46 départements sont entrés dans le dispositif, parmi lesquels 15 seulement transmettent leurs données dans le format attendu (*second rapport consacré au dispositif OLINPE*, janvier 2022).

¹⁶⁹ Article L. 247-2 du CASF.

II - Une prise en charge des publics à améliorer, des disparités de qualité de service inexpliquées

Le choix de décentraliser les politiques sociales visait à améliorer la qualité des services rendus, en tirant parti de la proximité entre les collectivités territoriales et les bénéficiaires. Or, la faiblesse de la culture évaluative et comparative empêche d'apprécier les résultats de ces politiques sur les conditions de vie de leurs bénéficiaires, alors que, dans le même temps, les indicateurs de délais ou d'accès aux droits ne décrivent pas une situation pleinement satisfaisante.

A - Des délais excessifs et des ruptures de parcours

1 - L'insuffisante maîtrise des délais

Les délais d'accès aux prestations d'action sociale déterminent en partie l'efficacité de celles-ci. La mise en œuvre des mesures de protection de l'enfance, l'accès des bénéficiaires du RSA aux actions d'insertion sociale ou professionnelle ou encore la mise en place de mesures qui concourent à prévenir la perte d'autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap en sont autant d'illustrations. Or les délais de prise en charge et d'accompagnement des bénéficiaires de l'aide sociale apparaissent souvent excessifs.

C'est notamment le cas en matière d'orientation des bénéficiaires du RSA : alors que le délai prévu par les textes est de deux mois, il est en pratique de 95 jours en moyenne. Ajouté au délai moyen des premières actions, après signature du contrat d'engagement réciproque ou du projet personnel d'accès à l'emploi, le délai moyen qui s'écoule entre l'accès à l'allocation et le début du parcours d'insertion du bénéficiaire atteint près de cinq mois.

En ce qui concerne l'aide sociale à l'enfance, un empilement de délais est également constaté, au détriment de la prise en charge des enfants protégés : 28 % des départements ne respectent pas le délai de trois mois en matière de traitement des informations préoccupantes¹⁷⁰. Des étapes supplémentaires internes aux juridictions interviennent en outre avant la mise en œuvre effective de certaines mesures de protection. Cette inertie

¹⁷⁰ L'information préoccupante est définie comme étant « une information transmise au conseil départemental sur la situation d'un mineur, pouvant laisser craindre que sa santé, sa sécurité ou sa moralité sont en danger ou en risque de l'être, ou que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ou en risque de l'être » (article R. 226-2-2 du code de l'action sociale et des familles).

peut avoir des conséquences sur la nature même des mesures, un placement pouvant finalement être privilégié sur une décision initiale de prise en charge en milieu ouvert¹⁷¹.

Selon le baromètre national des MDPH administré par la CNSA, le délai moyen de traitement des demandes en matière de handicap demeure également élevé : au 4^{ème} trimestre 2022, il était de 5,5 mois pour la PCH et de 4,8 mois pour l'AAH. Il s'inscrivait dans une échelle de 1,6 mois à 11,6 mois selon les départements.

2 - Le risque de rupture dans les parcours des bénéficiaires

L'efficacité des politiques d'action sociale dépend aussi de la fluidité de l'accompagnement des bénéficiaires aux différentes étapes de leur prise en charge. Or les conditions de suivi des personnes vulnérables par les différents intervenants ne garantissent pas suffisamment la continuité des parcours.

Les données disponibles suggèrent que l'orientation des allocataires du RSA vers un certain type d'accompagnement, social ou professionnel, peut ne pas être adaptée à leurs besoins réels¹⁷². Cela ressort notamment des écarts constatés d'un territoire à l'autre dans la proportion des bénéficiaires orientés vers Pôle emploi, qui sont censés être les plus proches de l'emploi¹⁷³. Plus généralement, le contenu et l'intensité des dispositifs d'accompagnement des bénéficiaires du RSA¹⁷⁴ ne permettent pas d'inscrire efficacement les allocataires dans des trajectoires d'accès à l'emploi. Sept ans après l'entrée au RSA d'une cohorte d'allocataires, seul un tiers en est sorti et occupe un emploi – et parmi ceux-ci, seul un tiers bénéficie d'un emploi stable. Au contraire, une part significative des allocataires bénéficie du RSA de façon continue sur longue période, ou ne fait qu'en sortir de manière transitoire.

¹⁷¹ Un récent rapport de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale de la justice a montré qu'un tiers des départements interrogés présentaient des délais d'exécution moyens supérieurs à quatre mois pour les actions éducatives en milieu ouvert.

¹⁷² Source Drees, Enquête annuelle sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (OARSA), données 2020.

¹⁷³ De 0 % à plus de 70 % en fonction des départements, sans corrélation avec leur situation économique et sociale.

¹⁷⁴ L'enquête de la Cour sur le RSA a mis en évidence le fait que moins de la moitié des bénéficiaires disposait d'un contrat d'engagement réciproque en cours de validité, cette proportion pouvant se situer autour de 20 % dans certains départements. Par ailleurs, des carences importantes ont été relevées dans le contenu des contrats, en termes d'actions d'insertion prévues et d'intensité de l'accompagnement des bénéficiaires par les travailleurs sociaux.

La protection de l'enfance souffre également de ruptures fréquentes dans les parcours. Celles-ci tiennent d'abord à la faiblesse des dispositifs de prévention et à l'insuffisance des interventions précoces en faveur des familles les plus fragiles, le repérage des signaux faibles s'avérant défaillant. Elles sont accentuées par les lacunes des mécanismes de suivi des parcours des enfants, en l'absence notamment de véritable outil de suivi commun. Telle est pourtant, en principe, la vocation du projet pour l'enfant (PPE) avec lequel devrait s'articuler le document individuel de prise en charge (DIPC), établi par les établissements responsables de l'exécution des mesures de protection. Or les conditions de mise en œuvre de ces outils n'ont pas permis de surmonter les difficultés. Enfin la prévention des « sorties sèches » de l'aide sociale à l'enfance, sans projet ni perspectives claires d'intégration sociale et professionnelle, ne s'est imposée que récemment comme une priorité.

Dans le champ de l'autonomie, l'articulation des prises en charge sanitaire et sociale des personnes âgées dépendantes, dont la perte d'autonomie peut être liée à l'altération de l'état de santé mais également à l'isolement, demeure un enjeu important. Or, la construction segmentée des secteurs sanitaire, social et médico-social fait souvent obstacle à l'accompagnement global des personnes et de leurs aidants dans leur parcours, en ne permettant pas encore suffisamment d'éviter les ruptures. Les dispositifs visant à mieux intégrer ces trois dimensions sociale, médico-sociale et sanitaire doivent donc être confortés. Il s'agit notamment d'améliorer la coordination de l'offre de proximité entre établissements et services médico-sociaux, médecins traitants, services à domicile et services sociaux.

B - Les phénomènes de non-recours et les disparités territoriales

1 - Une coordination renforcée des stratégies territoriales doit contribuer à mieux prévenir le non-recours

Le phénomène de non-recours recouvre toute situation où une personne ne reçoit pas une prestation ou un service auquel elle pourrait prétendre. Au-delà des spécificités qui caractérisent chacun des versants des politiques sociales, l'importance du phénomène en matière d'accès au RSA illustre cet enjeu : il ressort de manière constante qu'environ un tiers

des foyers éligibles au RSA n'en bénéficie pas chaque trimestre, et qu'un cinquième n'y recourt pas à l'échelle d'une année entière¹⁷⁵.

L'automatisation de l'accès pourrait réduire le non-recours à certaines prestations monétaires, sous réserve que soit fortement mobilisés les leviers qui permettent de conforter l'accompagnement et la logique des droits et devoirs. Cette évolution annoncée n'épuisera pas toute la demande de contact du public avec les services. L'accessibilité de l'aide sociale demeurera donc largement tributaire de l'offre d'accueil et d'accompagnement que déploient les acteurs à travers leurs guichets respectifs et les différentes actions qu'ils organisent vers les publics vulnérables.

Les collectivités territoriales disposent d'une grande latitude pour définir les modalités d'organisation de leurs services. L'action sociale des départements recouvre ainsi une grande diversité de stratégies territoriales, le plus souvent assises sur des analyses des besoins régulièrement actualisées, et adossées à une offre foisonnante de services dématérialisés (plateformes téléphoniques, sites internet, applications informatiques). Aux côtés des départements, les services des communes et les CCAS constituent des guichets de premier recours pour les bénéficiaires de l'action sociale.

La branche famille assure également un accueil dans plus de mille implantations territoriales, mais accentue son offre de services dématérialisés en particulier pour l'accès aux grandes prestations monétaires dont elle assure l'instruction et le paiement par délégation des départements ou de l'État. Le nombre d'accueils physiques en Caf a ainsi diminué de 44 % entre 2014 et 2018. Cette évolution nécessite de coordonner encore plus étroitement avec les collectivités territoriales l'accueil physique des usagers, que ces dernières continuent d'assumer sur le territoire.

Enfin, le dispositif France Services vient compléter le maillage territorial de l'aide et de l'action sociales, en promouvant une logique de mutualisation de l'offre de services publics et d'accueil par des conseillers généralistes qui proposent une réponse de premier niveau. Les demandes relatives aux prestations de solidarité et d'insertion (RSA, prime d'activité) figuraient en tête des démarches mises en œuvre sur les 2 200 sites labellisés en avril 2022. La mise en œuvre du dispositif, pilotée par l'État, repose largement sur les collectivités du bloc communal qui sont responsables de près des deux tiers des sites labellisés, les départements étant au contraire peu impliqués.

¹⁷⁵ Source Drees, *Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats*, Les dossiers de la Drees n° 92, 2022.

Dans ce contexte, l'offre locale d'action sociale procède moins d'une analyse commune des besoins, conduite et actualisée à l'échelle des départements, que d'une juxtaposition de guichets déployés selon des logiques relativement autonomes. Ainsi les implantations territoriales des acteurs apparaissent parfois redondantes, particulièrement en zone urbaine. En zone rurale, au contraire, l'effort en faveur de l'objectif national consistant à proposer un accueil social inconditionnel à moins de 30 minutes de trajet de tout usager d'ici 2023 nécessite encore d'être soutenu et mieux coordonné¹⁷⁶, le rôle des départements étant particulièrement structurant dans ces territoires.

L'organisation de la couverture territoriale à destination des publics vulnérables devrait faire l'objet de conventions plus systématiques entre les acteurs. Les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), élaborés sous l'autorité conjointe du préfet et du président du conseil départemental, peuvent concourir à cet objectif à condition que leur animation permette véritablement de converger vers un cadre commun.

2 - Des disparités territoriales qu'il convient de mieux mesurer et expliquer

Des disparités sont naturellement observées dans les taux de bénéficiaires des prestations d'un territoire à l'autre, notamment en raison de leurs différences socio-économiques et démographiques. C'est par exemple le cas du taux de chômage, qui influe sur le nombre de bénéficiaires du RSA¹⁷⁷, ou encore de la part de seniors dans la population, qui pèse sur le poids des prestations d'autonomie.

Une fois prises en compte ces différences objectives, les disparités résiduelles peuvent refléter des politiques locales assumées. Les écarts constatés peuvent ainsi découler des priorités des collectivités en matière de prestations extra légales (offre d'accueil en établissements et de services sociaux et médico-sociaux, aides d'urgence), des moyens, notamment humains, qu'elles mobilisent, ou encore des marges de manœuvre que la loi leur offre dans la mise en œuvre des aides légales. Si leur marge de

¹⁷⁶ D'après la délégation interministérielle pour la prévention et la lutte contre la pauvreté (DIPLP), sur 69 départements ayant renseigné les indicateurs pour cette action de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, 39 se situent à 100 % de l'objectif, neuf départements entre 80 et 99 %, cinq départements entre 60 et 79 % et 16 départements en-dessous de 60 %.

¹⁷⁷ À titre d'illustration, en juin 2021, la part de bénéficiaires du RSA dans la population du département était cinq fois plus importante en Seine-Saint-Denis (11,1 %) qu'en Haute-Savoie (2,1 %), la moyenne nationale s'établissant à 5,8 %.

manœuvre est très limitée en matière de versement du RSA aux ayants-droit, les départements disposent en revanche d'une certaine latitude pour assurer l'accès des bénéficiaires aux prestations en matière d'autonomie, malgré l'existence de barèmes et de référentiels nationaux : modalités pratiques d'évaluation du degré de dépendance des bénéficiaires et de définition du contenu des plans d'aide individualisés, niveaux de reste à charge, politique plus ou moins volontariste de soutien à l'offre d'établissements et de services à domicile accessibles sur le territoire. Les choix des départements en matière de lutte contre le non-recours ou d'accompagnement vers une situation qui ne nécessitera plus de prestation contribuent aussi à expliquer les différences observées dans la proportion de bénéficiaires et la durée de perception des prestations.

Si une certaine diversité est légitime, certains écarts, qui ne peuvent s'expliquer par des différences socio-économiques ou démographiques, sont d'une ampleur telle qu'ils posent la question du respect d'un principe d'égalité de traitement des bénéficiaires et du maintien d'un socle de prestations uniforme sur l'ensemble du territoire national.

À cet égard, malgré l'existence d'un barème commun et d'un guide visant à harmoniser l'instruction des demandes par les MDPH, le taux d'accord sur les premières demandes et les réexamens d'AAH s'établissait en moyenne à 70 % au niveau national en 2020, mais variait de 59 % en Haute-Savoie à 99 % dans la Creuse.

L'examen de la dispersion des dépenses d'aide moyennes par bénéficiaire soulève des questions analogues. En moyenne plus élevée pour les dépenses d'accompagnement que pour les dépenses liées aux prestations monétaires, elle est également plus importante en matière de PCH ou d'APA que pour le RSA. Le rapport interdécile¹⁷⁸, qui est un bon indicateur de la dispersion des aides, est de 1,1 pour le RSA, de 1,3 pour l'APA, de 2 pour l'aide sociale à l'hébergement et de 2,7 pour l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Il s'établit en moyenne à 1,3 pour l'ensemble des dépenses associées aux dispositifs d'aide et d'action sociale des départements.

¹⁷⁸ Le rapport interdécile permet de mesurer les inégalités d'une distribution, en mettant en évidence l'écart entre le haut (9^{ème} décile) et le bas d'une distribution (1^{er} décile). Dans le cas présent, il mesure le rapport entre la moyenne de la dépense par bénéficiaire des 10 départements dans lesquels elle est la plus élevée et celle des 10 départements dans lesquelles elle est la moins élevée. Un écart interdécile de deux signifie qu'en moyenne, dans les 10 % de départements dans lesquels elle est la plus élevée, elle est deux fois plus élevée que dans les 10 % de départements dans lesquels elle est la moins élevée.

Comme indiqué ci-dessus, en l'absence de systèmes d'information interopérables entre partenaires institutionnels, adossés à des référentiels harmonisés, il demeure difficile d'objectiver la part respective des caractéristiques objectives des territoires et des choix de politiques publiques relevant des collectivités, et donc les éventuelles ruptures d'égalité dans l'accès aux prestations légales. À cet égard, les chantiers numériques actuellement engagés dans le champ de l'autonomie sous l'égide de la CNSA et, de manière beaucoup plus récente et moins aboutie, de l'insertion, constituent des évolutions importantes qu'il convient de poursuivre et d'étendre au champ de la protection de l'enfance.

III - Des dépenses dynamiques dont le financement devra être réformé

Les dépenses sociales des départements ont progressé de manière continue et soutenue, notamment du fait de la dynamique des allocations individuelles de solidarité (AIS), qui en représentent aujourd'hui près de la moitié. L'augmentation de ces dépenses a été nettement plus rapide que celle des ressources historiquement destinées à financer ces dispositifs. Cette divergence de trajectoire est à l'origine d'un écart financé par les budgets des collectivités départementales sur leurs autres ressources.

Cette situation est conforme aux principes constitutionnels qui encadrent la décentralisation, mais elle est contestée par les départements. Par ailleurs, la dynamique respective des dépenses et des recettes devrait conduire à réformer ce financement.

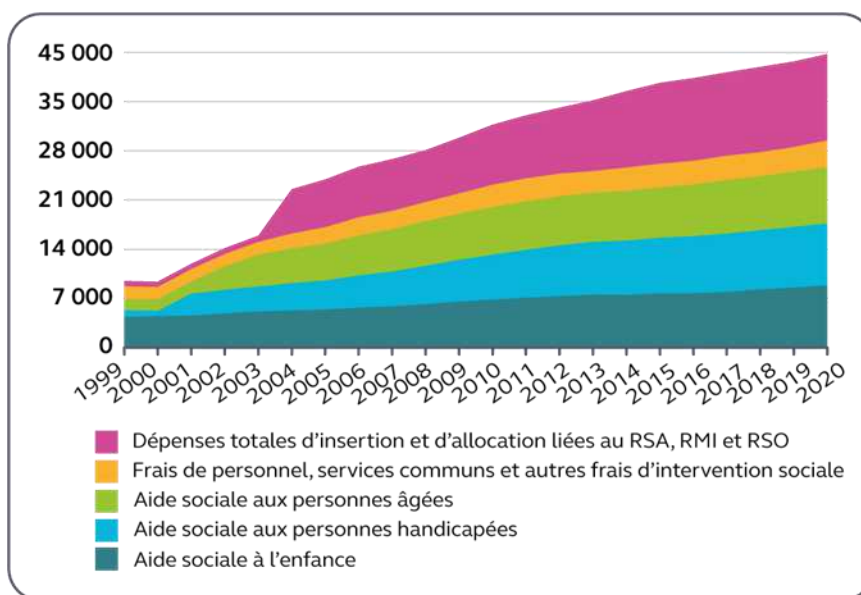
A - Des dépenses dont la dynamique est tirée par les allocations individuelles de solidarité

Les départements sont les premiers financeurs de l'aide et de l'action sociale : ils en assurent à eux seuls la moitié, à hauteur de 41,7 Md€ en 2020. Les AIS, qui mobilisent 19,5 Md€, représentent 47 % de ce montant. Même s'il existe des possibilités de modulation des aides (par exemple dans la définition des plans d'aide octroyés aux bénéficiaires de l'APA ou de la PCH) et quelques marges de manœuvre en gestion évoquées ci-dessus, le poids des prestations monétaires pèse fortement sur l'ensemble des budgets départementaux.

Entre 1984 et 2003, les dépenses sociales des départements ont représenté entre 3,5 % et 3,8 % des dépenses nationales de protection sociale. À compter de 2004, avec le transfert du RMI aux départements, elles ont franchi le seuil de 5 % et augmenté depuis lors de manière régulière et continue, plus rapidement que les autres dépenses de protection sociale, jusqu'à en représenter 5,65 % en 2019. Entre 1999 et 2020, les dépenses de protection sociale ont été multipliées par un peu plus de deux, les dépenses sociales des départements par un peu plus de trois.

La dynamique propre des AIS explique cette tendance. Les dépenses sociales hors AIS ont progressé de 64 % entre 2004 et 2019, à un rythme équivalent à celui de l'APA, alors que le RSA a progressé de 105 % et la PCH de 242 % sur la même période.

Graphique n° 1 : évolution des dépenses sociales départementales par politique, 1999-2020 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après données Drees

Cette dynamique est le fruit de la montée en charge des allocations les plus récentes, en lien avec l'évolution de paramètres démographiques (c'est le cas pour l'APA ou la PCH). Elle résulte également d'un effet de persistance important, avec le maintien dans le dispositif sur des périodes longues d'une part significative des bénéficiaires (c'est le cas en particulier du RSA, dont le nombre de bénéficiaires a augmenté de manière continue depuis sa création).

B - Des mécanismes historiques de financement des AIS inadaptés à leurs dynamiques

Le financement de la décentralisation du RMI, devenu RSA, repose historiquement sur l'affectation d'une fraction de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) devenue taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE). Cet impôt national repose sur les quantités de carburants vendues, dont le produit est ensuite réparti entre les départements en fonction de leur part dans les dépenses nationales de RSA. Face au dynamisme de la dépense évoqué ci-dessus, ce mécanisme a rapidement été complété pour tenir compte de la stagnation de la recette fiscale affectée. Dès 2006, l'État a ainsi mis en place un fonds de mobilisation départementale pour les dépenses d'insertion (FMDI). Il a ensuite instauré plusieurs dispositifs complémentaires, en particulier dans le cadre du Pacte de confiance et de solidarité adopté en juillet 2013. Ces dispositifs ont été conçus afin d'améliorer le taux de financement des trois AIS de manière transversale, en intégrant des mécanismes de péréquation et en faisant référence à la notion de « reste à charge au titre des dépenses d'AIS », consacrée par la loi. Il s'agit du dispositif de compensation péréquée (DCP ; 994 M€ en 2019 et 1 015 M€ en 2020), du fonds de solidarité en faveur des départements (FSD, 589 M€ en 2019)¹⁷⁹ et du fonds de stabilisation en faveur des départements (115 M€). Enfin, la loi de finances initiale pour 2014 a prévu la possibilité pour les conseils départementaux de relever le taux plafond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de 3,8 % à 4,5 %. Cette disposition a été utilisée par presque tous les départements, générant une recette fiscale complémentaire de 1,9 Md€ en 2020.

En 2009, soit six ans après le transfert du RMI aux départements, le taux de couverture de la dépense transférée¹⁸⁰ assuré par les seuls TICPE et FMDI était de 88,6 %. En 2020 ce taux est tombé à 52,5 %, année caractérisée par une augmentation importante de la dépense du fait de la crise sanitaire. Cette année-là, la différence entre la dépense de RSA et les recettes spécifiquement mises en place pour la financer a atteint 5,3 Md€.

¹⁷⁹ Ce dispositif de péréquation horizontale opère la redistribution d'une fraction des recettes de DMTO vers les départements en difficulté sans mobiliser de nouvelles recettes. Il doit être pris en compte dans les ressources des départements bénéficiaires, mais au niveau national, par construction, le montant du FSD est nul. En 2020, le FSD a été intégré au nouveau dispositif de péréquation des DMTO des départements.

¹⁸⁰ Le taux de couverture d'un dispositif peut être défini comme le rapport entre le montant des dépenses qu'il génère et celui des recettes initialement affectées à son financement. L'existence d'un tel écart n'est pas contraire au principe de la compensation des compétences transférées au coût historique, mais n'en soulève pas moins un enjeu dans la durée si les autres ressources des collectivités territoriales concernées ne présentent pas la même dynamique.

Dans le même intervalle, entre 2009 et 2020, la progression des recettes a été de 1,4 %, alors que la dépense de RSA a augmenté de 71,4 %¹⁸¹.

Le financement de l'APA et de la PCH est quant à lui assuré par des contributions de la CNSA depuis sa création en 2004. Le taux de financement de l'APA par ces ressources s'est dégradé jusqu'en 2010, passant de 41 % à moins de 30 %, avant de remonter progressivement de 2011 à 2015 à 32,3 % et de progresser fortement en 2016 sous l'effet de la mise en place d'un fonds complémentaire dit APA2. En 2020, il a atteint 40,4 %, revenant à son niveau initial.

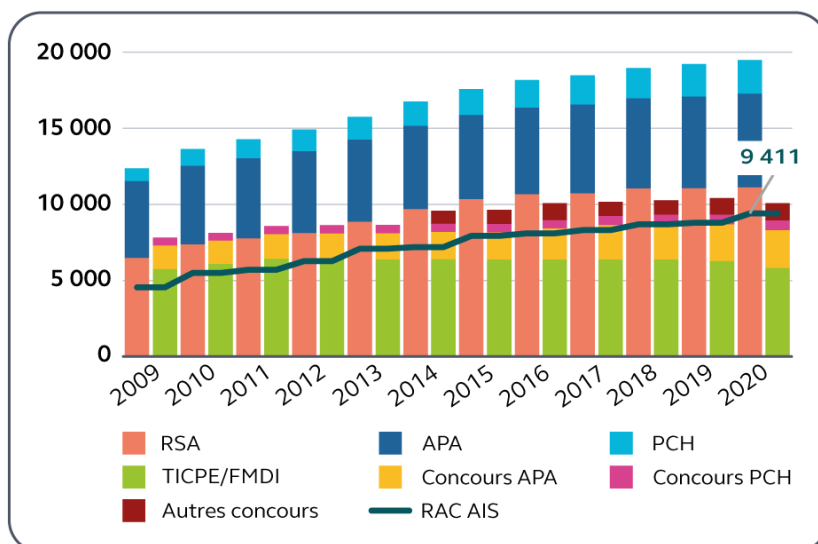
La PCH est depuis l'origine financée par un concours de la CNSA réparti entre les départements en fonction de critères de charges et de ressources. Le taux de couverture de cette prestation est passé de 99 % en 2008 à 31,2 % en 2016. En tenant compte de la baisse de l'ACTP, qui vient diminuer la charge de la PCH pour les départements, le taux de couverture était en 2020 de 35,1 % soit un écart de 1,2 Md€ couvert par leurs autres ressources¹⁸².

En 2020, le taux de couverture historique des AIS atteignait donc 52 % et l'écart non financé par les transferts historiques représentait 9,4 Md€, alors que le total des dépenses de fonctionnement des départements est de 57 Md€ et leur épargne brute de 7,85 Md€.

¹⁸¹ Le périmètre a cependant été légèrement modifié avec la recentralisation financière opérée en Guyane, à Mayotte et à La Réunion, tant sur le volet dépenses que sur le volet recettes. Ces modifications ne modifient pas significativement les ordres de grandeur, notamment sur le différentiel de dynamique entre dépenses et recettes.

¹⁸² Conformément à l'usage, les taux de couverture de la PCH calculés ici ne tiennent pas compte, en dépenses, de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP – prestation créée en 1975, aujourd'hui en extinction), et en recettes, des financements résiduels associés à celle-ci.

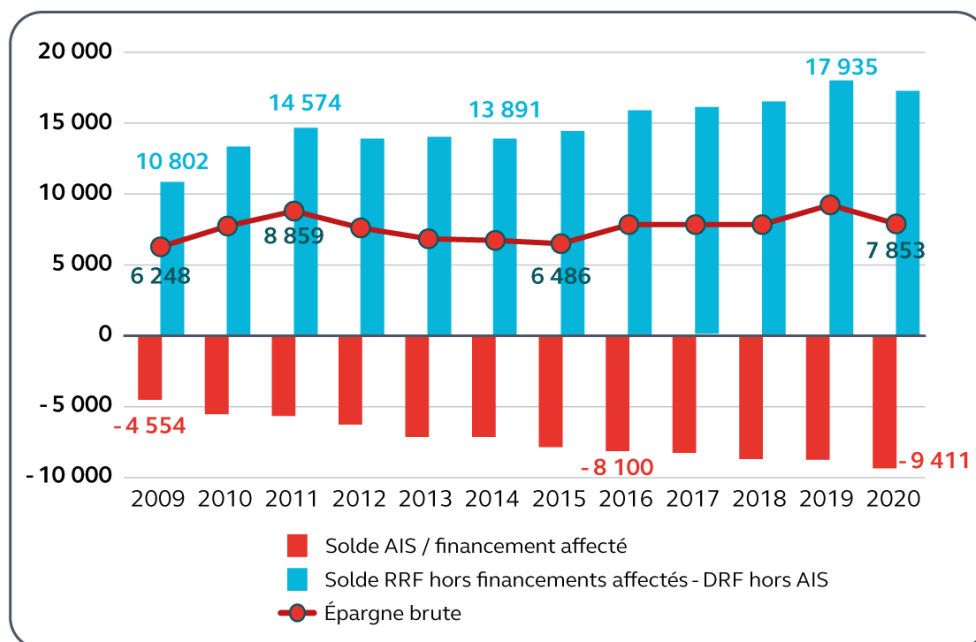
Graphique n° 2 : AIS et recettes affectées à leur financement, 2009-2019 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après données de la direction générale des collectivités locales (DGCL) ; note : Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) ; Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ; Reste à charge (RAC) AIS

Cet écart a été couvert par les autres recettes des départements, dont certaines ont été très dynamiques (les droits de mutation à titre onéreux, DMTO, notamment), et par une maîtrise accrue des autres dépenses de fonctionnement, leur assurant un bon niveau d'épargne brute sur la période.

Graphique n° 3 : part des AIS non financées par les recettes affectées et épargne brute 2009-2019 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après données DGCL ; note : DRF - dépenses réelles de fonctionnement ; RRF - recettes réelles de fonctionnement

Mais les départements ont été de fait privés d'une capacité d'arbitrage pour l'affectation de ces marges de manœuvre, en étant appelés à en consacrer une part croissante aux AIS. De ce fait, la question du financement des AIS constitue un point de crispation ancien entre l'État et les départements.

C - La nécessité d'une réforme du financement des AIS

La dynamique future des dépenses sociales départementales, tirée par celle des AIS, demeurera largement tributaire de facteurs socio-démographiques. Il est difficile d'anticiper l'évolution du coût du RSA, mais comme indiqué ci-dessus, il ne se réduit guère, même dans les phases positives du cycle économique. La PCH a moins pesé dans les budgets départementaux jusqu'à aujourd'hui que l'APA et le RSA, du fait de montants initiaux plus faibles. Sa dynamique récente est cependant soutenue et pourrait se poursuivre.

S'agissant surtout de l'APA, le vieillissement de la population va entraîner une augmentation de la population des personnes âgées de plus de 75 ans jusqu'en 2040. D'après les projections de l'Insee, elles devraient passer de 9,3 % de la population en 2020 à 12,2 % en 2030 et 14,6 % en 2040. Cette perspective oriente fortement à la hausse l'évolution prévisible du nombre de bénéficiaires de l'APA. La Drees prévoit qu'il progressera de + 1,4 % par an, ce qui le ferait passer de 1,3 million en 2018 à 1,6 en 2030 (+ 16 %) et 1,9 en 2040 (+ 23 %).

Ces tendances structurelles laissent présager au total une dynamique de moyen et long terme soutenue pour l'ensemble des dépenses sociales départementales, en particulier l'APA et potentiellement la PCH. Dans le même temps, la principale recette historique affectée, la TICPE, est vouée à se tarir dans le contexte de la transition énergétique. La solution consistant à reprendre au niveau de l'État la dépense du RSA, déjà mise en application dans les départements fragilisés par son dynamisme, ne peut être étendue tant elle est contraire au principe d'identité du décideur et du financeur. Compter sur un dynamisme indéfini des recettes de DMTO est enfin un pari risqué et qui soumet les départements aux aléas d'une recette très instable. Prévoir l'affectation d'une recette moins variable, telle qu'une fraction de TVA, pourrait sembler une option possible.

Cependant, au-delà de la nécessité de tourner la page d'un contentieux ancien entre l'État et les départements, et de faire face à un très probable besoin de financement futur, il peut être considéré que les AIS doivent bénéficier d'un financement lisible et qui fasse sens, eu égard à leur nature particulière de manifestation de la solidarité envers les personnes les plus vulnérables, définie au niveau national. Dès lors que, comme on l'a vu, l'action des départements n'est pas sans effet sur les montants versés, la couverture assurée par ce financement ne doit pas être intégrale, de façon à ce que la maîtrise de la dépense conserve une dimension incitative.

Du fait du caractère singulier de ces dépenses, un financement de ces prestations monétaires par une dotation pourrait être justifié. Compte tenu de la structure actuelle de financement des départements, il ne porterait pas atteinte aux principes constitutionnels en la matière. Il ne constituerait pas plus une entorse au principe d'universalité budgétaire que les mécanismes actuels, d'autant qu'il n'aurait pas vocation à assurer une couverture totale, mais une couverture plus stable de la dépense.

Dans cette perspective, un nouveau système de financement des AIS pourrait reposer sur trois composantes :

- une dotation de solidarité (ou « dotation d'aide sociale ») définie par le législateur, qui représenterait par exemple 60 à 70 % de la dépense réelle d'AIS, dont le niveau pourrait être revu tous les trois à cinq ans. Sa répartition entre départements serait fondée sur leurs dépenses constatées au compte administratif au titre des trois AIS ;
- pour conserver au mécanisme de financement une portée incitative, un dispositif complémentaire, couvrant de l'ordre de 10 à 20 % de la dépense d'AIS, pourrait donner lieu à contractualisation entre l'État ou ses opérateurs (la CNSA notamment) et les départements, sur la base d'objectifs de performance négociés ;
- le solde, qui représenterait 10 à 30 % de la dépense d'AIS, ne pourrait pas donner lieu à financement direct par l'État mais relèverait des autres ressources globales des départements, incitant ces derniers à maîtriser la dynamique de leurs dépenses.

La dotation d'action sociale comporterait deux fractions, l'une servant au financement du RSA, prise en charge par l'État, l'autre permettant de solvabiliser les dépenses d'APA et de PCH, attribuée par la CNSA. En recettes, l'État reprendrait la fraction de TICPE consacrée au financement du RSA, le FMDI et les différents concours mis en place pour le financement des restes à charge.

La nette amélioration des termes du financement des dépenses sociales départementales qui résulterait de cette réforme réglerait de manière durable un problème qui perdure depuis deux décennies. En contrepartie, il justifierait que les collectivités territoriales prennent et respectent des engagements précis en matière de qualité de service, d'accessibilité, de délais de traitement et de maîtrise des dépenses.

Enfin une telle réforme devrait conforter l'objectif d'équité territoriale, à travers des mécanismes de péréquation renouvelés et une meilleure comparabilité des caractéristiques des départements et des résultats de leurs politiques sociales.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les politiques sociales dont le département est chef de file constituent un aspect majeur de la décentralisation. Ces politiques sont néanmoins parvenues à un degré critique de complexité institutionnelle, les outils de coordination et de pilotage actuels ne permettant pas d'assurer la bonne coordination des interventions publiques. Cette situation nuit à l'efficacité des politiques sociales et à la qualité du service rendu aux usagers.

Cet environnement est né de la tension non résolue entre le caractère nécessairement national de la solidarité, emportant le respect du principe d'égalité, et la libre administration des collectivités territoriales en ce qui concerne l'exercice de leurs compétences.

Un nouveau point d'équilibre pourrait être trouvé et cette tension se résoudre autour de la notion de socle commun de services, adossé à des barèmes minimaux pour les prestations monétaires d'aide sociale, les départements étant susceptibles de les compléter (en prévoyant une extension soit en termes d'éligibilité, pour élargir le public visé, soit en termes de montant des prestations servies). Cette possibilité suppose que soit systématiquement vérifiée sa compatibilité avec le principe d'égalité au regard des situations locales particulières, et d'autre part que les départements soient en situation de réaliser de tels arbitrages.

Ceci suppose de revoir les mécanismes de financement, qui n'apportent pas une réponse adéquate aux dynamiques de dépenses supportées par les collectivités, qui seront fortement orientées à la hausse dans les prochaines années. Une telle réforme du dispositif de financement devrait être fondée sur la reconnaissance du caractère singulier des prestations monétaires de solidarité versées par les départements et d'une certaine stabilité et prévisibilité du taux de couverture qui doit en découler.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

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

2. *rationaliser les différents outils de programmation autour de quatre schémas départementaux plus prescriptifs (protection de l'enfance et PMI ; lutte contre la pauvreté et inclusion ; autonomie ; handicap), adoptés conjointement par les présidents des conseils départementaux et par les représentants de l'État, et associant les principaux partenaires à leur élaboration et à leur suivi, sous la responsabilité des départements (ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, ministère de la santé et de la prévention, départements) ;*
 3. *définir des référentiels nationaux relatifs aux données pour les principaux dispositifs d'aide sociale, opposables aux éditeurs, en vue de rendre les systèmes d'information des départements compatibles entre eux et d'améliorer l'interopérabilité des outils (ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, départements, CNSA).*
-

Réponses

Réponse de la Première ministre	313
Réponse du président de l'Assemblée des départements de France (ADF)	319
Réponse du président du conseil départemental de l'Hérault	323
Réponse du président du conseil départemental de la Somme.....	327
Réponse du président du conseil départemental du Val-de-Marne.....	331

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le président de la Métropole de Lyon
Monsieur le président du conseil départemental de l'Yonne

RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Je vous remercie de m'avoir transmis le chapitre consacré aux « politiques sociales décentralisées » et destiné à figurer dans le rapport public annuel de la Cour des comptes.

Votre rapport met en exergue les difficultés liées à l'intrication des compétences des niveaux de collectivité impliquées dans ces politiques, constat global que je partage pleinement et au-delà duquel le projet de chapitre appelle de la part du Gouvernement des observations sur quatre points :

- la proposition de réforme du schéma de financement des allocations individuelles de solidarités appelle à ce stade des réserves, en dépit des perspectives qu'elle ouvre en termes d'incitation et de renforcement de la place de l'État dans le pilotage et le suivi de ces politiques ;*
- les préconisations relatives au renforcement de la coordination peuvent en revanche être largement partagées ;*
- l'évolution des systèmes d'information est effectivement un enjeu majeur ;*
- enfin, des précisions peuvent être apportées sur les données utilisées dans le projet de chapitre.*

1- La réforme du schéma de financement des allocations individuelles de solidarité (AIS)

Tout d'abord je partage l'attachement de la Cour au renforcement de la qualité de l'évaluation des politiques décentralisées et salue l'attention portée à la question des remontées de données, qui constituent un enjeu essentiel dans le pilotage de ces politiques.

En matière de financement des AIS (Réformer le dispositif de financement des allocations individuelles de solidarité en instaurant une dotation d'action sociale répartie en fonction des dépenses constatées, d'objectifs contractuels et d'une cible de dépense restant à la charge des départements sur les autres ressources), la Cour rappelle que les dépenses sociales des départements ont progressé de manière continue et soutenue, notamment du fait de la dynamique des AIS qui en représentent aujourd'hui près de la moitié. Elle soutient par ailleurs que les mécanismes historiques du financement des AIS sont inadaptés à leurs dynamiques, le taux de couverture historique s'établissant selon elle à 52 % en 2020, soit un écart « non-financé par les transferts historiques de 9,4 Md€ ».

Le constat posé par la Cour d'un mécanisme de financement non soutenable dans le temps tient à mon sens insuffisamment compte de la réalité du soutien de l'État aux départements et de la situation financière de ces derniers, qui bénéficient de ressources dynamiques.

L'État respecte son obligation juridique de compensation financière du transfert des AIS telle qu'elle résulte de l'article 72-2 de la Constitution. Ainsi, en 2020, la chute des recettes de taxe sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) de plus de 15 % au niveau national a été compensée pour les collectivités par une diminution de la part perçue par l'État, afin de financer les montants des droits à compensation garantis aux départements par les recettes de TICPE. De plus, l'État a déployé plusieurs mesures de financements complémentaires d'ailleurs en partie listés par la Cour. Les départements disposent depuis le 1er janvier 2021 d'une fraction dynamique de TVA de 250 M€ au titre du fonds de solidarité institué par la loi de finances pour 2020 et destiné à se substituer au fonds de stabilisation des départements. Par ailleurs, la possibilité offerte en 2014 aux départements de relever leur taux plafond de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de 3,8 % à 4,5 % (près de 2 Md€) dans le calcul du « reste à charge » des AIS participe entièrement des mesures prises par le législateur pour réduire le reste à charge des départements.

La question de la progression du reste à charge des départements des dépenses d'AIS doit être abordée dans le contexte de l'évolution de la situation financière globale des collectivités. En 2021, l'épargne brute des départements a progressé de 44,2 % par rapport à 2020 (et de 23,9 % par rapport à 2019), pour atteindre 11,33 Md€. Leur épargne nette augmente encore plus rapidement. Le solde du compte au Trésor (12,1 Md€) est supérieur de 4,9 Md€ à sa situation d'avant crise.

Concernant le financement du revenu de solidarité active (RSA), le rapport omet de prendre en compte les ressources attribuées par le législateur à l'article 196 de la loi de finances pour 2020 :

- le dispositif de compensation péréquée (DCP), qui a permis de transférer au profit des départements la totalité des frais de gestion perçus par l'État au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) : 1 015 280 952 € en 2020 ;*
- la possibilité de relever le taux plafond de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement (droits de mutation à titre onéreux - DMTO) de 3,8 % à 4,5 % mentionné à l'article 1594 D du code général des impôts : 2 000 967 955 € en 2020 ;*

- le fonds de solidarité en faveur des départements (FSD), fusionné à compter du 1^{er} janvier 2020 dans le fonds national de péréquation des DMTO.

Après prise en compte de ces trois ressources, le taux de couverture de ces dépenses par les recettes attribuées pour leur financement s'établissait à 79,2 % en 2020 et non 50,2 % comme mentionné dans le rapport.

Concernant l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH), la Cour omet de prendre en compte les ressources historiques de compensation attribuées aux départements à la suite de l'acte I de la décentralisation. La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 a en effet conféré aux départements, à compter du 1^{er} janvier 1984, une compétence générale en matière d'aide sociale. En compensation de ces nouvelles charges, les départements ont bénéficié à compter de cette date du transfert de deux impôts d'État, à savoir la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, dite « vignette », ainsi que les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière sur les mutations immobilières (DMTO). La suppression de la vignette a été compensée par la dotation générale de décentralisation.

Les départements disposent aujourd'hui encore de ressources résultant de ce transfert initial, dont une part avait vocation à compenser les charges résultant de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) versée aux personnes handicapées de moins de 60 ans ainsi que de l'ACTP versée aux personnes âgées dépendantes de plus de 60 ans. En prenant en compte ces ressources, le taux de couverture de l'APA s'établissait à 52 % en 2020 et celle de la PCH à 71,2 % et non à 40,4 % et 35,1 % comme mentionné dans le rapport.

La Cour propose de remplacer le mécanisme de financement actuel par un système reposant sur trois composantes :

- une dotation de solidarité qui représenterait « par exemple 60 à 70 % de la dépenses réelle d'AIS » et dont le niveau pourrait être revu tous les trois à cinq ans ;
- pour conserver au mécanisme de financement une portée incitative, un dispositif complémentaire, couvrant « de l'ordre de 10 à 20 % » de la dépense donnant lieu à contractualisation entre l'État et les départements ;
- le solde, qui représenterait 10 à 30 % de la dépense d'AIS, resterait à la charge des Départements et relèverait de leurs « autres ressources globales ».

Cette proposition constitue une remise en cause de tout le mécanisme financier de compensation appliqué à l'ensemble des décentralisations effectuées depuis 1983, fondé notamment depuis cette date sur le principe du coût historique et de l'absence de compensation glissante. Ce principe, qui s'applique tant pour les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales que pour les politiques locales recentralisées, permet d'accompagner la responsabilité politique découlant de la mise en œuvre de ces compétences d'une responsabilité budgétaire, pendant de la libre administration des collectivités territoriales.

La nécessité de réfléchir à une meilleure adaptation des ressources des départements au regard de leurs charges est néanmoins partagée. J'ai donc souhaité qu'un groupe de travail interministériel examine les voies et moyens d'un renforcement de la résilience du modèle financier départemental ainsi que les évolutions possibles de ressources. Ce groupe de travail a été installé avec l'Assemblée des départements de France en décembre dernier. Je souhaite pouvoir m'appuyer sur ses conclusions.

2- Le renforcement de la contractualisation

En matière d'insertion et de financement du RSA en particulier, vous pointez à juste titre les limites de l'organisation actuelle dans laquelle la multiplicité des acteurs pèse sur l'efficacité des dispositifs d'insertion. Olivier Dussopt, ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion a confié à Thibaut Guilluy une mission de concertation et de préfiguration relative à France Travail, réforme dont la philosophie me semble répondre aux préoccupations de la Cour notamment d'une orientation plus rapide et d'un accompagnement plus intensif et conduite en pleine coordination avec la préparation du pacte des solidarités.

Ce pacte, dont j'ai annoncé le projet le 3 novembre dernier, sera articulé autour de quatre priorités, et aura vocation à être décliné localement sous forme d'une contractualisation renouvelée avec les collectivités territoriales et notamment les conseils départementaux, mais aussi avec les organismes de sécurité sociale et autres parties prenantes des politiques de solidarité – tous acteurs étroitement associés, ainsi que l'ensemble des ministères concernés, à la concertation actuellement en cours.

En matière de rationalisation des schémas d'organisation et de contractualisation (Rationaliser les différents outils de programmation autour de quatre schémas départementaux plus prescriptifs (protection de l'enfance et PMI ; lutte contre la pauvreté et inclusion ; autonomie ; handicap), adoptés conjointement par les présidents des conseils départementaux et par les représentants de l'État, et associant les principaux partenaires à leur élaboration et à leur suivi, sous la

responsabilité des départements), je partage les remarques de la Cour quant à la nécessité d'améliorer les modalités de gouvernance locale et la cohérence entre les schémas et les contractualisations.

La démarche de contractualisation des relations entre l'État et les collectivités territoriales me semble une voie adaptée pour structurer le dialogue État-collectivités territoriales dans le champ des politiques sociales décentralisées. Elle a ainsi permis de développer les coopérations entre l'État et les départements en favorisant le décloisonnement des acteurs institutionnels et en adaptant chacune aux spécificités locales.

Sur le fond, il ressort de l'analyse de l'exécution des contractualisations que, pour la majorité des départements, elles ont permis de lancer des travaux utiles et propres à conforter l'action publique collective, ou bien de développer une telle action grâce aux moyens supplémentaires accordés. À titre d'exemple, le rapport IGAS de juillet 2021 sur les CALPAE met en avant le fait que 48 % des actions portées la première année dans les CALPAE relevaient d'actions nouvelles, 36 % d'actions renforcées, et 10 % d'actions valorisées

Dans les champs de la lutte contre la pauvreté et de l'insertion, ainsi que dans le champ de l'enfance, la conjonction des travaux sur le pacte des solidarités (et ses déclinaisons territoriales), sur la création de France Travail, ainsi que la réflexion en cours quant aux suites de la contractualisation en prévention et protection de l'enfance sont l'occasion de mieux penser cette articulation entre contractualisations et schémas territoriaux, en vue d'assurer la lisibilité et la bonne articulation de ces exercices. Les nouvelles modalités de contractualisation devront être définies en conséquence, et en cohérence avec le chantier de mise en place de France Travail. Elles tireront les leçons des précédents exercices dans un souci de simplification administrative, selon des modalités à définir, notamment dans le cadre des concertations menées sur chacun de ces nouveaux objets de politiques publiques, en bonne intelligence et en accord avec les ministres concernés. Par ailleurs, les possibles recouvrements entre les périmètres couverts par les schémas que vous proposez (ainsi, par exemple, entre la question de l'enfance et celle du handicap) me sembleraient, s'ils devaient être retenus, réclamer que des dispositions soient prises en vue d'assurer la continuité de la prise en charge de publics parfois simultanément concernés par plusieurs de ces politiques.

Par ailleurs, je prends note de la proposition de la Cour de rendre les schémas d'organisation sociale et médico-sociale plus prescriptifs et de mieux articuler les exercices de programmation des agences régionales de santé et des conseils départementaux sur leurs champs de compétence conjointe. Plus largement, l'amélioration de la structuration de la

gouvernance départementale est nécessaire, afin d'assurer la cohérence entre les actions menées et les financements mobilisés dans les territoires et vis-à-vis des schémas départementaux.

3- L'amélioration de l'interopérabilité des systèmes d'information

En matière de systèmes d'informations et de données (définir des référentiels nationaux relatifs aux données pour les principaux dispositifs d'aide sociale, opposables aux éditeurs, en vue de rendre les systèmes d'information des départements compatibles entre eux et améliorer l'interopérabilité des outils), je partage les constats de la Cour concernant les systèmes d'information des conseils départementaux : l'absence de référentiels partagés, la diversité des outils, les initiatives de l'État -par politique sociale- en contradiction avec la gestion intégrée du parc applicatif par les conseils départementaux, etc. sont autant de freins au pilotage des politiques publiques, à la fluidification des parcours des personnes concernées et à la production statistique nationale.

La Cour met en particulier en lumière l'action de la CNSA, qui permet dans le champ de l'autonomie de lever en partie les difficultés mentionnées ci-dessus, et recommande qu'une action de même nature soit menée dans les champs de la protection de l'enfance (par le GIP Enfance protégée) et de l'insertion (par la DIPLP et la DGCS). Si les objectifs de faire émerger des référentiels nationaux s'imposant aux acteurs, d'organiser les conditions de circulation des données favorisant les parcours fluides et adaptés, et d'harmonisation de la production de données à des fins de pilotage ou statistiques sont bien partagés par la DGCS, en méthode le champ des solutions est plus large que celui proposé par la seule CNSA.

- La méthode la plus souple pour les acteurs est celle déployée depuis deux ans dans le champ de l'insertion, autour de start-ups d'État proposant des services applicatifs aux conseils départementaux volontaires, développés à leur contact. Ces start-ups d'État sont désormais hébergées dans le nouveau GIP Plateforme de l'inclusion (constitué par la DGEFP et Pôle emploi). La principale limite à cette approche est qu'elle ne met pas en mouvement l'ensemble des conseils départementaux autour des objectifs rappelés par la Cour.*
- À l'opposé, la méthode de la CNSA, avec le SI MDPH d'une part et le futur SI APA unique d'autre part, est la plus ambitieuse. Le premier repose sur la labellisation des systèmes d'information conformes à des exigences fonctionnelles attendues par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Cette stratégie d'harmonisation a fortement contribué à l'harmonisation des pratiques professionnelles, l'automatisation des échanges avec les partenaires des MDPH ainsi*

qu'à la mise à disposition et à la fiabilisation d'indicateurs de pilotage. Le SI-APA plus récemment inscrit dans le code de l'action sociale des familles a pour objectif le développement d'un système d'information unique sur tous les territoires. Cette démarche garantit encore davantage la production d'information standardisée, l'équité de traitement, l'universalité des droits, l'adaptation rapide aux évolutions réglementaires ainsi qu'une remontée nationale des données à des fins de pilotage statistique. La CNSA dispose dans le champ des politiques de l'autonomie de moyens dédiés et d'une légitimité (5^e branche, présence des conseils départementaux à son conseil d'administration) qui ne trouvent pas d'équivalent dans les entités susceptibles de jouer le même rôle en matière de protection de l'enfance ou d'insertion.

- *Entre ces deux pôles, l'intervention de l'agence du numérique en santé (ANS) et de la Délégation ministérielle au Numérique en Santé (DNS) dans le champ médico-social présente une alternative intermédiaire : sa méthode s'attache à co-construire avec les parties prenantes des référentiels partagés, des protocoles d'échange de données qui deviennent progressivement obligatoires, via le financement direct aux éditeurs des évolutions requises des logiciels spécialisés (programme SONS) et le déploiement d'un dossier usager informatisé dans les ESMS à travers le programme ESMS numérique.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

Vous avez bien voulu me transmettre, pour éléments de réponse, le « chapitre relatif aux politiques sociales décentralisées » du rapport de la Cour des comptes, chambres régionales & territoriales des comptes, et je vous remercie de cette communication.

Vous trouverez, ci-après, les observations que ce document appelle de ma part.

La question centrale de savoir « si la décentralisation des politiques sociales a tenu ses promesses, si elle a permis d'atteindre les objectifs assignés aux politiques publiques confiées aux acteurs locaux, en proposant un service de qualité aux administrés, à un coût supportable pour les finances publiques » est essentielle pour les départements, eu égard à leur responsabilité éminente en ces domaines.

Cette double préoccupation de la qualité de service au bénéfice de nos administrés, et de maîtrise de nos budgets, est partagée par nos

exécutifs et nos services départementaux. Les débats en commissions permanentes et sessions de l'ensemble des conseils départementaux illustrent, s'il fallait en apporter la preuve, l'attention portée à ces préoccupations. Dans cet exercice nécessaire alliant la qualité de service à une maîtrise budgétaire rigoureuse, les départements ont démontré leur savoir-faire malgré les nombreuses contraintes auxquelles ils sont confrontés et pour les lesquelles ils attendent des réponses. L'architecture actuelle des politiques sociales décentralisées est, d'une part, « d'une grande complexité, fruit de 40 années de décentralisation » pour l'ensemble du champ de ces politiques en termes de responsabilité, de fonctions dévolues à chacun des acteurs, de programmation des actions, d'accueil de public, de financement ou de contrôle.

Cette « complexité » est d'abord subie par les conseils départementaux qui doivent s'adapter sans cesse à de nombreuses réformes législatives et réglementaires ou préconisations nouvelles déniaient, par le fait, leurs prérogatives en matière d'action sociale alors qu'ils démontrent au quotidien leur capacité à agir.

Un véritable transfert de compétences, de responsabilités, de pouvoir normatif, aux départements sur les champs des politiques sociales serait de nature à conforter l'efficience des politiques en la matière.

D'autre part, à de nombreuses reprises, les départements de France ont rappelé que le point de vue des départements est insuffisamment entendu, voire sollicité, en amont des grandes décisions qui les impliquent directement, tant sur le plan financier que d'un point de vue organisationnel.

Madame la Première ministre l'a d'ailleurs implicitement reconnu lors d'échanges récents avec le président de Départements de France, et s'est engagée à y remédier.

Les départements y seront particulièrement attentifs. En effet, cela n'a malheureusement pas été le cas jusqu'alors, comme l'illustre la décision du gouvernement, sans aucune concertation préalable, de revaloriser le RSA à hauteur de 4 %, dans un contexte de finances départementales déjà largement impactées par les trois allocations individuelles de solidarité (RSA, APA et PCH).

Sur ce point le rapport de la Cour mentionne que les « départements doivent être mieux associés aux décisions de l'État et disposer d'une autorité suffisante pour exercer efficacement /e rôle de coordination que leur confie /la loi au niveau local ». Il serait plus prometteur d'indiquer que les orientations nationales en matière sociale fassent réellement l'objet d'une co-construction basée aux niveaux national et local sur des constats partagés, des orientations à construire en commun.

C'est dans ce contexte que les orientations et leurs déclinaisons en matière de politiques sociales pourraient être réellement concertées entre Départements de France et les ministères concernés afin d'en apprécier en commun et en amont, la pertinence, la faisabilité technique et organisationnelle et le soutien financier et de répondre aux questions récurrentes de l'État mettant en cause les départements sur des « disparités » constatées, ou un suivi insuffisant des politiques départementales. Ce point mérite d'ailleurs d'être rectifié car il est inexact et laisserait croire que le pilotage des politiques sociales, qui représentent près de 70 % du budget de fonctionnement des départements, ne serait pas assuré alors qu'il engage directement la responsabilité des président(e)s des départements et, que par ailleurs, de nombreuses données sont remontées aux organismes référents (DGCL, DREES, ou dans le cadre des appels à projets programmes nationaux et communautaires, données internes...).

En revanche, alors que l'efficacité de certaines politiques sociales départementales est directement questionnée, concernant notamment la protection de l'enfance, il n'est jamais question des manquements et des choix de l'État en la matière.

Pour illustration, les déficits récurrents de places dans les structures relevant de la protection judiciaire de la jeunesse ou pour des enfants atteints des troubles psychiatriques et le déficit de pédopsychiatres compromettent directement la qualité de prise en charge de la protection des enfants dans les foyers de l'enfance.

De même la pertinence, la faisabilité et les conséquences de certaines réformes sont minorées ou méconnues de ceux qui les produisent. Pour simple illustration, la mesure à venir permettant l'attribution de deux heures de vie sociale adossée à l'APA, rendrait nécessaire, pour un département de 270 000 habitants avec 6 900 bénéficiaires sollicitant 2 h / semaine, un recrutement de 446 ETP en plus alors que les services éprouvent déjà une grande difficulté à recruter. De même, les impacts sur les départements de la réforme annoncée dite de la prestation à la source, de celle de l'accès au droit envisagée concernant le RSA pour réduire le non-recours, ou encore de la dernière réforme chômage semblent tout simplement méconnus ou non communiqués alors qu'ils seront particulièrement significatifs.

Cette transparence est pourtant nécessaire pour garantir un dialogue constructif entre l'État et les départements sur la soutenabilité financière des mesures, de même que l'arrêt des injonctions paradoxales à l'égard des départements. Dans un communiqué de presse en date du 22 juillet, Départements de France a rappelé qu'il apparaît paradoxal pour les responsables des comptes publics de vouloir réduire les dépenses des collectivités locales alors que, dans le même temps, le Gouvernement

s'emploie à augmenter les dépenses via des décisions qui s'imposent aux départements et aux collectivités territoriales à compétence départementale.

En préconisation, le rapport propose de réformer le dispositif de financement des allocations individuelles de solidarité en instaurant une dotation de solidarité qui représenterait 60 à 70 % ; complétée par un dispositif « incitatif » sur la base d'indicateurs de performance, et d'un solde à la charge des départements.

Sur ce point les départements de France ne peuvent que rappeler leur attachement aux principes de compensation des charges transférées et de libre administration. Ils demandent une compensation intégrale des AIS, non assortie d'objectifs.

Les départements souhaitent que la mise en place récente du « comité des financeurs » dans le champ médico-social, sous l'autorité du ministre en charge des politiques de solidarité, permette une mise en cohérence des dépenses et des recettes des départements afin qu'ils puissent porter, au plus près des français, les politiques sociales décidées par la représentation nationale.

Enfin, sur les attendus en termes de concertation, les départements de France observent que, depuis quelques mois, des temps de concertation sont désormais proposés par l'État sur les différents projets de réformes, France Travail, conseil national de la refondation (CNR), santé, « bien vieillir », petite enfance, pacte des solidarités... Cette nouvelle méthode, bien que constituant au premier abord une avancée pour les départements, supposerait d'être améliorée sur le fond et sur la forme pour être pleinement efficiente et emporter l'adhésion des départements :

- la concomitance des concertations sur l'ensemble des champs des politiques sociales rend impossible le suivi de ces chantiers simultanément ;*
- les délais imposés pour certaines « concertations » parfois de quelques jours et sans documents préalables, sont incompatibles avec les délais nécessaires à la mobilisation des parties prenantes et à la mise en œuvre de nos propres consultations internes ;*
- le format des consultations associant simultanément financeurs et non financeurs n'est pas adapté au regard des intérêts et contraintes de chacun.*

La mise en place d'une véritable concertation associée à des compensations financières adaptées serait pourtant de nature à garantir la mise en œuvre d'une politique sociale efficiente au plus près des territoires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'HÉRAULT

J'ai reçu le 7 novembre 2022 le chapitre relatif au pilotage et au financement des politiques sociales décentralisées, que vous m'avez adressé, destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes.

Ce chapitre est consécutif au rapport provisoire que votre Cour m'a adressé le 15 juillet, auquel j'ai répondu par courrier daté du 2 septembre ; ce rapport étant rédigé sur la base de l'étude menée par vos services auprès de cinq collectivités, dont le département de l'Hérault, au printemps 2022.

Je vous prie de trouver, ci-après, les observations que je souhaite formuler sur ce chapitre final, en reprenant la structuration globale de votre document.

1 - Observations relatives à la partie consacrée au constat d'une décentralisation inaboutie

L'analyse globale, telle qu'elle est construite, sur la base du rappel des responsabilités respectives acteurs et des constats réalisés, correspond à la vision du département de l'Hérault.

Ainsi, comme je l'ai exprimé dans mon courrier du 2 septembre, je partage le constat d'une répartition de compétences complexe dans un contexte marqué par la multiplicité d'acteurs, que le rapport décrit comme un « enchevêtrement d'interventions rendant difficile le respect des principes de responsabilité et de transparence, notamment pour le département, chef de file de l'action sociale ». Ceci, même si le département de l'Hérault s'attache à jouer un rôle de coordinateur et « d'ensemblier » avec ses partenaires, en faveur d'une plus grande cohérence et complémentarité d'action.

Vous mentionnez également que les articulations entre les niveaux national et local sont insuffisantes. À cet égard, j'avais relevé dans votre rapport provisoire une proposition de création « d'instances de concertation plus formelles, représentant les différents niveaux de collectivités territoriales », que je n'ai pas retrouvée ici.

Cette suggestion m'avait paru pertinente et devrait pouvoir être approfondie pour que le dialogue entre l'État et les collectivités ne repose pas uniquement sur les associations représentant leurs différents niveaux, notamment l'Association des départements de France (ADF).

Même si je fais le constat récent d'un renforcement utile du dialogue ministériel avec l'ADF et de celle-ci avec les départements, pour une meilleure prise en compte de leur vision et expérience opérationnelle, une

instance plus officielle de dialogue entre l'État et les collectivités sur les objectifs, les résultats visés, les moyens et les modalités des politiques de solidarité décentralisées devrait être envisagée.

Je partage également les observations formulées sur l'intérêt des démarches de contractualisation mais aux conditions qui sont précisées : lisibilité pluri-annuelle des engagements de l'État, indicateurs pertinents et opérationnels et pilotage partagé de manière constructive et co-construction avec les départements de manière réaliste.

Je partage également les constats et les propositions relatives au rôle de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), en relevant que depuis la rédaction de votre document, qui fait le constat d'absence de réseau territorial, relais de cette instance, il est annoncé que les directions départementales des agences régionales de santé (DD-ARS) auraient vocation à constituer ce réseau de la « 5^e branche ».

Cette perspective ne pourra s'envisager que dans l'hypothèse où les moyens permettent à ces administrations de déployer les missions qui leur seront confiées dans ce cadre et assurent pour cela le niveau de dialogue nécessaire. Ce qui dans l'Hérault me paraît manquer. Et que ce dialogue relève bien d'une logique de co-construction.

Je rejoins également vos constats et propositions sur le besoin de renforcement du pilotage, face à la faiblesse de la notion de chef de file. De la même manière, votre préconisation de mise en cohérence des documents de cadrage programmatiques autour d'objectifs communs et de moyens mobilisés par les différents acteurs, services de l'État, collectivités, opérateurs, dans le cadre d'une programmation quinquennale, me paraît pertinente. Ceci, à condition qu'une fois les constats et les objectifs posés en commun, les orientations ainsi élaborées soient pleinement partagées et suivies, y compris au niveau national.

L'exemple du projet régional de santé (PRS), construit autour d'un diagnostic partagé, qui pointe notamment le besoin en matière de pédo- psychiatrie en Occitanie mais qui ne donne lieu à aucune mesure corrective dans le cadre du Programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC), faute de crédits et peut-être de volonté nationale, rend prudent.

En outre, au plan formel, s'il est tenu compte de la logique de convergence portée par la CNSA entre les champs handicap et personnes âgées dépendantes, cette proposition de structuration des orientations autour de contrats communs devrait être structurée autour de 3 thèmes et non de 4 : prévention et protection de l'enfance, insertion (sociale et professionnelle) et autonomie (regroupant les volets handicap et dépendance).

Je rejoins également votre rapport sur les constats et les besoins relatifs aux outils numériques, particulièrement dans les champs de l'autonomie et de l'enfance.

Cependant, sans remettre en cause l'objectif, je relativise l'appréciation sur la méthode employée par la CNSA pour parvenir à la constitution d'outils communs, au regard de difficultés rencontrées, qui impactent les services au plan opérationnel.

2 - Observations portant sur la prise en charge des publics au regard des disparités de qualité de service

L'analyse globale que vous développez dans cette partie permet de mettre en perspective la qualité de service apporté et ses insuffisances, selon un prisme global.

Néanmoins, je souhaite préciser que le département de l'Hérault ne se reconnaît pas dans certains des constats, notamment sur l'insuffisance dans le respect des délais prescrits d'instruction-évaluation des situations et d'ouverture de droits : c'est le cas particulièrement pour le revenu de solidarité active (RSA), pour lequel la mise en place d'une plateforme d'orientation avec la caisse d'allocations familiales (CAF), autorise une ouverture de droits dans un délai de 3 semaines et n'a jamais atteint celui de 5 mois évoqué dans le rapport.

Et je précise que le schéma en première partie décrivant les processus relatifs au dispositif RSA, ne reflète pas celui mis en œuvre dans l'Hérault, ni les modalités d'information et d'association du demandeur de RSA à son propre parcours.

De même, le chiffre avancé de 76 % de contrats d'engagements réciproques (CER) « ne contenant aucune action orientée à la préparation à la recherche d'emploi » ne correspond pas à la réalité de l'Hérault où plus de 60 % des CER comportent une mesure d'insertion professionnelle. Et 85 % des allocataires sont en parcours d'insertion.

Dans la rubrique consacrée au non-recours, il est mentionné que l'évolution territoriale des implantations des CAF, au regard de la réduction des accueils physiques, « nécessite une coordination plus étroite avec les collectivités ».

Je souhaite souligner que cette orientation de la CNAF de « recentrage » de ses services de proximité s'est partout traduite par un effet report des publics les plus en difficulté vers ceux des collectivités, particulièrement sur les services départementaux. Le réseau France service, qui assure une réponse de premier niveau n'est pas en mesure d'apporter

celles spécifiques et l'accompagnement nécessaires aux demandes précises sur leur situation des publics ainsi éloignés des services des CAF.

En termes d'accessibilité aux services, l'évolution relative au schémas départementaux d'accessibilité des services au public (SDAASP), introduite par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et à la simplification de l'action publique locale (dite 3DS), ne s'inscrit pas dans l'objectif mentionné dans votre rapport d'animation conjointe par l'État et le département.

3 - Observations relatives à une éventuelle réforme du financement des dépenses de solidarité incombant aux départements

Je ne peux que partager l'analyse étayée de votre rapport sur l'évolution des allocations individuelles de solidarité (AIS) et de l'accroissement continu du reste à charge pour les départements. Elle constitue sur ce point, la reconnaissance objective de la réalité d'une charge croissante, que les départements ne pourront pas financer à long terme.

Ainsi que je l'avais relevé le 2 septembre, je note avec intérêt votre proposition de réforme du financement soutenable à long terme des AIS, structuré autour de trois composantes : dotation ; financement contractualisé autour d'objectifs ; part résiduelle, reposant sur les ressources propres du département.

Elle permettrait, a priori, de sécuriser le financement de la part majoritaire d'allocations dont les départements ne sont pas maîtres et de compléter les financements sur la base d'orientations prioritaires, définies par déclinaison du cadre national coconstruit.

J'y suis favorable mais préconiserais que les proportions soient ainsi établies : 70 % de dotations, 20 % de financements contractualisés et 10 % sur les ressources propres.

En effet, les dépenses de solidarités départementales concernent également le champ de l'enfance, dont le niveau de dépenses s'est également très significativement renforcé, en raison de l'augmentation globale du nombre de mineurs pris en charge, notamment ceux non accompagnés, de la complexité croissante des situations relevant de l'aide sociale à l'enfance et du renforcement des attendus légaux et réglementaires.

Or, si la contractualisation autour d'une stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance permet d'accompagner financièrement le renforcement d'objectifs, l'essentiel de l'augmentation des dépenses repose sur les budgets départementaux. Aussi, la proposition formulée de structuration du financement ne concernant que les AIS, il faut que les proportions tiennent compte de cette autre priorité budgétaire.

Enfin, je note que la proposition d'une révision régulière que j'avais formulée a été retenue mais selon une régularité de 3 à 5 ans. Je l'avais proposée annuelle et maintiens ma préconisation ; a minima que l'ajustement soit à mi-temps de la période considérée, au regard des objectifs programmatiques évoqués plus haut en termes de pilotage, en fonction de l'évolution des dispositifs, de la démographie et des mesures nouvelles décidées au plan national, dans un cadre concerté.

En conclusion générale, je tiens à souligner la qualité du travail d'analyse réalisé par votre Cour et surtout la pertinence du contenu en termes de propositions et de perspectives, dans lesquelles s'inscrit le département de l'Hérault, que je représente.

Au-delà des points spécifiques que ce courrier commente, vos propositions me paraissent présenter des pistes d'évolutions intéressantes et fondées, dont l'Exécutif gouvernemental devrait s'inspirer pour faire évoluer utilement le cadre des politiques de solidarité décentralisées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA SOMME

Le périmètre retenu par l'enquête concerne l'ensemble des dispositifs sociaux non assurantiels, non contributifs, et globalement hors logement.

Suite à cette enquête, la Formation Interjuridictions sur le pilotage et le financement des politiques sociales décentralisées, présidée par Monsieur Arnaud Oseredczuk, a établi le rapport d'observations provisoires (ROP), transmises au département en date du 15 juillet 2022. Une réponse à ce ROP a été transmise au Président Oseredczuk le 2 septembre 2022.

Le chapitre issu de ce rapport d'observation provisoire a été transmis le 7 novembre dernier.

Le département de la Somme souhaite apporter des précisions aux 3 recommandations formulées.

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

Le département réaffirme qu'il n'opterait pas pour la solution de la dotation, préférant un transfert de fiscalité adapté à la nature des charges.

Plus globalement, le département précise que l'autonomie financière des collectivités territoriales se compose de manière indissociable de l'autonomie de gestion, en dépenses, et de l'autonomie fiscale avec pouvoir de taux, en recettes. En matière de finances territoriales, la fiscalité locale doit être le principe, alors que la dotation doit être l'exception, notamment pour assurer les fonctions de péréquation.

Par ailleurs le département confirme son souhait de voir ce dispositif reposer sur le financement des restes à charge en intégrant une péréquation en fonction du niveau de leurs ressources.

Enfin, le département réaffirme son interrogation sur la maîtrise du dispositif et des financements si des modifications sont de portées nationales. La question se pose ainsi d'un possible droit à compensation par l'État d'éventuelles réformes qu'il décide de manière unilatérale, réformes susceptibles de renchérir le coût des AIS. Il semble plus équitable que les collectivités supportent les variations qu'elles décident ou qui relèvent de l'action de leur politique publique (évolution du nombre d'allocataires du RSA par exemple) et que l'État supporter de son côté, les variations qu'il impose aux collectivités comme, à titre d'exemple, la revalorisation du montant de l'allocation du RSA.

2. *Projet de recommandation n° 2 : rationaliser les différents outils de programmation autour de quatre schémas départementaux plus prescriptifs (protection de l'enfance et PMI ; lutte contre la pauvreté et inclusion : autonomie ; handicap), adoptés conjointement par les présidents des conseils départementaux et par les représentants de l'État, et associant les principaux partenaires à leur élaboration et à leur suivi, sous la responsabilité des départements (ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, ministère de la santé et de la prévention, départements).*

La Cour pourrait recommander d'aller plus loin dans la rationalisation des outils de programmation. En effet, le maintien de quatre schémas sectoriels ne répond pas suffisamment à la logique de découplage des politiques des solidarités qui permet de favoriser le parcours des personnes.

Ainsi, le département de la Somme a fait le choix d'élaborer, pour la période 2023-2027, un schéma unique des Solidarités couvrant l'ensemble de ses politiques sociales (accès aux droits, lutte contre les précarités, insertion sociale et professionnelle, prévention et protection de l'enfance et de la famille, autonomie des personnes âgées et en situation

de handicap) Ainsi, le département favorise, avec ses partenaires, une approche globale de la situation de chaque personne, appréhendée comme un citoyen à part entière, et une réponse décloisonnée et individualisée à ses besoins. En adoptant cette approche, le département entend conforter son rôle de chef de file en matière de solidarités.

Au-delà de la question des schémas, la Cour fait le constat que la construction segmentée des secteurs sanitaire, social et médico-social fait souvent obstacle à l'accompagnement global des personnes et de leurs aidants dans leurs parcours (...). À cet égard, le département de la Somme ne peut que confirmer ce constat et plaider, une nouvelle fois, pour un nouvel acte de décentralisation permettant de mettre en cohérence les politiques des solidarités, redonnant véritable un pouvoir d'agir aux institutions auxquelles elles sont confiées.

En particulier, dans le domaine du handicap, deux incohérences majeures entravent la capacité des acteurs publics agir efficacement :

- le département a la responsabilité des mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance, mais n'a aucune compétence en matière de prise en charge des enfants en situation de handicap, alors même que le quart des enfants confiés sont en situation de handicap ;*
- le département a la compétence de la prise en charge partielle des adultes en situation de handicap mais donc pas des enfants, générant un risque de ruptures de parcours des jeunes au moment du passage à l'âge adulte.*

Dans le domaine de l'insertion, comme maintes fois souligné, le département paie la totalité de l'allocation RSA mais n'est compétent que pour accompagner les publics les plus éloignés de l'emploi. Les bénéficiaires les plus proches de l'emploi sont confiés à Pôle emploi, qui n'a aucun intérêt immédiat à privilégier ces publics dans son approche, ni aucune obligation de résultat.

De plus, dans un contexte de tension des finances publiques, l'existence d'une double tarification de certains établissements médico- sociaux comme les EHPADs ou les foyers d'accueil médicalisés génère des surcoûts administratifs qu'il devient difficile de justifier.

La tutelle conjointe peut en outre représenter un frein à la réactivité et à l'efficacité du département et de l'ARS en cas d'événements indésirables graves touchant ces établissements, avec les conséquences médiatiques désastreuses que cela peut faire peser sur un secteur entier, déjà confronté à une image dégradée.

Dans tous ces domaines, le département ne peut que regretter que l'ensemble des réformes en cours, que ce soit dans le cadre de la préfiguration de France Travail ou des futurs services publics territoriaux de l'autonomie, ne soient pas à la hauteur des enjeux, en se bornant à proposer de nouveaux dispositifs de coordination plutôt que d'ambitieuses réformes structurelles améliorant l'efficacité de ces politiques.

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

Le département partage cette analyse, il s'agit d'un sujet majeur. Le besoin porte d'abord sur un « choc sur le numérique ». En effet, il est paradoxal de devoir de plus en plus rendre compte finement des actions réalisées, ce qui est tout à fait légitime, mais sans disposer des outils qui permettent une remontée des données simple et fiable. Le caractère extrêmement complexe et chronophage des remontées de données sur la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté en est un exemple criant. Le sujet devient d'autant plus impérieux que la logique de résultat s'impose dans certaines relations des collectivités territoriales avec l'État, notamment dans le cadre des contractualisations pauvreté et enfance. Dès lors, l'existence de données fiables et non contestables devient un enjeu financier.

Par ailleurs, l'interopérabilité est essentielle pour offrir aux usagers un suivi de leur parcours cohérent et sans rupture dans un environnement marqué par l'entrecroisement des compétences. Pour ne donner qu'un seul exemple, la vérification de l'inscription à Pôle emploi pour les bénéficiaires du RSA reste extrêmement complexe pour le département, alors même qu'il paie l'allocation pour 100 % des bénéficiaires.

Enfin, l'existence d'un référentiel opposable permettrait de disposer de données comparatives de manière plus systématique. Cela constituerait un précieux outil d'aide à la décision, à l'instar des données consolidées des MDPH transmises tous les ans par la CNSA grâce à une remontée de données organisée au niveau national depuis fort longtemps.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU VAL-DE-MARNE

Par votre envoi visé en référence, vous m'avez transmis un chapitre relatif aux politiques sociales décentralisées destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes.

Conformément à cet envoi, vous trouverez ci-après mes remarques sur ce rapport provisoire.

Je partage votre lecture d'un rôle peu opérant de chef de file des politiques sociales confié aux départements par la loi, en raison, notamment, de la profusion des acteurs locaux et nationaux intervenant de façon indépendante dans ces domaines.

Le rapport pointe que cet état de fait traduit le caractère inabouti de la décentralisation mais privilégie la recherche de solutions pragmatiques sans se prononcer sur un éventuel approfondissement de la décentralisation ou à l'inverse sur une recentralisation des politiques sociales le cas échéant.

Les préconisations formulées dans le rapport portent ainsi sur trois axes l'amélioration du pilotage par des schémas, l'amélioration du pilotage par les données, le financement des aides individuelles de solidarité (AIS).

Or, la question fondamentale que posent ce rapport et les questions qui y sont formulées est celle de l'évolution souhaitée de la décentralisation, dont les rédacteurs admettent qu'elle est aujourd'hui perçue comme inaboutie.

En indiquant que l'État accompagne la mise en œuvre de grandes politiques normatives en tant que garant du principe d'égalité, le rapport fait peu de cas de la raison d'être, intrinsèque de la décentralisation, qui était de favoriser l'émergence d'une démocratie locale, soumise au suffrage des habitants, capable de conduire des actions adaptées aux réalités territoriales contrastées, selon le principe de subsidiarité.

Certes, l'échelon national est légitime pour fixer le cadre général des grandes politiques publiques sociales de protection de l'enfance, de l'insertion, de compensation du handicap, de l'accompagnement et la dépendance... Mais il revient aux élus locaux, en vertu de la décentralisation, d'adapter les modalités de leur mise en œuvre au niveau des départements voire même de les compléter.

En ne choisissant pas entre égalité et subsidiarité, le rapport s'enferme dans des solutions techniques faites d'animations conjointes de schémas partenariaux, de conférences départementales et de remontées de statistiques qui ne sont pas à la hauteur des enjeux par ailleurs bien repérés dans le rapport. L'action réelle des départements en est minimisée, alors qu'ils concentrent à eux seuls, 40 Md€ de dépenses sociales annuelles et y consacrent 121 000 agents.

L'analyse de la qualité du service rendu par grandes politiques départementales est trop rapide et semble même à charge. Elle n'envisage notamment pas ces politiques sous l'angle de leurs résultats et pointe les difficultés liées aux délais sans tenter d'en expliquer les causes,

Je souhaite rappeler et saluer l'engagement sans faille des travailleurs sociaux et médicosociaux qui exercent leurs missions difficiles, un temps qualifiées de première ligne, auprès de nos usagers les plus fragiles.

Leurs évaluations et accompagnements reposent sur des pratiques professionnelles solides et étayées qui sont fort heureusement déconnectées des logiques de soutenabilité financière qui s'imposent aux départements.

Le travail social n'a rien de mécanique, ses résultats ne sont ni garantis, ni facilement quantifiables, mais il est fondamental pour préserver la cohésion de notre société.

Il serait particulièrement regrettable qu'un pilotage des collectivités territoriales par la donnée instaure un nouveau carcan administratif qui préexistait à la décentralisation. La tentative de coordination par la CNSA des systèmes d'information des MDPH ne peut absolument pas être citée comme exemple, tant elle est menée pour un bénéfice final dont je doute qu'il sera à la hauteur des moyens humains et financiers consentis dans les territoires. Le dossier social unique est un projet intéressant à la condition qu'il se cantonne à des informations essentielles utiles à tous et qu'il soit conçu en lien étroit avec tous les acteurs selon un calendrier raisonnable. De la même manière, la définition d'un socle commun d'informations imposé aux éditeurs de logiciels présenterait de nombreux avantages si elle faisait l'objet d'une concertation préalable réelle.

La proposition de copilotage, par le préfet, le directeur de l'ARS et le président du département, des schémas départementaux est enfin contraire aux principes de la décentralisation et du chef de filât. Ce copilotage ne rendra d'ailleurs pas ces schémas davantage opérants, puisque tant le préfet que le directeur de l'ARS ne pourront contraindre les logiques financières décidées au niveau national.

Le rapport met en exergue le caractère insoutenable du financement des allocations individuelles de solidarité et la nécessaire réforme que cela impose. Toutefois, les mécanismes proposés, sous la forme d'une dotation à 2 tiroirs, tant en maintenant un reste à charge des départements de 20 à 30 % de la dépense d'AIS n'est pas satisfaisant.

Le rapport rejoint ici la contradiction non résolue entre égalité et subsidiarité. Soit l'égalité doit l'emporter, et alors la compensation doit être intégrale. Soit la subsidiarité est le principe fondateur, et dans ce cas le copilotage État/département n'a pas de justification.

Par ailleurs, le mécanisme proposé en laissant aux départements un reste à charge de 20 à 30 % de la dépense d'AIS pour les pousser à maîtriser la dynamique de dépenses, tout en contractualisant 1 00/0 de la dépense sous conditions d'engagements de performance par les départements, revient finalement à leur laisser 30 à 40 % de reste à charge contre 50 % aujourd'hui. Le mécanisme proposé ne me semble donc pas à la hauteur du défi budgétaire par ailleurs démontré dans le rapport.

Le rapport provisoire a le mérite d'affirmer un grand nombre de constats faits par les départements depuis plusieurs années. Néanmoins, les solutions proposées semblent souvent contradictoires avec les principes de la décentralisation et avec l'ampleur de l'évolution des dépenses d'AIS attendue.

3

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

PRÉSENTATION

C'est avec François Guizot, ministre de l'instruction publique, qu'a été votée, le 28 juin 1833, la loi déléguant la gestion des aspects matériels des écoles aux communes tandis que l'État conservait la responsabilité de la formation des maîtres. Un siècle et demi plus tard, la loi du 22 juillet 1983, modifiée et complétée par celle du 25 janvier 1985, a instauré un partage des compétences en matière scolaire selon des principes simples : à l'État la responsabilité de l'enseignement, aux départements la prise en charge des conditions matérielles de son organisation (bâtiments, équipements, dépenses de fonctionnement) ainsi que la gestion des personnels correspondants. Depuis le 1^{er} janvier 1986, la gestion des bâtiments des collèges, devenus établissements publics locaux d'enseignement (EPL), relève des collectivités départementales. Ces dernières ont notamment l'obligation d'assurer les dépenses de construction et grosses réparations ainsi que les dépenses de fonctionnement associées. Il en va de même pour les régions s'agissant de la gestion des lycées.

Depuis cette date, les départements n'ont cessé de voir leur rôle croître en matière éducative. L'évolution de la part de leurs budgets consacrée à l'éducation, comme le déploiement de stratégies patrimoniales, illustrent cette réalité. Une évolution analogue pourrait être observée quant aux investissements des régions en faveur des lycées, mais la Cour a choisi de concentrer son enquête sur le premier cycle du second degré, qui se déroule au collège, car il concerne tous les élèves d'une génération. Ceux-ci ont par la suite des parcours plus diversifiés¹⁸³.

Cet investissement croissant porte les départements à aller au-delà de leurs obligations réglementaires pour prendre toute leur place dans un processus de co-construction du service public de l'éducation aux côtés de l'État.

L'évolution de la société, comme l'aspiration des usagers, mettent en lumière les enjeux auxquels doit faire face le système éducatif français, dont la tradition centralisatrice s'est accommodée d'une forte hétérogénéité des situations locales. Les nouveaux défis à relever concernent la prise en compte des problématiques environnementales et sanitaires, la sécurité et l'accessibilité, mais aussi l'adaptation des locaux des collèges aux pratiques pédagogiques, actuelles et futures, de l'École du XXI^e siècle.

L'enquête dont a résulté le présent chapitre a été réalisée par la Cour auprès des administrations centrale et déconcentrées du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse. Elle a également donné lieu à l'examen, par quatre chambres régionales des comptes (Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Île-de-France, Pays de la Loire), de la gestion des collèges dans quatre départements aux caractéristiques très diverses (Allier, Mayenne, Oise et Seine-Saint-Denis).

Au terme de ses investigations, la Cour relève que, malgré une politique volontariste des départements, de fortes inégalités territoriales demeurent (I). Le processus de co-construction devant guider l'exercice de responsabilités partagées doit encore être consolidé (II), afin de permettre une adaptation du service public aux besoins de l'éducation du XXI^e siècle (III).

¹⁸³ Lycée dans la voie générale, technologique ou professionnelle, ou bien apprentissage et formation professionnelle ou emploi.

I - La persistance d'inégalités fortes

En 2003, dans son rapport sur la gestion du système éducatif¹⁸⁴, la Cour avait mis en lumière le nombre limité de collectivités territoriales disposant d'un inventaire complet de l'état des bâtiments scolaires objets du transfert. Elle avait alors souligné le mauvais état des bâtiments transférés, constaté un net retard en matière d'entretien et relevé des insuffisances dans les conditions de mise en œuvre de la décentralisation. Cela a conduit les départements, dans un premier temps, à se concentrer sur des travaux urgents, avant d'élargir leur stratégie et de recruter les personnels nécessaires pour mieux prendre en compte les besoins pédagogiques et éducatifs.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a confié aux départements de nouvelles responsabilités en matière de restauration, d'hébergement, d'accueil et d'entretien des collèges et leur a transféré des personnels assurant ces missions¹⁸⁵. Dans son rapport d'octobre 2009 sur la conduite par l'État de la décentralisation, la Cour a souligné la cohérence de ce rattachement avec la répartition de l'immobilier et de son entretien, tout en signalant certaines limites. Il a en effet aussi eu pour conséquence de disperser la gestion des agents concernés entre plusieurs collectivités sur un même ressort géographique et de pérenniser l'éclatement des équipements du cycle secondaire, pourtant parfois situés sur un même site.

Enfin, le numérique est devenu un axe de politique éducative, inscrit dans la loi de refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013, qui a créé un « service public du numérique éducatif » dont, en 2019, la Cour a mis en évidence le caractère inégalitaire et contrasté du déploiement selon les territoires¹⁸⁶.

Aujourd'hui, les départements portent de multiples orientations qui dépassent même le cadre des compétences que la loi leur reconnaît et les ont amenés à devenir de véritables acteurs de la communauté éducative.

¹⁸⁴ Cour des comptes, *La gestion du système éducatif*, rapport au président de la République, avril 2003.

¹⁸⁵ Il s'agit principalement des techniciens et ouvriers de service (TOS) des établissements scolaires du second degré.

¹⁸⁶ Cour des comptes, *Le service public numérique pour l'éducation, Un concept sans stratégie, un déploiement inachevé*, rapport public thématique, juillet 2019.

Les compétences obligatoires des départements

Au titre de ses compétences obligatoires, le département assure :

- la construction, la rénovation et l'entretien de l'ensemble des collèges publics, dont il est le propriétaire ;
- la détermination et le versement des dotations aux collèges publics pour leur fournir les moyens de fonctionner ;
- la participation aux charges de fonctionnement des collèges privés sous contrat d'association ;
- l'acquisition et la maintenance des infrastructures numériques et des équipements informatiques des collèges publics ;
- le recrutement et la gestion des personnels d'accueil, de maintenance, de restauration et d'entretien des collèges publics ;
- la définition de la carte scolaire en matière de collèges (secteurs de recrutement des collèges publics) ;
- la restauration scolaire, en privilégiant les produits locaux et une alimentation de qualité (Agrilocal01) ;
- le transport scolaire (uniquement pour les élèves en situation de handicap).

Ces politiques volontaristes sont cependant marquées par la persistance de fortes inégalités de situations, qui ne permettent pas d'offrir à tous les collégiens des conditions matérielles de scolarisation homogènes. Certains départements disposent en effet de marges de manœuvre plus étroites en raison de capacités financières plus faibles et d'une dynamique démographique, source de besoins financiers supplémentaires.

A - Une hétérogénéité des situations départementales**1 - Des disparités patrimoniales
et socio-démographiques importantes**

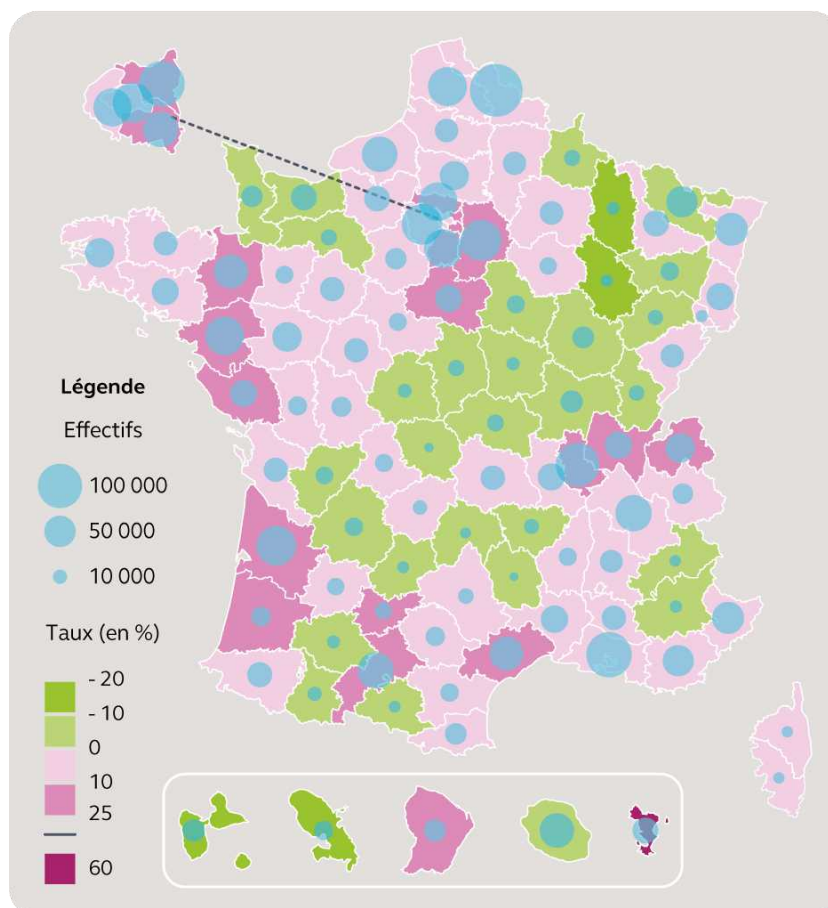
Les départements ont dû répondre à deux types de besoins majeurs, les premiers résultant de l'état du patrimoine qui leur a été transféré, les seconds de l'évolution des effectifs scolarisés.

Le transfert du patrimoine s'est déroulé dans un contexte incertain et parfois conflictuel. Les lacunes des procès-verbaux de remise ont conduit les collectivités à faire établir des diagnostics plus complets, ce qui a retardé le lancement de programmes de travaux d'envergure, comme en Seine-Saint-Denis. Le transfert de compétences n'entraînant pas le transfert de propriété, celle-ci est parfois demeurée très émiettée : en Mayenne, cinq collèges n'ont toujours pas fait l'objet de transfert pour des raisons tenant à des difficultés à retrouver l'origine de la propriété. Dans bien des cas, le patrimoine des collèges présentait un état d'entretien médiocre. Aussi nombreux sont les départements qui, pour répondre aux attentes des usagers, ont assumé dans la durée un effort de rénovation de ce patrimoine.

Les départements sont également traversés par des dynamiques démographiques inégales. La croissance de la population est globalement plus forte dans les aires d'attraction des villes, près des littoraux à l'ouest et au sud. Entre 2013 et 2018, le département de la Seine-Saint-Denis a ainsi connu un taux annuel moyen d'augmentation de sa population 2,5 fois supérieur à la moyenne nationale. La tranche d'âge des 0-14 ans a crû dans ce département de 11,1 %¹⁸⁷ quand la part des moins de 15 ans diminuait de 5,6 % en Mayenne. La courbe démographique apparaît alors comme le principal facteur impactant les stratégies patrimoniales des départements.

¹⁸⁷ Ce qui représente 37 317 élèves en plus à scolariser en 10 ans.

Carte n° 1 : état en 2020 et évolution entre 2010 et 2020 de la répartition des effectifs de collégiens en France métropolitaine et outre-mer



France métropolitaine + DROM : 3,4 M d'élèves, 5,6 %

Source : Cour des comptes d'après DEPP, Géographie de l'école, 2021

Un territoire en forte croissance démographique doit assurer un niveau élevé d'investissement afin de pourvoir aux besoins d'une population en expansion. Depuis 1986, le département de Seine-Saint-Denis a dû construire 25 nouveaux collèges et en reconstruire 40 quand celui de la Mayenne n'en a édifié aucun.

D'autres critères peuvent également entrer en jeu, comme celui du poids de l'enseignement privé. Le département n'ayant l'obligation de participer qu'aux seules dépenses de fonctionnement de ces établissements, un fort taux de collèges privés, comme c'est le cas dans l'ouest de la France, allège d'autant la charge départementale en matière d'investissement. En revanche, en diminuant les effectifs d'élèves par classe, le classement d'établissements en éducation prioritaire fait augmenter les besoins en espaces d'enseignement¹⁸⁸.

Le cadre réglementaire de subventionnement des collèges privés

Le département doit, dans le respect du principe de parité établi par la loi dite « Debré » du 31 décembre 1959, apporter aux établissements privés sous contrat des moyens budgétaires leur permettant de compenser les frais de personnels (hors enseignants et personnels administratifs) et leurs coûts de fonctionnement. Il peut leur accorder également des subventions d'investissement, dans la limite de 10 % de leurs dépenses de fonctionnement, hors aides publiques, conformément à la loi dite « Falloux » du 15 mars 1850.

Les caractéristiques géographiques d'un territoire ont également des répercussions sur la gestion des collèges, les zones urbaines étant soumises à des contraintes plus fortes du fait d'un prix du foncier plus élevé et de la raréfaction des terrains disponibles.

2 - Des dotations partiellement décorrélées des réalités scolaires

En 1986, les départements consacraient aux collèges 4,1 MdF, soit l'équivalent de 1,1 Md€ (en € 2020). Ce montant a plus que quintuplé (x 5,6), pour atteindre 6,2 Md€ en 2020. Dans le même temps, la part des dépenses correspondantes dans l'ensemble des dépenses des départements a doublé, passant de 3,12 % en 1986 à près de 6 % en 2021.

Cet effort a principalement porté sur les dépenses d'équipement, dont la part dans les budgets des départements a plus que triplé entre 1987 (5,84 %)¹⁸⁹ et aujourd'hui (20,7 %). Aussi la proportion consacrée au fonctionnement des dépenses réalisées par les départements en faveur des collèges a-t-elle parallèlement diminué, passant de 77 % en 1986 à 51,5 % en 2021.

¹⁸⁸ L'enseignement adapté peut également demander des aménagements de bâtiments ou des compléments d'équipements. La réforme du collège de 2016 a également induit des modifications en termes de besoins en locaux.

¹⁸⁹ Cour des comptes, *La décentralisation et l'enseignement du second degré*, rapport public particulier, février 1995.

Pour aider les départements à faire face à ces dépenses nouvelles, l'État a mis en place un système de compensation financière, assuré par une augmentation de la dotation générale de décentralisation (DGD) pour le fonctionnement et par l'attribution de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) pour l'investissement.

Le montant de l'augmentation de la DGD est déterminé en fonction des dépenses effectuées par l'État avant le transfert et actualisé par le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

La détermination initiale de la DDEC a été faite selon les règles de droit commun, c'est-à-dire en retenant la base de l'année précédant le transfert de compétence, soit 1985. Jusqu'au 31 décembre 2007, son montant était réparti entre l'ensemble des départements en fonction de critères reflétant la capacité d'accueil des collèges et l'évolution de la population. À compter de 2008, la DDEC a été forfaitisée¹⁹⁰. En conséquence, le montant de la DDEC, fixe depuis 2009, se trouve décorrélé de l'évolution des effectifs de collégiens et de la superficie des bâtiments scolaires. Cette forfaitisation pénalise notamment les départements en augmentation démographique et socialement les plus défavorisés. En sens inverse, elle avantage ceux qui connaissent une baisse de leurs effectifs. Cette situation crée des inégalités que le principe constitutionnel de péréquation vise pourtant à corriger¹⁹¹.

Le taux de couverture par la DDEC des dépenses d'investissement affectées par les départements aux collèges est ainsi très disparate, sous l'effet de variations démographiques différentes et de priorités d'investissement propres à chaque département. Sur la période 2015-2019, il s'est inscrit dans une échelle de 7,59 % en Vendée à 84,25 % dans les Ardennes¹⁹², la moyenne nationale se situant à 15,61 %. Certains départements, soumis à une forte pression démographique, comme la Seine-Saint-Denis, voient ainsi leurs dépenses d'investissement couvertes à hauteur de seulement 9,28 %, quand des départements en déprise, comme l'Allier ou la Mayenne, bénéficient d'une couverture proportionnellement plus importante, de respectivement 18,71 % et 17,76 %.

¹⁹⁰ Article 41 de la loi n° 2017-1822 du 24 décembre 2017 de finances pour 2018. La part reçue par chaque département est figée à partir de la moyenne actualisée des dotations reçues au cours des dix années précédentes.

¹⁹¹ Cour des comptes, *Concours financiers de l'État et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2016.

¹⁹² Le taux de couverture du département des Ardennes se distingue particulièrement de l'ensemble. Le taux de couverture du second département le mieux pourvu (celui des Hautes-Alpes) atteint 68,84 %.

**Tableau n° 1 : taux de couverture par la DDEC des dépenses
d'investissement affectées aux collèges par les départements**

<i>Montants cumulés sur la période 2015-2019 (en €)</i>			
	Dépenses d'investissement, (hors remboursement de la dette)	DDEC reçue	Taux de couverture des dépenses d'investissement (moyenne)
<i>Mayenne</i>	35 835 293	6 363 615	17,76 %
<i>Allier</i>	43 788 494	8 194 390	18,71 %
<i>Oise</i>	125 462 998	19 782 940	15,77 %
<i>Seine-Saint-Denis</i>	432 651 624	40 148 940	9,28 %
<i>Ardennes</i>	10 756 852	9 062 720	84,25 %
<i>Vendée</i>	113 503 272	8 611 705	7,59 %
Total national	8 976 389 076	1 401 593 492	15,61 %

Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales¹⁹³

En sus de la DDEC, l'État peut également apporter un soutien aux projets de rénovation des collèges par le biais de dispositifs spécifiques¹⁹⁴. Une partie de l'enveloppe du plan de relance¹⁹⁵, priorisée sur trois orientations (la transition écologique, la résilience sanitaire et la rénovation du patrimoine) a ainsi été affectée à la création, la transformation et la rénovation des collèges. De même, les actions relatives au bâti scolaire sont éligibles au financement des fonds européens structurels et d'investissement pour la période 2021-2027. Elles peuvent également être financées dans le cadre du plan de relance de l'Union européenne.

¹⁹³ L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) a été créé en 2016. Son portail de données constitue un sous-domaine du portail des ministères économiques et financiers.

¹⁹⁴ Il est également possible de citer les programmes portés par la Banque des territoires, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) ou encore par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en direction des quartiers défavorisés.

¹⁹⁵ Plan de relance dont 650 M€ de crédits supplémentaires ont été affectés à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), 300 M€ à la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) et 50 M€ dédiés aux équipements sportifs. Selon le ministère de l'éducation nationale, environ 1 000 collèges ont bénéficié, dans ce cadre, de travaux pour un montant total de 400 M€, dont 200 M€ de subventions de l'État.

Aucun bilan n'a cependant été communiqué à la Cour, alors même que l'ensemble des concours européens en faveur des collectivités gagnerait à être consolidé par le ministère de l'intérieur qui est chargé du suivi de la programmation des crédits des fonds structurels européens.

Le rapport sur l'utilisation de la DSIL, pilotée par la direction générale des collectivités locales (DGCL), montre qu'en 2020, sur 541,8 M€ de dotations, pas moins de 65,6 M€ ont été utilisés pour la « Création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires¹⁹⁶ ».

Le choix des dossiers retenus favorise les collectivités qui font preuve de dynamisme. Très souvent, les délais fixés pour prétendre au bénéfice d'un dispositif sont tels qu'ils avantagent celles d'entre elles disposant déjà de dossiers finalisés ou sur le point de l'être. À titre d'illustration, 97 % de la somme reçue par le département de la Mayenne dans le cadre du Plan de relance (1,33 M€) a été affectée à des projets prévus dans le programme pluriannuel d'investissement (PPI) adopté en 2018. Ces recettes offrent donc davantage une opportunité pour compléter le financement de projets dont la réalisation était déjà programmée qu'elles ne constituent un réel levier pour répondre aux priorités du plan de relance.

Même si l'effet levier constaté pour la DSIL est de 4,4¹⁹⁷, l'éparpillement des ministères impliqués dans l'attribution de concours financiers en faveur du bâti scolaire complexifie l'accès à ces fonds pour les départements moins dotés en capacités d'ingénierie et d'expertise internes.

Alors que le ministère chargé de l'éducation affiche une ambition en ce domaine, il ne dispose pas des éléments consolidés de bilan du soutien financier de l'État à l'investissement en faveur des collèges. Le suivi des crédits du plan de relance ne fait pas exception. La place du ministère apparaît marginale au cœur de la gouvernance interministérielle, alors même qu'il pourrait y jouer un rôle plus prononcé, en veillant, par exemple, à conditionner une partie des aides allouées par l'État à la rénovation du bâti scolaire. Les bâtiments éducatifs représentent en effet une part majoritaire (54 %) des 280 millions de mètres carrés d'immobilier des collectivités territoriales.

¹⁹⁶ Le rapport n'établit pas de distinction entre écoles, collèges et lycées.

¹⁹⁷ Ce qui signifie que pour 1 € de subvention octroyé par l'État, les collectivités territoriales ont investi 4,4 € dans des projets financés à ce titre.

B - Des stratégies patrimoniales ambitieuses

1 - Un pilotage en quête de performance

Faute de pouvoir s'appuyer sur un état des lieux complet, et en l'absence de garantie réelle sur la qualité des données concernant les bâtiments en 1986, la programmation des investissements par les départements n'a que rarement débouché sur un document synthétique programmant les différents chantiers à entreprendre. La plupart des opérations prévues dans les PPI¹⁹⁸ sont restées, jusque dans les années 2000, mal évaluées, entraînant fréquemment des dépassements de coûts, ainsi que des reports voire des abandons de projet.

Peu à peu, même si elle demeure variable d'un département à l'autre, la qualité de la programmation des investissements s'est améliorée. Les départements ont développé des méthodes de recueil et de hiérarchisation des besoins mais aussi des processus de pilotage en « coût global » permettant de disposer d'une vision complète du niveau de dépenses engendré par un nouvel équipement, tant en investissement qu'en fonctionnement. Le département de l'Oise a ainsi centralisé ses données bâtimentaires dans une application qui lui permet d'optimiser sa gestion immobilière¹⁹⁹. Le pilotage des investissements reste toutefois de qualité inégale d'un département à l'autre. Leur suivi est parfois rendu difficile par l'absence d'autorisations de programme spécifiques et de système d'information adapté.

2 - Un effort financier des départements marqué par des disparités

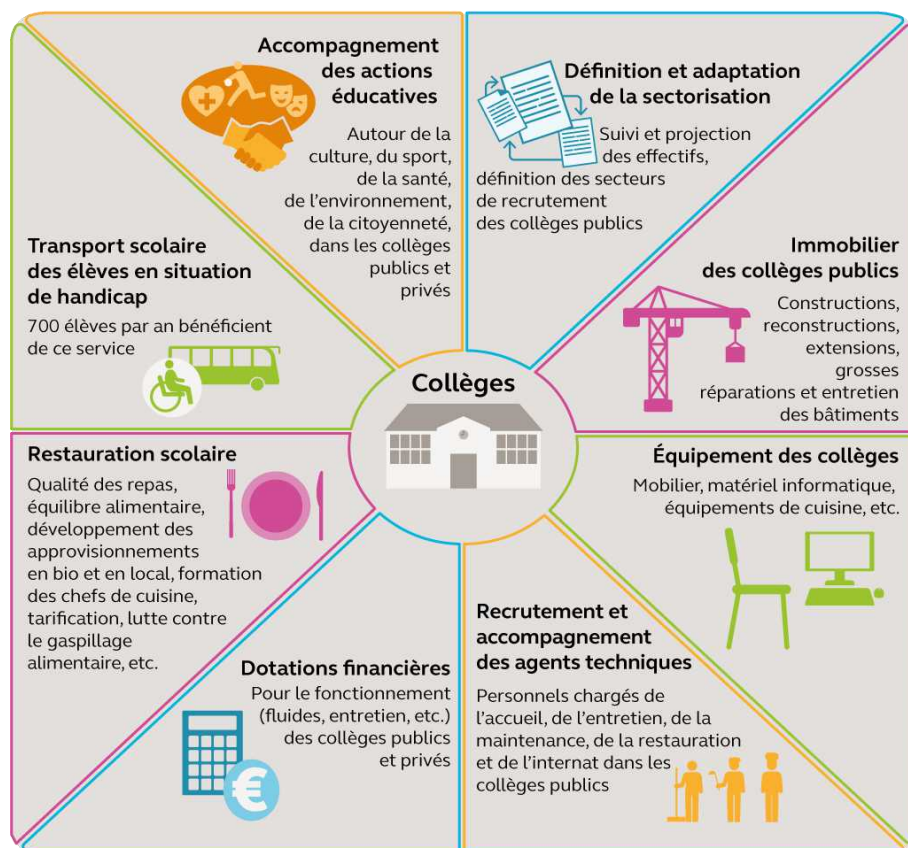
Lors des premières années ayant suivi le transfert des collèges aux départements, la décision, s'étant rapprochée du terrain, a permis de mieux satisfaire les besoins, dans un contexte de forte croissance démographique. Les investissements consacrés aux collèges ont été multipliés par cinq²⁰⁰. Devenue un véritable outil au service d'une politique éducative globale, la compétence de gestion des bâtiments s'est peu à peu articulée avec les orientations pédagogiques, dans la perspective d'une approche globale de la vie de l'élève dans l'établissement.

¹⁹⁸ La loi du 22 juillet 1983 a chargé les régions et les départements d'établir des programmes prévisionnels d'investissement (PPI) relatifs aux établissements placés sous leur responsabilité.

¹⁹⁹ Le *Building Information Modeling* exploitation est un processus qui centralise l'ensemble des données du bâtiment sur une seule plateforme et permet de mettre en corrélation des informations et d'optimiser la gestion immobilière du département.

²⁰⁰ Sénat, *rapport fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, rapport d'information n° 447, juin 2000.

Schéma n° 1 : les interventions d'un conseil départemental dans le domaine des collèges



Source : Cour des comptes d'après le Schéma pluriannuel des collèges publics 2019-2026 du département du Finistère

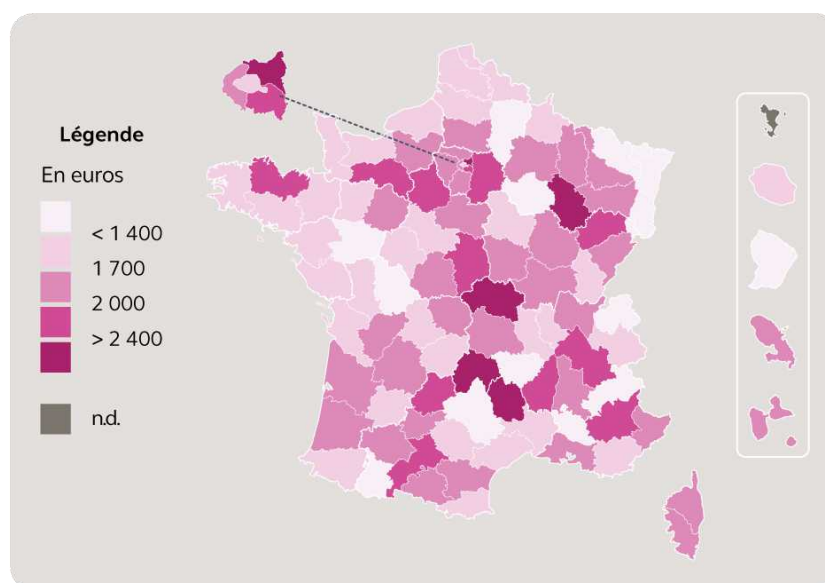
Au cours de l'année 2021, les départements ont consacré 4,9 Md€²⁰¹ aux collèges. Se décomposant en dépenses de fonctionnement (2,5 Md€) et en dépenses d'investissement (2,4 Md€), cet engagement n'a cessé de se renforcer. Entre 2010 et 2021, les dépenses totales en faveur des collèges (fonctionnement et investissement) ont progressé de 14,2 %.

Cette hausse masque toutefois de fortes disparités entre départements, expliquées par plusieurs facteurs, parmi lesquels l'état du patrimoine existant

²⁰¹ Les finances des collectivités locales en 2022, Pré-rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, OFGL, DGCL.

et l'augmentation du nombre de collégiens²⁰² dans certains territoires. Selon la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)²⁰³, si les départements ont consacré, en 2019, 1 720 € en moyenne par collégien, cinq départements ont dépensé plus de 2 400 €. La Lozère et la Haute-Marne figurent en tête de classement, en raison d'un effort d'investissement soutenu cette même année. La Seine-Saint-Denis se place juste après, avec 2 460 € par collégien, dont 1 110 € pour l'investissement. À l'inverse, 15 départements ont dépensé moins de 1 400 € par collégien. La Moselle et le Maine-et-Loire affichent la dépense moyenne la plus basse, avec moins de 1 200 € par collégien. Dans l'Allier et le Cantal, le quart des dépenses est consacré aux transports scolaires²⁰⁴.

**Carte n° 2 : dépenses des départements par collégien
public et privé sous contrat, 2019**



France métropolitaine + DROM (hors Mayotte) : 1 720 €

Source : Cour des comptes d'après DEPP, *Géographie de l'école*, 2021

²⁰² L'état du patrimoine existant joue sur la nécessité de gros entretien voire de réhabilitation tandis que l'augmentation du nombre de collégiens peut nécessiter la construction de nouveaux collèges ou bâtiments.

²⁰³ DEPP, *Géographie de l'école* 2021, n° 13.

²⁰⁴ La compétence de gestion des transports scolaires a été transférée des départements aux régions par la loi NOTRe du 7 août 2015 à compter de la rentrée scolaire 2017. Ce transfert a toutefois été assorti de la possibilité offerte aux régions de déléguer leur nouvelle compétence, en tout ou partie. C'était le cas de la région Auvergne-Rhône-Alpes en 2019.

L'analyse des dépenses d'équipement des départements en faveur des collèges met en évidence des écarts entre départements allant d'un montant moyen annuel de 2,15 M€ dans les Ardennes à 78,05 M€ en Seine-Saint-Denis²⁰⁵. Le département francilien a en effet poursuivi ces dernières années une politique de construction, de rénovation et de modernisation de ses collèges.

Le coût moyen de construction des collèges en Seine-Saint-Denis

Le coût moyen²⁰⁶ de construction (travaux neufs, hors locaux provisoires, aménagements extérieurs et VRD3) constaté sur les collèges créés ou reconstruits par le département de la Seine-Saint-Denis, sur la période 2005-2020, s'élève à :

<i>Procédure</i>	Coût moyen €HT par collégien	Coût moyen €HT par m² de surface de plancher
<i>MOP</i>	21 900	2 040
<i>PPP</i>	24 465	2 135

Source : Cour des comptes

Le département explique la différence de coût entre la maîtrise d'œuvre publique et les partenariats publics privés par l'intégration aux PPP d'éléments programmatiques particuliers (gymnase, cuisines centrales, internat). La comparaison des coûts moyens par m² apparaît donc plus représentative.

Les différences observées entre départements s'expliquent principalement par l'état du patrimoine existant et la dynamique démographique. Ainsi, un collégien ardennais bénéficie d'un niveau d'équipement annuel moyen de 123 € quand un collégien du Val-de-Marne reçoit 1 284 €, la moyenne nationale se situant à 684 € par collégien du public et par an.

Une grande hétérogénéité caractérise les modalités d'intervention des départements en faveur des collèges. Certains choix d'intervention reposent sur une obligation légale, comme la mise en accessibilité des bâtiments, alors que d'autres relèvent d'une volonté locale propre allant au-delà des compétences réglementaires.

²⁰⁵ OFGL, Zoom sur les dépenses des départements sur la période 2015-2021.

²⁰⁶ Ces coûts moyens sont établis à partir des coûts constatés par opération, à la date de mise en service, sans actualisation. Les opérations de maîtrise d'ouvrage publique (MOP) sont généralement plus anciennes que les opérations partenariat public-privé (PPP). Les dates de valeur sont donc assez différentes, ce qui réduit d'autant la différence de coût entre ces deux procédures.

II - La co-construction du service public à consolider

L'article L. 211-1 du code l'éducation²⁰⁷ ne réduit pas le « *service public national* » de l'éducation au seul ministère de l'éducation mais fixe pour mission à l'État la répartition des moyens consacrés à l'éducation « *afin d'assurer en particulier l'égalité d'accès au service public* ». Il lui confie ainsi un rôle de régulateur à l'échelle nationale. Toutefois, cet objectif de déploiement homogène du service public rencontre parfois des limites, par exemple quant aux conditions d'accès aux ressources numériques, liées à la complexité de son système de gouvernance.

L'état technique du parc des collèges, la sécurité, l'accessibilité, la performance énergétique, mais aussi l'adaptation des bâtiments aux pratiques pédagogiques, constituent autant d'enjeux communs à l'État et aux départements. Ils sont cruciaux pour le bon fonctionnement du service public de l'éducation.

Au-delà de la volonté de dialogue des acteurs, le processus de co-construction des décisions sur des sujets relevant de compétences partagées entre les départements, chargés des bâtiments, des équipements et des services logistiques et l'État, responsable des enseignements, des programmes scolaires et de la pédagogie, n'est à ce jour pas suffisamment structuré. Le système éducatif français demeure en effet centralisé : 55,2 % des décisions concernant le collège sont prises au niveau de l'État central, contre 23,8 % pour l'ensemble des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), selon l'OCDE²⁰⁸.

²⁰⁷ Aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'éducation, « *l'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public* ».

²⁰⁸ OCDE, *Perspectives des politiques de l'éducation – France*, juin 2020. Seules 26 % des décisions sont prises au niveau régional ou départemental pour le collège

**Tableau n° 2 : exemples de répartition des compétences
dans l'éducation par pays**

	Intervention sur les bâtiments, infrastructures et équipements (matériels informatiques et logiciels)	Gestion & rémunération des enseignants	Gestion & rémunération des agents techniques	Acquisition du matériel pédagogique	Établissement des programmes scolaires & harmonisation pédagogique
France	Collectivités	État	Collectivités	État dans le 2 nd degré, communes dans le premier degré/apports volontaires des collectivités dans les collèges et lycées	État
Allemagne	Communes	Länder (hors Bavière)	Communes	Communes	Länder
Suède	Communes	Communes	Communes	Communes	État
Angleterre	Autorité locale (hors académies)	Autorité locale (hors académies)	Autorité locale (hors académies)	Autorité locale (hors académies)	État

Source : Cour des comptes

Au niveau central, les réformes structurantes font l'objet d'échanges avec les associations d'élus. Cependant ces concertations n'apparaissant pas suffisamment adaptées aux modalités de mise en œuvre d'une action publique plus décentralisée, une instance de dialogue entre le ministère de l'éducation nationale et les collectivités territoriales a été mise en place. Elle s'est réunie pour la première fois le 22 septembre 2022²⁰⁹.

A - Une gouvernance à faire évoluer

1 - Un pilotage central encore à construire

Plus de 40 ans après sa dernière contribution et la publication de référentiels, le ministère de l'éducation nationale a dressé le constat d'une capacité inégale des territoires²¹⁰ à développer des projets adaptés et de la

²⁰⁹ Étaient rassemblés ce jour-là, autour du ministre, des représentants de Régions de France, de l'Assemblée des départements de France et de l'Association des maires de France, mais aussi de France urbaine, de Villes de France, de l'Association des petites villes de France (APVF) et de l'Association des maires ruraux de France (AMRF).

²¹⁰ Cf. Olivier Klein, maire de Clichy-sous-Bois, *Favoriser la rénovation du patrimoine scolaire des quartiers populaires pour créer une école moderne et attractive*, rapport interministériel de mars 2017.

nécessité d'une action plus cohérente de sa part pour appuyer les collectivités territoriales. Il a donc décidé de se doter, en 2019, d'une cellule sur le bâti scolaire rattachée au secrétariat général, ayant vocation à coordonner les actions du ministère autour de trois grands thèmes : le suivi de l'état bâti des établissements, la prévention des risques et la capacité de conseil auprès des collectivités maîtres d'ouvrage

Les réflexions préalables à cette démarche n'ont pas été partagées avec les associations représentatives des collectivités territoriales. Les travaux de la cellule sur le bâti scolaire s'appuient toutefois sur les résultats d'une concertation lancée en février 2021²¹¹. Ils se traduisent notamment par la mise à disposition de guides thématiques et de référentiels destinés aux services de l'éducation nationale et aux collectivités territoriales²¹². La cellule dispose de six équivalents temps plein et s'appuie également sur des référents répartis dans toutes les académies, pour relayer les informations.

Alors que le ministère était resté en retrait sur le sujet du bâti scolaire depuis les premières lois de décentralisation²¹³, les représentants des collectivités n'ont pas manqué de soulever des interrogations au sujet de l'articulation des travaux de cette cellule avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, déplorant des risques d'empiétements sur leurs champs de compétences propres.

Au vu du surcroît de complexité que cette situation peut provoquer, se pose en définitive la question de la bonne articulation entre l'État et les collectivités dans le champ des compétences décentralisées et de la nécessité de coordonner des acteurs publics dont les objectifs peuvent éventuellement diverger. Il y aurait un intérêt à formaliser davantage les modalités de cette articulation et à faire en sorte que l'État, désormais stratège en tant que garant ultime de l'intérêt général, garantisse, par son intervention, le déploiement homogène du service public national de l'éducation.

²¹¹ Les trois associations représentatives des collectivités locales chargées de cette compétence ont demandé à être associées à la consolidation des résultats de cette enquête et réclamé davantage de visibilité sur les besoins de l'éducation nationale en termes d'apprentissage sur le temps d'enseignement afin de définir la faisabilité technique et financière des futurs programmes d'investissement.

²¹² Guide *Bâtir le collège* à disposition sur le site « Bâti scolaire » du ministère de l'éducation nationale.

²¹³ Dans son rapport précité de février 1995, la Cour observait que la suppression de tout service technique au 1^{er} janvier 1990 ne permettait plus au ministère de disposer d'une vision cohérente du patrimoine scolaire et donc de suivre son état physique.

2 - Une proximité avec les services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale variable d'un territoire à l'autre

En matière patrimoniale, les relations entre les départements et l'administration déconcentrée du ministère se situent le plus souvent au niveau du directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN). Des temps d'échanges sont souvent organisés en sus des instances prévues par le code de l'éducation²¹⁴. Cependant, la qualité et la fréquence de tels échanges relèvent davantage de pratiques individuelles que de circuits administratifs formalisés, ce qui laisse place à des modalités de gouvernance très variables d'un territoire à l'autre, révélatrices d'une structuration insuffisante du pilotage local. L'absence d'indicateurs de performance communs permettant d'évaluer conjointement la politique éducative portée par chacun des acteurs en est une illustration.

Les départements indiquent également entretenir de bonnes relations, bien que de nature et d'intensité variables, avec les établissements publics locaux d'enseignement (EPL). Ces relations s'organisent à deux niveaux : des échanges directs sur des questions du quotidien et des échanges plus formels dans le cadre d'instances partenariales rassemblant les personnels de direction de l'ensemble des EPL du territoire.

Un interlocuteur unique pour les collèges dans l'Allier

Dans les services du département de l'Allier, trois directions travaillent avec les collèges : la direction des services et usages numériques (DSUN), la direction des bâtiments et de la logistique (DBL) et la direction de la jeunesse et de l'éducation (DEJ), chargée d'assurer l'interface avec les collèges. La DEJ est quotidiennement en contact avec les principaux et leurs adjoints gestionnaires. Un interlocuteur unique y est identifié pour assurer les relations avec chaque établissement sur les différentes thématiques (ressources humaines, numérique, finances ou encore restauration).

Des élus départementaux sont membres des conseils d'administration des collèges. Leur participation varie d'un établissement à l'autre, mais ces conseillers départementaux apparaissent comme les relais obligés des demandes formulées par le collège, surtout lorsque celui-ci rencontre des difficultés (quartier défavorisé, territoire rural).

²¹⁴ Deux instances de consultation existent à l'échelon local : les conseils académiques de l'éducation nationale (CAEN) et les conseils départementaux de l'éducation nationale (CDEN). D'autres instances de dialogue existent sur des périmètres restreints, comme les comités départementaux de l'école inclusive (CDEI).

3 - Une nécessaire refonte des modalités de pilotage des EPLE

Au quotidien, les EPLE sont soumis à une double relation : hiérarchique du côté des services de l'État et fonctionnelle en lien avec les services départementaux.

Fonctionnaires de l'État, les adjoints-gestionnaires²¹⁵ occupent des fonctions d'encadrement fonctionnels des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE)²¹⁶. Placés sous l'autorité du principal, ils sont identifiés comme les interlocuteurs des départements sur des sujets comme les travaux, la gestion des ressources humaines et la gestion budgétaire. La loi dite « 3DS » du 21 février 2022 a fait évoluer leur position et les place dorénavant sous l'autorité fonctionnelle de la collectivité territoriale quand ils agissent dans les domaines de compétence du département, à savoir la restauration, l'entretien général et la maintenance des infrastructures et équipements des collèges.

À leurs côtés, les équipes de direction des collèges ont la charge d'assurer le pilotage de leur établissement. Les outils à leur disposition²¹⁷ ne sont toutefois que rarement coconstruits avec les départements. Ainsi, lorsqu'ils existent, les contrats d'objectifs ne concrétisent le travail en commun de l'EPLE, des services académiques et de la collectivité que dans une minorité de départements²¹⁸.

Afin d'introduire un véritable processus de complémentarité entre les différents acteurs, les modalités de gestion, de dialogue et de pilotage doivent évoluer, pour assurer davantage de proximité et de souplesse avec les départements. Cela passe notamment par leur intégration plus forte au dialogue de gestion mené par les services académiques²¹⁹, mais aussi par

²¹⁵ Le chef d'établissement est secondé par un adjoint gestionnaire pour les tâches de gestion matérielle, financière et administrative.

²¹⁶ Ex TOS (personnels techniciens, ouvriers et de service), les ATTEE sont chargés des tâches nécessaires au fonctionnement des services matériels des établissements d'enseignement, principalement dans les domaines de l'accueil, de l'hébergement, de l'hygiène, de la maintenance mobilière et immobilière, de l'entretien des espaces verts et de la restauration.

²¹⁷ Le pilotage d'un EPLE se matérialise par plusieurs outils : projet d'établissement, démarche d'évaluation de l'EPLE, contrat d'objectifs et dialogue de gestion.

²¹⁸ Lorsqu'un contrat existe, il n'est en effet signé par la collectivité que dans 40 % des cas, selon le sondage réalisé par la Cour des comptes auprès d'un panel de chefs d'établissement dans le cadre de son enquête intitulée « Mobiliser la communauté éducative autour de son projet d'établissement ».

²¹⁹ Selon le même sondage, 100 % des départements ayant répondu disent souhaiter être davantage associés au processus de contractualisation mené entre les services académiques et les EPLE.

la conclusion de pactes territoriaux pour le second degré entre l'éducation nationale, les collèges et les départements²²⁰.

B - La carte scolaire, un enjeu commun d'aménagement territorial et de mixité

1 - Un instrument nécessairement concerté

Une enquête menée par le Sénat auprès des élus locaux et dévoilée le 26 janvier 2022²²¹ fait état des relations ambiguës que ceux-ci entretiennent avec l'institution scolaire. S'ils jugent positivement le maillage scolaire, 49 % d'entre eux estiment que l'établissement de la carte scolaire reste une source de tension avec l'éducation nationale. Pourtant, la scolarisation des collégiens est une compétence partagée par le département et par la direction des services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN)²²² et se gère donc nécessairement en concertation.

La carte scolaire rattache chaque élève à un établissement public en fonction de son lieu d'habitation. Les évolutions sociales et démographiques à l'œuvre depuis une trentaine d'années impliquent une nouvelle approche des processus de scolarisation. Quand le peuplement change, la carte scolaire est naturellement appelée à évoluer. Les espaces en croissance démographique deviennent vite sous-équipés en établissements scolaires tandis que ceux en déprise sont confrontés au phénomène inverse.

Pour les collèges, cette compétence de sectorisation n'a été transférée aux départements qu'à l'occasion de « l'acte 2 » de la décentralisation en 2004. Les départements déterminent la localisation des établissements et leur secteur de recrutement, tandis que les informations sur les caractéristiques socio-économiques et le pouvoir d'affectation des élèves sont détenus par les inspecteurs d'académie. L'efficacité d'un tel partage des compétences repose dès lors sur un « *pari hasardeux* »²²³, à

²²⁰ Ces contrats identifieraient l'ensemble des ressources mobilisées et fixeraient, à partir d'un diagnostic partagé, les objectifs à atteindre pour contribuer à la réussite des élèves.

²²¹ À l'occasion d'une Agora de l'éducation organisée sur le thème « *Refonder l'école de demain* ».

²²² La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a confié au département le soin de définir les secteurs géographiques de recrutement des collèges publics ; toutefois, le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) procède à l'affectation des élèves et décide d'éventuelles dérogations aux secteurs scolaires.

²²³ Catherine Agulhon et Joao Palma, *Sectorisation et assouplissement de la carte scolaire. Des actions segmentées et contradictoires*, Éducation & formations, juin 2013.

savoir la capacité des deux institutions à partager des informations et, plus globalement, à travailler ensemble.

L'ouverture et la fermeture des collèges

Dans le cadre du partage des compétences organisé par la loi, l'ouverture ou la fermeture d'un collège ne peut être décidée qu'au terme d'une procédure complexe, qui fait intervenir, d'une part, le représentant de l'État et, de l'autre, les organes compétents du département (art. L. 421-1 du code de l'éducation)²²⁴. Ces mesures relèvent ainsi d'une codécision. Le Conseil d'État a en effet jugé, dans une décision du 18 juillet 2018²²⁵, que la décision de fermeture d'un collège ne saurait intervenir qu'au terme d'une procédure permettant de recueillir l'accord tant du représentant de l'État que des organes compétents du département concerné.

L'ouverture ou la fermeture d'une classe, dès lors qu'elle n'entraîne pas la création ni la suppression d'un établissement, relève quant à elle du recteur de l'académie.

2 - L'impact des procédures d'affectation sur la mixité sociale et scolaire des collèges

Pour autant, à l'échelle locale, la carte scolaire représente un véritable levier pour impulser des dynamiques nouvelles en matière d'aménagement territorial et de mixité au collège. La décision de créer ou de fermer des établissements scolaires constitue, de toute évidence, un choix de politique publique éminemment stratégique, non seulement en termes d'aménagement du territoire mais aussi en termes de promotion de la mixité sociale.

Peu de départements en déprise démographique se sont saisis de la compétence de sectorisation pour modifier la carte d'implantation de leurs collèges et fermer des établissements, à l'exemple des départements de la Mayenne ou de l'Allier, et plus particulièrement de l'agglomération de Montluçon, dont les taux d'occupation des collèges apparaissent significativement inférieurs à la moyenne nationale.

²²⁴ Article L. 421-1 du code de l'éducation : « Les collèges [...] sont des établissements publics locaux d'enseignement. [...] Ces établissements sont créés par arrêté du représentant de l'État sur proposition [...] du département [...] ».

²²⁵ Conseil d'État, 18 juillet 2018, req. n° 420047.

De même, une enquête de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale, menée auprès des collèges du département de la Somme, a permis de démontrer au regard des effectifs et de leur évolution qu'un collège pourrait être fermé. Cependant, soucieux de préserver un maillage territorial de proximité, le président de la collectivité n'a pas entériné de fermeture de collège.

Dans de telles circonstances, l'élaboration de conventions ruralité, favorisée par le ministère, peut apparaître comme un levier de réflexion partagée sur le bon maillage territorial dans un contexte de baisse démographique.

Les travaux du Centre national d'étude des systèmes scolaires (CNESCO)²²⁶ montrent que la ségrégation sociale et scolaire²²⁷ dès le collège varie de 2 % à 27 % selon les départements²²⁸.

Pour remédier à cette ségrégation, la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a confié une nouvelle mission au service public de l'éducation : celle de veiller à la mixité sociale des publics scolarisés dans les établissements d'enseignement.

Le programme mixité dans le département de la Haute-Garonne

Le conseil départemental de la Haute-Garonne a engagé en 2017 un programme visant à favoriser la mixité sociale dans les collèges de l'agglomération toulousaine. Les élèves de CM2 relevant des secteurs de deux collèges du quartier du Mirail classés en REP + ont progressivement été affectés à leur entrée en 6^{ème} dans 11 établissements plus favorisés de l'agglomération. La décision a été prise de fermer le collège Raymond Badiou à la rentrée 2020 et le collège Bellefontaine à la rentrée 2022. En parallèle, deux nouveaux collèges (Saint-Simon et Guilhermy) ont ouvert en septembre 2022 dans des secteurs socialement mixtes, afin de permettre un équilibre social dans les futurs effectifs.

²²⁶ CNESCO, Étude Ly-Riegert, *Mixité sociale et scolaire, ségrégation inter et intra établissement dans les collèges et lycées français*, juin 2015.

²²⁷ La ségrégation sociale mesure les différences entre les catégories socio-professionnelles des familles au sein d'un établissement. La ségrégation scolaire mesure les différences de niveaux des élèves en fonction des notes obtenues au diplôme national du brevet.

²²⁸ Les territoires où la ségrégation est plus faible sont des départements fortement ruraux (Lozère, Ariège, Lot, Aude) tandis que les départements ayant la plus forte ségrégation sociale sont essentiellement des départements urbains (les Hauts-de-Seine et Paris se dégagent nettement).

Au total, en complément des moyens humains également déployés par le ministère de l'éducation nationale, le département a consacré 56 M€ à ce dispositif, dont 0,9 M€ par an en mesures d'accompagnement.

Les premières évaluations du dispositif en soulignent les effets positifs sur les résultats des élèves²²⁹.

La prévision et l'accompagnement des évolutions démographiques revêtent une grande importance pour éviter que des situations marquées de fortes ségrégations scolaires et sociales ne persistent et n'impactent la construction du choix d'un parcours de formation. L'offre disponible sur un territoire conditionne en effet très fortement les choix d'orientation scolaire des élèves et de leur famille, qui privilégient le plus souvent la proximité géographique²³⁰. Or, nombre de départements hésitent à prendre des décisions aussi lourdes de conséquences.

Dans leur rapport sur l'assouplissement de la carte scolaire remis en 2013²³¹, avant que l'objectif de mixité sociale ne soit inscrit dans le code de l'éducation, les inspections générales de l'éducation nationale relevaient que « *sur le terrain [le concept de mixité sociale] n'était qu'une référence aléatoire de l'action des représentants de l'administration déconcentrée de l'État, des chefs d'établissement, et des conseils généraux : presque toujours cité dans le discours mais rarement moteur de l'action des uns et des autres* ».

Près d'une dizaine d'années plus tard, le constat demeure. Malgré son inscription dans le code de l'éducation, l'objectif de mixité sociale demande toujours à être rendu opérationnel.

²²⁹ Selon un bilan du dispositif mixité sociale présenté le 6 octobre 2021, 63 % des élèves de la première promotion du collège Badiou à Toulouse à avoir bénéficié du dispositif de mixité sociale ont obtenu le diplôme national du brevet (DNB) (contre 50 % auparavant) et un tiers a eu plus de 12 (contre 4,6 % dans les précédentes promotions de collégiens de cet établissement).

²³⁰ Cour des comptes, *L'orientation à la fin du collège : la diversité des destins scolaires selon les académies*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, septembre 2012.

²³¹ Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN)/Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), *Conséquences des mesures d'assouplissement de la carte scolaire après 2007*, juin 2013.

C - Des dimensions du service public à améliorer

1 - Un déploiement encore très inégal du service public du numérique éducatif

La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a créé un nouveau service public, celui du numérique éducatif. Elle s'est attelée à préciser les modalités de prise en charge de ses dépenses : si les ressources numériques « *spécifiquement conçues pour un usage pédagogique* » sont à la charge de l'État, la maintenance est du ressort des collectivités compétentes (art. L. 211-8). Parmi celles-ci, l'effort cumulé des départements a mobilisé 860 M€ entre 2013 et 2017, la dépense moyenne par collégien s'établissant à 77 €.

Dans son rapport sur le numérique éducatif²³², la Cour a mis en évidence des écarts majeurs dans l'engagement des collectivités. Malgré des efforts financiers conséquents, le déploiement de ce service public s'est opéré de façon très inégale sur le territoire. Depuis lors, en réponse aux recommandations de la Cour, un référentiel du socle d'équipement numérique de base pour les collèges a été élaboré et diffusé par le ministère. Cette démarche globale combine la prise en compte de l'ensemble des éléments concourant à la qualité du service public, à savoir les infrastructures et les équipements, qui relèvent de la compétence des collectivités, ainsi que la mise à disposition des ressources éducatives et la formation des enseignants, qui incombent à l'État.

2 - Santé et sécurité des élèves : créer des conditions d'accueil plus favorables

Pour créer les conditions les plus favorables au bien-être et à la santé des élèves, ainsi qu'à leur réussite scolaire, la question de la sécurité au sein et aux alentours du collège comme celle de l'état des sanitaires sont loin d'être anodines : elles sont posées tant par les élèves eux-mêmes que par les enseignants. Dans ce domaine, la responsabilité est à l'évidence collective car pour améliorer la situation, la démarche d'éducation doit accompagner la rénovation matérielle, la garantie de la sécurité et la propreté des sanitaires.

²³² Cour des comptes, *Le service public du numérique pour l'éducation : un concept sans stratégie, un déploiement inachevé*, rapport public thématique, juillet 2019.

a) La question non résolue des sanitaires

L'état des toilettes est révélateur de l'ambiance d'un collège. C'est également un élément influant sur le climat scolaire.

De nombreux départements ont déjà agi pour améliorer les sanitaires, tant l'état globalement très dégradé des toilettes dans les collèges est une situation connue. Ce problème chronique a en effet été soulevé dans de nombreux rapports publics²³³. En 2013, une enquête menée par l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement a ainsi relevé que 34 % des collégiens renonçaient à utiliser les toilettes, 23 % des élèves se plaignaient de la propreté des sanitaires, 12 % dénonçant le non-respect de l'intimité et 19 % relevant un matériel fortement dégradé.

Conscients de ce problème, les départements tentent d'y apporter des réponses par différents biais : groupes de travail, projets collaboratifs et autres formes de réflexion sur la question. Quarante-deux départements consultés par l'Assemblée des départements de France (ADF) dans le cadre de son « enquête Collèges 2020/2021 » se sont engagés dans des travaux liés à l'amélioration ou la création de sanitaires. Le département de la Mayenne a ainsi installé des portes vitrées à l'entrée de sanitaires pour améliorer la sécurité des usagers.

« Les sanitaires du futur » : un projet innovant au collège Fabien à Saint-Denis (93)

Face aux dégradations répétées des sanitaires du collège, entraînant des coûts de maintenance très importants, le département de la Seine-Saint-Denis a mené un projet-pilote de rénovation au collège Fabien à Saint-Denis.

Afin d'enrayer ce phénomène et d'améliorer le niveau de sécurité et de confort des lieux, un travail participatif a été mené, incluant les élèves, les équipes éducatives et les équipes techniques. Afin de renforcer le sentiment d'appropriation de cet espace par les élèves, ils ont été sollicités pour aménager les lieux et les rendre plus agréables à fréquenter (décoration, installation de miroirs et poubelles, installation de haut-parleurs diffusant des messages de sensibilisation ou un programme musical).

Toutefois, aucune norme officielle n'existe en la matière. Le guide « Bâtir l'École – Collège », diffusé début 2022 par le ministère, se limite à préconiser un nombre cible minimal de blocs sanitaires, laissant chaque collectivité libre d'adapter l'aménagement de ces espaces. Cette absence

²³³ Cf., à titre d'illustration, le rapport du Conseil de l'enfance et de l'adolescence du 28 mai 2021 consacré à la traversée adolescente des années collège ; Assemblée nationale, rapport d'information de février 2020 sur les menstruations.

de réglementation peut surprendre alors qu'elle existe pour le milieu professionnel par le biais de dispositions figurant dans le code du travail.

b) L'enjeu de la sécurisation et de l'accessibilité des bâtiments

Comme tous les établissements recevant du public (ERP), les EPLE doivent obéir à des normes d'accessibilité. Face aux difficultés rencontrées pour atteindre l'objectif dans les délais fixés, le législateur a décidé en 2014 d'allonger le délai de mise en accessibilité des ERP en rendant obligatoire l'élaboration d'un agenda d'accessibilité programmée (ADAP), désormais inclus dans les projets d'investissement des départements.

Même si certains départements atteindront prochainement l'objectif d'une mise en accessibilité de l'ensemble de leurs collèges, cette problématique semble prise en compte de manière inégale d'un territoire à l'autre. Selon l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement, seuls 26,2 % des établissements du second degré disposaient, en 2018, d'un « registre public d'accessibilité », rendu pourtant obligatoire par un décret du 28 mars 2017.

Dans le domaine de la sécurité, une étude sur le ressenti des collégiens vis-à-vis des bâtiments qu'ils fréquentent montrait en 2017 que ceux-ci procèdent à une distinction des espaces scolaires selon qu'ils les considèrent « sûrs » ou « dangereux ». Ils ressentiraient ainsi de l'insécurité dans les espaces du dehors (devant le collège et l'arrêt de bus), les espaces d'intimité (toilettes et vestiaires), les espaces de circulation (escaliers et couloirs) et enfin l'espace de détente (cour de récréation). Ces lieux théoriquement surveillés restent donc considérés comme moins sécurisants.

Les travaux de sécurisation réalisés par le département de la Mayenne

Le département de la Mayenne a financé l'installation de sonneries différenciées (lancement d'alertes, gestion des emplois du temps, diffusion d'informations) dans chaque collège pour un montant total de 473 000 €. Il a également réalisé des travaux de sécurisation périmétrique (portails automatisés, clôtures complétées, contrôle des visiteurs et pilotage des ouvertures à distance) d'un montant total de 1 M€ environ sur la période 2016-2021²³⁴.

En matière de sécurisation, l'action des départements passe principalement par la pose de clôtures, la maintenance des portails

²³⁴ Ces travaux ont fait l'objet d'une participation du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) à hauteur de 80 542 € sur la période 2016-2020.

motorisés et le déploiement de dispositifs de contrôle d'accès et de vidéoprotection. En parallèle, des obligations pèsent sur chaque EPLE prévoyant notamment l'élaboration d'un plan particulier de mise en sûreté face aux risques majeurs (PPMS)²³⁵. Les textes correspondants ne réservent cependant pas de place particulière aux collectivités territoriales, alors même qu'elles sont compétentes en matière de patrimoine scolaire et par ailleurs employeurs d'une partie du personnel présent dans l'établissement. Selon le ministère, une refonte du cadre applicable à l'élaboration des PPMS, prévoyant l'association systématique des collectivités, devait être engagée avant la fin de l'année 2022.

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

Aucun des textes législatifs récents en matière éducative ne fait référence à l'architecture scolaire, alors que l'explosion des technologies, la crise sanitaire ou le changement climatique révèlent l'inadaptation de la plupart des établissements pour répondre à ces défis. La dernière loi ayant abordé cette question est la loi du 11 juillet 1975 relative à l'éducation, dite « loi Haby ».

Pourtant, une conception nouvelle de ce que doit être un EPLE émerge peu à peu. Les impacts de l'architecture et de l'aménagement sur la qualité de vie et le bien-être des élèves sont maintenant reconnus. La communauté éducative est aussi à l'origine d'exigences nouvelles repensant une organisation spatiale propice à un climat scolaire apaisé et à de nouvelles pratiques pédagogiques.

Bien des départements ont développé une réflexion volontariste en la matière, en demandant parfois au ministère de s'y associer. Ils se heurtent toutefois à de nombreuses contraintes financières, techniques, voire culturelles, qui ralentissent ces adaptations.

²³⁵ Depuis l'instruction interministérielle du 13 avril 2017, deux PPMS doivent être élaborés : le PPMS « risques majeurs » et le PPMS « attentat/intrusion ». Au moins trois exercices de simulation doivent être réalisés chaque année, dont au moins un exercice PPMS attentat/intrusion. Des exercices spécifiques de sécurité incendie doivent être organisés par ailleurs.

A - L'incontournable prise en compte des enjeux environnementaux et de gestion de crise sanitaire

1 - L'intégration progressive des normes environnementales et la lutte contre les épisodes caniculaires

Les préoccupations liées au développement durable ont d'abord conduit les départements à privilégier les travaux visant à diminuer la consommation énergétique des collèges. La hausse actuelle du coût de l'énergie a rendu leurs efforts en ce sens indispensables. Les départements sont également confrontés au défi d'orienter davantage leurs actions en faveur de projets visant à augmenter la performance environnementale des bâtiments scolaires et à prendre en compte le changement climatique dans l'entretien de leur patrimoine.

Le report de quelques jours de l'épreuve du brevet des collèges en juin 2019, en raison de la canicule, ou plus récemment la fermeture d'établissements à la suite d'épisodes de forte chaleur de juin 2022, ont en effet révélé le caractère inadapté de certains établissements pour faire face à de tels épisodes climatiques. Les collectivités situées dans les zones les plus exposées sont aujourd'hui contraintes de trouver rapidement des solutions efficaces permettant aux EPLE de rester ouverts lors des épisodes de forte chaleur.

Pour répondre aux nouvelles normes environnementales²³⁶, les départements intègrent progressivement ces enjeux à leur programme d'investissement. Plusieurs stratégies peuvent être distinguées²³⁷. Certaines collectivités privilégient les projets mettant l'accent sur la bonne gestion des équipements et une attention accrue aux comportements d'usage. Ces préoccupations ont conduit le département de la Mayenne à installer des capteurs dans plusieurs salles témoins au sein des EPLE afin de suivre les consommations pour mieux les adapter en fonction du taux d'occupation des locaux. D'autres départements se sont engagés dans des projets plus ambitieux impliquant des investissements d'ampleur :

²³⁶ Ces obligations couvrent notamment la nécessité de connaître les consommations et émissions de CO₂. À partir du 1^{er} juillet 2022, tout projet de construction de bâtiment d'enseignement primaire et secondaire doit répondre à la réglementation environnementale RE2020 avec le triple objectif de diminuer l'impact carbone des bâtiments, poursuivre l'amélioration de leur performance énergétique et en garantir la fraîcheur pendant les étés caniculaires.

²³⁷ Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, *Rapport sur la rénovation énergétique des bâtiments scolaires*, février 2020.

changement de moyen de chauffage, isolation des façades, restructuration lourde du bâtiment, etc. Ces différentes orientations peuvent faire l'objet d'une formalisation sous la forme de référentiels-types

Le référentiel environnemental pour les collèges de la Seine-Saint-Denis

Le programme-type départemental pour la construction, la reconstruction ou la rénovation des collèges de Seine-Saint-Denis contient une série d'engagements, avec pour objectif d'assurer des travaux de construction et de rénovation durables pour les collèges. Sont ainsi répertoriés : l'utilisation raisonnée de l'énergie et des ressources naturelles en eau, la limitation des pollutions, la lutte contre le changement climatique et la prise en compte de la nature et de la biodiversité par une végétalisation plus importante des espaces.

Des installations complémentaires sont également mises en place afin de lutter contre les épisodes caniculaires : aménagement de « cours oasis », déploiement de revêtements de sol avec un coefficient d'absorption élevé afin de lutter contre les îlots de chaleur, végétalisation des toitures et des pourtours, etc.

L'intégration de ces normes environnementales se fait de manière progressive et inégale d'un territoire à l'autre. Le ministère de l'éducation nationale ne dispose pas d'un diagnostic consolidé au niveau national, mais estime à environ 20 % la part du parc de l'enseignement secondaire rénové de façon assez performante.

Les adaptations nécessaires sont coûteuses et parfois difficiles à mettre en place, notamment au sein des bâtiments anciens, comme l'illustre le cas du collège Jacques Monod à Compiègne. Même s'il n'est pas possible d'en déterminer le montant exact, la part des concours financiers de l'État visant la performance énergétique reste encore marginale²³⁸. L'efficacité énergétique et les avantages accessoires que les investissements devraient procurer (amélioration de la santé, lutte contre le changement climatique, réduction des factures d'énergie et de la pollution atmosphérique, etc.) n'apparaissent pas comme des facteurs déterminants lors de l'affectation des fonds à des projets d'investissement concernant les collèges. Pourtant, le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies a estimé à environ 40 Md€ le montant des

²³⁸ « Les concours financiers de l'État souffrent d'un rapportage imprécis sur la thématique particulière de la rénovation énergétique des bâtiments scolaires, qui mériterait d'être affiné [...] », Rapport du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, février 2020.

dépenses à réaliser avant 2030 pour atteindre l'objectif de réduction de 40 % de la consommation d'énergie finale inscrit dans le décret tertiaire²³⁹, sans obérer les besoins de constructions nouvelles et de restructurations importantes de bâtiments vétustes ou obsolètes.

2 - La ventilation des espaces et la circulation des usagers, des points de faiblesse identifiés

La crise sanitaire a également fait ressortir les limites bâtimentaires des collèges. En sus du manque de points d'eau, de l'inadaptation des réfectoires aux mesures de distanciation sociale, la gestion des espaces et de la circulation des usagers s'est parfois révélée problématique. Les chefs d'établissement²⁴⁰ se sont parfois heurtés à des difficultés structurelles empêchant une réelle ventilation des espaces. Le besoin d'équipement en capteurs de CO₂ a par ailleurs été régulièrement évoqué à cette occasion, mettant en lumière des frontières de partage des responsabilités parfois floues entre les collectivités territoriales et l'État.

La crise sanitaire a aussi pu révéler un manque de dialogue des services de l'État avec les gestionnaires du bâti scolaire, la communauté éducative et les usagers, notamment au moment de l'élaboration des protocoles. Les établissements se sont parfois trouvés dans des situations complexes, devant faire face à des recommandations difficiles à mettre en œuvre (ouverture des fenêtres alors que de nombreux bâtiments sont équipés de fenêtres scellées ou respect des distanciations sociales dans des espaces contraints). Certains établissements ont dû revoir à la baisse la jauge des collégiens accueillis, ce qui, de fait, a altéré la qualité de la continuité pédagogique.

Ces limites ont conduit certains départements à réexaminer leurs plans de rénovation et de construction des collèges.

²³⁹ Le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 pris pour l'application de l'article 175 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN », impose aux propriétaires et locataires d'un établissement abritant des activités tertiaires du secteur public ou du secteur privé, de réduire leurs consommations d'énergie sur l'ensemble de leur parc. Les bâtiments de plus de 1 000 m² sont désormais soumis à ce texte, dit « décret tertiaire », qui fixe des obligations de réduction de la consommation d'énergie finale de 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050.

²⁴⁰ Un guide élaboré par la cellule bâti scolaire du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ) et de la coordination interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments a été publié pour aider les gestionnaires des équipements scolaires à améliorer le confort thermique de ces bâtiments pendant les vagues de chaleur.

B - Le déploiement de bâtiments polyvalents et au service du bien-être de tous

1 - L'amélioration du climat scolaire et la prévention des violences

Enjeu essentiel en termes d'épanouissement des collégiens mais aussi de performance du système éducatif, la prévention des violences au collège contribue à éviter une dégradation du climat scolaire. La recherche scientifique, et notamment les enquêtes du programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE, montrent qu'un climat scolaire serein favorise la réussite des élèves, fait diminuer les problèmes de décrochage professionnel des enseignants et a un impact sur le décrochage et l'absentéisme des élèves.

Des enquêtes de victimation et de climat scolaire sont régulièrement menées par le ministère de l'éducation nationale. Il en ressort que les locaux jouent un rôle très important dans la dégradation ou l'amélioration de ce climat, les principaux facteurs de risque étant des locaux bruyants, inconfortables, non différenciés, dégradés, sales ou encore inadaptés. Au collège, dans un climat scolaire globalement serein, 25 % des élèves et 9 % des enseignants²⁴¹ se sentent en insécurité aux abords mais beaucoup moins dans l'enceinte de l'établissement. L'implication des départements sur cette question apparaît donc essentielle et peut permettre d'orienter des aménagements ou réaménagements. Cela a notamment été le cas en Mayenne, avec la réalisation de travaux au niveau de l'entrée d'un collège de Laval dont les enquêtes avaient mis en évidence le caractère anxiogène.

Pour autant, le ministère de l'éducation nationale ne dispose pas d'élément pour établir un bilan du recours au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) pour les établissements scolaires.

2 - La recherche de modularité dans les pratiques pédagogiques

Les nouvelles pratiques pédagogiques incitent à concevoir des salles de cours dont la configuration permet à l'enseignant de dépasser le rapport frontal à l'élève et d'accueillir des groupes d'élèves de tailles différentes

²⁴¹ Insee Références – Édition 2021 – Dossiers – *Au collège, dans un climat scolaire globalement serein...*, décembre 2021.

(classe entière, travail en groupes et travail autonome). Les établissements orientent donc leurs exigences vers davantage de modularité dans les espaces afin de répondre au mieux aux besoins spécifiques de chaque élève. Certains espaces, comme le hall d'accueil, le centre de documentation et d'information (CDI) ou les espaces extérieurs peuvent alors être investis sous forme de « tiers-lieux » ou lieux de vie pour les collégiens. Des réflexions auxquelles la communauté éducative a été associée ont pu conduire, dans certains collèges de l'Allier, à placer les CDI au rez-de-chaussée de l'établissement, et dans la mesure du possible à proximité des salles d'études, afin de faciliter leur accès lors de la pause méridienne.

Un tiers-lieu au collège Lakanal à Foix

Le collège Lakanal à Foix a équipé une ancienne salle d'étude avec du mobilier modulable et des espaces hybrides, afin d'accueillir élèves et enseignants en dehors des salles de classe. Ce tiers-lieu a vocation à évoluer et à s'adapter aux besoins des usagers qui le font vivre : cercles de lecture, théâtre, relaxation, réalisation de petites vidéos ou prises de vues photographiques etc.

Ce lieu polyvalent et spacieux permet aux élèves d'échanger dans différents espaces grâce à la modularité des équipements. Durant l'année scolaire 2021/2022, une classe de troisième du collège a mené une réflexion sur le thème de la liberté en lien avec les nouvelles technologies, et réalisé sur un des murs de la salle une fresque monumentale, inaugurée le 28 juin 2022.

Cette réflexion sur les nouveaux usages peut aussi être l'occasion de repenser les modalités de travail des enseignants au sein des établissements. Dans les Landes, les salles de classe peuvent ainsi communiquer pour favoriser l'intervention de plusieurs enseignants et le mobilier présente des caractéristiques favorisant la modularité et le travail collaboratif. Le développement d'espaces de travail individuels (bureaux) ou collectifs (salles de réunion) peut aussi permettre de favoriser la concertation et le travail interdisciplinaire²⁴².

²⁴² Selon le sondage réalisé par la Cour en 2022 auprès 4 098 chefs d'établissement, 52 % des collèges ne disposent pas d'espaces dédiés au travail collaboratif des enseignants.

Un parangonnage des pratiques engagé en Seine-Saint-Denis

Le département a bénéficié d'un financement de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe (BDCE) pour réaliser en 2019 une étude sur la conception d'établissements scolaires et d'espaces d'apprentissage en Seine-Saint-Denis, en association avec des experts internationaux en architecture scolaire et recherche en éducation. Cette étude a permis de mettre en perspective les atouts et les pistes d'améliorations des pratiques du département comparativement à ce qui est fait à l'étranger, en Finlande et en Italie notamment et certaines conclusions ont intégré le programme type et le référentiel du département.

Afin d'être adaptés aux besoins, ces outils sont souvent construits en concertation avec tous les usagers, directs (collégiens, agents, personnels de la communauté éducative) ou indirects (parents) des collèges. Des spécialistes en ergonomie peuvent également être associés. Dans l'Oise, une enquête annuelle est menée conjointement avec les services départementaux pour recueillir les besoins.

Enfin, la crise sanitaire a accéléré le développement des pratiques d'enseignement à distance. Afin d'assurer une continuité pédagogique pour les élèves, de nombreux départements ont ainsi mis en place une politique d'équipement numérique des familles et d'accès à la connexion (mise à disposition de clés 4G pour les élèves ou les enseignants, notamment). La connexion est cruciale pour pouvoir envisager des modalités d'enseignement « hors les murs », voire même des mutualisations de cours entre plusieurs établissements, permettant d'assurer une offre de formation (langues rares, etc.) plus importante ou de répondre, dans une certaine mesure, aux problématiques de continuité du service public de l'éducation dans des zones très rurales lorsqu'il n'y a pas de titulaires remplaçants. Une brigade de remplacement constituée de sept enseignants titulaires n'exerçant qu'en visioconférence a ainsi été mise en place à la rentrée 2022 dans l'académie de Nancy-Metz.

3 - L'optimisation de l'usage des locaux des collèges

Par destination, les locaux scolaires sont utilisés pour les activités d'enseignement 35 semaines par an, soit 67 % du temps. De plus, la baisse des effectifs dans certaines zones conduit à un surdimensionnement de certains locaux. Cette situation est coûteuse pour les départements, qui financent un patrimoine en partie inoccupé. Elle prive également la population d'un accès à des équipements publics.

Pour y remédier, le code de l'éducation permet aux départements d'autoriser l'utilisation des locaux et les équipements des collèges pendant les périodes au cours desquelles ils ne sont pas occupés²⁴³. Cette possibilité est cependant peu exploitée, en raison à la fois de facteurs culturels et de freins techniques, notamment quand les bâtiments ne disposent pas d'accès séparé. En Moselle, la construction des nouveaux collèges prend désormais en compte ces besoins de mutualisation, avec la création de salles polyvalentes dotées d'un accès et de sanitaires séparés. En Meurthe-et-Moselle, plusieurs collèges ont ouvert des espaces dotés d'équipements numériques, animés par un volontaire en service civique, en dehors du temps scolaire, à d'autres usagers tels que des associations et des maisons de retraite, afin de permettre à un public plus large de bénéficier des équipements et d'élargir l'accès aux technologies de l'information et la communication.

Les départements en situation de déprise démographique sont les plus concernés par cette question. Ainsi, dans l'Allier, le département a été conduit, dans un souci de maîtrise de ses charges de fonctionnement, à prendre certaines mesures allant de la non-utilisation d'étages entiers de certains établissements à la désaffectation de certains bâtiments situés dans l'emprise des collèges et antérieurement réservés au service public de l'éducation.

Des initiatives de rapprochement avec le premier degré sont également en cours d'expérimentation. Ainsi, de nombreux collèges alliérois assurent la préparation des repas pour des élèves du premier degré et deux collèges accueillent des élèves de CM2 une fois par semaine. Une expérimentation plus aboutie, visant à l'intégration de classes de CM1 et CM2 au sein du collège de Jaligny (Allier), est également en projet. Ces initiatives sont toutefois confrontées à une complexité juridique importante, faute de statut juridique support pour rapprocher écoles élémentaires et collèges²⁴⁴.

Une conception différente des établissements émerge peu à peu, facilitant le travail des enseignants et les apprentissages des élèves, grâce à une organisation spatiale repensée, facilitée lorsque les équipements numériques sont de bon niveau. La lenteur du processus d'évolution témoigne cependant des résistances tant culturelles que juridiques qui constituent autant de freins à la diffusion de ce concept nouveau.

²⁴³ Les activités des organismes qui en bénéficient doivent être compatibles avec la nature des installations, l'aménagement des locaux et le fonctionnement normal du service. Ils doivent également respecter les principes de neutralité et de laïcité.

²⁴⁴ La loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance n'a finalement pas retenu la proposition, formulée dans le cadre des travaux parlementaires, consistant à créer une nouvelle catégorie d'EPL (les « établissements publics locaux des savoirs fondamentaux ») spécialement destinée au rapprochement entre écoles élémentaires et collèges (sur le territoire de recrutement d'un collège).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis la décentralisation, les départements ont réalisé d'importants efforts financiers pour rénover et améliorer les bâtiments dévolus aux collèges et construire de nouveaux établissements. Les investissements ainsi consentis, mais également l'efficacité d'une gestion plus proche et mieux informée des besoins locaux, ont permis d'améliorer sensiblement la qualité de leur installation immobilière par rapport à la situation prévalant avant 1982.

Cependant, les modalités d'articulation entre l'action du ministère de l'éducation nationale et celle des départements révèlent toujours une certaine complexité et montrent des limites. Les conditions de la gestion actuelle devraient être améliorées dans le sens notamment d'une plus grande prise en compte des différences de situation entre collectivités.

Tout en acceptant une certaine diversité des interventions des départements, propre à la décentralisation, l'État doit rester garant, par ses pouvoirs de régulation, du déploiement homogène d'un service public national de l'éducation sur l'ensemble du territoire.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. assurer une concertation interministérielle réelle entre le secrétariat général du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et le ministère de l'intérieur et des outre-mer (direction générale des collectivités locales) relative à l'attribution des concours financiers en faveur du bâti scolaire (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère de l'intérieur et des outre-mer [DGCL], ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) ;
2. conditionner le soutien financier de l'État aux projets d'investissement en faveur des collèges permettant d'accroître l'efficacité énergétique et le respect des normes environnementales (ministère de l'intérieur et des outre-mer [DGCL], ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) ;
3. renforcer la péréquation dans le calcul de la DDEC en faveur des départements où les besoins sont les plus importants (ministère de l'intérieur et des outre-mer [DGCL], ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) ;

4. *intégrer systématiquement des objectifs et des priorités relatifs aux investissements immobiliers en faveur des collèges dans les contrats tripartites entre établissements, académies et départements afin d'améliorer l'articulation des politiques publiques entre le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et les départements (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse) ;*
 5. *associer systématiquement les départements à la conception ou la révision des plans particuliers de mise en sécurité (PPMS) (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse).*
-

Réponses

Réponse de la Première ministre	373
Réponse du président du conseil départemental de l'Allier	377
Réponse du président du conseil départemental de la Mayenne	378
Réponse du président du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis.....	382
Réponse du président du conseil départemental de la Haute-Garonne ...	386
Réponse du président du conseil départemental de la Haute-Marne	390
Réponse de la présidente du conseil départemental de la Lozère	391

Destinataires n'ayant pas d'observation

Madame la présidente du conseil départemental de l'Oise
Monsieur le président du conseil départemental des Ardennes
Madame la présidente du conseil départemental de Maine-et-Loire
Monsieur le président du conseil départemental de la Moselle
Monsieur le président du conseil départemental du Val-de-Marne

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le président du conseil départemental de la Vendée

RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Vous m'avez adressé une insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur la construction, la rénovation et l'entretien des collèges par les départements. Il appelle de ma part les réponses suivantes.

1- Concernant les dotations d'investissement gérées par la DGCL et bénéficiant aux départements, en faveur de l'entretien et de la rénovation des collèges et la concertation entre avec le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (recommandation n° 1) :

L'amélioration de la qualité et de l'accès aux services publics scolaires est l'une des priorités de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID). La DSID concourt largement au soutien des projets d'investissement en faveur des collèges, puisqu'en 2021 ceux-ci représentaient environ 37 % de l'enveloppe nationale (212 M€) et des projets subventionnés.

Comme vous le soulignez, le plan de relance a permis l'ouverture en 2021 de deux enveloppes supplémentaires, de DSIL et de DSID respectivement dotées de 650 et 300 M€, tournées vers la rénovation énergétique. 357 projets soutenus par la DSID « rénovation thermique » portaient sur la rénovation énergétique de collèges, soit 63 % des projets.

Pour la DSID, de même que pour la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation politique de la ville (DPV), il est laissé, dans le cadre des orientations législatives, une latitude nécessaire aux préfets dans les choix des projets à soutenir, au regard des circonstances et priorités locales ainsi que de la situation financière des collectivités concernées.

En cela, une phase de concertation, au niveau central et en amont de l'attribution des subventions ne s'avère ni conforme aux règles encadrant ces dotations, ni opérationnelle pour garantir une mise en œuvre efficace et rapide des crédits. En revanche, les préfets seront invités à communiquer la liste des projets relatifs aux collèges retenus aux directeurs académiques des services de l'éducation nationale, afin de mieux informer ceux-ci des subventions d'investissement attribuées par l'État.

2- Concernant les accompagnements financiers de l'État pour l'efficacité énergétique des collèges (recommandation n° 2) :

Les efforts déployés par l'État pour accompagner les départements dans leur effort de rénovation des bâtiments sont très importants alors même que la gestion de patrimoine immobilier fait désormais partie intégrante des compétences dévolues aux départements, depuis le transfert

en pleine propriété des établissements en application de la loi liberté et responsabilités locales du 13 août 2004.

L'État a notamment mis en place :

- *un soutien financier, à travers la DSIL et la DSIS, à hauteur d'environ 600 M€ chaque année depuis 2018. À l'occasion du Plan de Relance, en 2021, ce sont près de 1,3 Md€, qui ont été consacrés à la rénovation du patrimoine bâti des collectivités locales, dont les écoles, les collèges et les lycées représentent près de la moitié. Ce montant exceptionnel a notamment permis de financer plus de 5 900 projets de rénovation. Ce programme de soutien se poursuit en 2022 et se renforcera en 2023 avec la mise en place d'un fonds vert dédié à la transition écologique du patrimoine immobilier des collectivités territoriales ;*
- *un soutien en ingénierie territoriale et des dispositifs d'accompagnement avec notamment l'appui de l'État à travers le programme « CEE ACTEE ». Ce programme déployé sur l'ensemble du territoire vise à accélérer la rénovation énergétique du parc des collectivités à travers l'apport de financement via des appels à manifestation d'intérêt pour le recrutement d'économies de flux ou l'achat d'équipement de suivi de travaux de rénovation. La première phase du programme (ACTEE 1) a permis de mobiliser 12 500 communes et ACTEE 2 le prolonge aujourd'hui. En outre, des organismes tels que l'ADEME ou le CEREMA apportent leur soutien pour accompagner les collectivités à travers la publication de guides de méthode autour des stratégies et gestes pour agir efficacement sur la performance énergétique et la gestion d'un parc immobilier.*

Ces actions sont prioritaires dans un contexte de crise énergétique et visent à accompagner les collectivités pour leur permettre d'atteindre les objectifs du dispositif « Eco Energie Tertiaire » qui vise une réduction des consommations énergétiques de 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 des bâtiments tertiaires de plus de 1 000 m².

3- S'agissant de la recommandation de la Cour visant à renforcer la péréquation dans le calcul de la DDEC au profit des départements en forte croissance démographique (recommandation n° 3) :

Si la répartition péréquée antérieure rencontrait l'acceptation majoritaire des départements, principalement en raison du dynamisme annuel de la DDEC, le dispositif n'en soulevait pas moins de nombreux griefs (obsolescence des critères de répartition, faible évolution des effectifs constatés, lourdeur et complexité du recueil des données, risque contentieux) qui ont conduit à la réforme de 2008, décidée d'un commun accord entre l'État et les départements.

La réforme de 2008 a donc permis de simplifier un dispositif jugé complexe en offrant une plus grande simplicité et stabilité dans la répartition des crédits. La part de chaque département a ainsi été cristallisée en tenant compte de la recette péréquée perçue au cours des dix dernières années. Cette solution a également permis d'accroître la prévisibilité budgétaire des crédits perçus par les départements.

Une nouvelle péréquation, à enveloppe globale constante, conduirait inévitablement certains départements à constater une baisse de leur dotation.

Plus généralement, la DDEC est un mécanisme visant à compenser financièrement le transfert d'une compétence aux départements dont le montant est à la fois garanti et fondé sur un coût historique, conformément à l'article 72-2 de la Constitution. La DDEC n'a pas vocation à couvrir l'intégralité des dépenses d'investissement des départements consacrés pour les collèges qui sont, comme le montre la Cour des comptes dans son rapport, largement couvertes par les autres recettes des collectivités.

4- Concernant la recommandation n° 4, consistant à intégrer systématiquement des objectifs et des priorités relatifs aux investissements immobiliers en faveur des collèges dans les contrats tripartites entre établissements, académies et départements afin d'améliorer l'articulation des politiques publiques entre le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et les départements :

Les réflexions préalables à la démarche du MENJ relative au bâti scolaire ont été pleinement partagées avec les associations d'élus.

En effet, le ministère a lancé sa démarche générale au mois de juillet 2019, et, dès septembre 2019, les associations d'élus ont été associées à des échanges avec le MENJ. Entre septembre 2019 et juin 2022, 15 réunions d'échanges (bilatérales ou avec l'ensemble des associations) se sont tenues avec elles.

Non seulement ce partage des réflexions a été accueilli favorablement par les associations d'élus, mais près de 500 collectivités ont sollicité directement l'expertise des services du ministère pour les accompagner ou simplement échanger afin de nourrir leurs réflexions et leurs projets. Plusieurs centaines d'élus ont également contribué directement à la concertation publique. Un réseau de référents « bâti scolaire » est en cours de structuration dans les académies afin d'accompagner les projets portés par les collectivités territoriales.

Par ailleurs, une nouvelle instance de dialogue au niveau national s'est réunie pour la première fois le 22 septembre 2022. Présidée au plus haut niveau ministériel, elle a permis aux directions d'administration centrale concernées de présenter aux associations d'élus les projets de réforme ayant un impact direct sur les collectivités. Des groupes de travail thématiques seront créés sur de nouvelles réformes ou sur des sujets récurrents : simplification, orientation, numérique, bâti scolaire.

Le ministère a diffusé en juin 2022 un ensemble de guides « Bâtir l'école » pour un bâti scolaire plus adapté aux enjeux contemporains, dont celui de la transition écologique.

Ces guides répondent à plusieurs autres enjeux évoqués dans le rapport : santé et sécurité, sécurité, sanitaire, modularité, mutualisation des équipements. Ils sont accessibles sur batiscolaire.education.gouv.fr.

Le contrat d'objectifs qui lie l'établissement et l'autorité académique peut être élargi sous la forme d'un contrat tripartite à la collectivité de rattachement. S'ils le souhaitent, les conseils départementaux pourraient davantage se saisir de cette possibilité, notamment pour renforcer la complémentarité de leurs apports avec de ceux de l'État, dans le respect des priorités propres à chaque collège.

5- Concernant la recommandation n° 5 visant à associer systématiquement les départements à la conception ou la révision des plans particuliers de mise en sécurité (PPMS) :

Le MENJ va refondre avant la fin de l'année 2022, en lien avec les départements, le cadre applicable à l'élaboration des PPMS. Celui-ci précisera les modalités d'association des collectivités, qui sera systématique.

6- Enfin, concernant l'une des remarques de la Cour invitant le MENJ à rechercher plus de modularité dans les pratiques pédagogiques :

Cet objectif est précisément l'un des enjeux de la démarche notre école, faisons-la ensemble, engagée sur l'ensemble du territoire national, sur la base du volontariat des équipes pédagogiques de chaque école, collège et lycée.

Il s'agit de permettre à chaque communauté éducative de s'emparer des questions propres à son école ou établissement. Le périmètre des échanges est donc laissé au libre choix des acteurs locaux sur tout ou partie des trois dimensions structurantes de la politique éducative :

- en premier lieu, la réussite de tous les élèves afin de déployer leurs pleines potentialités ;*

- en second lieu, la réduction des inégalités (continuum entre les différents temps de l'enfant et activités proposées, mixité sociale et scolaire, ouverture culturelle, aide à l'orientation, égalité filles-garçons, etc.) ;
- enfin, le bien-être (santé des élèves, climat scolaire, lutte contre les violences, transition écologique, inclusion de tous les élèves, relation avec les parents, etc.), pour que chaque élève se sente accueilli, encouragé dans ses efforts et ses réussites.

Cette démarche est l'occasion d'associer les collectivités en général, et les départements en particulier pour les collèges, aux échanges.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ALLIER

Vous m'avez transmis par mail le chapitre relatif à la construction, la rénovation et l'entretien des collèges par les départements, destiné à figurer dans le rapport annuel 2023 de la Cour des comptes.

Le département de l'Allier va mettre en œuvre la fin du processus de régularisation des transferts de propriété.

Sur les éléments conclusifs et les recommandations formulées, assurer une concertation interministérielle réelle entre le secrétariat général du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et le ministère de l'intérieur et des outre-mer (direction générale des collectivités locales) relative à l'attribution des concours financiers en faveur du bâti scolaire (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère de l'intérieur et des outre-mer (DGCL), ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) est un point favorable.

Le conditionnement du soutien financier de l'État aux projets d'investissement en faveur des collèges permettant d'accroître l'efficacité énergétique et le respect des normes environnementales (ministère de l'intérieur et des outre-mer -DGCL, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires), ne devra pas se faire sans prendre en compte le fait que des départements, comme le département de l'Allier, se sont déjà emparés de la problématique et engagés dans le processus de l'accroissement de l'efficacité énergétique. Les subventions et soutiens financiers n'étant pas rétroactifs, il conviendrait que les acteurs départementaux qui se sont emparés de la problématique et commencent à la financer, ne soient pas lésés.

Sur le renforcement de la péréquation dans le calcul de la DDEC en faveur des départements où les besoins sont les plus importants (ministère de l'intérieur et des outre-mer -DGCL, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires), il conviendra que les départements dits en déprise démographique ne se retrouvent pas défavorisés dans le renforcement de la péréquation dans le calcul de la DDEC (dotation départementale de l'équipement des collèges) car ces derniers ont un patrimoine à entretenir, un niveau de sécurité à avoir et un maillage du territoire à maintenir sans pour autant négliger la problématique de la carte scolaire.

En matière d'intégration systématique des objectifs et des priorités relatifs aux investissements immobiliers en faveur des collèges dans les contrats tripartites entre établissements, académies et départements afin d'améliorer l'articulation des politiques publiques entre le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et les départements, il conviendra de respecter le principe que les départements sont les financeurs des investissements immobiliers des collèges. La concertation est plus que souhaitable, mais la décision terminale sera aussi conditionnée par les capacités budgétaires des départements qui voient de plus en plus leur budget contraint.

L'association systématique des départements à la conception ou la révision des plans particuliers de mise en sécurité (PPMS) (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse) est un point positif.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA MAYENNE

Vous avez bien voulu me transmettre un chapitre dédié à la construction, à la rénovation et l'entretien des collèges par les départements et destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes.

J'ai pris connaissance avec beaucoup d'attention de ce projet, qui appelle de ma part, plusieurs observations.

En premier lieu, vous citez à plusieurs reprises la Mayenne parmi les territoires devant faire face à une déprise démographique et regrettez que nous n'ayons pas usé de la compétence que nous donne le législateur en matière de sectorisation pour « modifier la carte d'implantation de leurs collèges et fermer des établissements ».

J'entends parfaitement que la contrainte budgétaire d'une part et l'enjeu de bonne gestion des deniers publics d'autre part, doivent conduire

à s'interroger sur la pérennité de certains établissements ou sur d'éventuelles mutualisations entre établissements. Toutefois, sur un territoire tel que la Mayenne, à dominante rurale, les difficultés de mobilité d'une part, et le désengagement de nombreux services publics étatiques d'autre part, appellent une réponse spécifique et justifient la présence d'équipements structurants sur l'ensemble du territoire. Il existe en outre sur notre territoire, un enjeu spécifique s'agissant du maillage territorial des établissements d'enseignement public dans un contexte de taux de scolarisation important de nos collégiens dans l'enseignement privé (41 %). Vous reconnaissez d'ailleurs l'enjeu d'aménagement du territoire que constitue la sectorisation. Je soulignerai par ailleurs que les effectifs des collèges publics demeurent à un niveau suffisant pour garantir une dynamique d'établissement et une certaine émulation entre les élèves.

J'ajoute que la sectorisation des collèges mayennais a naturellement évolué depuis que le législateur nous en a confié la responsabilité. Ce levier nous a permis de mieux répartir les collégiens entre les établissements au regard des dynamiques et des capacités d'accueil des établissements d'autre part, tout en visant un objectif de mixité sociale dont vous rappelez par ailleurs tous les enjeux.

En outre, je crois que nous avons su transformer une contrainte (notre faible dynamisme démographique) en opportunités. D'abord, l'opportunité d'offrir et de garantir d'excellentes conditions d'apprentissage aux collégiens. Ainsi, les taux d'occupation plus faibles que la moyenne nationale nous ont permis, sans doute plus facilement que dans d'autres territoires, de gérer les conséquences de la crise sanitaire et de permettre à tous les collégiens de reprendre le chemin du collège dès la fin des différents confinements. Ensuite, l'opportunité d'accueillir dans nos locaux d'autres publics, et notamment, d'autres élèves dans une logique de mutualisation que vous appelez de vos vœux par ailleurs. C'est notamment le cas en matière de restauration : plusieurs de nos collèges, comme les collèges Francis Lallart à Gorron ou Louis Launay à Landivy, accueillent dans leurs salles de restauration des élèves des écoles primaires communales.

Sur un point connexe, s'agissant de l'optimisation de l'usage des locaux des collèges, vous soulignez l'intérêt de permettre l'utilisation des locaux et des équipements des collèges pendant les périodes au cours desquelles ils ne sont pas occupés. Sachez que de telles mutualisations existent en Mayenne. Ainsi, la salle de musique du collège Léo Ferré à Ambrières-les-Vallées, ouverte sur l'extérieur, est également utilisée par l'école de musique. De même, l'amphithéâtre du collège Paul Emile Victor à Château-Gontier-sur-Mayenne est utilisé par des tiers. J'ajoute que le

nouveau collège en cours de construction en centre-ville de Laval sera résolument ouvert sur le quartier et ses habitants.

En deuxième lieu, vous évoquez l'intégration progressive des nouvelles normes environnementales dans les programmes d'investissement des départements et distinguez dans ce cadre deux types de collectivités : celles qui privilégient les projets mettant l'accent sur la bonne gestion des équipements et l'évolution des comportements d'une part et celles qui « se sont engagées dans des projets « plus ambitieux » (terme qui m'apparaît inadéquat) impliquant des investissements d'ampleur » d'autre part.

Vous avez classé la Mayenne dans la première catégorie, rappelant l'attention que nous portons à la qualité de l'air dans les établissements, attention qui nous a par exemple conduits dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire à mettre à disposition des collèges publics et privés du territoire des capteurs de CO². Il aurait été intéressant d'évoquer également l'important travail partenarial réalisé depuis de nombreuses années entre les services départementaux et les établissements d'enseignement en vue de réduire les consommations de fluides par des adaptations techniques ciblées, notamment des chaudières ou des équipements de restauration, par les usages (le département soutient et accompagne les établissements (41 %) engagés dans le challenge CUBEs par exemple), ou par l'utilisation de produits respectueux de l'environnement pour l'entretien des locaux (acquisition de nettoyeurs vapeurs dans toutes les cuisines, et expérimentation dans onze collèges de l'opération « 5 produits Écolabel pour tout entretenir »).

Il me semble en outre que le département de la Mayenne relève également de la seconde catégorie que vous identifiez. Il m'importe de citer ici l'Agenda Bas carbone porté par le conseil départemental de la Mayenne, Agenda qui vise à atteindre la neutralité carbone en 2040 et qui se traduit, dans chacune des politiques départementales, par le déploiement d'ambitieux plans d'actions. Ainsi, conformément à l'engagement politique que nous avons pris devant les Mayennais, et dans le respect des obligations que fixe le décret du 23 juillet 2019 dit « décret tertiaire », le programme pluriannuel d'investissement des collèges publics prévoit de consacrer chaque année 2 M€ (sur un total de 5 M€) à la réhabilitation thermique des bâtiments des collèges – isolation des façades, restructuration des bâtiments, changement des huisseries, développement des chaufferies bois...

J'ajoute que même si la très grande majorité de nos collégiens a la chance de bénéficier d'un environnement préservé en proximité des collèges, nous portons une attention particulière à la végétalisation des cours de récréation. Ainsi, les collèges Pierre Dubois et Jacques Monod à Laval, situés en zone urbaine, ont fait l'objet d'un réaménagement de leurs

cours en vue d'en améliorer le confort et de renforcer la place de la nature sur un espace initialement très minéral.

Par ailleurs, l'agenda d'accessibilité programmée (ad'ap) est également intégré dans le PPI collèges et l'ensemble des établissements répondront aux normes d'accessibilité d'ici 2024 (à l'exception d'un collège dont la fermeture est programmée d'ici 2026). Le département de la Mayenne s'est en effet engagé dans la démarche de « territoire 100 % inclusif » porté par le ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées. Dans ce cadre, comme pour l'engagement climatique que j'évoquais précédemment, nous appréhendons l'enjeu de l'inclusion de manière transversale et veillons à la promouvoir sous toutes ses formes et dans toutes nos politiques publiques.

En troisième lieu, s'agissant du service public du numérique éducatif, je vous confirme que nous favorisons son développement en Mayenne. Dans le cadre du plan numérique collèges 2020-2024, nous avons ainsi consacré 1,3 M€ en 2021 et plus de 2 M€ en 2020 à l'équipement informatique des collèges.

Notre politique se décline en trois volets.

Le premier volet porte sur le renouvellement annuel des terminaux fixes mais surtout mobiles à hauteur de 20 %, favorisant les pédagogies innovantes. Le taux d'équipement des collèges mayennais est ainsi de 1 PC pour 3 élèves. Pour l'ensemble de ces équipements, le département a fait le choix, dans un objectif de numérique responsable, d'allonger la durée de vie des terminaux à cinq ans minimum en contractualisant en parallèle une extension de garantie pour assurer un bon fonctionnement des matériels. Les terminaux renouvelés sont recyclés ou reparamétrés et mis à disposition des collégiens ou des enfants confiés à la protection de l'enfance qui n'en disposent pas. Le deuxième volet du plan consiste en l'installation de vidéoprojecteurs interactifs dans toutes les salles. Enfin, le troisième volet permet aux collèges d'acquérir des matériels spécifiques, tels que des casques de réalité virtuelle ou augmentée ou des imprimantes 3D, dans une enveloppe annuelle de 5 000 € par établissement.

Je précise enfin que chaque collège dispose d'une couverture intégrale wifi « indoor » depuis 2018 permettant une mobilité accrue au sein du collège. Ce même wifi permet également dans des conditions sécurisées, l'accès à des périphériques grand public non gérés (BYOD), et notamment du matériel personnel des enseignants. Les collèges, en outre, seront tous raccordés à la fibre d'ici à juin 2023 (c'est déjà le cas pour la moitié d'entre eux).

En quatrième et dernier lieu, s'agissant des modalités de pilotage des EPLE, je me réjouis que la loi ait renforcé l'autorité fonctionnelle du département sur les adjoints-gestionnaires quand ils agissent dans nos domaines de compétence, et notamment dans le domaine de la restauration. En Mayenne, cette évolution va renforcer les liens déjà étroits entre les services départementaux et les équipes de l'Éducation nationale. Certaines instances internes font d'ailleurs l'objet d'un co-pilotage entre la vice-présidente enseignement, jeunesse et citoyenneté du conseil départemental et le directeur académique, à l'instar du « groupe de pilotage collèges » qui réunit au moins une fois par semestre, des représentants des chefs d'établissement, des représentants des gestionnaires ainsi que les différentes directions du département impliquées dans la gestion des collèges.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA SEINE-SAINT-DENIS

Vous m'avez transmis en date du 28 octobre 2022 le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes, portant sur la construction, la rénovation et l'entretien des collèges par le département.

Je me réjouis que votre juridiction se soit saisie de ce sujet fondamental qu'est le service public de l'éducation. Votre chapitre met en évidence le rôle prépondérant que les collectivités jouent sur le plan éducatif, dans le cadre de leurs compétences de construction, maintenance et entretien des collèges, et très souvent au-delà. Il décrit avec fidélité les défis que nous devons relever en partenariat avec l'État : la transition écologique, l'adaptation aux nouvelles pratiques pédagogiques, la mixité sociale et scolaire....

Le département de la Seine-Saint-Denis a fait de l'éducation une priorité et a fait le choix d'aller au-delà de ses compétences obligatoires dans ce domaine.

Ceci se traduit par un engagement financier colossal en la matière, notamment dans le cadre de nos plans d'investissements successifs, qui démontre notre volonté d'offrir aux collégien(ne)s des collèges publics du département les meilleures conditions d'apprentissage.

Comme le souligne le chapitre, la Seine-Saint-Denis fait partie des cinq départements ayant consacré plus de 2 400 € de dépenses annuelles par collégien(ne)s en 2021 (dont 1 110 € pour l'investissement).

Je rajouterai que depuis 2011, le département a investi 1 Md€ dans son patrimoine collégien.

De plus, notre dernier plan Éco-collège, voté en 2020 pour la période 2020-2030, prévoit la rénovation de 43 collèges, la construction de huit nouveaux établissements et met en avant une politique de maintenance renouvelée pour un total d'un nouveau milliard d'euros sur 10 ans.

Par sa politique éducative, le département souhaite porter fortement les ambitions de transition écologique qui irriguent toutes les politiques départementales, et c'est à ce titre que votre rapport met en lumière notre programme type environnemental.

Dans ce domaine, votre recommandation de conditionner le soutien financier de l'État aux projets d'investissement en faveur des collèges (via la DSIL et les fonds européens notamment) permettant d'accroître l'efficacité énergétique et le respect des normes environnementales apparaît tout à fait logique.

Toutefois, à ce jour, les dotations en investissement attribuées au département pour la construction et la rénovation des collèges sont très loin d'être à la hauteur des plans d'investissement que nous engageons et le département de la Seine-Saint-Denis n'identifie pas de dispositif européen nous accompagnant dans la direction que vous indiquez.

Le chapitre souligne la persistance d'inégalités fortes, et notamment une hétérogénéité des dynamiques démographiques et socio-économiques face à laquelle l'État ne joue pas suffisamment son rôle de garant du déploiement homogène du service public national de l'éducation. Vous insistez sur le manque de péréquation et en particulier sur les inégalités induites par la forfaitisation de la DDEC, décorrélée depuis 2009 de l'évolution démographique. Ainsi, comme le décrit le chapitre, alors que le taux de couverture par la DDEC des dépenses d'investissement affectées aux collèges s'établit à 15,61 % nationalement, elle n'est que de 9,28 % en Seine-Saint-Denis, contre 113,15 % dans les Ardennes.

Cela souligne un réel désengagement de l'État national, particulièrement alarmant s'agissant de notre territoire, le plus jeune de France métropolitaine et marqué par des déséquilibres économiques et sociaux évidents. Le département est largement engagé pour prendre le relais et a continué d'augmenter les moyens qu'il consacre aux politiques éducatives, convaincu qu'il s'agit d'un investissement durable.

Pour autant, notre conviction est que le service public de l'éducation doit rechercher avant tout l'égalité réelle entre tous ses usager(e)s ; or, et votre rapport le démontre, le financement par l'État des dépenses

d'éducation pénalise les départements qui connaissent une forte dynamique démographique, c'est-à-dire précisément ceux où les enjeux sont les plus importants quantitativement. C'est pourquoi le département ne peut qu'adhérer à vos différentes préconisations visant à revoir en profondeur l'allocation des moyens dans le domaine de l'investissement en faveur des collèges publics pour mettre fin à un système de financement qui va à rebours des objectifs d'égalité.

Ce constat de manque de péréquation des investissements du bloc local n'est par ailleurs qu'un pan des déséquilibres territoriaux que connaît la politique éducative dans notre pays. Ceci doit conduire à interroger la politique conduite par l'État sur son champ de compétence. Bien qu'elle ne soit pas l'objet du chapitre, il s'agit en effet d'une variable majeure pour permettre l'égalité réelle. Dit autrement, pour que nous réussissions collectivement, tous les efforts déployés par les collectivités doivent être suivis d'effets par une politique ambitieuse de la part de l'éducation nationale, en particulier dans les territoires les plus en difficulté. Ainsi, à titre d'exemple, seul un(e) enseignant(e) sur deux est remplacé(e) dans le secondaire en Seine-Saint-Denis, contre 78 % en moyenne nationale, faisant ainsi perdre jusqu'à 20 % d'heures de cours aux collégien(ne)s scolarisé(e)s sur le territoire.

Le département regrette d'ailleurs les difficultés à obtenir des données de l'Éducation nationale pour mieux guider ses politiques publiques et pour pouvoir demander au ministère des moyens à la hauteur du défi éducatif que nous rencontrons.

Le système scolaire français fait régulièrement l'objet de rapports qui rappellent à quel point il reste inégalitaire et corrélé à l'origine sociale des élèves. Dans un département jeune et populaire comme le nôtre, ces inégalités sont encore plus flagrantes alors même qu'il regorge de potentialités et de talents.

La publication récente de l'Indice de positionnement social (IPS) des écoles, collèges et lycées, suite à la condamnation par le tribunal administratif de Paris du ministère de l'éducation nationale, démontre qu'au-delà du fort taux de collèges classés en éducation prioritaire (61 %), le département compte de très nombreux collèges en deçà de l'IPS national. Cet IPS met également en lumière les disparités fortes entre les collèges privés et publics du département.

Dans une période où le ministre de l'éducation nationale met en avant la question de la mixité sociale et scolaire, il semble essentiel, comme le souligne votre chapitre, que nos deux institutions puissent travailler ensemble à une plus grande mixité de nos EPLE. La sectorisation est comme vous le soulignez un des leviers. Cependant, elle ne peut seule

suffire quand les territoires sont très homogènes socialement, comme c'est le cas dans plusieurs communes du département. Ceci doit également conduire à interroger les moyens alloués par l'État à l'éducation sur notre territoire ainsi qu'à revoir la carte des formations qui concentre sur Paris des filières et formations d'excellence ou spécifiques par exemple.

Le chapitre souligne par ailleurs la nécessité d'une approche globale visant à améliorer le climat scolaire des collèges. C'est ce que fait le département en associant à ses compétences obligatoires un projet éducatif départemental ambitieux visant à ouvrir le champ des possibles pour chaque élève du département. Mais là encore cette amélioration du climat des EPLE ne pourra se faire que dans une collaboration plus étroite avec les acteurs de l'Éducation nationale. Associer les collectivités au PPMS comme vous le recommandez est intéressant, mais la dégradation du climat scolaire est multifactorielle et il est essentiel d'activer d'autres leviers : stabilité des équipes éducatives, formation des personnels, politiques de prévention...

La crise sanitaire a donné de la visibilité à des métiers jusqu'alors peu reconnus comme celui des agent(e)s techniques des collèges. Cette population d'agent(e)s doit faire l'objet d'une attention particulière de la part de l'Éducation nationale qui dispose de l'autorité fonctionnelle. Il est donc indispensable que le Rectorat porte avec nous, de façon claire, les possibilités nouvelles offertes par la loi 3DS. Il en va de l'efficacité du service public et de la qualité de vie au travail de ces agents publics. Le domaine de la restauration scolaire doit lui aussi pouvoir compter sur l'engagement de l'ensemble des acteur(rice)s. Transformer notre restauration scolaire en une restauration durable participe aux objectifs posés par la Loi EGalim, mais c'est aussi un enjeu majeur de santé publique, de réduction des inégalités sociales et de promotion de l'égalité environnementale.

Enfin, j'estime qu'il est nécessaire de continuer à travailler fortement sur la relation qui nous lie aux usager(e)s des collèges : élèves, parents, équipes éducatives, équipes de direction. Cet esprit de coéducation, bien que rappelé dans de nombreux textes de l'Éducation nationale, doit devenir une réalité vécue.

Votre rapport souligne les innovations bâtimentaires des départements et du nôtre en particulier qui a fait l'objet d'un rapport riche de la BDCE. Mais comme le souligne ce rapport, l'appropriation réelle des potentialités éducatives et pédagogiques offertes par les programmes fonctionnels de nos collèges doit faire l'objet d'un rapport renforcé aux usager(e)s. De même, les services publics, surtout sur un territoire comme le nôtre, doivent être les plus accessibles possible aux usager(e)s.

L'école fait toujours en France l'objet de débats passionnés. Avec engagement et pragmatisme, je souhaite avec l'exécutif départemental démontrer que notre école publique en Seine-Saint-Denis est riche d'innovations et de projets ambitieux. Je souhaite que les familles qui y vivent et s'y installant fassent confiance en la qualité de nos collèges publics en y inscrivant leurs enfants sans être tentées de mettre en place des stratégies d'évitement scolaire qui conduisent à renforcer une ségrégation néfaste pour chacun(e).

Notre politique d'investissement traduit parfaitement cette volonté. Cependant, tant que le ministère de l'éducation nationale n'allouera pas davantage de moyens à notre département, n'assurera pas un remplacement effectif des enseignant(e)s absent(e)s, la seule volonté départementale ne permettra pas de rendre plus attractifs nos collèges publics qui font l'objet d'évitement par certaines familles, sur un territoire en pleine mutation. Si notre département a, comme le souligne votre rapport, été au rendez-vous de l'investissement pour une éducation de qualité en Seine-Saint-Denis en dégagant des moyens exceptionnels, nous sommes encore en attente du même engagement « hors norme », pour reprendre les mots d'un ancien Premier ministre, du ministère de l'Éducation nationale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA HAUTE-GARONNE

Rendre opérationnel l'objectif de mixité sociale inscrit dans le code de l'éducation, passe nécessairement, comme le souligne la Cour des comptes, par une conjonction des volontés politiques des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'éducation nationale.

La compétence du conseil départemental en matière d'implantation des collèges et de définition de leur secteur de recrutement (article 123-1 du code de l'éducation) est effectivement un outil primordial pour l'atteinte des objectifs de mixité sociale.

Pour être efficace, il nécessite toutefois une mobilisation forte de l'éducation nationale dont les moyens doivent être adaptés finement aux besoins locaux.

Ainsi, le département de la Haute-Garonne est engagé dans la poursuite d'un objectif non négociable d'amélioration de l'équilibre social des 100 collèges de son territoire et, notamment, de ceux de l'agglomération toulousaine, fortement impactés par une urbanisation ségrégative.

Aussi, la majorité départementale a-t-elle adopté, dès son arrivée en 2016, un dispositif unique en France d'amélioration de la mixité sociale pour les cinq collèges du territoire, tous implantés dans Toulouse, inscrits en réseau d'éducation prioritaire renforcé, projet pour lequel le Département a investi plus de 56 M€.

Dans un contexte de forte évolution démographique (le département de la Haute-Garonne compte en moyenne plus de 1 000 collégiens supplémentaires chaque année), la mesure majeure de ce programme d'amélioration de la mixité sociale a consisté en la fermeture progressive des deux collèges les plus stigmatisés du quartier du Mirail à Toulouse. Les collèges Raymond Badiou et Bellefontaine scolarisaient plus de 80 % d'élèves issus de familles très défavorisées et les mesures classiques de sectorisation s'avéraient totalement inopérantes.

Les élèves du quartier ont progressivement été sectorisés et affectés, à leur entrée en 6^e à partir de la rentrée 2017 pour le secteur de Raymond Badiou, puis 2019 pour le secteur de Bellefontaine, dans 11 établissements au profil social favorisé, ayant de la place et accessibles en transport scolaire en 30 à 40 minutes. Le nombre moyen d'élèves issus du Mirail à intégrer chaque classe de 6^e de ces établissements se situe aux alentours de cinq pour des classes volontairement limitées à 25 élèves.

Pour réussir, ce dispositif comporte un important volet de mesures d'accompagnement. Ainsi, le département a investi 900 000 euros pour la création de transports dédiés avec accompagnement des élèves dans les cars, mais aussi la création d'offres associatives pour renforcer le lien avec les familles et, au sein des établissements dits « d'accueil », aider au climat scolaire.

Il faut noter la coopération de grande qualité de la part des différents directeurs des services départementaux de l'éducation nationale qui se sont succédés sur ce programme et des équipes enseignantes des 11 collèges d'accueil avec la création d'un réseau de « maîtres mixité » faisant le lien écoles-collèges, la nomination d'enseignants référents dans chaque établissement concerné, l'affectation d'assistants d'éducation supplémentaires, mais, surtout, des classes de 6^e limitées à 25 élèves pour la bonne intégration de tous les élèves.

L'évaluation du dispositif, sur la première cohorte ayant passé le diplôme du brevet des collèges a été suivie durant les quatre premières années et réalisée en partenariat avec l'éducation nationale et l'université Toulouse Jean Jaurès grâce à l'embauche au Conseil départemental d'une doctorante en contrat CIFRE.

Tout d'abord, notons que les résultats au diplôme du brevet des collèges des cent premiers élèves ont été très sensiblement améliorés et les choix d'orientation plus ambitieux. Ainsi, le choix laissé à ces élèves, comme l'a décidé le département en concertation entre la direction des services académiques et le conseil régional, d'intégrer les lycées de rattachement des secteurs de leur collège d'accueil a été saisi par quatre élèves sur cinq. Toutefois, il apparaît que cette liberté de choix laissée aux familles exige d'investir plus efficacement encore dans leur information et leur accompagnement à l'orientation.

Outre ces résultats, l'évaluation sociologique a clairement démontré que la dynamique de socialisation des élèves issus des secteurs REP+ et leur rapport à la norme (règles disciplinaires et usages) est la même que pour l'ensemble des élèves des nouveaux collèges d'affectation (ils ne se distinguent pas comme sous-groupe culturel). Leur bien-être dépend en conséquence de la qualité de la vie scolaire et de la politique menée par l'établissement pour améliorer le climat scolaire ainsi que de la formation des enseignants.

L'évaluation pointe par ailleurs que les critères mobilisés dans l'éducation prioritaire pour diagnostiquer la situation des élèves en difficultés perdent manifestement de leur consistance quand les élèves intègrent un environnement social et scolaire hétérogène. En conséquence, la formation des personnels enseignants en vue d'améliorer la gestion des classes hétérogènes et l'établissement d'un diagnostic quand un élève est en difficulté nous paraît devoir être maintenue, voire renforcée.

De même, cette évaluation confirme surtout que la décision des services académiques de maintenir chaque année la limitation des effectifs des classes de sixième à 25 élèves est contributive d'une meilleure intégration de l'ensemble des élèves au collège. Cette mesure ayant porté ses fruits, il nous paraît nécessaire de l'acter comme essentielle pour la continuité du programme, mais aussi de la généraliser à toutes les classes de 6ème des collèges du territoire dans un contexte d'aggravation des inégalités dans notre société.

De même, la création de référents mixité (enseignants et AED) au sein des établissements contribue au suivi du dispositif et à l'information de l'ensemble des personnels. L'attribution d'une mission spécifique pour les maîtres inter-degré, dorénavant maîtres mixité sociale, permet de garantir le suivi des élèves et leur adaptation en faisant le lien entre le secteur de provenance et le nouveau collège d'affectation.

Enfin, le partenariat avec les associations de quartier (Contrat local d'accompagnement à la scolarité, cogestion des exclusions avec les

établissements, accompagnement des familles, accueil des principaux dans le quartier pour rencontrer les familles) joue un rôle fondamental d'axe de transmission entre les familles du secteur REP+ éloignées et les nouveaux établissements d'affectation. Ces acteurs sont désormais connus, reconnus et légitimes. Il nous paraît nécessaire de pérenniser leur action dans le dispositif.

Cette politique ambitieuse de mixité sociale tient aussi son succès parce qu'elle n'est pas déconnectée d'autres mesures de co-éducation mises en place par le département en compléments des actions de l'éducation nationale. Ainsi, le « Parcours laïque et citoyen », doté d'un budget de 900 000 euros propose aux enseignants un catalogue de 294 actions innovantes d'apprentissage des valeurs de la République et de la laïcité, les « ateliers du midi » permettent aux établissements de créer des partenariats locaux afin de développer des actions citoyennes, culturelles, ludiques ou sportives à destination des élèves pour enrichir la pause méridienne. Cette offre éducative complémentaire proposée par le département à tous les collèges, publics et privés sous contrat d'association avec l'État, participent à un meilleur climat scolaire. Elle sera encore renforcée dès la prochaine année scolaire par un dispositif spécifique de lutte contre le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement.

Autre mesure participant à l'ambition de la mixité sociale et de la réussite scolaire de tous les élèves, le dispositif d'aide à la restauration scolaire mis en œuvre par le département de la Haute-Garonne permet aux familles disposant de revenus modestes de bénéficier d'une aide pouvant aller jusqu'à la gratuité totale. Ainsi, 42 % des demi-pensionnaires bénéficient de ce dispositif, soit plus de 25 000 élèves.

Le dispositif d'amélioration de la mixité sociale des collèges de la Haute-Garonne nécessite d'être pérennisé et étendu à l'ensemble des secteurs du territoire départemental présentant un développement urbain encore trop peu équilibré. Les moyens de l'éducation nationale doivent être renforcés sur la période clé de l'entrée au collège et notamment sur la transition école-collège.

Enfin, le rôle de l'enseignement privé s'inscrit manifestement à contre-courant des efforts faits pour un meilleur équilibre social des établissements. En Haute-Garonne, des discussions ont été menées dès 2017 avec l'enseignement privé sous contrat pour faire comprendre les enjeux de la mixité sociale et inviter les OGEC à prendre leur part. Le département a d'ailleurs adopté un dispositif financier incitatif indexé sur le taux de respect de la mixité sociale dans les établissements publics et privés.

Malgré ces dispositions, l'écart s'est encore creusé entre les établissements publics, plus hétérogènes du fait du dispositif mis en œuvre et les établissements privés scolarisant toujours plus d'élèves issus des familles les plus favorisées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA HAUTE-MARNE

Par courrier du 28 octobre 2022, vous m'avez transmis des extraits du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes relatif à « la construction, la rénovation et l'entretien des collèges par les départements » afin que je vous apporte d'éventuels compléments.

La lecture de ce chapitre m'amène à vous apporter les éléments complémentaires suivants.

En effet, en juillet 2000, le conseil départemental a décidé la mise en œuvre d'un programme ambitieux « plan collège » de plus de 150 M€ pour permettre de rénover ou de reconstruire intégralement les collèges de Haute-Marne selon les dernières normes définies par l'Éducation nationale. L'objectif étant d'offrir aux élèves comme aux enseignants un cadre de travail agréable avec des moyens pédagogiques adaptés et performants. L'autorisation de programme a été augmentée pour répondre à cet objectif.

Le conseil départemental de la Haute-Marne a mis en œuvre une politique volontariste dans les domaines de la qualité environnementale et des économies d'énergie, allant bien au-delà de la réglementation thermique en vigueur et préfigurant ainsi les constructions de demain.

Depuis 2002, le « plan collèges » se poursuit avec déjà 17 collèges, sur les 23 établissements publics comprenant actuellement 6 900 élèves, refaits à neuf ou reconstruits pour plus de 214 M€ d'investissements. Les établissements rénovés ou reconstruits, dans le cadre du « plan collège » offrent des structures soucieuses du confort d'accueil de chacun et tenant compte des nouveaux besoins pédagogiques.

Au-delà des collèges reconstruits, le même intérêt est porté au niveau d'équipement pour les autres établissements.

De plus, tous les collèges bénéficient d'un équipement informatique performant et innovant tenant compte des nouveaux besoins pédagogiques (Espace Numérique de travail (ENT), tableaux interactifs (TBI), matériel de projection, etc.).

Ainsi tous les collégiens haut-marnais profitent des usages du numérique qui se sont développés aussi grâce au déploiement du réseau Haute Marne Numérique.

Le conseil départemental de la Haute-Marne veille à ce que les enfants des territoires ruraux aient les mêmes chances que ceux des villes. Les collégiens haut-marnais bénéficient d'un cadre de travail, d'une ambiance sereine et des équipements propices à leur réussite scolaire.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA LOZÈRE

J'ai bien reçu le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes sur « la construction, la rénovation et l'entretien des collèges par les départements », et je vous en remercie.

Dans ce chapitre sont abordées les disparités de dépenses consacrées aux collèges et le maintien de la carte scolaire indépendamment des évolutions démographiques.

S'agissant de la 1^{ère} partie sur les dépenses des collèges, le département de la Lozère, caractérisé par la faiblesse de sa population (1,13 % de la population française), se distingue en dépassant largement la moyenne nationale de 1 720 € par élève avec plus de 2 400 € de dépenses par élève.

Depuis le transfert de la compétence, le département de la Lozère a toujours eu la volonté d'une action soutenue en direction de ces collèges qu'ils soient publics ou privés, les objectifs étant d'améliorer les conditions de travail des équipes pédagogiques et offrir la meilleure qualité d'enseignement à nos enfants.

Depuis 2015, au vu de l'état du patrimoine existant, il a spécifiquement œuvré pour la modernisation des bâtiments et a entrepris d'importants travaux de rénovation, de mise en conformité, d'accessibilité (PPI de 20 M€), d'extension ou de création de nouvelles entités. À compter de 2023, il s'engage dans un vaste programme de rénovation énergétique des bâtiments (projet de 15 M€).

En parallèle, une équipe mobile, composée de cinq agents de la collectivité, assure les travaux d'entretien, d'amélioration et les réparations courantes.

Le département intervient également dans l'équipement numérique et nouvelles technologies avec le renouvellement régulier du parc informatique, l'équipement en tablettes, salles multimédia, classes mobiles et le raccordement à la fibre optique.

Indépendamment de la dépense obligatoire de la dotation de fonctionnement, le département contribue aussi à soutenir les actions menées au sein des établissements comme le soutien financier au transport vers les équipements sportifs, le dispositif « Collège au cinéma » le programme d'aide à l'achat de matériel pédagogique, les projets pédagogiques d'établissements (ateliers théâtre, cinéma, scientifiques, éducation à l'environnement, sections sportives, voyages scolaires). Il porte aujourd'hui le projet alimentaire territorial avec le recours aux circuits courts et la lutte contre le gaspillage alimentaire dans les cantines.

Il soutient enfin les spécificités de certains établissements comme la section Jeunes Sapeurs-Pompiers proposée par le collège du Bleymard.

Comparées aux effectifs, les dépenses réalisées donnent effectivement un ratio bien supérieur à la moyenne nationale. Il convient toutefois de prendre en compte que le retard pris notamment dans la mise en œuvre de l'agenda d'accessibilité programmé des collèges a été rattrapé et achevé sur la mandature 2015-2021 représentant un volume de dépenses concentré sur la période.

S'agissant du 2^e volet sur la carte scolaire, le département compte 13 collèges publics et cinq collèges privés. Leur implantation offre un maillage satisfaisant pour la population en recherche de proximité au regard de son éclatement sur le territoire, En réponse aux spécificités du territoire (relief, conditions climatiques, habitat dispersé) le département a également lourdement investi dans le développement de l'internat afin d'éviter aux élèves des temps de trajets trop longs et favoriser ainsi leur réussite scolaire. À ce titre 4 collèges sont labellisés « internat d'excellence ».

Les politiques initiées depuis plusieurs années pour l'attractivité et le développement du territoire permettent une stabilisation des effectifs collégiens autour de 3 600 élèves. L'accueil de nouvelles populations, la scolarisation de quelques enfants des départements limitrophes (Gard, Hérault, Ardèche) développe la mixité sociale au sein des établissements.

4

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

PRÉSENTATION

La France a connu pendant les 40 dernières années un développement très important des créations de festivals, dans des proportions sans commune mesure avec ce qui est observé dans les pays voisins. On comptait ainsi 7 282 festivals en 2021, soit près de quatre fois plus que 20 ans auparavant. De multiples facteurs expliquent ce phénomène, au premier rang desquels figure la conjugaison d'une dynamique propre aux collectivités territoriales et du rôle joué par l'État, dans un domaine - la culture - qui ne constitue pas une politique décentralisée mais partagée entre l'État et toutes les catégories de collectivités territoriales, sans chef de file clairement désigné.

L'État témoigne en effet de longue date un intérêt marqué pour le soutien aux festivals. Après s'être montré plus sélectif à partir de 2003, il a depuis trois ans renouvelé son appui au monde festivalier. Ce réinvestissement a répondu à la fragilisation du secteur par la pandémie de la covid 19. Il s'est traduit par un renouvellement du dialogue avec les organisateurs de festivals, par la mobilisation de concours financiers supplémentaires et par la volonté d'accompagner plus fortement les festivals sous un angle artistique pour permettre à ces structures économiques globalement fragiles de faire face aux défis que représentent les diverses transitions auxquelles elles sont confrontées.

Cette volonté ne saurait cependant occulter le fait que le soutien financier de l'État aux festivals reste mineur par rapport à celui que leur apportent les collectivités territoriales. L'action culturelle constitue en effet un élément important du développement local et contribue à l'attractivité des territoires. Aussi, le développement des festivals a représenté un important volet de l'action menée à partir des années 70 et 80 au titre de la décentralisation culturelle.

L'enquête dont est issu le présent chapitre a été conduite par la Cour et trois chambres régionales des comptes auprès d'un échantillon de huit festivals de spectacle vivant organisés dans les régions Grand Est, Nouvelle-Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur, ainsi que des services de l'État compétents pour définir et mettre en œuvre la politique de l'État en faveur du spectacle vivant (direction générale de la création artistique et directions régionales des affaires culturelles). Elle montre que l'important appui des collectivités territoriales aux festivals, qui a conduit l'État à intervenir de façon plus sélective pour soutenir les festivals à rayonnement national et international, a permis de rééquilibrer l'accès à l'offre culturelle sur le territoire national (I). Elle met toutefois aussi en évidence l'intérêt qui s'attache à réformer la gouvernance des structures organisatrices pour la rendre plus exigeante en matière de démocratisation des publics et mieux concertée entre les services de l'État et les collectivités territoriales concernés (II).

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

A - Un paysage festivalier marqué par sa richesse et sa diversité

Un recensement effectué par le ministère de la culture, en lien avec deux chercheurs et les acteurs du secteur, a montré que la France comptait 7 282 festivals en 2022²⁴⁵. Ce chiffre est sans commune mesure avec ce qui est constaté dans des pays voisins : il y aurait autour de 2 000 festivals en Italie, 1 000 en Allemagne et au Royaume-Uni²⁴⁶.

²⁴⁵ Recensement initié en 2020 et finalisé en juillet 2022, auquel ont contribué M. Emmanuel Négrier, directeur de recherche au CNRS, dirigeant le centre d'études politiques et sociales de l'Université de Montpellier et M. Aurélien Djakouane, maître de conférences à l'Université Paris Nanterre et chercheur au Sophiapol (sociologie, philosophie et anthropologie politiques), ainsi que l'association France Festivals.

²⁴⁶ Selon l'association France Festivals.

Pour cerner au plus juste la réalité de cette activité et repérer les événements culturels entrant dans la catégorie des festivals, quatre critères ont été retenus :

- avoir eu lieu en 2019²⁴⁷ ;
- avoir connu au moins deux éditions antérieurement à 2019 ;
- se dérouler sur plus d'une journée ;
- comporter au moins cinq spectacles, représentations, concerts ou projections.

Les festivals de spectacle vivant constituent près des trois quarts des événements recensés selon ces critères : les festivals de musique en représentent environ 45 % et les festivals de théâtre, danse, arts de la rue, arts du cirque, arts du conte et humour près de 30 %.

Ces manifestations sont par ailleurs marquées par la pluralité des formes artistiques ou des périodes qu'elles recouvrent. Ainsi, les festivals de musique se déclinent en musique ancienne (classique, baroque), contemporaine, actuelle (rock, jazz, blues, variétés, etc.).

Cette diversité se reflète également dans la taille des festivals : 56 % d'entre eux sont fréquentés par moins de 5 000 personnes et 6 % par plus de 50 000²⁴⁸. Il en va de même sous l'angle financier : leur budget est inférieur à 270 000 € pour 75 % des festivals recensés, il est compris entre 270 000 € et 1,4 M€ dans 20 % des cas, il dépasse 1,4 M€ pour 6 % d'entre eux²⁴⁹. De ce fait, leur impact en matière de développement économique et territorial, leur place dans l'offre culturelle et la dynamique de création sont éminemment variables. La plupart (près de 80 %) sont portés par des structures associatives offrant une grande souplesse de fonctionnement. Aussi leurs modalités d'organisation et leur degré de professionnalisation sont-ils également fortement différenciés.

²⁴⁷ Parce qu'elle est antérieure à l'épidémie de covid 19, 2019 a été retenue comme année de référence.

²⁴⁸ Emmanuel Négrier, Aurélien Djakouane, *Festivals, territoire et société*, Presses de Sciences Po/Ministère de la Culture (DEPS), 2021, p. 27. L'échantillon retenu concerne 1 400 festivals de la France entière (soit 20 % du total). C'est à ce jour l'échantillon le plus important jamais constitué pour prendre la mesure de la réalité festivalière.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 30.

B - Un secteur principalement soutenu par les collectivités territoriales

Comme la Cour l'a montré dans son rapport public thématique de mai 2022²⁵⁰, la vision d'ensemble des financements relatifs au spectacle vivant reste difficile à établir de façon fiable et celle des financements des festivals l'est donc tout autant. Les données disponibles montrent cependant que, même si l'État a accru son soutien à la suite de la crise sanitaire, celui des collectivités territoriales est prépondérant.

1 - Le soutien récemment renforcé mais ciblé de l'État

Le financement de l'État à l'égard de l'ensemble des festivals est porté par quatre programmes du ministère de la culture (les programmes 131 - *Création*, 334 - *Livre et industries culturelles*, 224 - *Soutien* et 361 - *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, parmi lesquels le premier occupe une place prépondérante) ainsi que par trois opérateurs de l'État (les centres nationaux du cinéma et de l'image animée, de la musique et du livre). Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des financements correspondants sur cinq exercices.

Tableau n° 1 : financements de l'État (en €)

<i>Financement État/festivals</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Ministère de la culture</i>	23 260 495	24 801 229	35 537 697	36 490 668	36 042 525
<i>Centre national du cinéma et de l'image animée</i>	8 783 003	8 937 659	8 735 216	9 064 711	9 158 636
<i>Centre national de la musique</i>	1 560 500	1 622 000	908 000	13 791 605	4 000 000
<i>Centre national du livre</i>	2 483 291	2 659 923	2 526 366	2 691 605	1 264 161
<i>Total opérateurs</i>	12 826 794	13 219 582	12 169 582	25 547 921	14 422 797
<i>Total ministère de la culture et opérateurs</i>	36 087 289	38 020 811	47 707 279	62 038 589	50 465 322

Source : Ministère de la culture/DGCA

²⁵⁰ Cour des comptes, *Le soutien de l'État au spectacle vivant*, rapport public thématique, mai 2022.

Les financements alloués aux structures organisatrices des festivals proviennent de crédits budgétaires et d'une partie du produit de taxes affectées. Leur évolution récente a été marquée par des augmentations significatives en 2020 et 2021, liées à la crise de la covid 19, dont un peu plus de la moitié a été pérennisée en 2022 afin d'accompagner les « *principes d'engagement de l'État en faveur des festivals* » définis fin 2021 (cf. *infra*). Toutefois, il est probable que l'effort de l'État est sous-estimé en raison de la difficulté d'identifier des dépenses indirectes réalisées en faveur des festivals (artistes en résidence, coproductions, actions éducatives, etc.).

Le contexte de la pandémie a conduit le ministère de la culture à poursuivre la réflexion stratégique autour du fait festivalier en associant étroitement les acteurs eux-mêmes dans le cadre d'états généraux des festivals, lancés en juillet 2020. À l'issue de ce processus, le ministère a publié, fin 2021, une charte des « *principes d'engagement de l'État en faveur des festivals* », qui a été traduite en avril 2022 dans une « *instruction technique* » ayant pour objet de structurer les diverses aides qui leur sont allouées.

Le Centre national de la musique

Le Centre national de la musique (CNM) est un établissement public à caractère industriel et commercial. Créé par une loi du 30 octobre 2019, il est issu de la fusion du centre national de la chanson, des variétés et du jazz et de plusieurs associations de soutien à la filière musicale.

Le CNM est chargé de collecter la taxe sur les spectacles de variétés (égale à 3,5 % du produit de la billetterie hors taxe). Selon les années et hors période de crise sanitaire, le rendement de cette taxe se situe entre 30 et 35 M€. Une quote-part représentant les deux tiers de son produit est reversée automatiquement aux redevables. Le solde est attribué *via* des commissions pour soutenir la création, la production et la diffusion. Une commission « festivals » au sein du CNM a été particulièrement active lors de la pandémie, en particulier en 2021 lorsque l'apport du ministère a permis de porter le budget de la commission à près de 13,8 M€ d'aides afin de soutenir les festivals de musique actuelle, quel que soit le statut fiscal de l'organisme concerné (redevable de la taxe ou non).

Depuis 2022, le CNM intervient pour les festivals compris dans le champ de la taxe et pour l'octroi d'aides « transversales », tous festivals confondus. Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) soutiennent les festivals de musiques dites savantes et certains festivals de musiques actuelles qui mettent en œuvre des actions structurantes et qui nécessitent un soutien renforcé (création, action culturelle, notamment). Enfin, l'ensemble des festivals sont aidés par l'établissement public au titre des aides transversales (transition écologique, égalité entre les femmes et les hommes, etc.).

En 2021, l'État a subventionné 593 festivals²⁵¹, soit 8 % des 7 282 festivals recensés sur l'ensemble du territoire national. Les subventions aux festivals de spectacle vivant ont atteint 40,9 M€. Elles ont représenté 70 % du montant total des subventions allouées la même année par le ministère de la culture et ses trois opérateurs à l'ensemble des festivals (58,5 M€).

Les financements attribués se sont inscrits dans une échelle de 1 000 € à 4,4 M€ et ont atteint 64 000 € en moyenne pour le théâtre. Ils ont varié entre 2 300 € et 4,16 M€ et se sont élevés à 99 000 € en moyenne pour la musique. Les aides consenties sont très concentrées : les festivals d'Aix-en-Provence et Avignon ont, à eux seuls, bénéficié de plus du quart du financement du ministère de la culture (hors opérateurs).

Même si 8 % seulement des festivals en bénéficient, l'appui financier de l'État se caractérise donc à la fois par une importante dispersion et une grande sélectivité.

Cette situation traduit le souhait de l'État de soutenir fortement les festivals de renommée internationale, qui sont de fait intégrés à sa politique en matière de création et de diffusion, sans renoncer à accompagner sur le plan local des festivals dont le financement relève principalement des collectivités territoriales, compte tenu de leurs enjeux propres en matière d'attractivité et de rayonnement.

Il peut, en outre, agir de plusieurs manières vis-à-vis des festivals au-delà du levier financier, notamment par la promotion et la communication, l'accompagnement et l'expertise, ainsi que par la possibilité de créer des filières artistiques *via* la labellisation de structures organisatrices de festivals.

2 - Un effort financier des collectivités territoriales mal connu mais nettement supérieur à celui de l'État

Le montant consolidé des concours financiers des collectivités territoriales aux festivals n'est pas disponible. Les travaux entrepris depuis 2020 par le ministère de la culture pour mieux appréhender le fait festivalier, notamment *via* les informations recueillies auprès des DRAC, lui ont pourtant offert l'occasion de recueillir les données nécessaires pour procéder à cette consolidation.

²⁵¹ 483 ont été subventionnés par le ministère de la culture directement et 110 par le Centre national de la musique.

L'effort de connaissance engagé à l'occasion de la crise sanitaire permet toutefois de disposer d'une vision, certes approximative, mais reposant sur un échantillon couvrant près de 20 % du secteur, et donnant une indication utile de la répartition des efforts de financement.

Issues de l'enquête menée par le ministère de la culture en 2020 et 2021 avec l'appui du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), les données alors rassemblées montrent que, sur le périmètre de l'enquête de la Cour (ensemble du secteur du spectacle vivant), l'écart est de 1 à 10 entre les recettes apportées par l'État²⁵² et celles qui proviennent des collectivités territoriales. Plus précisément, ce rapport est de 1 à 10 s'agissant des musiques actuelles, 1 à 20 pour la musique classique et 1 à 9 pour le spectacle vivant.

Du côté des collectivités territoriales, les premiers financeurs sont les communes, suivies par les régions. Il est néanmoins probable que l'effort des communes est sous-estimé, comme en témoignent d'ailleurs les contrôles particuliers menés par les juridictions financières, du fait de l'absence de prise en compte des dépenses en nature, en particulier s'agissant de mises à disposition de locaux, de moyens techniques et de ressources humaines au bénéfice d'associations qui sont souvent animées par des bénévoles.

En prenant l'écart de 1 à 8 sur la base de l'année 2019 et en circonscrivant la mesure aux seules dépenses budgétaires, l'effort des collectivités territoriales pourrait être estimé à plus de 300 M€.

C - Une dynamique territoriale porteuse d'une plus grande égalité d'accès à la culture

L'extrême diversité des activités festivières et la rapidité de leur essor expliquent qu'avant la pandémie de la covid 19, l'État n'en avait pas une connaissance précise. À titre d'exemple, un rapport produit fin 2019 par l'Inspection générale des affaires culturelles faisait état de 3 135 festivals en France, soit 4 147 de moins que le recensement finalisé en 2022²⁵³. Cette méconnaissance résulte également du fait que l'initiative privée et locale contribue fortement à l'essor des festivals.

²⁵² État central et déconcentré ainsi que ses opérateurs.

²⁵³ Inspection générale des affaires culturelles, *Mission Référent Festivals, quelques enseignements sur la situation des festivals*, décembre 2019. Rapport produit à la demande de la ministre de la culture Françoise Nyssen par M. Serge Kancel, dans le contexte de la hausse des coûts des festivals et des effets de la concentration dans le milieu des musiques actuelles. Ce rapport a été actualisé en octobre 2020 dans le cadre du lancement des états généraux des festivals.

1 - Une dynamique surgie dans les années 70, relayée par l'État dans la décennie 80

La politique culturelle qui a été engagée après l'élection de François Mitterrand en mai 1981 a eu pour effet d'amplifier un phénomène né dans les années 70²⁵⁴. Privilégiant en effet le caractère festif et spontané des manifestations culturelles, leur ouverture et leur accessibilité à un public populaire (création de la fête de la musique en 1982), elle en a légitimé de façon accrue la dimension événementielle.

Le premier acte de la décentralisation, intervenu au début des années 80, a fait du festival, pour les élus locaux, un événement à la fois culturel, social, territorial et économique, contribuant à valoriser l'initiative territoriale, à conférer une identité au territoire et à combler l'écart culturel entre Paris et le « désert français ».

Dans le contexte de montée en puissance des finances locales, la relative maîtrise des coûts en matière d'infrastructures et de diffusion, les perspectives de revenus offertes aux artistes²⁵⁵, ainsi que la socialisation importante des revenus des professionnels *via* le régime de l'intermittence, ont conduit à rendre attractif, pour les collectivités territoriales, le modèle économique du festival²⁵⁶.

Par ailleurs, si la dynamique culturelle au sein de laquelle le festival peut aisément trouver sa place doit beaucoup aux impulsions de l'État, celui-ci n'en a pas moins, pendant plusieurs décennies, concentré une grande partie des soutiens financiers qu'il allouait à cette activité aux festivals que le ministère avait historiquement intégrés dans une politique culturelle, tels que le Festival d'Avignon ou celui d'Aix-en-Provence (cf. *supra*).

²⁵⁴ Ont alors été créés, notamment, le Festival interceltique de Lorient, le Printemps de Bourges, le Festival d'Automne.

²⁵⁵ Le ministère de la culture considère que les festivals représentent la moitié des rémunérations des artistes de musiques du monde ou des formations de jazz et plus du tiers des revenus des artistes des ensembles classiques.

²⁵⁶ L'émergence de ce phénomène va de pair avec la dynamique de création d'équipements culturels par les collectivités elles-mêmes.

2 - Le rôle moteur des collectivités territoriales pour améliorer l'accès à la culture dans les régions

La dynamique de création des festivals a connu une évolution extrêmement forte depuis les années 90. Alors que leur nombre se situait aux alentours de 600 à l'orée de la décennie 90, il est passé à environ 2 000 en 2000²⁵⁷, puis a presque quadruplé au cours des 20 années suivantes²⁵⁸.

L'essor de l'activité festivalière au tournant du siècle a conduit l'État à modifier quelque peu son approche en la matière. Pour des motifs budgétaires, mais aussi en raison d'une conception de la culture moins favorable à l'événement et à sa dimension festive, le ministère de la culture a, à travers la directive nationale d'orientation (DNO) de 2003, opéré un recentrage de ses interventions, laissant ainsi un très large champ à l'initiative des collectivités territoriales.

Pour autant, bien qu'ayant marqué qu'il n'était pas disposé à assumer, dans ce domaine, une politique visible et volontariste, l'État ne s'est nullement désintéressé du fait festivalier, qu'il s'agisse des grands événements culturels insérés de fait dans une politique nationale, ou des initiatives privées ou de collectivités territoriales que les DRAC, en première ligne²⁵⁹, ont estimé devoir soutenir et accompagner selon des modalités diverses (subventions directes ou indirectes, appui aux stratégies de transformation et développement, rôle de facilitation, etc.). D'ailleurs, si le nombre de festivals aidés par l'État a baissé de manière significative (passant de 342 à 175 entre 2004 et 2014), le montant global du financement est resté stable, emportant un quasi-doublement du montant moyen de la subvention étatique allouée à chacun d'eux (de 56 000 € à 107 000 €²⁶⁰).

²⁵⁷ Philippe Poirrier, *Dictionnaire des politiques culturelles*, Larousse, 2004, p. 283.

²⁵⁸ La mesure de la hausse de la fréquentation des festivals est d'abord attestée par l'augmentation du nombre de ces manifestations. Une étude du ministère de la culture, intitulée *Cinquante ans de pratiques culturelles*, publiée en 2020 sur la base d'une enquête menée en 2018 auprès de 9 200 personnes, atteste de cette hausse. En 1981, 7 % des personnes interrogées avaient déclaré avoir fréquenté un festival. Cette proportion est passée à 16 % en 2008 puis 19 % en 2018 (la question n'a pas été posée dans le cadre des enquêtes réalisées en 1988 et 1997).

²⁵⁹ De fait, le suivi des festivals a été progressivement déconcentré puisqu'en 2022 seuls le Festival d'Avignon et le Festival international d'art lyrique d'Aix-en-Provence restent directement suivis et accompagnés par la direction générale de la création artistique.

²⁶⁰ Note de l'Inspection du ministère de la culture du 31 juillet 2020.

Il reste que c'est au dynamisme persistant dont ont fait preuve les collectivités locales depuis les années 80 que le fait festivalier doit de s'être fortement diffusé : 62 % des festivals existants ont été créés après 2000, 33 % après 2011²⁶¹. De son côté, l'enquête du ministère a montré que 49 % des festivals existants en 2019 et ayant répondu à ses demandes sont apparus lors des dix années précédentes²⁶². Ces différentes données permettent de conclure que la dynamique de création de festivals n'a cessé de s'accroître²⁶³, en particulier dans le cas des musiques actuelles.

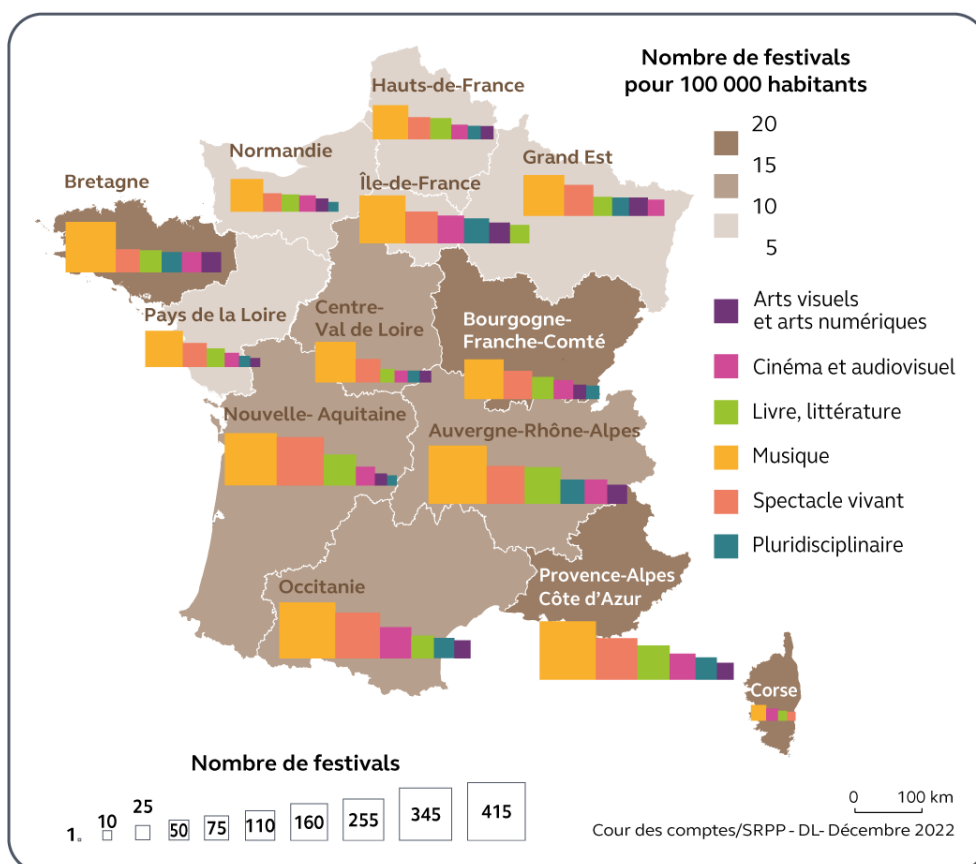
Cette dynamique a permis de contribuer au rééquilibrage de l'accès à l'offre culturelle entre régions, comme le montre la carte ci-après. Le nombre de festivals pour 100 000 habitants (20) est identique en Bretagne et en Bourgogne-Franche-Comté à ce qu'il est en Provence-Alpes-Côte d'Azur et supérieur à ce qu'il est en Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine (15).

²⁶¹ *Festivals, territoires et sociétés*, op. cit., p. 23.

²⁶² MCC/DEPS, *Cartographie nationale des territoires 2022*. 3 000 festivals ont répondu à cette enquête. Un peu moins de la moitié n'existait pas en 2010.

²⁶³ Mais en l'absence de données sur la disparition de festivals, il n'est pas possible d'appréhender cette dynamique en termes de flux.

Carte n° 1 : répartition des festivals sur le territoire national (données 2019)



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

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

Par leur origine, leur gouvernance, leur ancrage territorial, la diversité de leurs productions, ainsi que leur modèle économique, les huit festivals contrôlés par les juridictions financières dans le cadre de l'enquête conjuguent des enjeux permettant de prendre la mesure de problématiques structurantes auxquelles leur secteur d'activité est aujourd'hui confronté.

**Schéma n° 1 : principales caractéristiques des huit festivals
contrôlés dans le cadre de l'enquête (données 2019)**

SPECTACLE VIVANT



Le festival d'Avignon

Une quarantaine de spectacles qui ouvrent le théâtre sur la cité

Créé en 1947

Budget exécuté : 13 M€

Part des subventions publiques : 57 %

- État : 4,1 M€
- Collectivités : 3,4 M€

Part des ressources propres : 25 %

- Billetterie : 2,3 M€
- Mécénat et partenariats : 1,0 M€



Le festival mondial des théâtres de marionnettes à Charleville-Mézières

Statut : Association
« Les petits comédiens de chiffon »

Budget exécuté : 2,2 M€ Créé en 1961

Part des subventions publiques : 60 %

- État : 0,48 M€
- Collectivités : 0,78 M€

Part des ressources propres : 35 %

- Billetterie : 0,5 M€
- Mécénat et partenariats : 0,07 M€



Festival Passages à Metz

Théâtre - Cirque - Danse - Concert
Statut : Association
« Passages »

Budget exécuté : 0,9 M€ Créé en 1996

Part des subventions publiques : 73 %

- État : 0,04 M€
- Collectivités : 0,41 M€

Part des ressources propres : 6 %

- Billetterie : 0,04 M€
- Mécénat et partenariats : 0 M€



Furies à Châlons-en-Champagne

Arts de la rue et du cirque (40 spectacles)

Statut : Association

Budget exécuté : 0,58 M€ Créé en 1990

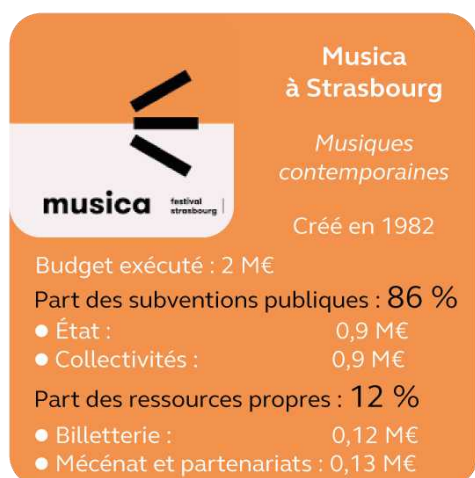
Part des subventions publiques : 72 %

- État : 0,07 M€
- Collectivités : 0,35 M€

Part des ressources propres : 27 %

- Billetterie : -
- Mécénat et partenariats : 0,05 M€

MUSIQUE



Source : Cour des comptes

Le principal enjeu réside dans la modernisation et le renforcement de la gouvernance des structures porteuses de ces manifestations. Ces évolutions conditionnent en effet l'amélioration de la coordination du soutien que leur apportent l'État et les collectivités territoriales et l'atteinte des objectifs de démocratisation de l'accès à la culture qui justifient ce soutien.

A - Une gouvernance reflétant la diversité des statuts et la pluralité des acteurs en présence

L'échantillon de huit festivals contrôlés par les juridictions financières recouvre des formes juridiques diverses : association à but non lucratif (Festival d'Avignon, Furies, Festival d'Aix, Musica, Petits comédiens de chiffons, Passages), société publique locale (Chorégies) ou encore société par actions simplifiée (Francofolies).

Cette diversité des formes juridiques peut toutefois varier au fil du temps et de l'implication des parties prenantes, publiques comme privées. Ainsi, le Festival d'Avignon n'a formalisé son statut associatif qu'au début des années 80, après avoir été directement porté par la mairie d'Avignon au sein d'une régie municipale, ce qui montre l'importance du rôle que peut jouer une collectivité territoriale à l'endroit d'un événement culturel d'envergure nationale.

Le Festival d'Aix-en-Provence a, quant à lui, connu différents statuts, au gré de sa situation financière et de la nécessité d'impliquer davantage ses partenaires publics : confié à une association créée en 1973, puis, en 1991, à une société d'économie mixte à directoire dissoute en 2006, le festival a alors retrouvé une forme associative et bénéficié d'un apport massif de fonds publics tant de l'État que des collectivités territoriales partenaires, venant combler plusieurs déficits cumulés.

Dans le cas des Francofolies, le festival a été porté par une association de sa création en 1985 jusqu'en 1999, avant qu'une société à responsabilité limitée ne lui succède en 2000 et ne soit transformée en société par actions simplifiée en 2004.

Enfin, s'agissant des Chorégies d'Orange, le festival a longtemps été organisé par une association avant que sa situation financière (liée à plusieurs années de déficit) n'exige son refinancement et sa transformation en société publique locale dont la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est l'actionnaire majoritaire. L'implication accrue des collectivités territoriales de la région démontre à cet égard une inflexion majeure dans la gouvernance d'un festival autant historique qu'emblématique.

Les festivals Musica et Furies n'ont, en revanche, connu qu'un statut associatif depuis leur création, respectivement en 1982 et 1990, ce qui n'exclut pas le rôle d'impulsion que peuvent y jouer les collectivités publiques (ministère de la culture et ville de Châlons-en-Champagne).

D'autres festivals, comme Passages et le festival mondial des théâtres de marionnettes, également constitués sous la forme associative,

ont une histoire plus ancienne et qui a pu évoluer au fil du temps au gré d'un changement de lieu ou de direction (le festival Passages a ainsi déménagé de Nancy à Metz en 2011 et est devenu Passages Transfestival en 2020) ou du développement de nouvelles activités avec, en particulier, la création d'un label par le ministère de la culture en 2021 (label « centre national de la marionnette »).

Dans ce contexte, le rôle joué au sein des conseils d'administration par les représentants des financeurs publics est d'autant plus important que ceux-ci peuvent avoir un impact sur leurs orientations politiques générales et l'emploi des deniers publics qui leur sont alloués. Au sein des associations précitées, l'État comme les collectivités territoriales sont en principe représentés au sein du collège des membres de droit.

L'association de gestion du Festival d'Avignon est, quant à elle, au cœur d'une gouvernance nationale et territoriale complexe, fruit de son histoire et des relations étroites nouées depuis 1947 entre l'État et les collectivités territoriales, en particulier la ville d'Avignon. Cette gouvernance nationale et territoriale est reflétée par la composition du conseil d'administration, constitué de membres de droit et de personnalités qualifiées. Les membres de droit sont au nombre de huit et représentent à la fois l'État (préfecture de Vaucluse, direction générale de la création artistique, direction régionale des affaires culturelles), la ville d'Avignon, la communauté d'agglomération du Grand Avignon, le département de Vaucluse et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Cette gouvernance partagée n'est toutefois pas homogène, comme en attestent les statuts des Francfolies dont la forme juridique – une société par actions simplifiée – ne prévoit pas de conseil d'administration mais une gouvernance resserrée autour d'un président et d'un directeur général, eux-mêmes élus par l'assemblée générale des associés. Le président donne les grandes orientations, impulse une dynamique artistique et fixe le cap. Néanmoins, force est de constater que les partenaires publics ne sont pas associés à un contrôle interne de la structure dans le cadre d'une gouvernance partagée.

B - L'enjeu clé d'une gouvernance mieux partagée

S'il se traduit dans l'éventail des concours financiers dont les festivals bénéficient de la part des différentes collectivités publiques, le principe de compétence partagée qui régit la politique culturelle ne trouve pas toujours à s'appliquer de façon harmonieuse dans la constitution et le fonctionnement de leurs structures de gouvernance. Dès lors que leur soutien respectif peut donner lieu à une certaine concurrence entre l'État et les

collectivités territoriales, la question du niveau de la représentation (administratif ou politique, gestionnaire ou décisionnaire) dévolue à chacune de ces entités publiques est primordiale. À cet égard, il apparaît que, dans les statuts qui régissent certains festivals, les modalités d'exercice partagé de la gouvernance ne semblent pas toujours clairement arbitrées.

Dans le cas notamment des Chorégies d'Orange, la montée en puissance des collectivités territoriales dans le financement du festival s'est accompagnée d'une marginalisation de la place de l'État, pourtant financeur public à part entière. Jusqu'en 2018, la gouvernance était partagée au sein d'une structure associative. Cependant, la substitution du statut de société publique locale (SPL) au statut associatif, qui visait à garantir l'implication des collectivités territoriales devenues actionnaires de la structure, a conduit à l'absence des représentants de l'État dans le mode de gouvernance retenu. Et même s'il a été prévu d'associer ces derniers, sur un mode informel, aux séances du conseil d'administration, ils n'y ont été jusqu'à présent invités qu'une seule fois, avec voix consultative uniquement.

Pourtant, même s'il sont tenus de ne pas empiéter sur les prérogatives artistiques dévolues aux directeurs des festivals (à qui est reconnue « *la plus totale liberté* » en matière de programmation, selon les termes de la convention pluriannuelle de financement liant le Festival d'Avignon à ses partenaires publics), les conseils d'administration n'en restent pas moins l'organe de contrôle et d'orientation des structures concernées, devant lesquels leurs dirigeants rendent compte et rendent des comptes : situation financière, recettes de billetterie, diversification des ressources propres, diversité des publics, actions spécifiques, en particulier dans le champ de l'éducation artistique et culturelle, etc.

Si le cas des Chorégies d'Orange n'est sans doute pas représentatif du fait festivalier dans son ensemble, il témoigne de ce que peuvent être les difficultés auxquelles se heurte la déclinaison opérationnelle du principe de compétence partagée, gage d'une coordination appropriée de l'action de l'État et des collectivités locales au service de l'intérêt des territoires.

Le contre-exemple du festival mondial des théâtres de marionnettes, qui s'inscrit fortement dans son territoire et dans la stratégie des collectivités territoriales, permet de souligner l'importance que revêt cet objectif. Aux côtés de l'association organisatrice de ce festival, la ville de Charleville-Mézières et les pouvoirs publics locaux se sont également engagés pour le développement de cette filière artistique qui est devenue au fil du temps un marqueur identitaire fort du territoire. La ville et l'agglomération ont ainsi contribué financièrement à la réalisation des nouveaux locaux de l'École supérieure nationale des arts de la marionnette, livrés en 2017.

Un projet municipal, intitulé « cité des arts de la marionnette » et déjà inscrit au contrat de plan État-région 2015-2020, vise aujourd'hui la rénovation et le réaménagement de locaux afin de « *créer un véritable pôle d'excellence de création, de conservation, de médiation, de formation et de restauration et un vaste parcours autour de la marionnette dans le centre historique de la ville* », ce qui lui permettrait de « *maximiser les retombées économiques et touristiques, et donc l'emploi, pour tout l'argent investi dans la marionnette* ». Entre le label du ministère de la culture (« centre national de la marionnette », 2021) et l'implication des collectivités partenaires, l'association les Petits comédiens de chiffons est, à cet égard, l'exemple même d'une gouvernance réussie entre niveaux local et national.

C - La nécessité d'une formalisation conventionnelle et d'un suivi plus rigoureux des objectifs poursuivis

1 - La multiplicité d'objectifs stratégiques insuffisamment formalisés

En contrepartie des financements publics, certains festivals se voient assigner des objectifs formalisés dans différents documents de cadrage : lettre de mission adressée à son dirigeant lors de sa prise de fonction, arrêtant les orientations prioritaires de son action future ; convention pluriannuelle de financement liant État et collectivités territoriales ayant pour objet de donner à la structure une visibilité en matière de ressources ; contrat de performance assorti d'indicateurs chiffrés permettant le suivi et l'évaluation des actions conduites sur le long terme.

Or, force est de constater que la logique qui devrait présider à la déclinaison et à l'articulation de ces différents documents n'est que rarement respectée : certains ne sont jamais produits, les périodes qu'ils couvrent s'enchevêtrent ou ne correspondent pas aux mandats des dirigeants, les critères retenus par chacun d'eux ne sont pas homogènes, les évaluations *ex post* ne sont pas réalisées, etc.

Bien que les statuts du Festival d'Avignon prévoient que les partenaires publics adressent une lettre de mission au directeur, celui qui a été en fonctions de 2013 à 2022 n'a reçu aucun document de ce type au cours de ses mandats successifs. N'ont donc pas été formalisés les objectifs qui étaient attendus de lui ou dont il entendait faire ses priorités, et qui auraient dû structurer les conventions liant le festival à ses tutelles. Cette carence est d'autant plus dommageable qu'en l'espèce, le directeur est autorisé à mener en parallèle son activité d'artiste, laquelle n'est donc pas cadrée.

Les conventions pluriannuelles de financement mises en œuvre au Festival d'Aix-en-Provence ont reposé sur un diagnostic effectué par l'Inspection générale des affaires culturelles, puis sur les bilans d'activités du festival. À partir de ces constats objectivés et de l'expression, partagée avec celui-ci, des actions qu'il lui incombe de mener en matière de programmation (part dédiée à la création et aux productions), de formation professionnelle des jeunes artistes, d'ancrage territorial et de politique des publics, les collectivités publiques s'engagent à soutenir financièrement le festival en signant avec lui une convention triennale. Il n'en reste pas moins que, du côté des collectivités publiques, l'exécution de leur engagement reste subordonnée aux décisions de leurs assemblées délibérantes qui doivent être renouvelées chaque année en vertu du principe de l'annualité budgétaire.

En outre, s'il est prescriptif, ce cadrage ne comporte aucun indicateur chiffré permettant de mesurer la réalisation des objectifs assignés aux différents volets de l'activité du festival. Comme en témoignent les procès-verbaux de ses réunions, c'est seulement au sein du conseil d'administration que l'ensemble des partenaires se prononcent sur ce sujet, sans pour autant disposer d'indicateurs garantissant l'objectivité de leurs analyses et de leurs conclusions.

De manière générale, les conventions ne servent guère de support au suivi régulier de l'activité d'un festival. Ce constat peut être fait dans le cas des Chorégies d'Orange, pour lesquelles les collectivités territoriales, bien qu'actionnaires, s'impliquent peu dans la mise en œuvre et le suivi des actions conduites par la direction (politique tarifaire, politique des publics, éducation artistique et culturelle, éco-conditionnalité, etc.).

Un constat similaire peut être dressé s'agissant du festival Musica, pour lequel il existe une convention pluriannuelle quintipartite, déclinée annuellement en conventions financières bilatérales. La convention pluriannuelle précise que le projet global de l'association participe des politiques de l'État et des trois collectivités territoriales concernées et répond à un « *intérêt public local, en ce qu'il sensibilise le public le plus large aux expressions musicales contemporaines européennes et est non lucratif* ». Exprimant « *n'attendre aucune contrepartie directe* », l'État et les collectivités participent donc aux coûts directement liés au festival et aux coûts indirects (frais de structure) sans conditionner leur soutien en fixant des objectifs de résultat (nombre de spectateurs, enjeux locaux, nombre de créations, etc.) ou d'impact plus global (touristique, économique, culturel).

Dans le cas des Francofolies, le dispositif conventionnel est constitué par la combinaison de conventions annuelles signées avec chaque collectivité publique, ce qui nuit à la lisibilité de l'ensemble et ne donne guère de visibilité sur la trajectoire à moyen terme des ressources du festival.

Au regard de la multiplicité des finalités stratégiques fixées aux festivals, ces observations conduisent à souligner la nécessité d'assurer la formalisation et l'encadrement de leurs objectifs, ainsi que leur évaluation *ex post*. Sans aller jusqu'à une clause de conditionnalité liant rigoureusement les financements à l'atteinte des cibles retenues, les lettres de mission, conventions pluriannuelles et contrats de performance doivent prévoir de justes contreparties aux soutiens publics.

Y recourir de manière systématique permettrait par ailleurs aux représentants de l'État, comme à ceux des collectivités territoriales, de coordonner leurs priorités et de les intégrer dans la définition du projet stratégique de chaque festival.

La politique de nomination permet d'infléchir l'action d'un festival tout en l'inscrivant dans un objectif de politique publique

Levier cardinal de l'action du ministère de la culture, la politique de nomination permet d'orienter le projet culturel des festivals bénéficiant de financements publics, dès lors qu'au-delà de leur personnalité, le choix des dirigeants est aussi celui de la vision stratégique qu'ils portent. Du fait de l'implication conjointe de l'État et des collectivités territoriales, ces nominations supposent une concertation effective entre les deux pour garantir l'adhésion commune au projet qui sera mis en œuvre par le futur dirigeant.

Au travers des nominations de MM. Olivier Py (2013) et Tiago Rodrigues (2022) au poste de directeur du festival, le cas du Festival d'Avignon est à cet égard emblématique à la fois de la fonction prescriptrice de l'État et de la nécessité d'associer la pluralité des acteurs à ses choix stratégiques.

Définies par les statuts de l'association de gestion du Festival d'Avignon (AGFA), les conditions de nomination doivent suivre une procédure formalisée qui associe les membres du conseil d'administration et les tutelles (agrément du ministre de la culture et du maire d'Avignon) afin d'obtenir un consensus sur le choix arrêté.

Quelle que soit l'importance du rôle qui incombe à l'État s'agissant de la nomination des directeurs de festival, le respect du temps de la concertation et la transparence des procédures demeurent la condition *sine qua non* de l'implication de l'ensemble des collectivités publiques dans le pilotage stratégique d'une activité qui, bien que gérée le plus souvent sous l'égide de structures privées, relève fondamentalement d'une politique partagée.

2 - Un suivi insuffisant des objectifs poursuivis : l'exemple de la démocratisation des publics

Démocratiser la culture en la rendant accessible au plus grand nombre demeure une des priorités communes de l'État et des collectivités territoriales. Les festivals constituent en effet un outil privilégié pour toucher de nouveaux publics, qui ne fréquentent habituellement pas les enceintes culturelles « traditionnelles ».

Au-delà des représentations qui constituent leur activité première, nombre d'entre eux ont ainsi progressivement développé un travail de médiation tout au long de l'année, en faveur des enfants, des familles et des publics les plus éloignés de la culture. La numérisation constitue également tout à la fois un vecteur de démocratisation de leurs productions et de diversification de leurs ressources.

L'enjeu du numérique

Fort d'un fonds audiovisuel historique, le Festival d'Avignon a initié, à travers la création de la société par actions simplifiée « FXP » (à laquelle est partie prenante la Caisse des dépôts et consignations), une démarche de valorisation digitale basée sur le principe d'une offre de vidéos à la demande sur abonnement. Toutefois, le modèle économique n'est pas encore stabilisé et repose sur des hypothèses de consommation qui n'ont pas encore pu être validées, le déploiement de l'offre « test » s'étant faite sur le principe du libre accès aux collections. Néanmoins, les fonds audiovisuels dont disposent les festivals représentent un véritable actif, qui justifierait une approche coordonnée des acteurs, avec la contribution d'opérateurs spécialisés. À ces conditions, une offre numérique enrichie et élargie permettrait d'étendre la gamme des services offerts aux festivaliers et contribuerait à la diversification des ressources propres des festivals partenaires.

Rares sont toutefois les festivals qui ont mis en place un dispositif permettant de suivre l'évolution de leurs publics dans la durée. La plupart se trouvent en conséquence dans l'incapacité de vérifier s'ils contribuent par leurs activités à la démocratisation de l'accès à la culture.

Parmi les huit festivals contrôlés, seul le Festival d'Avignon dispose d'études régulières en la matière, grâce au partenariat noué au début des années 2000 avec l'Université d'Avignon et des pays du Vaucluse, dont le laboratoire « culture et communication » du centre Robert Elias mène chaque année une enquête sur la fréquentation du Festival.

Ces enquêtes montrent que, si le public est très fidèle au festival, son profil sociologique est resté très stable sur la période contrôlée par la Cour (2013-2021). Les festivaliers appartiennent à des catégories sociales élevées et fortement diplômées (73 % sont au-dessus de bac +3 et 38 % au-dessus de bac +4). Les ouvriers représentent 2,4 % des festivaliers et les employés 7 %.

On observe également sur la période sous revue que l'âge moyen des festivaliers est resté stable (48 ans), que la part des moins de 35 ans a diminué de moitié entre 2014 et 2021 (passant de 32 % à 16 %), alors que la part des plus de 65 ans a augmenté (elle est passée de 22 % en 2016 à 29,5 % en 2021).

Ces évolutions sont d'autant plus préoccupantes que le festival a mené une politique volontaire pour rajeunir et diversifier son public, notamment en proposant des tarifs privilégiés aux moins de 25 ans. Néanmoins, au niveau qui est le sien durant le Festival, le coût de l'hébergement semble constituer un obstacle majeur au renouvellement sociologique et générationnel du public du Festival d'Avignon.

Effectué sur un festival emblématique de la volonté de démocratisation culturelle, ce constat vient confirmer celui de l'enquête *Festivals, territoire et société*²⁶⁴ qui considère que « depuis l'enquête de 2008, aucune diversification sociale des publics n'est à l'œuvre » et conclut à une « panne » de la démocratisation culturelle.

Il apparaît donc primordial que les organisateurs des festivals et leurs tutelles conduisent ce type d'enquête afin de mesurer les incidences de leurs actions socio-culturelles sur leurs publics cibles.

²⁶⁴ *Festivals, territoire et société*, op. cit., p. 148-150.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La pandémie de la covid 19 a révélé et amplifié une certaine fragilité structurelle des festivals, d'autant plus préoccupante que leur nombre s'est considérablement accru au cours des quarante dernières années.

Cette « inflation » s'explique en grande partie par l'importance que revêt ce type de manifestation en matière d'attractivité pour les collectivités territoriales. Appréhendée de manière encore trop approximative par le ministère de la culture, l'implication financière de ces dernières est, de ce fait, sans commune mesure avec celle de l'État. Les collectivités territoriales apportent d'importants concours publics sous la forme soit de subventions, soit de contributions en nature (s'agissant, en particulier, de la mise à disposition de locaux et de lieux de représentation). Ces dernières conditionnent parfois l'existence même des festivals qui en bénéficient. Pour autant, les impacts et retombées économiques des festivals organisés sur leur territoire demeurent encore insuffisamment mesurés pour en apprécier l'importance.

Si le contexte pandémique a conduit l'État à mieux connaître la réalité des festivals et à mettre en place un fonds d'urgence, il a également entraîné le ministère de la culture à accompagner davantage les festivals au moyen d'un effort budgétaire, qui, bien que significatif comparé à la situation antérieure à la pandémie, n'en reste pas moins limité et dont la répartition ne peut que demeurer sélective eu égard au nombre de structures concernées et au rôle de premier plan que jouent les collectivités territoriales s'agissant d'une activité qui les intéresse prioritairement.

La nécessité de maximiser l'effet de levier produit par ces ressources de l'État, fortement sollicitées, invite à repenser la question des exigences dont, en contrepartie, est assortie leur allocation. Dans la mesure où les objectifs de création artistique et de démocratisation culturelle fondent sa politique, le ministère de la culture doit s'employer à focaliser ses aides sur les festivals contribuant fortement à ces objectifs ou qui s'engagent à développer des initiatives allant dans ce sens. Dans les festivals qu'il soutient aux côtés des collectivités territoriales, il lui incombe en outre de faire prévaloir des principes de bonne gouvernance, de veiller à la formalisation de leurs projets culturels et de se montrer exigeant quant à la mesure des résultats de leur action.

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

- 1. poursuivre la connaissance des moyens, financiers et en nature, du fait festivalier afin d'appréhender le réel effort des collectivités territoriales et leurs retombées économiques (ministère de la culture) ;*
 - 2. mieux formaliser les objectifs attendus de chaque festival bénéficiant de concours publics, en particulier à travers les outils de pilotage et de contractualisation pluriannuelle (ministère de la culture et collectivités territoriales) ;*
 - 3. mesurer les effets des mesures prises par les festivals en matière de démocratisation des publics (ministère de la culture et collectivités territoriales) ;*
 - 4. conditionner davantage les aides de l'État à des exigences de création, de démocratisation culturelle et de diffusion numérique (ministère de la culture).*
-

Réponses

Réponse de la ministre de la culture	419
Réponse du président-directeur général de la société publique locale Les Chorégies d'Orange	422
Réponse du président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur	423

Destinataires n'ayant pas d'observation

Madame la présidente du festival d'Avignon
Monsieur le directeur de l'association Furies
Monsieur le président de l'association Les petits comédiens de chiffons
Monsieur le président de l'association Passages
Monsieur le président du festival d'Aix-en-Provence
Madame la maire d'Avignon

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le président de l'association Musica
Monsieur le président des Francofolies
Monsieur le maire d'Orange

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE

Vous avez bien voulu me transmettre le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des Comptes intitulé « Festivals et territoires : les défis d'une politique partagée ».

Je vous remercie pour la qualité de cette analyse qui permet de compléter la connaissance du fait festivalier et éclairer l'intervention publique au bénéfice de ces manifestations, à l'heure de la mise en place d'un nouveau cadre de soutien par le ministère de la Culture.

Vous trouverez ci-après les éléments de réponses que je souhaite apporter à cette insertion. (...)

L'État attache une grande importance aux festivals qui sont des acteurs majeurs de la vie culturelle dans les territoires. Facteurs d'attractivité et de développement, ils génèrent également une économie qui irrigue bien au-delà du seul champ culturel.

Votre conclusion souligne l'importance que les festivals remplissent des objectifs de soutien à la création artistique et de démocratisation culturelle, formalisent leurs projets culturels et puissent rendre compte des résultats de leur action. C'est tout le sens du nouveau cadre d'intervention mis en place parallèlement aux mesures de soutien financier exceptionnel mises en place à travers un « fonds festival » pour faire face à la crise sanitaire. Au terme des États généraux des festivals en 2020 et 2021, ce cadre vient, pour la première fois, définir les objectifs de soutien de l'État aux festivals et les modalités d'intervention et d'évaluation afférentes. Il s'appuie sur un ensemble de Principes d'engagements et une Charte pour le développement durable.

Dans le respect du principe de compétence partagée avec les collectivités territoriales, ces nouvelles modalités ont vocation pour l'État à mieux accompagner les festivals en les soutenant de manière ponctuelle dans leurs phases d'évolution et de croissance, dans différents champs d'innovation et d'excellence, tout en poursuivant une politique de soutien aux festivals d'envergure nationale et internationale. Ce nouveau cadre, qui conforte l'accompagnement de l'État aux festivals historiquement soutenus au regard de la qualité de leurs actions, a pour vocation de créer aussi les conditions d'un accompagnement plus large au bénéfice de festivals qui n'étaient pas soutenus jusqu'alors et qui répondent pleinement aux enjeux de la politique publique.

Dans le cadre des « Principes d'engagement de l'État en faveur des festivals », une attention particulière a été apportée aux conditions d'éligibilité nécessaires pour prétendre à un soutien du ministère et aux

actions pouvant être aidées. Ce texte détermine les actions pour lesquelles un festival peut être aidé en matière artistique, en termes de coopération et de structuration des filières professionnelles, d'inscription territoriale ou encore d'accessibilité et d'ouverture aux publics. Il précise les modalités d'intervention, qui reposent sur trois types d'aides : aide au projet, aides pluriannuelles pour les festivals structurants et aides transversales, positionnées en 2022 sur le soutien à la transition en matière de développement durable, l'égalité femmes hommes et la lutte contre les violences et le harcèlement sexistes et sexuels. La charte de développement durable pour les festivals complète le nouveau cadre de soutien mis en place par le ministère de la Culture pour encourager et intensifier leurs efforts et le partage de bonnes pratiques visant à réduire leur impact environnemental.

Les recommandations formulées par la Cour appellent les commentaires suivants :

La Cour recommande de poursuivre la connaissance des moyens financiers et en nature du fait festivalier afin d'appréhender le réel effort des collectivités territoriales et leurs retombées économiques. Il convient avant tout de préciser que les collectivités territoriales sont des soutiens historiques et majeurs des festivals et c'est bien en concertation avec elles que s'inscrit l'action de l'État. Des échanges réguliers ont lieu au sein des conseils des territoires pour la culture (CTC), qui regroupent associations d'élus et services de l'État et se réunissent à échelle régionale et nationale. En janvier 2023, j'ai réuni un CTC national à Nantes, en marge de la biennale internationale du spectacle, et le sujet des festivals a été à l'ordre du jour.

À l'occasion des États généraux des festivals, un travail autour de l'observation avait été lancé et a donné lieu à la réalisation de plusieurs études, comme la cartographie des festivals et l'étude Sofest ! en plusieurs volets (bénévoles, focus sur les festivals annulés pendant la crise sanitaire et conséquences en termes de pertes économique et sociale, indicateurs d'activités, publics, coopérations et partenariats). Il est prévu de poursuivre ce programme d'études et de connaissance des festivals.

La Cour invite le ministère à mieux formaliser les objectifs attendus de chaque festival bénéficiant de concours publics, en particulier à travers les outils de pilotage et de contractualisation pluriannuelle. La redéfinition des modalités d'intervention en faveur des festivals permet de clarifier et de rendre cohérent le soutien du ministère de la Culture à ces manifestations quelle que soit leur discipline. Les critères permettent de mieux formaliser les objectifs attendus de la part des festivals. Une convention d'objectifs type spécifique aux festivals du secteur de la création, qui prévoit une liste d'indicateurs de suivi concrets et

mesurables, a été élaborée en lien avec les DRAC pour une mise en œuvre à compter de 2023. Les moyens complémentaires attribués aux DRAC pour une durée de trois ans (2022-2024), qui n'ont pas vocation à être reconduits à l'identique et de manière pérenne, seront rediscutés à l'issue de cette période pour s'ajuster aux besoins et aux réalités des territoires, sur la base d'une évaluation menée par chaque DRAC et d'un dispositif d'évaluation national. Le ministère de la culture veillera également à mieux articuler les interventions de ses services centraux (DGCA), déconcentrés (DRAC) et de son opérateur le CNM.

La préconisation visant à mesurer les effets des actions menées par les festivals en matière de démocratisation des publics pourrait être incluse dans le programme d'études relatif aux festivals. Compte-tenu de l'importance du nombre et de la diversité des festivals, un travail préalable de définition du périmètre, des objectifs poursuivis et de la méthodologie sera nécessaire, afin de produire des résultats pertinents. Dans l'immédiat, les Principes d'engagements de l'État en faveur des festivals permettent un soutien au développement des actions en matière d'accessibilité et d'ouvertures aux publics. La connaissance des mesures prises par les festivals progresse grâce aux données remontées par les formulaires de demande de subvention, dans lesquels les festivals doivent les présenter.

La Cour préconise de conditionner davantage les aides de l'État à des exigences de création, de démocratisation culturelle et de diffusion numérique. Ces exigences ont été placées au centre de la redéfinition du cadre de soutien aux festivals. Ainsi, en matière de création, le soutien de l'État vise des festivals qui font découvrir la diversité artistique, promeuvent la scène française, s'inscrivent dans une logique de développement des parcours d'artistes, ou encore, donnent des moyens à la création et à la production des œuvres. En matière de démocratisation culturelle, il vise des festivals qui développent des actions spécifiques en direction des populations, utilisent des outils de médiation, permettent une ouverture à un large public par une politique tarifaire adaptée, portent une attention à l'accessibilité des lieux et des propositions artistiques, ou enrichissent l'offre du Pass culture.

Le Pass Culture constitue dans ce cadre, un outil précieux d'ouverture des festivals aux publics les plus jeunes. Un plan d'actions a été initié en 2022 afin d'inciter les festivals à s'inscrire sur le Pass. Avec plus de 350 festivals inscrits et plus de 200 000 places vendues en 2022, il contribue ainsi à encourager la fréquentation des jeunes. S'il s'agit aujourd'hui majoritairement de festivals de musiques actuelles, un des enjeux en 2023 sera de parvenir à une plus grande diversité dans le choix

des jeunes en encourageant plus d'inscription de festivals d'autres disciplines par une valorisation adaptée.

Concernant le sujet de la diffusion numérique, les textes prévoient la possibilité de soutenir des festivals proposant des actions de transition numérique en matière de contenus artistiques et culturels, d'expérience, d'accès et de connaissance des publics. Pour autant, il est important de rappeler que ces propositions revêtent un caractère complémentaire de l'activité principale d'un festival qui repose d'abord sur l'expérience collective de rencontre entre les publics et les artistes au même moment et dans un même espace.

Enfin, je souhaite préciser que les 593 festivals soutenus en 2021, mentionnés dans votre rapport, ne concernent que ceux aidés par la direction générale de la création artistique, les DRAC sur le programme 131 « Création » et le centre national de la musique. D'autres festivals ont été soutenus par l'État par l'intermédiaire d'autres directions ou établissements publics du ministère (notamment par le centre national du cinéma et de l'image animé et le centre national du livre).

Si la Cour regrette l'absence de lettre de mission au directeur du Festival d'Avignon, il est à noter que seuls les dirigeants d'établissements publics nationaux, financés uniquement par l'État, reçoivent une lettre de mission de la part du ministère de la Culture. Pour toutes les autres structures, y compris labellisées, les objectifs des dirigeants sont fixés dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO), qui ont l'avantage d'être multi-partenariales.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE LES CHORÉGIES D'ORANGE

J'ai pris connaissance avec grand intérêt du chapitre intitulé Festivals et territoire : les défis d'une politique partagée en matière de spectacle vivant.

Toutefois, certaines remarques que nous avons précédemment formulées par courrier n'ont pas été prises en compte, mais semblent cependant utiles pour appréhender plus justement les informations concernant le Festival des Chorégies d'Orange.

Ainsi, il convient de rappeler que la substitution du statut de SPL au statut associatif a été proposée par le Préfet de Vaucluse pour répondre à une situation d'urgence, lors d'une réunion qui s'est tenue en mars 2018, où le ministère de la culture était représenté par la DRAC PACA. Cette

proposition a fait l'objet d'une approbation unanime lors d'un CA de l'Association, en mars 2018, ou siégeait l'État, en toute connaissance du statut particulier de la SPL ne permettant qu'aux seules Collectivités territoriales d'en être actionnaires.

Par ailleurs, même si nous avons bien compris que l'affirmation relevant que les collectivités territoriales s'impliquent peu dans la mise en œuvre et le suivi des actions conduites par la direction s'appuyait sur un constat de 2019, la rédaction laisse cependant à penser qu'il en est encore de même aujourd'hui. Or, depuis 2020, le CA, composé de ces collectivités actionnaires, est totalement partie prenante et impliqué dans toutes les actions et propositions qui lui sont soumises par la direction et qu'il ratifie ou pas, par un vote après examen rigoureux.

Enfin, afin de rétablir l'exactitude des chiffres, le budget de l'exercice 2019 était de 5,8 M€ ; les recettes billetterie de 3,3 M€ ; les ressources mécénat de 0,3 M€ et la part des ressources propres de 71 %.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

Par courrier en date du 8 décembre 2022, vous avez bien voulu nous transmettre le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 intitulé Festivals et territoires : les défis d'une politique partagée en matière de spectacle vivant.

Ce document est conforme à nos échanges ; la région Provence-Alpes-Côte d'Azur n'a aucune remarque particulière à formuler au regard de ces observations.

Concernant les éléments relatifs aux Chorégies, nous n'avons pas d'autres éléments à apporter que ceux qui figuraient dans le premier courrier de réponse que nous vous remettons en pièce jointe.

En date du 6 octobre 2022, j'ai bien reçu le relevé d'observations relatif à l'enquête sur la politique des festivals.

Ce document est conforme à nos échanges en ce sens qu'il souligne à juste titre la fragilité du modèle économique de cette institution du fait de son étroite dépendance aux ressources propres. Comme vous l'avez souligné, c'est cette situation qui a conduit ce Festival - le plus ancien festival d'art lyrique en France - à une situation de quasi-faillite et a rendu impérative l'intervention de la région dans des délais contraints.

Si le contexte et la réactivité inhérente à la crise qu'il s'agissait d'éviter ont conduit au choix d'une gouvernance sous la forme d'une Société publique locale (SPL), il est nécessaire de préciser que cette décision a été prise en parfait accord avec les services de l'État et que ses représentants ont été parties prenantes à l'ensemble des étapes qui ont suivi. La DRAC a ainsi été associée à l'ensemble des instances ainsi qu'aux échanges portant sur la stratégie à établir pour garantir la pérennisation de cette institution, l'exemple le plus récent à ce titre est sa participation au groupe de travail visant à transformer les Chorégies en EPCC.

Enfin, s'agissant de l'implication des collectivités, il semble important de préciser que les conventions triennales et les avenants annuels sont autant d'occasions de s'assurer de leur participation à la structuration de l'activité du Festival.

L'enquête a souligné à juste titre qu'il n'a pas été possible de construire une nouvelle stratégie immédiatement après l'implication renforcée de la région. C'est un constat partagé par le conseil régional, le contexte de la crise sanitaire n'ayant pu permettre de déployer une proposition artistique pluriannuelle qui soit viable économiquement. C'est sur cette priorité, en lien avec l'ensemble des financeurs publics — services de l'État compris — que la région Provence-Alpes-Côte d'Azur oriente désormais son action.

5

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

PRÉSENTATION

Les déchets ménagers et assimilés (DMA) sont, pour l'essentiel, les déchets municipaux produits quotidiennement par les foyers (80 %) et les petits commerces et services (20 %). Ils sont principalement collectés en porte à porte. Les DMA représentent 12 % du volume de l'ensemble des déchets produits en France (582 kg par habitant et par an dont la moitié non triée, soit 249 kilos d'ordures ménagères résiduelles – OMR) mais 61,5 % des dépenses publiques de collecte et de traitement (10,9 Md€).

Le cadre législatif et réglementaire français de gestion des DMA a été profondément révisé depuis 10 ans en vue d'instaurer une économie dite « circulaire », qui considère les déchets comme des ressources réutilisables et hiérarchise leurs modes de traitement dans l'ordre préférentiel suivant : prévention, réemploi, recyclage, valorisation énergétique, incinération sans valorisation énergétique et enfin, stockage en décharge.

Cette orientation est d'autant plus nécessaire que 80 % des ordures ménagères résiduelles pourraient faire l'objet d'une valorisation adaptée à leur nature si elles étaient triées par les usagers et orientées vers des filières de traitement spécifiques. Tel est le cas en particulier pour les déchets organiques et ceux relevant d'une filière à responsabilité élargie des producteurs (REP), comme les emballages en plastique.

Si cette politique de prévention et de gestion des déchets ménagers repose sur une organisation territoriale cohérente, articulant les interventions des établissements de coopération intercommunale (EPCI), des syndicats de traitement et, plus récemment, des régions, sa mise en œuvre reste insuffisante²⁶⁵. Ainsi la France ne pourra rejoindre les pays européens les plus avancés dans la maîtrise des déchets ménagers et atteindre les objectifs nationaux qu'elle s'est fixés qu'au prix d'une déclinaison et d'un suivi plus rigoureux de ces derniers et d'un investissement accru des régions dans la planification et le financement de la modernisation des installations de traitement.

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

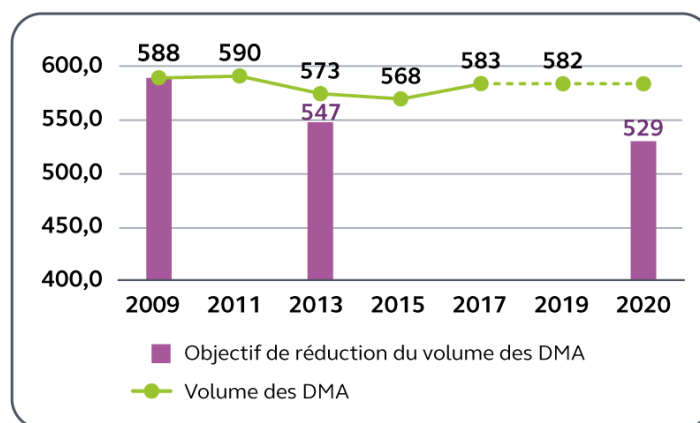
A - Un service public intercommunal des déchets transformé par l'économie circulaire

La France, jusqu'à présent, n'est pas parvenue à réduire le volume d'ordures ménagères qu'elle produit. Les chiffres restent stables sur la dernière décennie à 582 kg par habitant en 2019²⁶⁶ soit une baisse de seulement 0,9 % par rapport à 2010 alors que l'objectif était de - 10 %. L'objectif supplémentaire de réduction pour 2030 (- 15 % par rapport à 2010) sera donc difficile à atteindre au regard de la tendance actuelle.

²⁶⁵ Cour des comptes, *Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers : une ambition à concrétiser*, rapport public thématique, septembre 2022.

²⁶⁶ Source SINOE® déchets, base de données sur la gestion des déchets ménagers et assimilés, juin 2021. Les dernières données disponibles à la date de rédaction du présent chapitre concernent l'année 2019 pour les chiffres nationaux et l'année 2018 avec des données provisoires pour les chiffres Eurostat.

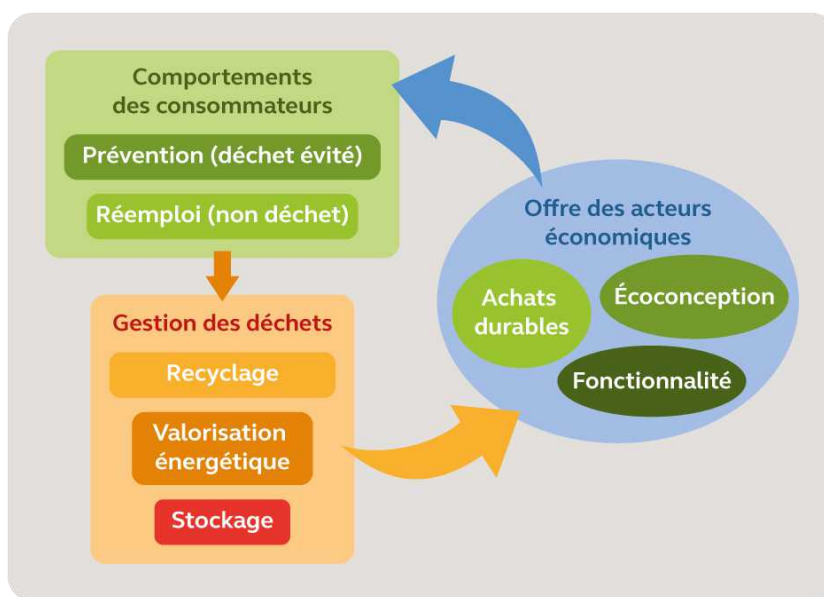
**Graphique n° 1 : production de déchets ménagers par habitant
en France depuis 2009**



Source : Cour des comptes, d'après des données du SINOE. Production : en trait plein, les tonnages constatés et en pointillés, les projections. Objectifs : à partir des chiffres 2009 et des pourcentages de réduction prévus dans la loi

Cette difficulté à réduire les volumes de déchets produits doit conduire à mettre en place une organisation de la gestion des déchets tournée vers leur prévention et leur valorisation, et non plus leur simple élimination. Cette organisation repose sur le double principe de la hiérarchie des modes de traitement et de l'économie circulaire.

Schéma n° 1 : hiérarchie des modes de traitement et économie circulaire



Source : Cour des comptes

Une partie du cycle de vie d'un produit qui aboutit au déchet échappe à l'action du citoyen. En amont, la production des objets est une responsabilité des entreprises, désormais appelées par la loi à utiliser moins de matières premières non recyclables dans le cadre de l'éco-conception des produits. En aval, leur prise en charge sous forme de déchets relève de la responsabilité des collectivités territoriales et établissements publics locaux qui doivent les collecter, recycler, incinérer ou enfouir. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) disposent de manière obligatoire de l'ensemble de ces compétences. En pratique, cependant, ils en confient une partie, correspondant généralement au traitement des déchets, voire la totalité, à des syndicats intervenant sur une plus vaste échelle géographique. La marge d'action du citoyen s'insère entre ces deux étapes « amont » et « aval ».

Les habitudes de consommation et le geste de tri, qui conditionnent le recyclage et la valorisation des déchets, constituent le maillon essentiel de la réussite de cette action citoyenne.

Les lois récentes, prenant en compte ces priorités, ont mis l'accent, en ce qui concerne la prévention, sur l'orientation du consommateur vers les achats les moins producteurs de déchets et le réemploi et, pour la gestion des déchets, sur le développement du tri des biodéchets et des plastiques.

1 - Développer la prévention pour éviter la production de déchets

a) L'orientation du consommateur vers l'achat écoresponsable

Le meilleur déchet étant celui qu'on ne produit pas, le consommateur est invité à privilégier dans ses achats des biens plus durables, qui produisent des déchets moins volumineux et plus facilement recyclables. Il ne peut agir en ce sens que si l'industrie met sur le marché des produits bénéficiant à la fois d'un effort d'écoconception et de logos fiables et compréhensibles. Ces conditions ne sont pas encore remplies aujourd'hui. Un quart des 1,2 million de tonnes d'emballages en plastique mis sur le marché en 2020 n'est pas recyclable. Ces emballages pourraient être supprimés ou donner lieu à substitution, notamment dans le cas des contenants à usage unique (qui représentent 50 % des plastiques utilisés pour la consommation) ou sans fonction technique (comme celle de protéger les produits alimentaires). Les efforts récents de simplification des pictogrammes visibles sur les emballages facilitent les gestes de tri. La confusion persistante des labels verts²⁶⁷ continue en revanche de perturber le geste d'achat²⁶⁸.

Pour encourager l'achat écoresponsable, l'État peut, dans le cadre du marché unique européen, interdire certains produits, imposer un taux minimal d'incorporation de matières recyclées et simplifier, harmoniser et contrôler les logos et labels. Il peut aussi pénaliser l'achat des biens produisant le plus de déchets, par l'intermédiaire des cahiers des charges imposés aux éco-organismes. L'écocontribution versée par les entreprises à ces éco-organismes diminue en effet leurs marges ou augmente le prix de vente au consommateur.

²⁶⁷ Les labels verts désignent les produits qui respectent certaines normes environnementales, sanitaires et sociales incluant la gestion des déchets. Ex : label NF environnement, Écolabel européen, label pour forêt durable, indice de réparabilité, *global recycled standard*, *organic content standard*, *bluesign*.

²⁶⁸ Cour des comptes, *Le soutien à l'agriculture biologique*, rapport public thématique, juin 2022.

b) Le réemploi et la réutilisation

Une des méthodes les plus efficaces pour diminuer la quantité de déchets est de favoriser les actions dites en « R » (réparation, réemploi, ressourcerie et réutilisation). Elles contribuent en effet directement au prolongement de la durée de vie des produits et favorisent la transition vers une économie circulaire.

Les collectivités territoriales doivent, depuis 2020, dans toutes leurs déchetteries, disposer d'une zone de dépôt destinée aux produits réemployables. Elles ont l'obligation de permettre par contrat aux acteurs de l'économie sociale et solidaire d'y récupérer et traiter les objets en bon état et réparables.

En 2030, 5 % du tonnage de déchets ménagers, notamment des textiles et des équipements électriques et électroniques et d'ameublement, devraient ainsi être orientés vers une seconde vie²⁶⁹. Au regard de certains exemples étrangers, les marges de progrès restent en France considérables.

Des exemples étrangers de réseaux de réemploi

La Belgique (Flandre) et l'Autriche, considérées comme pionnières dans ce domaine, ont mis en place des réseaux denses de réemploi/seconde main.

En Flandre, ces réseaux sont présents au travers de centres municipaux (ou communs à plusieurs municipalités voisines) avec des objectifs de volume par habitant. Les biens sont déposés par les habitants dans ces centres ou collectés dans les déchèteries (une benne pour les biens hors d'usage et une benne pour les biens réparables/réutilisables) afin d'être revendus.

En Autriche, le réseau « repanet » regroupe 35 organisations, principalement des entreprises de l'économie sociale actives. Il emploie 1 800 personnes dans 140 lieux (principalement pour le textile et les équipements électroniques).

2 - Améliorer le tri : les gestes de l'écocitoyen

Le développement de la qualité du tri constitue l'autre enjeu essentiel pour améliorer la gestion des déchets.

²⁶⁹ Article L. 541-1 I. 3° du code de l'environnement.

a) Le tri sélectif des bio déchets : un enjeu majeur

La séparation des biodéchets du flux des déchets résiduels et leur exploitation par le compostage, l'épandage ou la méthanisation ont un impact déterminant sur le poids des ordures ménagères résiduelles (OMR).

Le tiers des OMR est encore en effet composé de biodéchets (75 kg par habitant et par an). Or, le retour au sol de ces matières organiques, composées majoritairement d'eau, pour enrichir les sols agricoles ou leur méthanisation pour produire de l'énergie seraient beaucoup plus utiles que leur traitement par incinération.

Le code de l'environnement fixe l'objectif de la généralisation du tri à la source des biodéchets au 31 décembre 2023. À cette date, chaque citoyen devra disposer d'une solution lui permettant de ne pas jeter ses biodéchets avec les ordures ménagères résiduelles. Deux solutions sont envisageables : soit la collecte séparée en porte à porte ou en point d'apport volontaire, soit la gestion de proximité à l'aide de composteurs individuels ou partagés en pied d'immeuble, à l'échelle d'un quartier ou d'un village.

Photo n° 1 : les trois modalités du tri à la source des bio déchets

Modalités de tri à la source		
 Compostage <i>in situ</i> Distribution de composteurs à installer dans son jardin ou dans la cour de l'immeuble. Ne convient pas à tous ni à tous les biodéchets.	 Collecte en porte à porte Un bac en plus dans le local poubelle. Problème de place et de lavage de bac.	 Point d'apport volontaire Borne installée sur l'espace public.

Source : présentation de la société Les Alchimistes à destination des juridictions financières, octobre 2020

Le compostage de proximité apparaît comme un axe de progrès, y compris en milieu urbain, puisqu'il permet l'accès à un équipement pour l'ensemble des usagers, professionnels et particuliers.

Des expériences de compostage partagé existent d'ores et déjà, y compris dans des résidences collectives, parfois de taille importante, où elles contribuent en outre au renforcement du lien social.

Une expérience de distribution de composteurs individuels rapidement amortie²⁷⁰

Depuis 2019, la communauté de communes de l'Île d'Oléron (CCIO) a distribué 15 000 composteurs individuels gratuits et 50 à 60 composteurs partagés pour les particuliers ne disposant pas d'assez d'espace. Les économies sur la collecte et le traitement représentent l'équivalent de l'investissement en composteurs (120 000 €).

Le coût de ce schéma de développement du tri est estimé à 10,5 M€ sur six ans mais la réduction du coût de traitement est évaluée à 14 M€. Une première évaluation produite en février 2021 met en évidence la valorisation potentielle de plus de 10 % de biodéchets représentant près de 5 000 tonnes.

b) Le tri des plastiques pour améliorer leur valorisation

Le plastique est aujourd'hui au cœur de plusieurs enjeux environnementaux du fait des ressources consommées pour sa production et de la quantité de déchets qu'entraîne sa courte durée d'utilisation, comparée à sa longue durée d'élimination dans le milieu naturel. Ses conséquences néfastes sont désormais bien connues sur l'empreinte carbone, la santé et la biodiversité.

Le rattrapage du retard pris par la France dans le taux de recyclage des plastiques, qui reste très inférieur aux moyennes européennes²⁷¹, est largement conditionné par la qualité de la collecte séparée de ces matières. Le développement de l'extension des consignes de tri (ECT) du plastique, prévu par la loi, répond à cet objectif.

²⁷⁰ CRC Nouvelle-Aquitaine, *Communauté de communes de l'Île d'Oléron – Saint-Pierre d'Oléron*, rapport d'observations définitives, décembre 2021.

²⁷¹ Le taux de recyclage des plastiques (permis par la collecte séparée) était, en 2018, de 24 %, alors que la moyenne européenne atteignait 32 % (source : *Données de Plastics Europe*).

L'ECT consiste à demander à l'utilisateur de déposer la totalité des emballages plastiques (pots, barquettes, films, tubes, etc.), et non plus seulement certains d'entre eux (bouteilles et flacons), dans le bac jaune et les collecteurs de tri. Cette évolution vise à faciliter le geste de tri, à améliorer le respect des consignes et à augmenter les quantités d'emballages collectés. Le code de l'environnement prévoit son extension à tous les habitants avant 2022. Cependant, selon l'éco-organisme Citeo, la proportion de la population concernée n'était que de 70 % au 30 juin 2022.

Cette amélioration indispensable de la qualité du tri doit s'accompagner d'une responsabilisation accrue des entreprises qui mettent sur le marché des emballages en plastique. L'objectif chiffré de recyclage des emballages assigné par l'État en 2020 aux éco-organismes dans leurs cahiers des charges (75 %) n'a été atteint ni en 2020 (65 %) ni en 2021 (72 %).

B - Les intercommunalités en première ligne pour le financement et les innovations

1 - L'exercice et le financement du service public de gestion des déchets

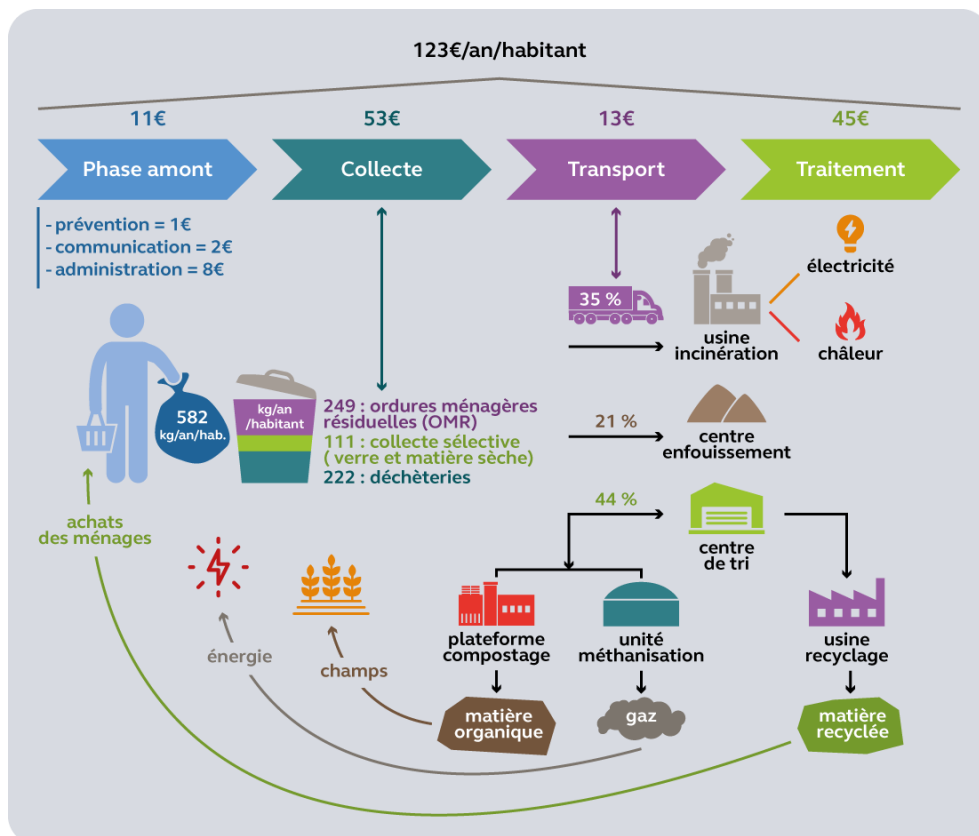
Comme d'autres politiques décentralisées, celle relative aux déchets doit trouver un équilibre entre une gestion au plus près des attentes des citoyens pour répondre aux besoins spécifiques des territoires et un cadre centralisé pour en garantir la cohérence.

Cet équilibre repose en France sur une mission de programmation relevant de l'État et, plus récemment, des régions et une mission opérationnelle confiée aux intercommunalités (établissements publics de coopération intercommunale).

L'État participe à la négociation des directives européennes avant leur transposition ; il assure la programmation nationale et le contrôle des installations classées. Les régions interviennent comme échelon de planification intermédiaire.

La mission opérationnelle de collecte et de traitement des DMA – le service public de gestion des déchets (SPGD) – est assumée principalement par les intercommunalités. Elles assurent directement la collecte soit en régie, soit par recours à un prestataire. Elles confient le traitement à des syndicats préexistants, souvent de niveau départemental voire interdépartemental (exemples : Sictoba – Basse Ardèche et Gard, Sytrad – Drôme et Ardèche).

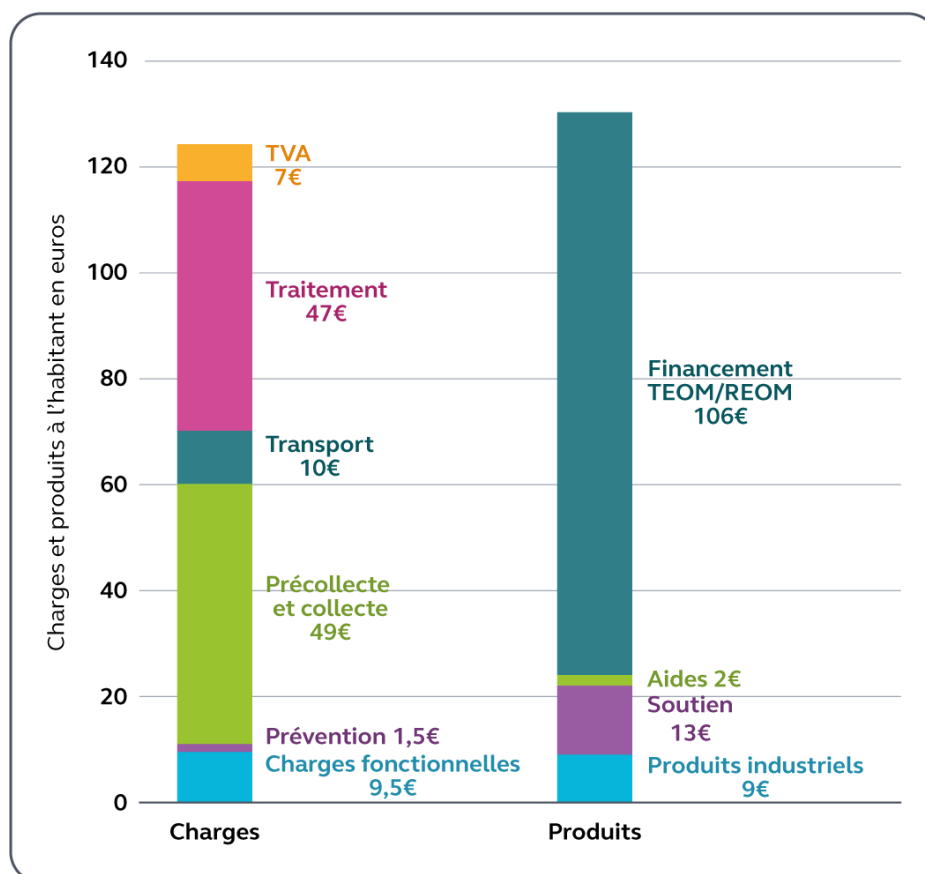
Schéma n° 2 : les dépenses du service public des déchets



Source : Cour des comptes

Cette politique est financée principalement par la fiscalité (Teom) ou la tarification locale (REOM), à hauteur de 83 %.

**Graphique n° 2 : répartition et financement des coûts de gestion
des déchets : charges et produits en euros par habitant**



Source : Cour des comptes, d'après Ademe, référentiel des coûts du SPGD, édition 2021 (chiffres 2018)
Note : le taux moyen de couverture des charges par les produits est de 105 %. L'excédent des produits sur les charges correspond principalement à la constitution de provisions pour de futurs investissements.

Les modalités de financement du service public par l'utilisateur

Deux possibilités de financement existent pour les EPCI (ou les syndicats) :

- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom), basée sur la valeur locative foncière, payée par le propriétaire du logement (qui peut la faire régler par le locataire usager du logement) ;

- la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), dite « classique » qui n'est liée qu'indirectement au service rendu (elle est calculée selon le nombre de personnes habitant le logement par exemple) et est payée par l'occupant du bien.

Lorsque ces deux modalités comprennent des parts liées directement aux quantités de déchets produits (volume ou nombre de bacs ou de sacs remis), elles deviennent alors des tarifications, au moins pour partie, incitatives (TeomI ou REOMI).

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, modalité de financement largement dominante, n'a pas de lien avec les quantités de déchets produits par les usagers et ne présente donc pas de caractère incitatif sur l'évolution de leur volume.

L'efficacité de la tarification incitative a pourtant été confirmée par plusieurs études récentes²⁷². En moyenne, la mise en place de la tarification incitative permet de réduire de 41 % la quantité d'OMR et de 8 % celle des DMA. En comparaison avec la moyenne nationale (249 kg par habitant en 2021), 97 % des intercommunalités qui produisent moins de 150 kg d'OMR et 100 % de celles qui produisent moins de 100 kg d'OMR par habitant avaient recours en 2021 à une tarification incitative. La tarification incitative pousse également à l'optimisation des coûts de collecte et de traitement, comme l'ont observé les juridictions financières dans plusieurs territoires (communauté d'agglomération des Mauges et communauté urbaine de Besançon).

2 - Un accompagnement passant principalement par la communication et des actions innovantes

Si la limitation des déchets produits relève au premier chef des entreprises, qui sont en mesure de réduire à la source la quantité de matières mises sur le marché, le rôle des collectivités territoriales et des EPCI est essentiel dans l'accompagnement du citoyen.

Les actions engagées portent très majoritairement sur la communication. Toutefois, dans certains territoires pionniers, encore minoritaires, leurs effets peuvent être déterminants sur la prévention en accompagnant la consommation responsable, l'autogestion des déchets et le geste de tri des citoyens.

²⁷² Étude du commissariat général au développement durable de mars 2016 et étude de l'Ademe sur l'implantation de la tarification incitative - TI (bilan à mi-parcours TI AMO), 4 novembre 2021.

a) La communication, axe principal de l'accompagnement de l'utilisateur

La communication est un élément indispensable de la prévention et de la gestion des déchets, dont les intercommunalités se sont progressivement emparées.

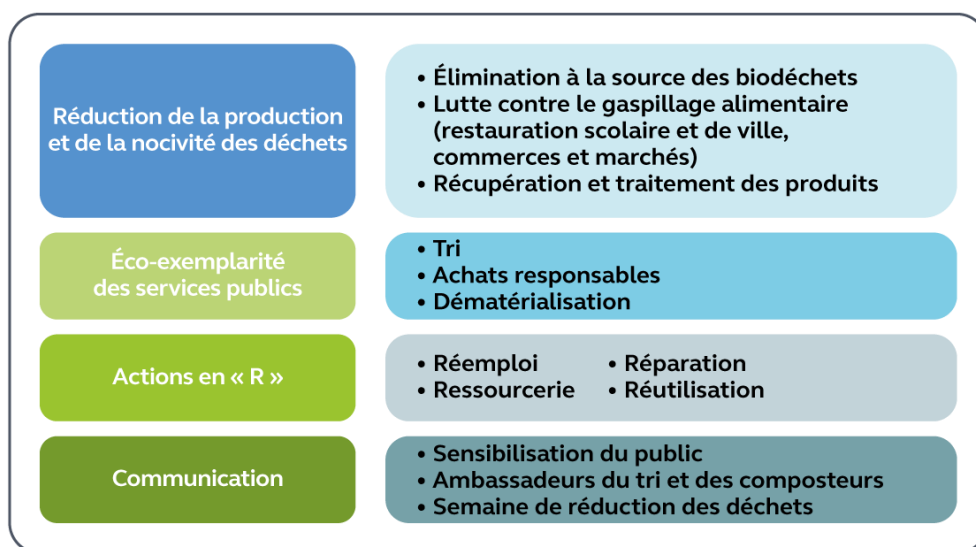
Les plans locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA), élaborés par les intercommunalités, sont leur plan d'actions pour réduire les déchets. Ils comprennent un volet consacré à la communication.

Les actions de communication de ces plans sont centrées sur la sensibilisation du public à travers la distribution de guides du tri et du compostage, le recrutement d'ambassadeurs de tri et de référents compostage chargés de faire du porte à porte. Elles passent aussi par l'organisation de manifestations grand public, l'édition de lettres d'information, des animations scolaires, la fourniture d'autocollants « stop pub » et des actions en faveur de la propreté des espaces publics.

Toutefois, ces actions générales demeurent encore insuffisantes pour contribuer à former des « écocitoyens ».

Comme le montrent le schéma ci-dessous et les expériences de territoires pionniers en France et à l'étranger, les actions de prévention couvrent un champ plus large que la seule communication.

Schéma n° 3 : les actions de prévention accessibles aux collectivités



Source : Cour des comptes

b) Des actions innovantes en faveur de la prévention à promouvoir

Plusieurs territoires ont pu réduire de manière significative leurs quantités de déchets par des actions innovantes d'économie circulaire financées dans le cadre d'un programme national. 153 EPCI, retenus au terme d'appels à manifestations d'intérêt organisés dans le cadre du programme « Territoire Zéro Déchet Zéro Gaspillage » (TZDZG), ont en effet bénéficié d'un soutien financier et d'un accompagnement méthodologique de l'Ademe pour l'élaboration de leurs plans d'actions.

Le plan local de prévention de Besançon²⁷³

Le syndicat de traitement de l'agglomération de Besançon (Sybert) a appuyé son action sur un plan Territoire Zéro Déchets Zéro Gaspillage bénéficiant d'un soutien de l'Ademe de 450 000 €.

Les orientations du plan 2015-2020 regroupaient :

- des indicateurs clés de baisse de volume des OMR, des DMA et des déchets dangereux ;
- la promotion et l'accompagnement des différents modes de compostage en fonction de la densité de l'habitat : collectif en pieds d'immeuble, chalet de compostage, composteur électromécanique, lombricompostage, composteurs individuels ;
- des actions de sensibilisation du public : prêt de vaisselle réutilisable, promotion d'un « Gourmet Bag » auprès des restaurateurs pour prévenir le gaspillage alimentaire ;
- des dispositifs d'évitement des déchets : prêt de kits de couches lavables, promotion du réemploi et de la réparation à travers l'installation de locaux dédiés aux ressourceries dans les déchèteries.

À côté d'autres mesures comme l'extension des consignes de tri, ces actions ont contribué à la réduction des OMR, qui ne représentaient plus que 136 kg par an et par habitant fin 2020, soit une très bonne performance par rapport à la moyenne nationale (249 kg), à la performance de cette agglomération en 2014 (154 kg) et aux meilleurs ratios des territoires ruraux (95 kg).

²⁷³ CRC Franche-Comté, *Syndicat de traitement de l'agglomération de Besançon (Sybert)*, rapport d'observations définitives, janvier 2021.

Des initiatives plus ciblées portent par exemple sur la lutte contre le gaspillage alimentaire avec le réseau Regal (réseaux de lutte contre le gaspillage alimentaire), lancé par le ministère de l'agriculture. Elles visent à mobiliser, à l'échelle d'un territoire régional (Regal Normandie, Grand Est, Provence-Alpes-Côte d'Azur) ou infra régional (Regal Hauts-de-France/Saint-Quentinois), l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire (professionnels de l'alimentation, associations, acteurs institutionnels, porteurs de projets, citoyens).

L'enjeu de l'aménagement de déchetteries plus tournées vers la récupération et la valorisation a conduit le syndicat mixte intercommunal de collecte et de valorisation du libournais (SMICVAL) à proposer en 2017 un premier « supermarché inversé » basé sur le don.

Une expérience innovante : le supermarché inversé

Le « supermarché inversé » est une structure complémentaire de la déchetterie traditionnelle et accolée à celle-ci, qui propose, à la manière d'un magasin classique (avec un système de rayonnages) un ensemble d'objets et de matériels qui ont été déposés par d'autres usagers.

La différence avec une recyclerie réside dans l'absence d'intervention (réparations) sur les objets proposés et la totale gratuité du service. Les propriétaires qui laissent des objets doivent seulement s'assurer qu'ils fonctionnent.

Le concept ne repose pas sur le troc : il n'y a pas obligation de déposer pour récupérer.

Le succès de ce premier supermarché inversé (10 000 objets déposés chaque année) a conduit le SMICVAL à ouvrir un second « magasin » en 2022²⁷⁴.

Les intercommunalités sont en première ligne pour faire face à ces enjeux nouveaux de proximité. Comme le montrent ces exemples, elles disposent des ressources, de la créativité et des compétences suffisantes pour y faire face. La situation peut être différente à l'égard des responsabilités plus complexes et plus éloignées de la vie quotidienne, qu'elles délèguent à des syndicats de traitement.

²⁷⁴ Ces initiatives ne sont pas limitées aux villes de petite taille, comme le montre l'exemple de Munich. Cette ville a ouvert en 2016 un lieu dédié au réemploi, à la réparation et à l'économie circulaire, « Halle 2 », qui permet d'éviter chaque année la production de 1 000 tonnes de déchets, de proposer des alternatives au neuf et de créer du lien entre habitants et acteurs locaux.

II - Les syndicats départementaux et interdépartementaux de traitement confrontés au défi de la modernisation des installations

Le traitement des déchets collectés regroupe leur préparation (tri dans des centres de tri préalable au traitement), leur valorisation (recyclage, valorisation organique et énergétique) et leur élimination (stockage en décharge ou incinération sans valorisation énergétique).

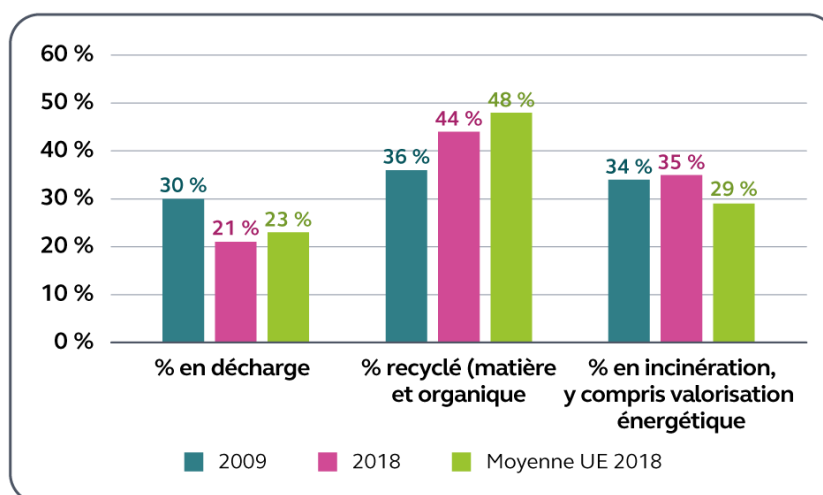
A - Une transformation en profondeur du traitement

Les installations de traitement des déchets nécessiteront dans les prochaines années de lourds investissements en raison tant d'évolutions techniques que des objectifs ambitieux que la France s'est fixés en matière de recyclage et d'élimination.

1 - Une évolution technique des modalités de traitement

Le traitement des déchets se trouve aujourd'hui dans une phase intense de modernisation. Comme le montre le graphique ci-dessous, la part des déchets recyclés a augmenté de huit points et celle des déchets enfouis dans des décharges a diminué de manière symétrique entre 2009 et 2018.

Graphique n° 3 : évolution des modes de traitement des déchets municipaux en France sur la période 2009-2018



Source : Cour des comptes d'après les dernières données disponibles d'Eurostat

a) La première étape du traitement : les centres de tri

Les centres de tri doivent être adaptés et automatisés pour améliorer la qualité du tri et donner leur plein effet aux mesures d'élargissement du tri à la source (déchets plastiques et organiques). Alors même que les nouveaux emballages en plastique devaient, à partir de 2022, être admis en centres de tri dans toute la France et que leur automatisation a fait l'objet d'un vaste programme pluriannuel, soutenu par les fonds de l'Ademe et du plan de relance, un quart des syndicats de traitement n'a pas encore adapté ses équipements. Les syndicats de traitement doivent par ailleurs continuer à augmenter leurs capacités (qui sont passées de + 50 % entre 2000 et 2016) tant que la prévention et le réemploi n'auront pas réduit drastiquement les volumes de déchets (+ 40 % en moyenne d'augmentation des flux collectés en déchèteries).

Ces investissements devront s'accompagner d'une restructuration du maillage territorial des centres de tri français. Ceux-ci se caractérisent en effet par un coût élevé, une performance insuffisante, une taille modeste et une dispersion sur le territoire²⁷⁵.

²⁷⁵ Leur zone moyenne de chalandise couvre 250 000 habitants, contre 500 000 en Espagne et 1 000 000 en Allemagne et en Belgique (Ademe, mai 2014).

*b) La deuxième étape du traitement :
les installations exutoires des déchets triés*

Les plateformes de compostage et de méthanisation vers lesquelles sont orientés les déchets ménagers organiques non compostés en foyer vont voir leur nombre croître fortement dans les prochaines années.

Les installations de stockage, dont le nombre a été divisé par deux entre 2000 et 2016, ont été agrandies et modernisées pour permettre notamment de récupérer et de valoriser les gaz qui s'en échappent.

Les installations de valorisation énergétique (UVE) sont en revanche vieillissantes (28 ans en moyenne) et mal distribuées sur le territoire. Elles doivent s'adapter à la forte augmentation des tonnages incinérés (+ 40 % en 15 ans), aux besoins d'une production d'énergie de proximité et à la valorisation des combustibles solides de récupération (CSR²⁷⁶). Elles doivent aussi se moderniser pour respecter les normes européennes de rendement énergétique et d'impact environnemental, auxquelles seulement 44 % sont adaptées aujourd'hui, et pour mieux contribuer à l'alimentation des réseaux de chaleur urbains²⁷⁷.

2 - Des objectifs de traitement ambitieux

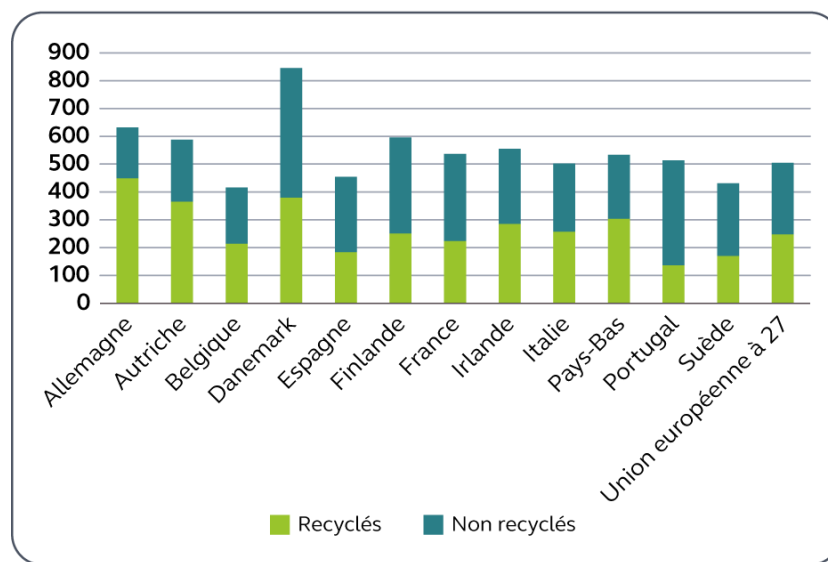
Les données aujourd'hui disponibles²⁷⁸ sur le taux de recyclage des déchets ménagers en France (44 %) montrent qu'il se situe légèrement en dessous de la moyenne européenne.

²⁷⁶ Les CSR, déchets ultimes à haut pouvoir calorifique, représentent la fraction triée mais non recyclable issue des centres de tri et destinée à une valorisation énergétique industrielle.

²⁷⁷ Cour des comptes, *Le chauffage urbain*, rapport public thématique, septembre 2021.

²⁷⁸ Une harmonisation européenne des données est en cours, qui pourrait améliorer à la marge les indicateurs des pays qui n'enregistrent que les flux sortants des centres de tri vers une filière de valorisation matière ou organique sans inclure, comme d'autres pays, leurs flux entrants.

**Graphique n° 4 : part recyclée dans la production totale
de déchets municipaux (en kg/habitant/an)**



Source : Cour des comptes d'après données Eurostat (2020)

Un chemin significatif reste donc à parcourir pour rejoindre les pays les plus avancés, comme l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et les pays scandinaves et surtout atteindre les objectifs actuels de « valorisation matière »²⁷⁹ fixés par le code de l'environnement : 55 % en 2025, 60 % en 2030 et 65 % en 2035, soit 21 points de plus que les dernières données disponibles. Les taux de valorisation observés aujourd'hui sont élevés en zone rurale, mais beaucoup plus faibles dans les territoires urbains.

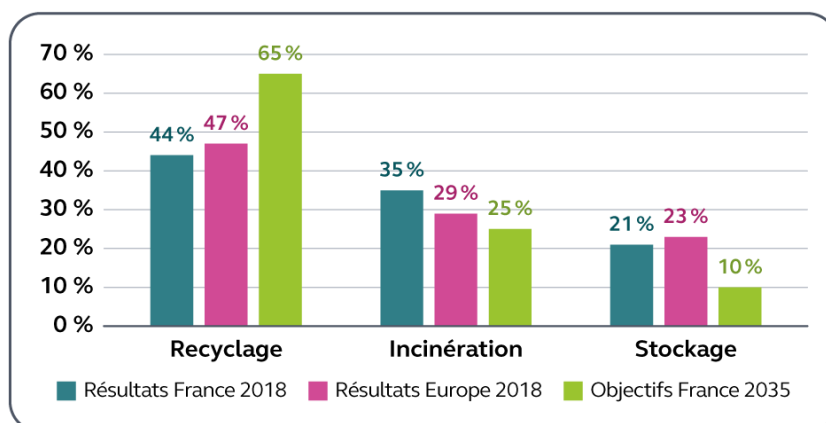
Dans un rapport publié en 2020 au titre du règlement UE n° 1176/2011, la Commission européenne a estimé que ces objectifs nécessiteraient en France des investissements estimés à 3,3 Md€ sur la période 2021-2027, dont environ 1,5 Md€ à la charge des collectivités territoriales, soit le niveau le plus élevé de l'Union européenne en valeur absolue.

L'écart constaté entre, d'une part, les résultats des pays voisins de la France et, d'autre part, les objectifs fixés dans la loi est moins significatif pour les modes de traitement de dernier ressort. Ainsi, l'incinération représente 35 % des exutoires en France, contre 29 % pour la moyenne européenne. L'objectif est d'en réduire la part à 25 % en 2035. La part des

²⁷⁹ Cf. le 4° de l'article L. 541-1 du code de l'environnement, issu de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (dite « loi LTECV »).

déchets enfouis dans des décharges s'établit à 21 %, contre une moyenne européenne de 23 %. L'objectif est de la réduire à 10 % en 2035. L'atteinte de ces objectifs reste cependant incertaine au regard de la tendance observée.

Graphique n° 5 : situation constatée et objectifs de débouchés pour les déchets ménagers



Source : Cour des comptes à partir des données Eurostat

B - La difficulté des syndicats de traitement à faire face seuls à cette transformation

L'évolution technique des lourdes infrastructures de tri ou de traitement (unités de valorisation énergétique, méthaniseurs) et l'ambition des objectifs fixés par le législateur impliquent que les opérateurs aient une taille suffisante pour réaliser des économies d'échelle et mutualiser les coûts d'exploitation et d'amortissement.

Cette contrainte incite déjà les syndicats de traitement à des regroupements à une échelle départementale, voire supra départementale. Or, nouer des partenariats à ces échelles élargies, mobilisant un nombre important d'acteurs aux profils et intérêts potentiellement divergents à l'échelle de zones géographiques vastes, n'est pas aisé. Les syndicats de traitement ne disposent par ailleurs pas toujours des capacités financières et techniques pour financer les investissements de modernisation nécessaires et assurer la gestion des équipements.

**L'unité de valorisation énergétique de l'agglomération d'Annecy :
un équilibre économique qui ne peut plus être assuré
sans changement d'échelle**

Dans un contexte de baisse continue des volumes de déchets à incinérer, le syndicat mixte de traitement des déchets du lac d'Annecy (SILA) n'est plus en mesure d'assurer la viabilité économique de son incinérateur avec ses seuls adhérents. Aussi recherche-t-il d'autres syndicats qui pourraient apporter des volumes d'OMR supplémentaires pour faire fonctionner sa nouvelle usine de valorisation énergétique au maximum de ses capacités.

Selon qu'il parviendra ou non à trouver ces nouveaux partenaires, ses tarifs de traitement pourraient varier, d'ici 2026, d'une baisse de 8 % (en cas d'une arrivée suffisante d'OMR), à une augmentation de 9,5 % (sans apport de tonnages complémentaires).

Dans ce contexte, les choix technologiques et le dimensionnement des installations (fours, centres de tri, méthaniseurs) nécessitent un effort d'anticipation et d'adaptation lors de la programmation des équipements. Une telle analyse implique une capacité d'expertise des collectivités territoriales et de leurs groupements pour, le cas échéant, remettre en question les offres techniques du secteur très concentré de l'industrie des déchets. À défaut, le risque existe d'investir massivement dans des solutions de traitement inadaptées, tel le tri mécano-biologique (TMB)²⁸⁰, qui a par la suite été remis en cause par le législateur.

Ces investissements doivent être coordonnés et répartis de manière cohérente pour atteindre un bon équilibre entre proximité et efficacité et pour adapter les exutoires aux flux de déchets et aux nouvelles normes de traitement. Pour atteindre ces objectifs multiples, les syndicats de traitement gagneraient à s'appuyer davantage sur les régions, compte tenu des compétences qu'elles exercent déjà.

²⁸⁰ Le traitement mécano-biologique permet d'extraire la fraction organique des déchets ménagers en les séparant des autres matériaux recyclables (métaux, plastiques et verre). La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite « loi AGECE »), qui interdit d'utiliser cette fraction organique dans la fabrication de compost à partir de 2027, fait perdre de sa pertinence au TMB.

III - Les régions, acteurs clefs en soutien des syndicats de traitement

Conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales, les niveaux supra-intercommunaux, c'est-à-dire l'État et les régions, interviennent aujourd'hui en recourant principalement aux outils de planification et de cofinancement. Le renforcement de ces outils implique moins une évolution significative des compétences de l'État ou de ses opérateurs qu'une plus grande implication des régions.

A - La difficile coordination par l'État de l'action des syndicats de traitement

1 - L'insuffisance de la planification

Pour assurer la déclinaison par les intercommunalités des objectifs législatifs nationaux²⁸¹, l'État s'appuie sur plusieurs leviers. Outre sa responsabilité de contrôle des installations classées, ses crédits budgétaires de soutien à l'investissement local et son pouvoir réglementaire sur les filières REP, il utilise un instrument de droit souple : la programmation.

Les plans nationaux de prévention et de gestion²⁸² constituent la version française des instruments de programmation prévus par la directive-cadre sur les déchets du 19 novembre 2008. Ces plans reprennent les objectifs législatifs en précisant les modalités pour les atteindre.

La programmation nationale se décline ensuite en cascade de plans régionaux et locaux²⁸³, dans lesquels les EPCI et syndicats concernés arrêtent leurs objectifs chiffrés et leurs modalités de mise en œuvre.

²⁸¹ Le code de l'environnement (article L. 541-1 4° *ter*) fixe pour le SPGD une quarantaine d'objectifs chiffrés de réduction et de traitement des déchets avec une échéance (exemple : tendre vers l'objectif de 100 % de plastiques recyclés au 1^{er} janvier 2025).

²⁸² Plan de prévention (plan national de prévention des déchets - PNPD) et plan de gestion (plan national de gestion des déchets - PNGD).

²⁸³ Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) et programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA).

Pour être à la hauteur des défis à relever et faire face au besoin d'un maillage d'installations de traitement moderne et cohérent, ces différents plans doivent être précis sur leurs objectifs et leur suivi, couvrir tout le territoire et bénéficier de financements des échelons supérieurs. Or ces conditions ne sont, le plus souvent, pas réunies.

Les plans locaux ne couvraient que 13 millions d'habitants en 2019 et 90 % d'entre eux fixent des objectifs chiffrés moins ambitieux que les objectifs nationaux.

En outre, l'État ne s'est pas donné les moyens d'assurer un suivi de ses objectifs dans chaque territoire. Les comptes rendus annuels d'activité que les intercommunalités doivent réaliser sont mal renseignés et produits en retard. La synthèse qu'en réalise l'Ademe est dès lors très tardive et ne peut être utilisée pour corriger les tendances observées.

2 - Les limites des cofinancements nationaux

Les fonds dont dispose l'État, via l'Ademe, pour accompagner la politique des déchets, notamment la restructuration de l'outil industriel de traitement, proviennent du reversement d'une part de la recette de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

La TGAP est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 avec l'objectif d'appliquer le principe pollueur-payeur et de lever des fonds pour financer les politiques environnementales. L'augmentation progressive des taux de TGAP jusqu'en 2025 enchérit le coût de la tonne enfouie et, dans une moindre mesure, celui de la tonne incinérée.

La hausse de la taxe a l'inconvénient de frapper indistinctement les déchets qui pourraient être mieux triés grâce à l'intervention des EPCI et des syndicats de traitement (ex : les nouveaux emballages en plastique admis dans la poubelle jaune et les biodéchets) et certains déchets volumineux non recyclables du fait des choix techniques des entreprises. De nouvelles filières REP se mettent en place pour prendre en charge ces déchets (secteurs des lingettes, jouets, bâtiment, bricolage, jardin, sports et loisirs) mais les EPCI et syndicats doivent assumer financièrement la longue phase de transition vers cette prise en charge.

La répercussion des charges correspondantes sur le coût global de gestion des déchets suscite des débats, notamment au sein des associations de collectivités territoriales. Ils portent plus particulièrement sur les modalités d'application de la taxe et sur la destination des recettes collectées.

En 2021, le produit de la TGAP prélevée sur les organismes en charge du traitement des déchets s'est élevé à 787 M€. Cette même année, le montant alloué aux fonds « économie circulaire » et « chaleur » de l'Ademe a été de 534 M€.

Les associations de collectivités territoriales critiquent cet écart et demandent la restitution intégrale, sous la forme de soutiens financiers à la prévention et la gestion des déchets, des hausses de TGAP qu'elles ont subies depuis 2016.

B - Le nécessaire renforcement du rôle des régions

1 - Un rôle de planification à affirmer

Les compétences des régions en matière de déchets ont été renforcées par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite « loi AGEC »), qui leur a conféré un rôle d'animation et de coordination des acteurs de l'économie circulaire.

En matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), les régions s'appuient sur les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), services déconcentrés de l'État chargés de délivrer les autorisations. Ces deux acteurs se concertent dans la mise en œuvre du plan régional pour éviter la création ou la poursuite de l'exploitation d'installations de traitement inadaptées aux besoins du territoire.

Les régions apportent leur assistance technique aux EPCI et aux syndicats de traitement, en partenariat avec les éco-organismes et l'Ademe. Grâce à un suivi dynamique des données, elles veillent à la déclinaison territoriale de leurs objectifs. Elles les soutiennent aussi en matière de choix technologiques et de dimensionnement de leurs installations de traitement.

Les observatoires régionaux constituent un outil primordial des régions pour la mise en œuvre de leurs plans, le suivi des objectifs chiffrés des syndicats et des EPCI, la collecte et la diffusion des données et la concertation dans les territoires. Cependant ils n'existent pas dans toutes les régions et, lorsque c'est le cas, ne disposent pas toujours des ressources nécessaires²⁸⁴.

²⁸⁴ Il n'y a pas d'observatoires en Centre-Val de Loire, en Martinique, en Polynésie Française, en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte.

**La déclinaison opérationnelle de la stratégie régionale
en Provence-Alpes-Côte d’Azur (Paca) et dans le Grand Est**

La région Paca a conclu des contrats d’objectifs avec des EPCI (35 fin 2022) volontaires pour, en contrepartie d’une contribution au financement d’équipements de traitement des déchets, de prestations d’ingénierie et d’actions de prévention, s’engager dans une démarche de prévention et de gestion des déchets en cohérence avec la planification régionale (réduction des OMR, développement du tri et du recyclage, mise en place d’une tarification incitative ou encore inscription dans les documents d’urbanisme et de programmation budgétaire des équipements nécessaires).

La région Grand Est a adopté en 2021 un programme d’accélération pour une économie circulaire, qui se veut la déclinaison opérationnelle du volet « déchets et énergie » de son plan.

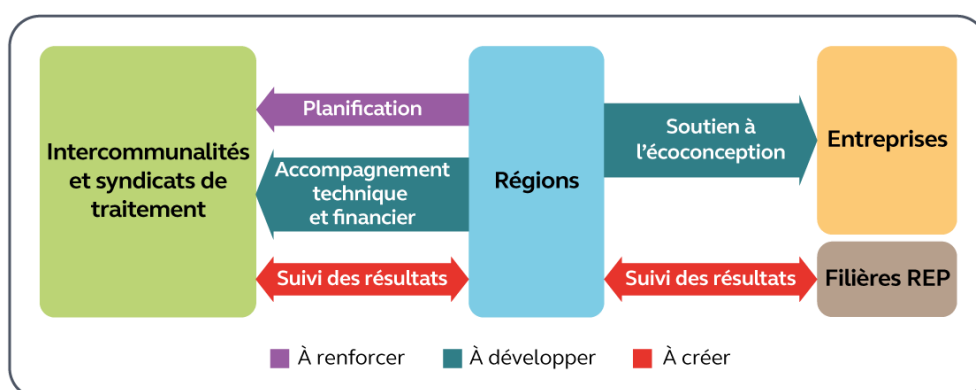
Un partenariat étroit noué avec la Dreal lui permet notamment d’être associée aux autorisations d’exploitation des installations de traitement afin d’accélérer la réduction de l’enfouissement des déchets. La région articule aussi son action avec celle de l’Ademe pour animer une communauté de partage des pratiques de gestion des déchets et financer la réalisation des plans locaux, des études sur la tarification incitative ou des travaux de modernisation des déchèteries.

La région Grand Est a été l’une des premières à créer en 2019 un observatoire des déchets, qui joue un rôle primordial en matière d’information et d’appui aux collectivités locales et aux entreprises sur tous les types de déchets. La région consacre à cette structure 1 M€ par an et y a affecté 1,5 ETP.

Dans le cadre de leurs responsabilités en matière de développement économique et à l’égard des filières productrices de déchets non ménagers (déchets des activités économiques et du BTP, déchets dangereux), les régions pourraient également participer au suivi du bon accomplissement des objectifs des filières REP des déchets ménagers sur leurs territoires. Pour y parvenir, ces objectifs, fixés par leurs cahiers des charges et repris par arrêtés ministériels, devraient être déclinés et suivis à l’échelle des régions et de chaque EPCI. Les informations transmises par les éco-organismes²⁸⁵ seraient suivies par les observatoires régionaux. Les régions disposent, à l’égard de ces filières, de moyens (subventions, critères environnementaux des marchés publics) leur permettant de peser sur la bonne atteinte des objectifs régionaux.

²⁸⁵ Articles L. 541-15-2 et D. 541-20 du code de l’environnement.

Schéma n° 4 : un rôle des régions à affirmer



Source : Cour des comptes

Certaines régions ont déjà engagé cette déclinaison opérationnelle dans leur plan par l'intermédiaire de contrats signés avec les éco-organismes. Ces démarches doivent être généralisées et enrichies.

2 - Un rôle de financeur à instituer

Pour donner toute leur portée à ces actions d'animation et de coordination et permettre une déclinaison territoriale optimale des investissements à réaliser, notamment les plus coûteux, les régions doivent prévoir également des aides financières pour les maîtres d'ouvrage.

Aujourd'hui, elles financent des études et des prestations d'ingénierie au bénéfice des EPCI, bien plus que des travaux. Même dans le cas où elles sont engagées dans le cofinancement de certaines installations, leur apport reste modeste au regard du coût élevé des équipements de traitement.

Pour renforcer l'implication des régions aux côtés des EPCI, la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, à la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « 3DS ») du 21 février 2022²⁸⁶ a prévu la délégation aux régions d'une partie des fonds « chaleur » (transition énergétique) et « économie circulaire », actuellement gérés par l'Ademe. L'agence délègue aux régions volontaires l'attribution de subventions et de concours financiers au titre de sa contribution au contrat de plan État-région. Elle ne peut

²⁸⁶ Article L. 131-6 du code de l'environnement.

s'opposer à la délégation d'un montant annuel de subventions représentant un maximum de 75 % de la moyenne des crédits qu'elle a mobilisés dans le cadre du dernier contrat de plan État-région.

Cette délégation pourrait représenter un transfert de crédits aux régions estimé à 20 % du montant des fonds « économie circulaire » et « chaleur », soit de l'ordre de 100 M€²⁸⁷. Ces crédits répartis sur l'ensemble des régions sont modestes au regard des besoins d'infrastructures. Ils ne pourront donc pas constituer un levier suffisant pour enclencher un investissement. Ils devraient toutefois permettre aux régions de s'engager davantage en faveur de la transition vers une économie circulaire.

Du fait de leur positionnement (proximité avec les EPCI, responsabilité dans l'élaboration et le suivi des Sradet, vision d'ensemble de la problématique de déchets), les régions apparaissent en effet légitimes pour recevoir délégation de ces financements de l'Ademe.

Dotées de ces moyens supplémentaires, elles pourraient, par exemple, assurer, *via* leur observatoire des déchets, la collecte et la consolidation des données des EPCI et la production de tableaux de bord synthétiques. Les régions qui ne le font pas déjà pourraient aussi apporter aux EPCI une assistance technique « de transition », pour faciliter le passage à la tarification incitative, généraliser le traitement à la source des biodéchets ou encore moderniser leurs déchèteries. L'attribution aux régions de ces nouvelles ressources devrait également leur permettre de financer davantage les travaux de création, d'adaptation et de modernisation des équipements structurants pour le territoire (centres de tri, unités de valorisation énergétique (UVE), méthaniseurs, etc.), qui sont indispensables à la concrétisation des objectifs nationaux.

Les juridictions financières invitent donc les régions à se saisir de la faculté qui leur est ouverte par la loi de demander une délégation de crédits de l'Ademe pour affirmer leur rôle de planificateur, d'animateur, de coordonnateur et de cofinanceur des acteurs de l'économie circulaire (collectivités territoriales et leurs groupements, entreprises, filières REP). La généralisation dans toutes les régions de cette délégation de crédits offrirait par ailleurs l'occasion de clarifier les domaines d'intervention respectifs des régions et de l'Ademe en veillant à respecter à la fois les critères de cohérence nationale fixés par l'Agence et l'autonomie d'emploi des crédits par les régions.

²⁸⁷ En 2021, le fonds « économie circulaire » a été doté de 164 M€ et le fonds « chaleur » de 370 M€.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La politique de prévention et de gestion des déchets ménagers répond aux enjeux globaux, inscrits dans les objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 des Nations-Unies²⁸⁸. Cette dimension amène l'État, dans le cadre des directives européennes, à réglementer et à taxer les produits générateurs de déchets et à fixer des objectifs chiffrés de baisse des ordures non triées et non recyclées. Mais cette politique repose aussi sur l'action quotidienne de chaque citoyen. Pour l'accompagner dans cette démarche, une intervention de proximité des collectivités territoriales est nécessaire. Les intercommunalités demeurent à cet égard l'acteur de terrain en capacité de promouvoir la prévention, l'éco-exemplarité, le réemploi et surtout la collecte. Le traitement des déchets, de plus en plus complexe et onéreux, nécessite une implication accrue des régions aux côtés des syndicats de traitement, avec l'appui technique de l'Ademe.

**

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. confier en 2023 aux observatoires régionaux de la gestion et de la prévention des déchets le suivi de la mise en œuvre par les intercommunalités des objectifs nationaux (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, régions) ;*
 - 2. généraliser les contrats entre éco-organismes et régions pour la déclinaison des objectifs nationaux de ces filières au niveau régional (régions) ;*
 - 3. intégrer dans chaque contrat de plan État-région la délégation des crédits de l'Ademe en matière de transition énergétique et d'économie circulaire (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, régions).*
-

²⁸⁸ ODD n° 12 (consommation et production responsables) et ODD n° 11 (villes et communautés durables dont gestion municipale des déchets).

Réponses

Réponse du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.....	455
Réponse de la présidente de l'association Régions de France	458
Réponse du président de l'association Intercommunalités de France	463
Réponse du président de l'association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des réseaux de chaleur, de l'énergie et des déchets (Amorce)	466
Réponse du président du syndicat mixte de traitement des déchets du lac d'Annecy (Sila)	469

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la présidente de l'association France Urbaine

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Par courrier en date du 17 novembre 2022, vous avez souhaité me transmettre le chapitre du rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes intitulé « Les déchets ménagers : un défi quotidien pour les intercommunalités et un nouvel enjeu pour les régions ». Je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous la réponse que je souhaite donner à cette communication.

Je tiens à souligner en premier lieu que je partage l'analyse de la Cour des comptes sur l'absence de réduction suffisante de la production des déchets ménagers et assimilés depuis 2010.

C'est la raison pour laquelle la réforme de la fiscalité en 2018 et la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire du 10 février 2020 (dite « loi AGECE ») ont institué des changements de fond en matière de prévention et de gestion des déchets, dont les mesures d'application viennent d'être définies et dont les effets ne pourront donc se révéler que dans les mois et années à venir.

Les effets de certaines de ces mesures seront particulièrement forts pour les déchets ménagers et assimilés (DMA) :

- *lutte contre le gaspillage : la loi a fait de la lutte contre le gaspillage un axe important de notre politique de prévention des déchets. Elle interdit la destruction des produits nonalimentaires invendus, elle encourage le développement de la vente en vrac en libre-service, elle vise à supprimer les emballages en plastique à usage unique d'ici 2040 et elle contient plusieurs mesures pour supprimer dès à présent certains produits générateurs de déchets (notamment suppression de divers produits à usage unique dès 2021, fin de la distribution gratuite de bouteilles en plastique dans les établissements recevant du public, fin progressive du suremballage des fruits et légumes sur la période 2022-2026, fin de la vaisselle jetable pour la restauration sur place en 2023). La loi contient également plusieurs mesures pour favoriser la réparation et le réemploi, notamment à travers la réforme des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP) ;*
- *information des consommateurs : pour l'améliorer, la loi prévoit la mise à disposition par les metteurs sur le marché des caractéristiques environnementales des produits, comme par exemple l'incorporation de matière recyclée, l'emploi de ressources renouvelables, la recyclabilité, ou encore la présence de substances dangereuses. Elle a également créé un indice de réparabilité pour certaines catégories d'équipements*

électriques et électroniques, destinés à permettre au consommateur de choisir les produits plus facilement réparables ou plus robustes ;

- *transformation des modes de production : l'un des principaux outils pour atteindre cet objectif est le renforcement des filières REP. La France va ainsi doubler le nombre de filières d'ici 2025 et la loi prévoit de nouvelles ambitions dans l'encadrement des filières, notamment définition d'objectifs contraignants, mise en place d'une modulation des écocontributions (bonus— malus) visant à renforcer l'incitation économique à l'éco-conception des produits, mise en place d'un fonds de financement de la réparation et d'un fonds de financement du réemploi pour certaines filières, définition de plans de rattrapage de performance dans les territoires ultra-marins, élargissement à plusieurs filières du service de reprise des produits usagés par les distributeurs (en magasin ou en livraison), application du principe de REP aux places de marché considérées comme producteurs par défaut ;*
- *amélioration de la collecte et du tri des déchets : au-delà des actions menées dans le cadre de la réforme des filières REP, la loi prévoit une harmonisation des consignes de tri des déchets des ménages. Elle prévoit par ailleurs qu'un logo et une information simple sur ces règles de tri soient apposés sur tous les produits mis sur le marché. En outre, elle comprend plusieurs mesures qui visent à renforcer la qualité des biodéchets produits afin d'en faciliter la valorisation, par production de biogaz renouvelable ou de compost par exemple. Elle prévoit notamment la généralisation du tri des biodéchets des ménages et leur compostage de proximité ou leur collecte par les collectivités d'ici fin 2023 ;*
- *incitation financière à la prévention et au recyclage : la réforme fiscale de 2018, qui va augmenter le niveau de la taxe générale sur les activités polluantes graduellement jusqu'en 2025, permettra de garantir que le coût de la mise en décharge ou de l'incinération sans valorisation énergétique des déchets soit plus important que celui du recyclage, et d'aligner notre niveau de taxation pour l'élimination avec celui de nos voisins européens.*

Dans ce contexte, l'orientation et les recommandations afférentes de la Cour des comptes s'inscrivent dans la continuation de ces évolutions, et je me félicite de cette convergence d'appréciation.

S'agissant de la recommandation n° 1 qui propose de confier en 2023 aux observatoires régionaux de la gestion et de la prévention des déchets le suivi de la mise en œuvre par les intercommunalités des objectifs nationaux : je partage l'importance de mettre en œuvre, au bon niveau, un suivi fiable et cohérent des objectifs nationaux. Les régions, avec les observatoires

régionaux, sont investies dans le suivi des objectifs nationaux et européens du fait de leur traduction au sein de leurs documents de planification territoriale. Les schémas régionaux d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) pour les régions métropolitaines, ainsi que les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) pour les départements et régions d'outre-mer, la Corse et l'Île-de-France, contiennent les modalités et les indicateurs de suivi et d'évaluation en matière de prévention et de gestion des déchets. La loi dispose que ces documents prescriptifs font l'objet d'une évaluation tous les six ans. Quels que soient l'organisation retenue et le rôle dévolu aux différents niveaux de collectivités, j'attire toutefois votre attention sur le fait que les données issues des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur l'atteinte des objectifs nationaux (et européens) doivent pouvoir continuer à être traitées et remontées pour les rapports annuels des autorités françaises à la Commission européenne. Ce rapport est réalisé par mon ministère en s'appuyant sur l'Ademe et l'outil Sinoe qu'elle a mis en place depuis de nombreuses années. Un des enjeux pour éviter la multiplication de données potentiellement divergentes et continuer à remplir nos obligations européennes est donc de veiller à ce que les données des observatoires régionaux soient bien identiques aux données issues des EPCI telles que retraitées par l'Ademe et transmises ensuite au niveau européen.

En ce qui concerne la recommandation 2 visant à généraliser les contrats entre éco organismes et régions pour la déclinaison des objectifs nationaux de ces filières au niveau régional : je souhaite attirer votre attention sur le fait que la loi AGECL prévoit que les éco organismes transmettent chaque année aux conseils régionaux, chargés de l'élaboration et du suivi du Sraddet, ou, le cas échéant, du PRPGD, différentes informations relatives aux activités des éco-organismes dans les territoires. L'arrêté, qui définit les données à transmettre, doit être publié en cette fin d'année 2022. Cette mesure leur permettra de mieux suivre la mise en œuvre des différentes filières REP sur leur territoire et d'en tenir compte dans leurs missions de planification. Les dispositions actuelles permettent donc de répondre à la préoccupation de la Cour des comptes en termes de suivi et d'évaluation.

S'agissant de la recommandation 3 qui propose de l'intégrer dans chaque contrat de plan État-Région (CPER) la délégation des crédits de l'Ademe en matière de transition énergétique et d'économie circulaire : je suis défavorable à une généralisation dès à présent, dans chaque CPER, de cette délégation de crédits. Je souhaite rappeler qu'il s'agit actuellement d'une possibilité donnée par la loi aux régions, fondée sur le principe de la liberté contractuelle entre les parties à la délégation, et non d'une obligation.

Cette mesure nouvelle nécessite un temps d'appropriation de la part des collectivités territoriales concernées de façon à pouvoir en tirer les enseignements avant d'étudier une éventuelle évolution législative du dispositif. En outre, les CPER 2021-2027 viennent d'être signés. La généralisation proposée par la Cour des comptes supposerait donc d'engager la négociation d'avenant à des contrats tout juste signés.

Je tiens à remercier la Cour des comptes pour l'ensemble de ses recommandations, mes services s'attacheront à les faire valoir selon les lignes développées ci-dessus.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION RÉGIONS DE FRANCE

Par courrier en date du 17 novembre, vous avez bien voulu me faire parvenir le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes intitulé « Les déchets ménagers : un défi au quotidien pour les intercommunalités et un nouvel enjeu pour les régions » et vous m'invitez à formuler une réponse relative aux observations de la Cour au nom des régions.

À titre liminaire, j'observe que la Cour a tenu compte, dans son rapport, de certaines des remarques formulées par Régions de France dans sa réponse au rapport d'observations provisoires. De l'étude du rapport, il ressort néanmoins une persistance d'observations en décalage par rapport à l'exercice effectif de cette compétence et qui appellent une évolution de sa rédaction en ce qui concerne particulièrement la compétence de planification régionale, sur notre appréciation de points de difficultés ou de limites quant à son exercice et, enfin, sur l'identification des leviers à activer pour renforcer la planification régionale et favoriser sa territorialisation.

Aussi je vous prie de trouver ci-après les observations de Régions de France.

1 - Sur les contours et la portée de la compétence régionale de planification des déchets et d'animation coordination de l'économie circulaire en lien avec les collectivités en charge de la mise en œuvre

La compétence « déchets » reste éclatée entre plusieurs niveaux d'acteurs institutionnels : l'État (réglementation des sites et transports des déchets, autorisations sur l'enfouissement selon le principe de proximité aujourd'hui délivrées par le préfet de région, avec avis du conseil régional), les EPCI (maîtrise d'ouvrage collecté et stockage) et les Régions (programmation).

Les régions ont su s'appuyer sur des outils efficaces (plans d'action en faveur de l'économie circulaire) et des stratégies adaptées et concertées (stratégies régionales pour l'économie circulaire) pour aller au-delà de la seule compétence de planification en développant des solutions et en engageant l'ensemble des acteurs – entreprises, collectivités, citoyens – dans une démarche globale de transition vers une économie circulaire.

Le renforcement de leur compétence dans la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire du 10 février 2020 (article 109) avec un rôle d'animation et de coordination des acteurs de l'économie circulaire vient appuyer leur légitimité pour aller plus loin encore dans un contexte de crise qui impose une résilience de notre économie. Pour autant, ces dispositions restent sans aucun impact concret, en l'absence de moyens financiers dédiés pour l'accompagnement des acteurs. Dans ce contexte, la Région est le seul acteur susceptible de disposer d'une capacité à agir, qu'elle est en charge du Sradet, incluant le PRPGD et qu'elle est interlocuteur direct des EPCI dans ces domaines d'intervention.

Les plans régionaux contribuent à l'atteinte des objectifs nationaux. La Cour relève que le PRPGD est un document cadre. Il convient à cet égard de rappeler que la loi n'impose pas aux Régions d'atteindre les objectifs nationaux mais d'y contribuer, en fonction des spécificités de chaque territoire (touristiques, urbains denses, rurales...).

2 - Sur les limites de la compétence des régions

Des contraintes fortes ont pesé sur les régions au moment du transfert. En l'absence totale de document de cadrage national pour l'exercice de cette compétence, ni de transfert de personnel, les régions ont été conduites à apprécier les conditions dans lesquelles elles devaient s'en saisir en tenant compte de leur situation et des appréciations de leurs interlocuteurs de l'État local. Il en va, par exemple, de même pour le transfert de la compétence de gestion des sites Natura 2000 à compter de janvier 2023, sans transfert de personnel, sans accompagnement de l'État, ni définition d'aucun cadre opérationnel d'exercice de la compétence.

Certaines régions ont malgré tout pu porter des objectifs plus ambitieux que ce que prévoyait la loi, parfois même anticipé des objectifs devenus obligatoires depuis, à l'instar d'objectifs en matière de réduction des tonnages de déchets ménagers et assimilés admis en stockage, de consigne pour réemploi, de réduction des dépôts sauvages.

Il est utile de rappeler que les régions exercent une compétence de planification, et non une mission opérationnelle, les compétences

« collecte » et « traitement » appartenant aux EPCI à compétence « déchets ». Le rôle des régions est, à cet égard, de définir les orientations stratégiques de développement des installations de traitement de déchets en fonction des besoins identifiés aux horizons six ans et douze ans.

Enfin, le contexte de fusion des régions a constitué un élément supplémentaire de complexité liée à la superposition des calendriers des chantiers engagés, tout comme la fusion de nombreux EPCI (élargissement de périmètre, changement de régime fiscal de l'EPCI...). Par ailleurs, l'absence d'un observatoire régional existant lors de l'élaboration des plans a limité la connaissance de la situation qu'en avaient les régions, qui ne sont généralement pas parvenues à disposer dans des délais satisfaisants des données nécessaires à documenter l'exercice de la compétence, y compris de la part des DREAL.

Le maillage des installations sur le territoire régional doit être compatible avec les principes de libre-concurrence et de subsidiarité. S'il a pu être possible d'indiquer les installations qui, à termes, pourraient fermer, ou se développer (projets), en ce qui concerne les installations à créer, ce sont généralement les capacités qui ont été calculées. En effet, le lieu d'implantation de nouveaux équipements répond certes à des besoins locaux, mais aussi aux dispositions des opérateurs à bien vouloir construire un tel équipement. Aussi, le plan régional cadre l'évolution des installations et la répartition géographique sans programmation précise des équipements afin de ne pas se heurter au principe de libre-concurrence. Le rôle de la Région est d'assurer un maillage territorial équilibré.

Il appartient aux acteurs compétents en matière de prévention et de gestion des déchets de spatialiser les besoins en équipements en fonction d'états des lieux territoriaux et, dans leurs documents d'urbanisme, en fonction des règles établies dans les plans régionaux. En effet, « le niveau régional semble le plus pertinent pour organiser une programmation optimale » des projets mais pas des investissements propres aux EPCI à compétence « déchets » et aux opérateurs privés. Les PRPGD et les volets « prévention et gestion des déchets » des Sraddet doivent déterminer les besoins en installations de traitement des déchets non pas sur « les douze prochaines années » mais les installations à créer, à modifier ou à fermer dans le pas de temps des documents de planification, soit 12 ans.

Pour certains types d'installations, les régions ont respecté un calendrier défini réglementairement. Pour les installations de stockage de déchets non dangereux non inertes par exemple, les documents de planification permettent de définir des stratégies afin de respecter l'objectif de réduction de moitié de l'enfouissement par rapport à 2010, stratégie contrainte par des capacités réglementaires déjà autorisées et

supérieures à l'objectif de réduction à atteindre. Les PRPGD ont été élaborés dans le souci constant du respect de la libre administration des collectivités, qui est inscrit à l'article 72, alinéa 3 de la Constitution mais également de respect de la libre concurrence, du code des marchés publics.

Le principe de proximité est à compléter avec d'autres leviers. Les PRPGD et les volets " prévention et gestion des déchets " des Sraddet doivent couvrir l'ensemble des déchets, quel que soit le producteur, et le document de planification doit être cohérent avec les quantités des déchets produits à l'échelle régionale en respectant le principe de proximité auquel les Régions sont attachées mais qui peut se heurter aux réalités des choix industriels des opérateurs. La portée de la compétence régionale de planification doit pouvoir être complétée avec d'autres leviers (dispositifs d'accompagnement, animation, coordination territoriale).

3 - Sur les leviers à activer pour renforcer et territorialiser les plans régionaux

Les régions sont proactives dans une démarche de suivi et d'animation des plans. La loi NOTRe a également créé les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) et souhaité qu'ils intègrent des plans sectoriels dont le PRPGD. Les régions auront eu trois ans après la publication de cette ordonnance pour élaborer un Sraddet, soit à l'horizon 2019. Ainsi les PRPGD ont été abrogés (art. L.4251-7 du code général des collectivités territoriales). La commission consultative de suivi du PRPGD n'a plus eu d'existence légale dès l'approbation du Sraddet. Toutefois, l'ensemble des régions couvertes par un Sraddet ont décidé de continuer de les réunir, et ainsi de communiquer auprès des parties prenantes le suivi du volet " prévention et gestion des déchets " du Sraddet.

La loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) du 10 février 2020 a permis de renforcer le rôle d'animation et de coordination des acteurs de l'économie circulaire. Elle impose aussi des objectifs encore plus ambitieux en matière de réduction des déchets ménagers et assimilés (-15 % d'ici 2030), de mise en place de la collecte sélective de biodéchets pour les producteurs de plus de 5 tonnes par an d'ici 2023 ou bien encore de recyclage des plastiques (100 % d'ici 2027). De tels objectifs demandent d'anticiper rapidement les besoins et les capacités de traitement, et ainsi revoir les objectifs des plans tant en termes de maillage (exutoires) qu'en terme d'incitativité (AAP, AMI).

Le renforcement de la compétence des régions dans le cadre de la loi AGEC avec un rôle d'animation et de coordination des acteurs de

l'économie circulaire permet aux régions de jouer pleinement leur rôle d'animateur des territoires.

La mise en cohérence et la mutualisation des plans nationaux est un cadre indispensable. À l'avenir, pour faciliter la compétence de planification régionale, il convient que l'État veille à assurer davantage de cohérence et de mutualisation dans les plans nationaux tels que le Plan national de prévention des déchets (PNPD) et le plan national de gestion des déchets (PNGD) avec des dates de référence harmonisées.

Conclusion : des moyens réglementaires et financiers à mettre à la hauteur des ambitions

Bien que le transfert ait été conduit dans des conditions dégradées à tous égards, les régions ont su jouer pleinement leur rôle de chef de file de la planification des déchets, en l'absence de moyens financiers nouveaux.

À l'avenir, l'exercice de cette compétence requiert de mobiliser davantage d'outils réglementaires et de moyens financiers pour animer les plans et mettre en œuvre les feuilles de route sectorielles en appui des acteurs collectivités et opérateurs et construire dans le cadre de la relance une « économie circulaire territoriale » au travers d'expérimentations, d'aides ciblées et de localisations sur toute la chaîne.

Afin de soutenir la trajectoire de réduction des déchets, il conviendrait de :

- *maintenir le calendrier de mise en place des futures filières REP (responsabilité élargie des producteurs) notamment dans le bâtiment ;*
- *s'appuyer sur les REP en place pour assurer la continuité du service public et l'articulation des différents maillons de la chaîne et la préparation (déchetterie) ;*
- *fixer aux éco organismes une obligation de déclinaison régionale de leur objectif nationaux et plan d'actions en lien avec les régions pour favoriser le développement de solutions adaptées aux territoires ;*
- *assouplir davantage les modalités de modification/ révision future des plans régionaux déchets (PRPGD) dont la trajectoire pourrait être impactée par la crise et harmoniser les différentes procédures de modification/révision des Sradet ;*
- *renforcer la mise en place d'une gouvernance régionale qui est d'ailleurs un axe clé du protocole d'Alliance entre Régions de France et l'ADEME du 29 septembre 2018 ;*

- transférer aux régions la gestion (et pas la seule délégation) du fonds économie circulaire en lien avec l'Ademe ;
- ouvrir le chantier de révision de l'affectation des recettes de la TGAP issue des installations d'élimination des déchets, avec un fléchage vers les collectivités dont les Régions au titre de leur compétence de planification, afin qu'elles disposent de moyens financiers plus conséquents et en rapport avec l'ampleur de la tâche à mener notamment pour les territoires en retard sur l'atteinte de certains objectifs.

Telles sont les remarques dont je voulais vous faire part sur le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes intitulé « Les déchets ménagers : un défi au quotidien pour les intercommunalités et un nouvel enjeu pour les régions ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

Au nom d'Intercommunalités de France, je tiens à vous remercier pour avoir sollicité, par votre courrier du 17 novembre 2022, les réactions de notre association au chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 « Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers : une ambition à concrétiser » que la Cour publiera prochainement. [1] appelle de notre part les commentaires exposés ci-après.

Intercommunalités de France partage pour l'essentiel le diagnostic établi par la Cour dans son [rapport] concernant la gestion des déchets ménagers par les collectivités locales. En premier lieu, la Cour souligne la difficulté à réduire les volumes de déchets produits et s'inquiète de l'atteinte de l'objectif de réduction de 30 % pour 2030 par rapport à 2010. Face à ce constat, Intercommunalités de France considère qu'une meilleure prise en charge financière de la collecte et du traitement des déchets par les producteurs et metteurs en marché est un point d'amélioration essentiel. Le système de filières de responsabilités élargies des producteurs (REP) fait pleinement partie de la gestion des déchets et de son financement. Les progrès restants à faire dans ce domaine, en matière de couverture des coûts sont indispensables pour atteindre des objectifs ambitieux de réduction des volumes de déchets dans les centres de stockage et d'amélioration des performances de tri et de recyclage.

Intercommunalités de France a appelé à plusieurs reprises à une sécurisation et un rééquilibrage des financements pour la gestion et la prévention des déchets ménagers et assimilés. C'est ainsi l'une des raisons

pour lesquelles j'ai adressé, en juin 2021, un courrier à Madame la ministre de la Transition écologique, Barbara Pompili, portant sur les positions de l'association sur ce sujet. Intercommunalités de France plaide depuis de nombreuses années pour une meilleure responsabilisation et implication des producteurs de déchets en amont. Les collectivités ne peuvent en effet à elles seules assumer la politique de prévention et de réduction.

1 - La prévention des déchets et le déploiement de l'économie circulaire

Nous partageons avec la Cour le constat de la non-atteinte des objectifs nationaux de réduction de la production de déchets ménagers. Nous tenons toutefois à souligner que ce mandat sera marqué par l'entrée en vigueur de nouvelles obligations qui permettront une réduction à la source de la production de certains déchets :

- généralisation de l'extension des consignes de tri plastique à compter du 31 décembre 2022 ;*
- généralisation du tri à la source des biodéchets au 31 décembre 2023 ;*
- poursuite de la mise en œuvre de nouvelles filières REP ;*
- mise en place en déchèterie de zones de réemploi ouvertes aux associations et entreprises de l'économie sociale et solidaire.*

Par ailleurs, comme le remarque la Cour, faire évoluer les habitudes de consommation constitue un enjeu essentiel pour la réduction des déchets ménagers. Les collectivités ne disposent cependant que de peu de leviers d'action pour influencer sur la réemployabilité et la recyclabilité des produits d'une part et l'orientation des consommateurs vers des achats écoresponsables d'autre part.

Visant à faciliter le geste de tri et massifier les quantités d'emballages collectés, l'extension des consignes de tri a suscité une large mobilisation des intercommunalités pour son déploiement. Notre association insiste sur le niveau d'avancement réel de son déploiement sur le territoire et elle se félicite également du constat dressé par la Cour sur les progrès accomplis en matière de traitement des déchets et des efforts et investissements menés par les intercommunalités ces dernières années pour y parvenir. À ce titre, notre association insiste sur le besoin d'accorder des délais minimums pour être en mesure de s'adapter aux évolutions réglementaires. De même, nous considérons qu'il est essentiel de donner une visibilité suffisante sur les évolutions impactant les investissements pas encore amortis, comme le souligne la Cour avec l'exemple des installations de tri mécano-biologique (TMB).

2 - Le financement du service public de gestion des déchets

Intercommunalités de France estime que l'atteinte des objectifs nationaux et régionaux assignés aux politiques et actions d'économie circulaire suppose des ressources comme la TGAP. Ces ressources sont aujourd'hui dissoutes dans le budget de l'État sans que les fonds nécessaires pour la prévention et pour l'économie circulaire ne soient rendus disponibles. Intercommunalités de France continue d'appeler à un retour des recettes de la TGAP vers le financement d'actions vertueuses dans lesquelles s'engagent les collectivités dans le traitement des déchets.

Comme le rappelle la Cour, la loi de finances de 2019 a acté une trajectoire haussière de la TGAP, dans l'objectif de pénaliser le traitement par enfouissement ou incinération et encourager le déploiement d'une économie circulaire. Notre association regrette que les recettes de cette taxe, particulièrement problématique pour les collectivités, ne soient pas intégralement restituées sous la forme de soutiens financiers à la prévention et la gestion des déchets.

Notre association plaide en effet en faveur d'une TGAP amont sur tous les produits des filières pour responsabiliser les metteurs en marché. Cette dernière concernerait autant d'incitation à la durabilité, à la réutilisation qu'au recyclage matière. Cette tarification permettrait la prise en charge de tous les produits manufacturés devenus déchets (qui seront facturés par l'État 6,5 centimes par kg en 2025), sans pour cela que le consommateur puisse arbitrer sur ses achats.

Intercommunalités de France exprime sa satisfaction concernant la proposition de la Cour, que nous partageons, d'impliquer davantage les régions dans la planification, l'animation, et le financement qui acterait le lien entre les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) et les programmes locaux de prévention des déchets ménagers (PLPDMA).

En matière de planification des installations de traitement des déchets et de suivi des objectifs, la Cour note un certain nombre d'améliorations concernant notamment le maillage, les financements ainsi que les outils de suivi des objectifs. Intercommunalités de France considère ainsi le levier de la planification comme un axe indispensable pour améliorer la maîtrise des coûts et la visibilité sur les besoins de financements. Nous saluons également la recommandation de la Cour d'intégrer dans chaque contrat de plan État-Région la délégation des crédits de l'Ademe en matière de transition énergétique et d'économie circulaire.

3 - Déploiement de la tarification incitative

En outre, nous réitérons notre analyse consistant à remarquer que les différents acteurs en responsabilité en France, ne bénéficient pas des mêmes remarques et injonctions à agir. Les intercommunalités sont ainsi incitées à mettre en place des formes de tarification incitative (TI) pour exercer un effet responsabilisant sur les usagers. Cette application concrète du principe « pollueur-payeur » repose essentiellement sur l'utilisateur et le contribuable. Notre association plaide ainsi pour qu'elle pèse davantage au moment de l'acte d'achat, via le consommateur, à travers une prise en charge accrue par les filières REP.

Intercommunalités de France demeure favorable au déploiement d'une dimension incitative dans la tarification du SPGD lorsque cela est possible mais estime qu'elle ne constitue qu'un levier parmi d'autres de prévention des ordures ménagères résiduelles (OMR), d'autant plus qu'elle opère en aval de la chaîne, après les actes de production et de consommation.

Telles sont les observations que nous souhaitons porter à votre connaissance. Espérant que ces éléments répondront à vos attentes et pourront contribuer au travail d'évaluation et de propositions de la Cour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS, DES ASSOCIATIONS ET DES ENTREPRISES POUR LA GESTION DES RÉSEAUX DE CHALEUR, DE L'ÉNERGIE ET DES DÉCHETS (AMORCE)

La Cour des comptes soumet pour avis à Amorce son rapport 2023 intitulé " Les déchets ménagers : un défi au quotidien pour les intercommunalités et un nouvel enjeu pour les régions " avant publication définitive.

Le rapport met en exergue le retard pris par la France dans l'atteinte des objectifs nationaux et européens. Il rappelle le rôle des collectivités locales dans les actions de prévention et de valorisation matière pour parvenir aux objectifs nationaux. Il formule in fine des préconisations sur les relations entre les régions, les intercommunalités et les éco-organismes, avec la délégation des crédits de l'Ademe dans les contrats de plan État-région.

Dans son postulat, le rapport mentionne une organisation territoriale cohérente entre les interventions entre les EPCI en charge de la gestion des déchets, des syndicats de traitement et les régions, tout en soulignant les insuffisances. Amorce soulève l'absence un acteur : l'État.

Ce dernier ne joue suffisamment pas son rôle de régulateur, notamment auprès des éco-organismes.

Concernant la prévention, le rapport présente la valorisation comme une action à mettre en œuvre pour réduire les déchets. Il convient de rappeler que les déchets valorisés rentrent dans le calcul de la production des déchets et qu'ils ne s'inscrivent pas dans une démarche de prévention. La valorisation matière intervient par contre comme un objectif à poursuivre -, d'une part pour respecter la hiérarchisation des modes de gestion des déchets par rapport aux solutions moins vertueuses, et surtout afin de réduire les coûts de la gestion des déchets avec une diminution du recours au stockage.

Pour Amorce, le retard pris en matière de prévention des déchets est d'abord de la responsabilité des metteurs sur le marché qui n'ont pas respecté les objectifs fixés par l'État. En effet, à l'exception du compostage de proximité qui dépend d'une politique ambitieuse de tri source des biodéchets (cf. point ci-après), les actions de prévention d'une collectivité sont nécessaires mais impactent peu la baisse des tonnages. Elles dépendent davantage des évolutions de consommation et des metteurs sur le marché qu'il s'agirait pour Amorce de contraindre davantage.

Le rapport fait également état de l'efficacité de la tarification incitative pour réduire la quantité de déchets produits. Amorce rappelle sur ce point sa position et les deux questions à se poser.

- *Quel type de signal prix ou autre forme d'incitation ou de dissuasion financière ou fiscal faut-il développer et sur quel acteur, pour que les citoyens contribuent davantage par leur comportement d'achat, d'utilisation, de réparation, de tri au respect des objectifs de prévention, de réemploi, de collecte sélective et de tri à la source, de recyclage et de valorisation des déchets ménagers et assimilés ?*
- *Comment doit se répartir le financement de la gestion de la gestion des déchets ou plus largement la boucle d'économie circulaire au regard des responsabilités de chacun des acteurs de la chaîne d'économie circulaire (collectivités via la fiscalité locale, metteurs sur le marché via les REP, acteurs économiques du recyclage et de la valorisation via les prix de reprise et recette de valorisation, État via les aides de l'Ademe issues des recettes de TGAP (bien que non affectées) ? (Minoration du montant pour les collectivités performantes, franchise de TGAP sur le gisement sur lequel les collectivités ne peuvent agir...).*

Des éléments de réponse ont été transmis à la cour dans une précédente saisine.

Dans les exemples cités comme des expériences innovantes à suivre, le rapport mentionne le cas du « supermarché inversé » mis en place par le SMIVAL. Cette expérience et surtout ses résultats en termes d'objets ou de matériaux déportés de la déchèterie classique sont à mettre au regard des investissements nécessaires à la conception et à la gestion d'une telle infrastructure. Il convient également de rappeler qu'aujourd'hui, l'Ademe - ou l'État sur d'autres modes de financements - n'apporte aucun soutien aux investissements nécessaires à la modernisation et à l'agrandissement des déchèteries, voire à leur transformation sur le modèle du SMICVAL Market.

La Cour des comptes souligne les efforts financiers en termes d'investissements à réaliser dans les installations de traitement de déchets. Elle mentionne en premier lieu les centres de tri, qui doivent encore s'adapter en augmentant leur capacité et en se modernisant. Amorce souligne les efforts déjà consentis par les collectivités et leurs prestataires pour moderniser les centres à tri à la généralisation de l'extension des consignes de tri telle que définie dans la loi TECV. Cette modernisation se fait dans un contexte réglementaire mouvant qui ne sécurise pas les investissements à moyen terme. Il convient à cet effet de renvoyer aux conséquences que pourrait avoir la mise en place de la consigne des bouteilles en PET clair tel qu'affiché dans la loi AGECL. La cour mentionne que ces investissements représentent une charge de 1,5 Mds d'euros sur la période 2021-2027 pour les collectivités territoriales, sans qu'aucun financement de l'État de soit prévu, ce que le rapport souligne en mentionnant les positions d'Amorce et des autres associations de collectivités territoriales sur l'utilisation des recettes de la TGAP.

Enfin, le rapport place les régions dans un rôle de leviers et d'appui des syndicats de traitement des déchets et comme un acteur stratégique entre l'État et les collectivités en charge de la gestion des déchets. Amorce a prévu de réaliser une enquête auprès des régions et des collectivités territoriales afin d'évaluer ce rôle. Il souligne l'absence dans certaines régions d'observatoires régionaux et de mécanismes de soutiens pour les investissements dans les installations de traitement. En cela, la délégation d'une partie des fonds « chaleur » et « économie circulaire » de l'Ademe aux régions est jugée modeste, ce qu'Amorce concède. La Cour suggère la dotation de moyens supplémentaires pour subvenir aux besoins des territoires, avec l'attribution de nouvelles ressources aux régions, avec un recours plus important à ces mécanismes de dotation. Amorce soutient cette proposition qui doit dans le même temps s'accompagner d'une augmentation de l'enveloppe mobilisable et transférable aux régions.

Dans ses conclusions, le rapport recommande de confier aux objectifs régionaux le suivi de la mise en œuvre des objectifs nationaux par les intercommunalités, de généraliser les contrats entre les éco-organismes et les régions avec des déclinaisons des objectifs par filière au niveau régional et l'inscription dans les CPER de la délégation des crédits de l'Ademe aux régions.

Si la plupart de ces recommandations sont pertinentes et soutenues par Amorce, elles ne sont pas à la hauteur des enjeux posés par les juridictions financières dans ce même rapport.

Amorce demande une affectation financière plus efficace pour mettre en œuvre la planification territoriale avec un signal prix fort en amont au niveau des metteurs sur le marché impactant les habitudes de consommation, au niveau intermédiaire avec les modulations des filières REP et la tarification incitative appliquée aux usagers et en aval via la TGAP, pour la rendre plus incitative (minoration à la performance des collectivités) et pour redistribuer son produit en faveur d'investissements pour la transition écologique dans les territoires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE TRAITEMENT DES DÉCHETS DU LAC D'ANNECY (SILA)

Par courrier du 17 novembre, vous m'adressez un extrait d'un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 concernant les déchets ménagers et assimilés.

Ces observations reflètent bien les difficultés rencontrées par les intercommunalités pour mettre en œuvre l'ensemble des politiques et objectifs qui peuvent s'avérer parfois contradictoires et financièrement très impactant.

L'exemple de notre syndicat que vous avez bien voulu citer deviendra rapidement la norme au niveau national et l'effort d'anticipation et d'adaptation que vous citez, ne suffira pas au niveau des échelles décisionnelles actuelles. Les régions doivent se donner les moyens pour mener une réflexion globale en lien fort avec les réalités de terrains et basée sur des données récentes compte-tenu des évolutions extrêmement rapides des stratégies et des équipements.

Le rôle des acteurs du territoire doit être mieux défini – les responsabilités et le pouvoir décisionnel éclaircis et cohérents.

Par ailleurs, dans le contexte actuel de tensions fortes sur les énergies fossiles, les élus de nos territoires démontrent que l'énergie issue de nos déchets est une ressource locale essentielle.

Nombreux sont, par exemple, les gestionnaires de réseaux de chaleur qui prennent conscience de l'intérêt économique et environnemental de cette source d'énergie disponible à l'échelon local, conjuguant le progrès écologique au temps de la défense du pouvoir d'achat.

La valorisation énergétique des déchets souffre pourtant encore et de manière injuste d'une image négative auprès de l'opinion publique. Cette vision du traitement thermique ne tient pas compte des progrès techniques réalisés depuis 30 ans. Qu'il me soit permis de ne citer ici qu'un exemple : la France dispose d'un parc d'unités de valorisation énergétique (UVE) performant sur le plan environnemental qui contribue à alimenter de plus en plus de logements à moindre coût.

Dans un contexte qui verra les capacités de stockage de déchets se réduire considérablement pendant cette décennie, avec des enjeux accrus d'indépendance énergétique et de pouvoir d'achat des ménages, les investissements nécessaires à la modernisation, voire à l'accroissement du parc d'UVE afin de répondre aux inévitables tensions, seront considérables. Nos collectivités sont prêtes à s'engager mais auront nécessairement besoin du soutien de l'État, et d'une visibilité quant aux trajectoires à venir.

Les attentes financières et fiscales spécifiquement, notamment sur de l'évolution de la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) seront prégnantes dans les années à venir. Les élus nationaux doivent prendre conscience que produire de l'énergie est une activité vertueuse qui permet de valoriser une ressource locale essentielle. Elle ne peut souffrir d'une taxe, réel frein aux investissements à réaliser dans l'urgence du changement climatique.

Espérant que ces compléments puissent alimenter votre rapport et être portés à la connaissance du gouvernement pour des prises de décisions éclairées.

6

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

PRÉSENTATION

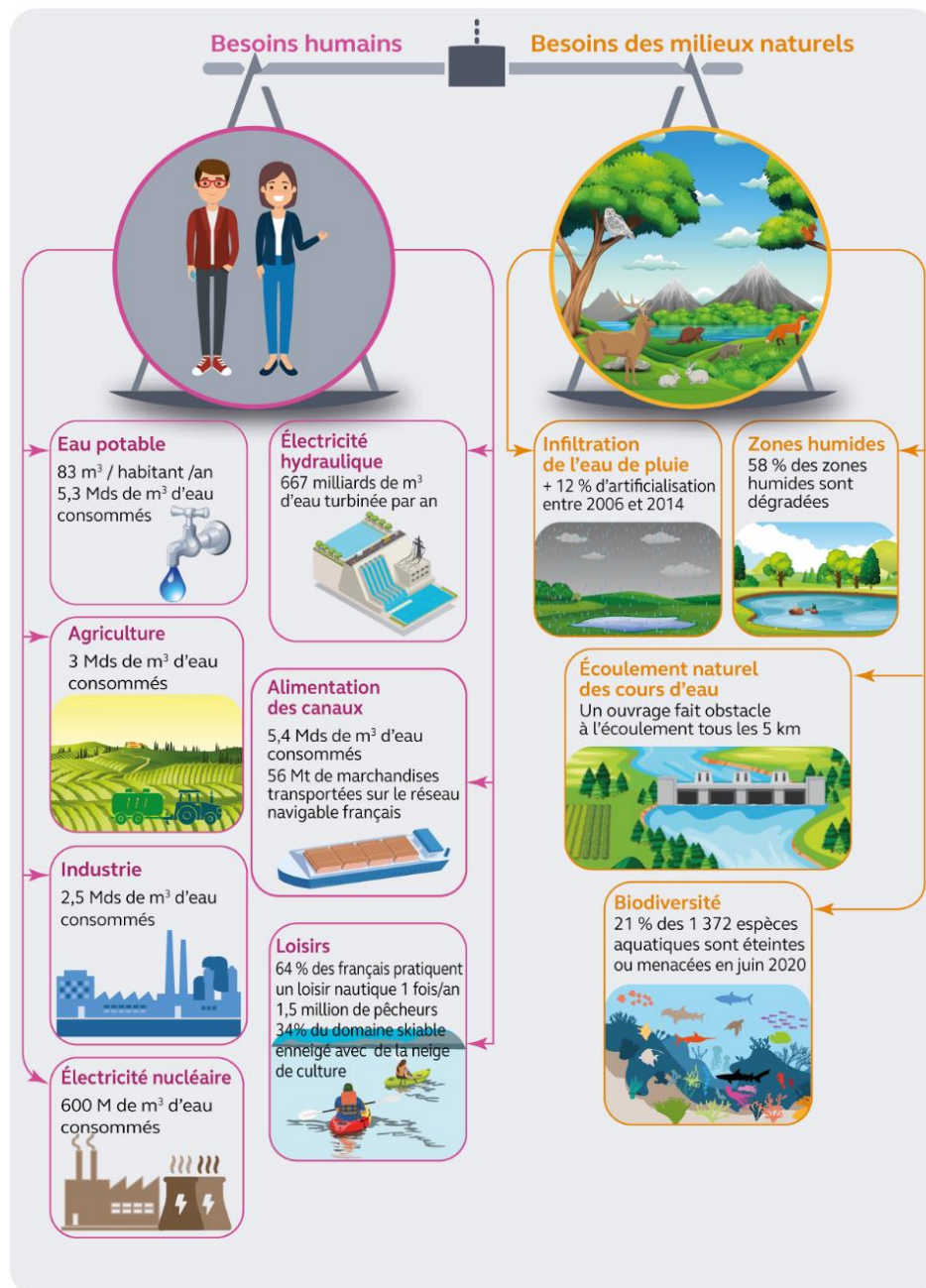
Aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'environnement, « L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général ».

L'eau est indispensable à notre alimentation, à l'hygiène de la population, à l'agriculture, à l'industrie, notamment à la production d'énergie, à tous les services y compris les activités de loisirs et le transport. Elle est également un élément essentiel de l'équilibre des milieux naturels et de la régulation du climat. L'article L. 211-1 du code de l'environnement fixe l'objectif d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau visant à concilier ces différents enjeux.

La directive-cadre européenne sur l'eau (DCE) 2000/60/CE du 23 octobre 2000²⁸⁹ impose aux États d'atteindre le « bon état » des masses d'eau à l'horizon 2027. Pour autant, la multiplicité des usages provoque des tensions dans la mise en œuvre de la politique de l'eau.

²⁸⁹ Transposée en droit français par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, dite LEMA.

Schéma n° 1 : les principaux usages de l'eau



Source : juridictions financières

L'action publique s'est pendant longtemps concentrée sur le petit cycle de l'eau, constitué de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement. Puis il est apparu qu'elle ne serait efficace que si elle prenait en compte le cycle naturel de l'eau (le grand cycle de l'eau) depuis son évaporation jusqu'à son retour dans les sols, les cours d'eau et les nappes souterraines.

D'ores et déjà, sur une partie croissante du territoire, la consommation liée aux différents usages excède, sur des périodes de l'année de plus en plus longues, la capacité des milieux à fournir de l'eau, et les mesures de restriction prises par l'autorité administrative se multiplient. L'insuffisance de la ressource et l'intensification des usages de l'eau, dont la consommation augmente dans de nombreux territoires depuis 2017, exacerbent les conflits d'usage. La capacité de dilution des polluants résultant de l'activité humaine dans les cours d'eau et les nappes est plus réduite qu'auparavant et les objectifs de qualité de l'eau sont plus difficiles à atteindre. La gestion quantitative de l'eau, prise sous l'angle de la rareté de la ressource, est devenue une préoccupation majeure.

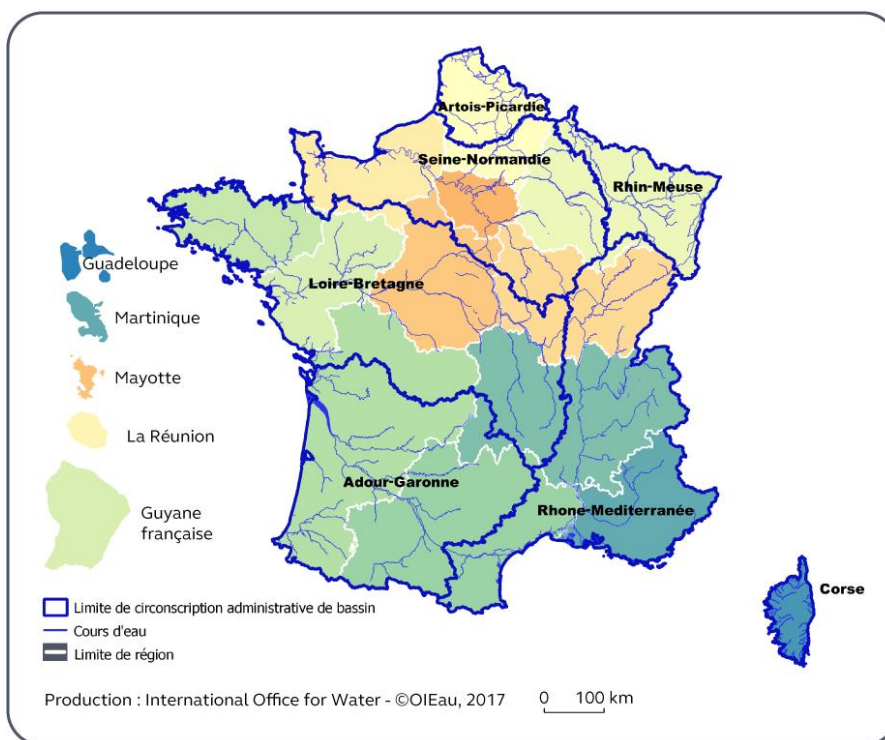
Le présent chapitre est issu d'une vaste enquête réalisée par la Cour et treize chambres régionales des comptes²⁹⁰ auprès des services centraux et d'un large échantillon de services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, groupements de communes et établissements publics nationaux et locaux contribuant à la gestion de l'eau. Il montre que l'efficacité de la politique de l'eau souffre de la complexité et du manque de lisibilité de son organisation (I), laquelle doit être structurée et clarifiée autour du périmètre des sous-bassins versants (II).

²⁹⁰ Toutes les chambres régionales des comptes de métropole, à l'exception de la CRC Centre-Val de Loire, et les chambres régionales des comptes de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique.

I - Une organisation peu lisible entre l'État et les collectivités locales

Avant même la décentralisation et l'adoption du cadre juridique européen, la France avait choisi, dès 1964²⁹¹, d'organiser la gestion de l'eau par bassin hydrographique et sous-bassin versant. Un bassin correspond à la zone géographique recevant les eaux de pluie circulant naturellement vers un cours d'eau et ses affluents, ainsi que vers les nappes du sous-sol de cette zone. Il existe sept bassins hydrographiques métropolitains et cinq bassins ultra-marins²⁹².

Carte n° 1 : bassins hydrographiques / régions



Source : site OIEau 2017

²⁹¹ Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

²⁹² Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée, Corse, Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte.

Cette organisation en bassins hydrographiques est cohérente avec la réalité physique et géographique de la ressource en eau. Cependant, hors des territoires insulaires, elle ne correspond à aucun des découpages administratifs du pays. Cette situation complique la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, l'identification de leurs responsabilités respectives et la coordination de leur action.

Une planification par bassin hydrographique

Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) fixe à l'échelle du bassin hydrographique les orientations à mettre en œuvre, pour une période de six ans. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques²⁹³, il doit prendre en compte les adaptations nécessaires au changement climatique²⁹⁴ pour assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau.

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) décline à l'échelle du sous-bassin versant hydrographique les orientations du Sdage.

Ces documents d'orientation sont élaborés dans la perspective d'atteindre le bon état des masses d'eau tel qu'il est défini par la directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux est élaboré dans chaque bassin hydrographique, par un comité de bassin dont le secrétariat est confié à l'agence de l'eau du bassin. Il est arrêté par le préfet coordonnateur de bassin pour une période de six ans. L'agence de l'eau, établissement public administratif national, collecte les redevances prélevées sur les usagers de l'eau et finance les actions en faveur d'une meilleure gestion de la ressource en eau du bassin. La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal)²⁹⁵, l'Office français de la biodiversité (OFB) et l'agence de l'eau assurent l'appui technique du comité de bassin.

Le Sdage peut prescrire, pour un ou plusieurs sous-bassins, l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux par une commission locale de l'eau (CLE). Les Sage sont arrêtés par le préfet de département concerné. Le portage des CLE et des Sage est assuré par des

²⁹³ Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA).

²⁹⁴ Articles L. 212-1 et L. 211-1 du code de l'environnement pour les Sdage, articles L. 212-3 et L. 211-1 du même code pour les Sage.

²⁹⁵ Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (Drieat) en Île-de-France, qui est soumise à une organisation spécifique.

acteurs différents d'un territoire à l'autre : syndicats mixtes, collectivités territoriales, établissements publics territoriaux de bassin ou établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (Epage) selon les cas.

Les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (Epage) et les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)

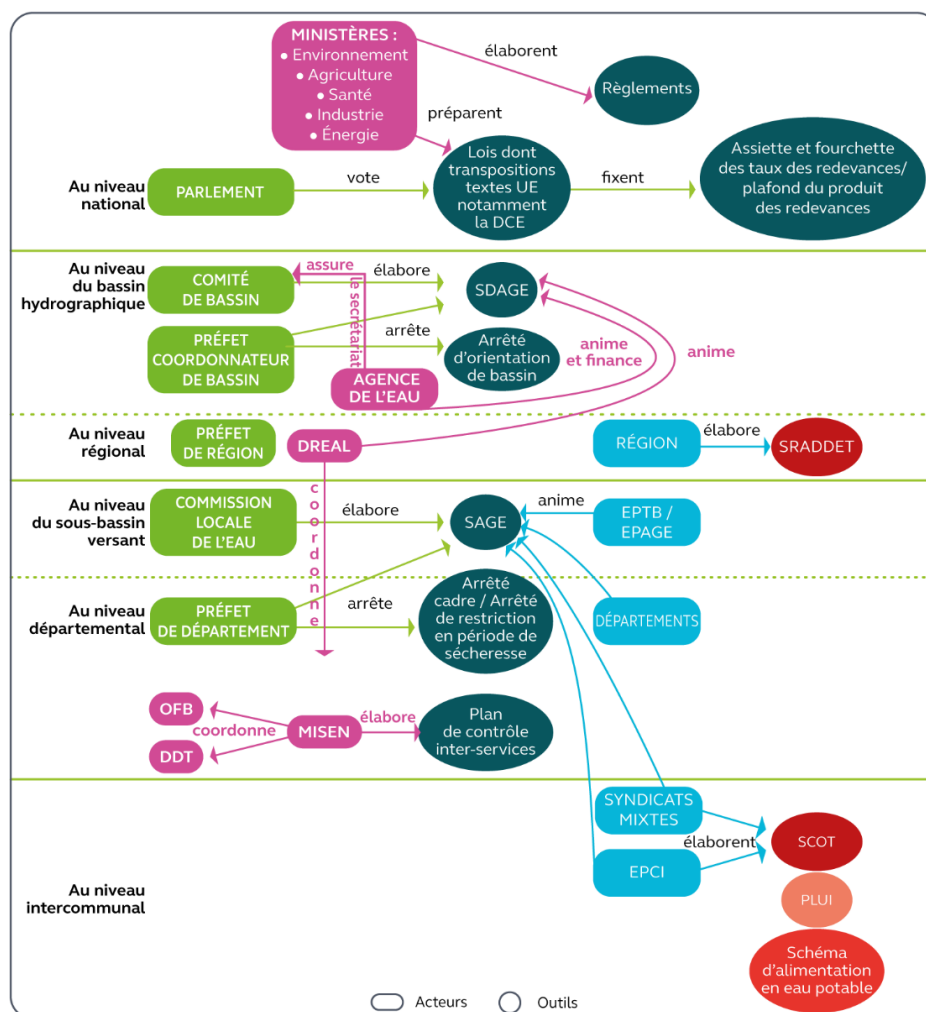
Les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (Epage), prévus à l'article L. 213-12 du code de l'environnement, sont des syndicats mixtes, constitués à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve, en vue d'assurer la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux. Ils regroupent notamment les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi).

Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), prévus au même article, sont des syndicats mixtes, constitués à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, en vue de faciliter la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, ainsi que la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques et des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du Sage. Ils peuvent également définir, après avis du comité de bassin et des commissions locales de l'eau concernés, un projet d'aménagement d'intérêt commun. Ils assurent la cohérence des actions des collectivités et de leurs groupements par un rôle de coordination, d'animation, d'information et de conseil ainsi que la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des Epage.

Plusieurs ministères, de nombreuses directions d'administration centrale, leurs services déconcentrés, des établissements publics nationaux, des instituts de recherche, tous les niveaux de collectivités territoriales et différentes formes de groupements de collectivités participent à la définition et à la mise en œuvre des politiques de l'eau.

En effet, la gestion quantitative de l'eau est à la fois déconcentrée et décentralisée, gérée à l'échelle des bassins hydrographiques puis au niveau local. L'État, à travers les Dreal, les agences de l'eau et les directions départementales des territoires (DDT), joue un rôle très important dans sa définition, son financement et sa mise en œuvre, alors qu'au niveau local, aucune collectivité territoriale n'est identifiée comme cheffe de file.

Schéma n° 2 : présentation simplifiée²⁹⁶ de la gouvernance de l'eau



Source : juridictions financières

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

²⁹⁶ Pour en faciliter la lecture, le schéma ne recense pas l'ensemble des acteurs de la politique de l'eau (par exemple, les communes dont certaines continuent d'exercer, à titre provisoire, des compétences en matière d'eau et d'assainissement) et des outils utilisés (par exemple, les plans territoriaux de gestion de l'eau, les plans d'actions opérationnels territorialisés, etc.). Il ne rend pas compte non plus des particularités liées à l'organisation spécifique en Île-de-France, en Corse et outre-mer.

A - L'État fixe les règles mais manque de cohérence dans l'action

1 - Un rôle incontesté : fixer le cadre législatif et réglementaire, assurer la police de l'eau

L'amélioration de la qualité de l'eau et de sa disponibilité en quantité suffisante nécessite une action continue dans la durée. Le Gouvernement et le Parlement fixent le cadre législatif et réglementaire de la politique de l'eau, l'assiette et les fourchettes des taux des redevances perçues par les agences de l'eau et le plafond annuel du produit des redevances au-delà duquel il est affecté au budget général de l'État.

Les préfets coordonnateurs de bassin arrêtent les Sdage, signent les arrêtés fixant les grands principes à mettre en œuvre dans le bassin dont ils ont la responsabilité et prennent des arrêtés désignant les masses d'eau comprises dans les zones de répartition des eaux. Les préfets de département arrêtent les Sage ; ils prennent les arrêtés limitant les prélèvements en période de sécheresse ; ils déterminent la liste des communes comprises dans les zones de répartition des eaux de leur département et délivrent les autorisations de prélèvement aux organismes uniques de gestion collective dans ces zones ; ils notifient les volumes prélevables en basses eaux dans les zones en tension.

Les zones de répartition des eaux (ZRE) et les organismes uniques de gestion collective (OUGC)

Les zones de répartition des eaux sont caractérisées par une insuffisance chronique d'eau par rapport aux besoins des différents usagers, c'est-à-dire la situation dans laquelle la consommation constatée excède la capacité des milieux à renouveler la ressource. Pour rétablir l'équilibre, des mesures particulières de gestion sont prises dans ces zones afin de limiter les prélèvements d'eau.

L'une de ces mesures est la constitution d'office par l'autorité administrative d'un organisme unique de gestion collective de l'eau destinée à l'irrigation des terres agricoles. Ces organismes sollicitent une autorisation de prélèvements pour le compte de l'ensemble des irrigants d'un territoire déterminé. Ils doivent ensuite en gérer la répartition entre les agriculteurs, assurer le respect de l'autorisation de prélèvement et rendre compte de la consommation d'eau. La responsabilité de l'OUGC est souvent assurée par une chambre d'agriculture.

L'État assure la police administrative de l'eau, mais ses services déconcentrés manquent de moyens pour l'exercer, qu'il s'agisse de l'Office français de la biodiversité, des Dreal ou des directions départementales des territoires. Il est aussi responsable de la police sanitaire et judiciaire, avec les mêmes difficultés²⁹⁷.

En Vendée, par exemple, les contrôles concernant la gestion quantitative de l'eau portent essentiellement sur le respect des arrêtés préfectoraux dits « sécheresse ». Ils portent très peu sur le respect, par les gestionnaires des barrages, des débits réservés, ou encore le respect de leurs autorisations de prélèvement par les agriculteurs irrigants (période, volumes, etc.).

Les agences de l'eau disposent de l'essentiel des moyens financiers et humains consacrés par l'État à la politique de l'eau²⁹⁸. Elles élaborent les programmes d'intervention définissant les actions qui peuvent être subventionnées et à quel taux. Leur influence sur la politique de l'eau est déterminante.

Les agences de l'eau

Créées par la loi n° 64-1465 du 16 décembre 1964 sur le régime et la répartition des eaux et la lutte contre la pollution, les agences de l'eau sont des établissements publics de l'État placés sous la tutelle de la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Elles assurent une mission d'intérêt général visant à gérer et à préserver la ressource en eau et les milieux aquatiques.

Leur conseil d'administration est composé de représentants de l'État et de ses établissements publics, de représentants des collectivités territoriales, de représentants des usagers économiques et non économiques, de personnalités qualifiées et de représentants des personnels.

Il existe six agences de l'eau²⁹⁹ qui correspondent aux bassins hydrographiques métropolitains. L'une d'entre elles est chargée des bassins Rhône-Méditerranée et Corse.

²⁹⁷ Cour des comptes, *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, observations définitives, mai 2022.

²⁹⁸ D'autres sources de financement contribuent de façon substantielle à la politique de l'eau : l'Union européenne, les collectivités locales et les personnes privées.

²⁹⁹ Artois-Picardie, Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie. Outre-mer, les offices de l'eau, établissements publics locaux prévus par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, sont les pendants des agences de l'eau. Il existe quatre offices de l'eau en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à La Réunion.

2 - Une action affaiblie par son manque de cohérence

Les administrations de l'État ne partagent pas la même vision stratégique de la gestion des ressources hydrologiques du pays. Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires privilégie l'atteinte des objectifs de bon état des masses d'eau fixés par la directive-cadre sur l'eau à l'échéance 2027. Le ministère chargé de l'agriculture entend pour sa part préserver les possibilités de prélèvement d'une agriculture confrontée à des épisodes de sécheresse plus fréquents et prolongés. Le ministère de la santé veille d'abord à la qualité sanitaire de l'eau potable.

C'est ainsi que le Gouvernement a convoqué des Assises de l'eau, de novembre 2018 à juin 2019, dont les conclusions ont privilégié la préservation qualitative et quantitative de l'eau en limitant les prélèvements et en protégeant les zones de captage. Puis, au milieu de l'année 2021, le Gouvernement a organisé un « Varenne de l'eau et du changement climatique », boycotté par une partie des participants aux Assises de l'eau, pour répondre aux revendications de certains syndicats agricoles qui souhaitent constituer des réserves d'eau à certains moments de l'année pour irriguer. Un délégué interministériel a été nommé pour suivre la mise en œuvre des décisions prises à cette occasion, ce qui ne simplifie pas l'organisation administrative.

De la même façon, les ministères chargés de l'industrie et de l'énergie cherchent à préserver les intérêts de ces secteurs d'activité, qui connaissent des difficultés croissantes d'approvisionnement en eau conduisant à des pertes de production.

Les décisions prises par les représentants de l'État sur le territoire sont le fruit de compromis entre ces intérêts et priorités contradictoires.

Au niveau local, un bassin hydrographique s'étend généralement sur plusieurs régions administratives et le territoire d'une région peut recouper plusieurs bassins hydrographiques. Un sous-bassin versant peut s'étendre sur plusieurs départements et le territoire d'un département être partagé entre plusieurs sous-bassins versants. Ainsi, les préfets de région et de département sont en lien avec plusieurs préfets coordonnateurs de bassin et doivent composer avec des réalités politiques locales diverses, voire contradictoires, qui sont autant de motifs d'apporter des solutions différentes dans un territoire administratif donné à des problèmes de même nature.

Cette situation rend la coordination des services déconcentrés de l'État complexe. Les préfets coordonnateurs de bassin parviennent difficilement à maîtriser la diversité des situations de vastes bassins hydrographiques. Les préfets de départements limitrophes prennent parfois

des mesures contradictoires pour un même cours d'eau. C'est pourquoi une nouvelle procédure de gestion de crise a été instituée en 2019, qui permet au préfet coordonnateur de bassin de désigner des préfets coordonnateurs de sous-bassins versants interdépartementaux. C'est ainsi que le préfet coordonnateur du bassin Adour-Garonne a désigné les préfets de département coordonnateurs interdépartementaux des principaux cours d'eau du bassin hydrographique.

**Une gestion différenciée des mesures de restriction
sur un même sous-bassin versant**

Dans le bassin Artois-Picardie, plusieurs sous-bassins versants sont situés sur le territoire des départements du Nord et du Pas-de-Calais, notamment le delta de l'Aa, l'Audomarois, le Lys, la Marque, la Deûle, la Scarpe amont, la Sensée et l'Escaut. Un arrêté-cadre sécheresse du 13 mars 2012 fixe le cadre d'action en identifiant ces sous-bassins versants comme des « unités hydrographiques cohérentes » dans lesquelles la gestion doit être coordonnée. Cependant, les situations de sécheresse ne font pas l'objet d'arrêtés inter-préfectoraux.

Les préfets des deux départements prennent chacun un arrêté sécheresse. Les deux documents sont très similaires, mais présentent des différences. Ainsi, à la fin de l'été 2022, le préfet du Pas-de-Calais a maintenu l'état d'alerte jusqu'au 31 décembre 2022, alors que celui du Nord l'a maintenu jusqu'au 15 septembre avant de le prolonger jusqu'à fin novembre. Depuis la fin du mois d'août 2022, les sous-bassins versants de la Scarpe amont, la Sensée et l'Escaut sont maintenus en « alerte » dans le Nord et sont en « vigilance » dans le Pas-de-Calais, ce qui implique des restrictions sur une partie des sous-bassins et pas sur l'autre.

Le préfet du Pas-de-Calais considère que les différences entre les mesures prises par les deux départements sont justifiées par leur situation respective en amont et en aval du cours d'eau et fait valoir que le décalage des réunions des comités départementaux de gestion de la ressource justifie les discordances calendaires des mesures prises.

Sur un même bassin versant, certains préfets promeuvent les organismes uniques de gestion collective, alors que d'autres ont plus de difficulté à surmonter l'opposition de certains acteurs locaux.

La DDT du Maine-et-Loire, par exemple, recommande la création de telles structures et estime que « *l'irrigation du futur est collective et coordonnée* ». En conséquence, la gestion collective des prélèvements constitue le deuxième objectif du plan d'actions opérationnel territorialisé

(PAOT) 2016-2018 du Maine-et-Loire, alors que cet objectif n'apparaît pas dans le PAOT de la Loire-Atlantique voisine.

Pour surmonter l'inadéquation entre la carte administrative de l'État et celle des organismes de gestion de l'eau, des dispositifs de coordination ont été mis en place. Les missions interservices de l'eau et de la nature coordonnent ainsi au niveau départemental les services de l'État ayant des missions de gestion et de police de l'eau et élaborent un plan de contrôle interservices. Mais cela ne suffit pas toujours pour surmonter les divergences de position.

Le rôle de l'Office français de la biodiversité (OFB), issu de la fusion récente de plusieurs organismes publics³⁰⁰, reste mal connu des parties prenantes. De ce fait, il est parfois mis en cause.

Enfin, l'État se présente comme le garant d'un système d'information et de connaissance sur l'eau. Il est certes chargé du réseau de surveillance national mais la connaissance est partagée entre diverses administrations (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, agences de l'eau, BRGM³⁰¹, OFB, entités locales, etc.) et il reste difficile d'obtenir une vision globale de la situation d'un cours d'eau ou d'une nappe et d'en déduire des mesures de gestion qui puissent être considérées par tous comme légitimes.

Les contrôles réalisés par les chambres régionales des comptes montrent à quel point l'information dont disposent les directions départementales des territoires est fragmentaire et peu fiable. Les systèmes d'information utilisés pour remonter les contrôles ne sont pas utilisés par tous les partenaires et contiennent des données partielles et discordantes avec les bilans des missions interservices de l'eau et de la nature.

L'État éprouve des difficultés réelles à faire respecter les règles du jeu qu'il détermine. Il doit concilier une logique administrative (régions, départements) et une logique hydrographique (sous-bassins versants). Les moyens dont il dispose pour assurer ses missions de police et de contrôle sont insuffisants. Présent partout, l'État est souvent trop faible pour assumer les responsabilités auxquelles il prétend. L'intrication entre ses responsabilités et celles des collectivités locales rend leur répartition incompréhensible et contribue à la dilution des responsabilités de chacun.

³⁰⁰ Il résulte de la fusion, au 1^{er} janvier 2020, de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

³⁰¹ Bureau de recherches géologiques et minières, service géologique national.

Conscient de ces difficultés, le Gouvernement a donné mission à quatre inspections³⁰² de tirer les leçons de la crise de l'été 2022, marquée par une chaleur et une sécheresse exceptionnelle, afin de faire des propositions d'amélioration de la gouvernance territoriale de l'eau et de la coordination des services de l'État.

B - L'introuvable collectivité territoriale cheffe de file

1 - L'organisation administrative complexe de la gestion du grand cycle de l'eau

Aussi longtemps que la gestion du petit cycle de l'eau constituait l'essentiel de la politique de l'eau, les communes et leurs syndicats³⁰³ répondaient aux besoins. L'éparpillement et la petite taille des services publics de distribution d'eau et d'assainissement limitaient leur efficacité mais ne posaient pas de problème majeur de gestion de la ressource, celle-ci étant abondante.

Les collectivités territoriales, notamment les départements, pouvaient intervenir dans tous les éléments de la gestion du grand cycle de l'eau jusqu'à l'adoption des lois dites « MAPTAM » du 27 janvier 2014³⁰⁴ et « NOTRé » du 7 août 2015³⁰⁵.

La loi MAPTAM a attribué aux seuls établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la nouvelle compétence de « *gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations* » (Gemapi)³⁰⁶ et la responsabilité de la mise en œuvre d'une partie des actions de préservation

³⁰² Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), Inspection générale des finances (IGF), Inspection générale des affaires sociales (Igas), Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER).

³⁰³ Les communes étaient historiquement compétentes pour la gestion du petit cycle de l'eau mais cette mission est en cours de transfert aux EPCI. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation de la République (NOTRé) prévoit ainsi un transfert au 1^{er} janvier 2020. Toutefois, en 2018, le législateur a ouvert aux communautés de communes la possibilité de reporter cette échéance au 1^{er} janvier 2026.

³⁰⁴ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

³⁰⁵ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé).

³⁰⁶ L'exercice de cette compétence, prévue à compter du 1^{er} janvier 2015 par la loi MAPTAM, a été reportée au 1^{er} janvier 2018 par la loi NOTRé. L'objectif de cette réforme est de rapprocher la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations des politiques d'urbanisme en les confiant au même échelon territorial.

du grand cycle de l'eau³⁰⁷. La loi NOTRe a supprimé la clause de compétence générale des départements et des régions. Cependant, pas plus que ces derniers, le territoire des EPCI ne correspond à celui des sous-bassins versants, qui constituent l'échelle pertinente d'une gestion de l'eau à la mesure des enjeux climatiques.

Gemapi et gestion quantitative de l'eau

La Gemapi (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) concourt à la gestion quantitative de l'eau, dans la mesure où la gestion des milieux aquatiques, l'aménagement des cours d'eau et la préservation des zones humides favorisent la rétention de l'eau par les sols et son infiltration dans les nappes, réduisant ainsi l'évapotranspiration qui accentue les conséquences des épisodes de sécheresse.

La recherche d'une solution à ces difficultés conduit à une grande instabilité législative, qui les aggrave plus qu'elle ne les corrige. La loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la Gemapi, a apporté des assouplissements aux deux lois précédentes, ce qui a rendu le cadre juridique encore plus complexe. Les EPCI peuvent transférer ou déléguer aux établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et aux Epage tout ou partie de leur compétence en matière de Gemapi et les départements ou les régions, qui exerçaient des missions dans ce domaine avant le 1^{er} janvier 2018, peuvent continuer à intervenir sous réserve de la conclusion de conventions d'une durée maximale de cinq ans avec le ou les EPCI concernés.

Des évolutions législatives déstabilisantes pour l'EPTB Saône et Doubs

À la suite de l'adoption de la loi MAPTAM et conformément à la volonté de l'État et de l'agence de l'eau de recentrer l'activité de l'EPTB sur les axes Saône et Doubs, des désaccords sont apparus au sein de l'établissement sur l'organisation à mettre en place pour l'exercice de la compétence Gemapi et la révision de ses statuts qui devait s'ensuivre. Ces désaccords ont pu empêcher la réunion de tous les membres du comité syndical, puis entraîner l'annulation de certaines de ses délibérations et l'absence de définition d'un projet partagé, ce qui a fait perdre deux années dans la mise en œuvre des orientations de la politique de l'eau.

³⁰⁷ Cf. les 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

De nouveaux statuts ont finalement été adoptés en 2022. Six départements se sont retirés et 19 communautés de communes ont rejoint l'EPTB. Ces évolutions ont abouti à une baisse des contributions des adhérents.

Un recul de la coopération dans le Morbihan

Le syndicat « Eau du Morbihan » a pour mission de développer les réseaux, notamment en zone rurale, de sécuriser l'approvisionnement et de garantir un prix unique de l'eau grâce à la solidarité entre les communes.

L'article 67 de la loi NOTRe prévoyait un mécanisme de préservation des grands syndicats d'eau potable. Pourtant, à l'occasion des transferts de compétences aux intercommunalités, l'agglomération vannetaise a choisi de ne plus confier les compétences production et transport d'eau au syndicat Eau du Morbihan.

De ce point de vue, la nouvelle organisation mise en place ne correspond pas à l'intention du législateur puisqu'elle a entraîné une régression de la coopération et de la solidarité entre les différents acteurs de la production d'eau potable.

Ainsi, la création d'un bloc de compétences Gemapi, qui ne recouvre qu'une partie de la gestion de la ressource en eau, n'a pas renforcé l'intégration de l'action publique. Beaucoup d'établissements publics de coopération intercommunale ont délégué les compétences qui leur ont été confiées par la loi à des établissements publics locaux existants ou constitués pour l'occasion. Ce type de décision s'explique par le fait que, les groupements de communes auxquels la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations a été confiée n'ayant pas été constitués en fonction des sous-bassins versants, leur périmètre géographique n'est pas pertinent pour conduire ces actions.

Schéma n° 3 : répartition des missions du grand cycle de l'eau prévue par l'article L. 211-7 du code de l'environnement



Source : juridictions financières

2 - L'intervention de tous les niveaux de collectivités locales

Comme indiqué *supra*, la politique de l'eau ne fait plus partie des compétences générales des départements et des régions. Cependant, tous les niveaux de collectivités locales interviennent dans la gestion de l'eau.

De nombreux départements sont des acteurs historiques de la politique de l'eau. Ainsi le syndicat mixte d'étude et de gestion de la ressource en eau du département de la Gironde (SMEGREG), créé en 1998 par le département de la Gironde et la communauté urbaine de Bordeaux (devenue Bordeaux Métropole en 2015), porte le Sage des nappes profondes de la Gironde. De la même façon, l'Institution Adour, créée en 1978 par les départements du Gers, des Hautes-Pyrénées, des Landes et des Pyrénées-Atlantiques³⁰⁸, est la structure support des trois Sage du bassin de l'Adour.

Les départements ne peuvent normalement plus intervenir que dans des cas limitativement prévus par le code général des collectivités territoriales ou le code de l'urbanisme. Ils peuvent toutefois apporter une aide technique et financière aux communes et à leurs groupements. Ils jouent également un rôle dans l'émergence de syndicats d'alimentation en eau potable au périmètre départemental.

La plupart des agences de l'eau déplorent le retrait des départements, en particulier financier, alors que les besoins sont croissants. Cela ne va pas sans soulever des difficultés juridiques. Dans le cadre de l'enquête, deux présidents de conseil départemental (Côte-d'or et Drôme) ont exprimé le vœu d'une évolution du cadre législatif permettant de sécuriser l'intervention des départements dans la politique de l'eau.

L'intervention du département de la Côte-d'Or dans la gestion quantitative de l'eau remise en cause par le juge administratif

Le département de la Côte-d'Or intervient dans la gestion quantitative de l'eau sur son territoire. Situé en amont de trois bassins hydrographiques, ses caractéristiques géologiques le rendent particulièrement vulnérable à la sécheresse.

³⁰⁸ L'institution Adour est devenue un syndicat mixte ouvert fin 2016.

Il agit comme chef de file de la solidarité territoriale. Il cofinance avec les communes et les établissements publics de coopération intercommunale des investissements concourant à l'alimentation en eau potable, à la gestion quantitative de l'eau ou à la récupération et au traitement de l'eau de pluie par les agriculteurs. Il a également développé une activité de conseil aux communes et EPCI et réalise une évaluation de la vulnérabilité de la ressource. Enfin, il propose la création d'un syndicat départemental des eaux auquel il adhérerait.

Les agences de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie ne s'opposent pas à l'intervention du département de la Côte-d'Or. Deux accords ont été signés afin de coordonner leur action.

Cependant, un jugement du tribunal administratif de Dijon du 14 décembre 2021 a annulé l'autorisation de programme de 5,25 M€ adoptée par le département et destinée au financement d'études de maîtrise d'œuvre pour ses projets d'investissement³⁰⁹.

En dépit de la suppression par la loi NOTRé de la clause générale de compétence, bien d'autres départements continuent à intervenir dans la gestion de l'eau. Ils le font sous couvert de conseil aux autres collectivités et de leur compétence en matière d'aménagement du territoire.

Tel est, par exemple, le cas du département de la Gironde, qui s'est positionné comme maître d'ouvrage du schéma stratégique départemental de l'eau potable et apporte son concours financier à la mise en œuvre du Sage des nappes profondes, porté par l'EPTB SMEGREG, en particulier pour le recensement des prélèvements d'eau effectués chaque année dans les nappes aquifères.

Quatre régions exercent tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion de l'eau et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques (Bretagne, Pays de la Loire, Grand Est et Provence-Alpes-Côte d'Azur)³¹⁰.

³⁰⁹ Le tribunal administratif a retenu qu'aucune des dispositions du code général des collectivités territoriales, du code de l'environnement ni du code général de la propriété des personnes publiques n'était de nature à fonder la compétence du département pour adopter la délibération attaquée.

³¹⁰ En application des dispositions du I *ter* de l'article L. 211-7 du code de l'environnement introduites par la loi NOTRé, et de décrets pris pour chaque région. En effet, l'État peut par décret confier aux régions qui le demandent le soin d'exercer tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la politique de l'eau.

**L'exercice par la région Bretagne de missions d'animation
et de concertation**

L'État a confié à la région Bretagne les missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion de l'eau et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

Dans ce cadre, un « plan breton pour l'eau » a été adopté par le conseil régional de Bretagne le 22 juin 2018. Son objectif est d'atteindre les cibles fixées par le Sdage Loire-Bretagne et par le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI). La région a par ailleurs créé, en janvier 2022, une « assemblée bretonne de l'eau », instance de débat et de recherche de solutions à l'échelle régionale, à la suite d'une précédente conférence de l'eau qui avait montré ses limites.

.*

.*

La politique de l'eau repose sur une forte présence de l'État conjuguée à une décentralisation très importante de sa définition et de sa mise en œuvre. À cette première source de complexité s'ajoute un partage de compétences encore mal défini entre les collectivités locales. Le transfert de compétences des communes aux établissements publics de coopération intercommunale est en cours mais son achèvement a été repoussé à 2026 ; les départements sont encore très présents alors que la loi visait à les priver de compétences dans ce domaine ; certaines régions interviennent, d'autres non.

Les résultats de cette gouvernance complexe ne sont pas à la hauteur des problèmes posés par la gestion de l'eau dans le contexte du changement climatique.

En dépit des moyens humains et financiers consacrés à la politique de l'eau depuis une soixantaine d'années, 56 % des masses d'eau de surface et 33 % des masses d'eau souterraines ne sont pas en bon état au sens de la « directive communautaire sur l'eau ». Les données disponibles montrent également que 43,3 % des masses d'eau de surface sont affectées par des pollutions diffuses (nitrates, pesticides notamment), 25,4 % par des pollutions ponctuelles et 19,4 % par des prélèvements d'eau excessifs, et que 10,7 % des masses d'eau souterraines sont affectées par des prélèvements excessifs. En 2027, 67 % des masses d'eau de surface (7 646 sur 11 407) et 40 % des masses d'eau souterraines risquent de ne pas atteindre le bon état au sens de la directive cadre européenne.

L'organisation administrative du pays n'est pas seule responsable de cet écart entre les objectifs et les résultats. Il s'explique aussi par la lenteur de la prise de conscience de l'importance des problèmes, la difficulté à faire évoluer les comportements, la rémanence de pollutions qui implique de longs délais entre l'action et les résultats, les effets du changement climatique. Pour autant, l'organisation a sa part de responsabilité dans ces résultats insuffisants. Des améliorations peuvent et doivent être apportées pour garantir aux citoyens la disponibilité d'une eau de qualité permettant de satisfaire durablement tous les usages.

II - Structurer et clarifier l'organisation autour des sous-bassins versants

Les bassins hydrographiques sont de vastes entités très hétérogènes par leur taille et par la nature des difficultés qu'ils connaissent. Le bassin Artois-Picardie s'étend sur 20 000 km², celui de Loire-Bretagne sur 158 427 km². Il y a également une grande diversité de situations à l'intérieur de chaque bassin hydrographique et la gestion quantitative de l'eau pose des problèmes très différents d'un sous-bassin versant à l'autre. Par exemple, la situation des territoires parcourus par la Loire est très différente de celle des départements bretons ou de la Vendée, qui ne sont traversés que par de petits cours d'eau côtiers.

L'organisation territoriale de la gestion de la politique de l'eau au niveau du sous-bassin versant est cruciale. Elle suppose l'identification d'une structure porteuse dotée de moyens propres, d'un pouvoir de décision effectif et d'un périmètre d'action correspondant au sous-bassin versant.

A - Définir un périmètre cohérent au niveau des sous-bassins versants

1 - La nécessité d'une gestion intégrée de l'eau

Les masses d'eau sont interconnectées et une gestion cohérente entre l'amont et l'aval d'un cours d'eau est indispensable, de même que la prise en compte des relations entre les eaux souterraines et les eaux superficielles. Cette approche intégrée sous-tend l'objectif de la directive cadre sur l'eau et la législation française. Elle a également justifié la création, dès 1964, d'agences de bassin, devenues depuis lors agences de l'eau.

Le plan Loire Grandeur Nature, développé à partir de 1994, concernait tout à la fois la gestion des inondations, la sécurisation de l'alimentation en eau potable et la préservation de la nature. La réalisation du lac de barrage de Naussac s'inscrit dans ces objectifs et permet un soutien d'étiage pour l'aval de l'Allier et de la Loire.

Pour les cours d'eau de plus petite taille, les Sage doivent refléter cette volonté de gestion intégrée de la ressource en eau. Le périmètre de la plupart des schémas d'aménagement et de gestion des eaux correspond à un cours d'eau, mais certains Sage correspondent à des nappes souterraines.

Ainsi, le Syndicat mixte d'étude et de gestion de la ressource en eau du département de la Gironde met en œuvre le Sage des nappes souterraines du département de la Gironde et poursuit plusieurs études pour améliorer la compréhension des liens entre aquifères profonds et eaux de surface. C'est une préoccupation que partage le département de la Drôme, porteur d'un Sage de préservation d'eaux souterraines, qui réalise une modélisation de la nappe pour mieux comprendre les liens avec les cours d'eau et adapter les prélèvements.

Les difficultés de coordination de la gestion des eaux de surface avec celle des eaux souterraines dans le bassin Artois-Picardie

Les prélèvements pour l'alimentation en eau potable du bassin Artois-Picardie sont réalisés à 94 % dans les eaux souterraines. Ce bassin est intégralement couvert par des Sage portant sur les eaux superficielles. Le contrôle du syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord – syndicat intercommunal d'assainissement du Nord, principal acteur de l'eau potable dans ce département, a mis en évidence les difficultés de coordination de la préservation des eaux souterraines et de celle des cours d'eau en l'absence de coordination entre les Sage. Le Sdage 2022-2027 met en avant la nécessité d'une gestion de la ressource à la bonne échelle pour garantir la disponibilité en eau potable. Les études sur les volumes prélevables qu'il préconise doivent être coordonnées avec l'étude sur la vulnérabilité de la ressource réalisée à l'échelle du bassin hydrographique.

La définition de l'aire géographique des Sage est donc déterminante et doit permettre de couvrir non seulement les eaux de surface mais aussi les nappes souterraines lorsque cela apparaît pertinent.

La mise en place de la compétence Gemapi a été accompagnée d'une demande d'élaboration de stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau (Socle) annexées aux Sdage 2015-2021 puis 2022-2027. Mais les Socle sont des documents non prescriptifs.

En Isère, le schéma départemental de coopération intercommunale propose une réflexion sur la Gemapi, avec une répartition du territoire départemental entre plusieurs syndicats qui correspondent à la carte hydrographique. Cependant cette réflexion s'arrête aux limites départementales, alors que la plupart des sous-bassins versants sont interdépartementaux.

Il reste donc encore beaucoup à faire pour parvenir à une organisation correspondant aux sous-bassins versants.

L'ambition du Syndicat mixte pour l'assainissement et la gestion des eaux du sous-bassin versant de l'Yerres-Seine (Syage) d'assurer une gestion intégrée de l'eau

Initialement créé pour porter l'assainissement, le Syage a progressivement étendu ses missions. Il est aujourd'hui également compétent pour la gestion des eaux pluviales, la Gemapi et la mise en œuvre du Sage de l'Yerres. Le périmètre du syndicat recouvre la quasi-totalité du sous-bassin versant de l'Yerres. Cette cohérence des périmètres lui a permis de devenir un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (Epage) en 2021.

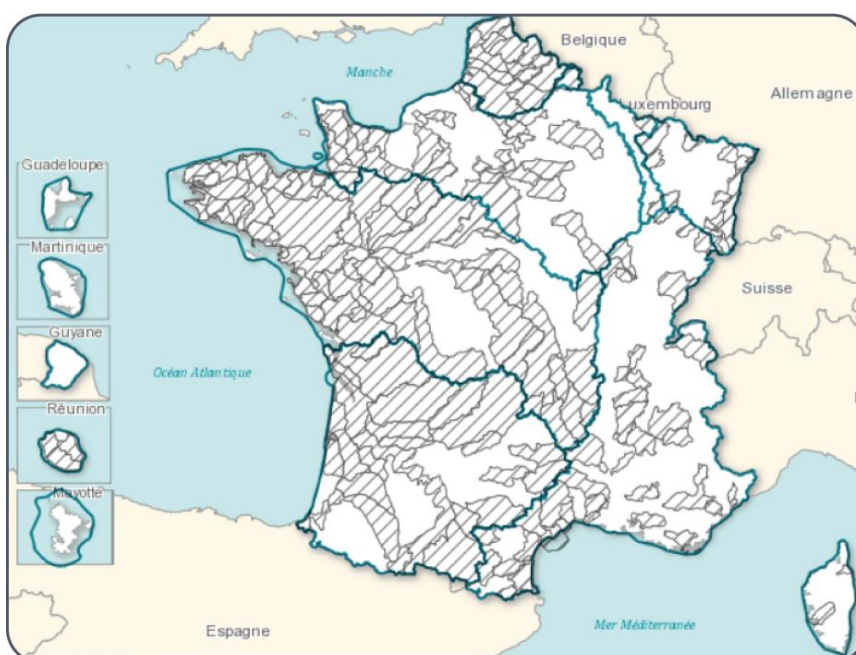
2 - La nécessaire planification de la politique de l'eau dans les sous-bassins hydrographiques

Si les Sdage pour la période 2022-2027 ont été adoptés dans tous les bassins hydrographiques, la carte de France des Sage reste très incomplète. En 2022, seulement 54,3 % du territoire était couvert par un Sage. Cette couverture est en augmentation de 25 % depuis 2010, mais reste faible au regard des enjeux liés à la ressource. Le nord et l'ouest de la France métropolitaine sont particulièrement bien couverts, avec un taux de 100 % pour le bassin Artois-Picardie, 87 % pour le bassin Loire-Bretagne et 78 % pour le bassin Adour-Garonne. À l'inverse, le centre, l'est et le sud comptent peu de Sage : le taux de couverture par un Sage atteint 41 % pour le bassin Seine-Normandie, 44 % en Rhône-Méditerranée, 31 % pour le bassin Rhin-Meuse.

Le comité de bassin Rhône-Méditerranée a mis en place une stratégie fondée sur la signature de contrats plutôt que sur l'élaboration de Sage pour mettre en œuvre les orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. Le comité de bassin Rhin-Meuse a retenu la même solution. Dans les outre-mer, l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux n'apparaît pas toujours pertinente

lorsque le Sdage lui-même couvre un territoire restreint. Cependant, le Sdage du bassin de Guadeloupe n'est pas décliné en Sage à Saint-Martin, alors que la Guadeloupe est éloignée de 260 km par la mer et qu'il existe des problèmes de gestion quantitative de l'eau propres à Saint-Martin.

**Carte n° 2 : périmètres des Sage (zones hachurées)
en cours de mise en œuvre ou d'élaboration**



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

En outre, la carte de France des Sage ne coïncide pas avec celle des sous-bassins confrontés à des problèmes qualitatifs et quantitatifs de ressource en eau, même si elle la recoupe en partie. Les préfets de département ont la possibilité de déterminer des périmètres de Sage³¹¹ lorsque les acteurs locaux ne l'ont pas fait, si la situation locale le justifie. Ils n'ont encore jamais fait usage de cette compétence.

Faute de schémas d'aménagement et de gestion des eaux élaborés par les parties prenantes à l'échelle d'un sous-bassin hydrographique, les orientations données par les Sdage risquent de n'être qu'une pétition de principe.

³¹¹ Articles L. 212-3 et R. 212-27 du code de l'environnement.

Condition nécessaire, l'existence d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux n'est parfois pas suffisante pour assurer la mise en œuvre du Sdage. L'interaction des masses d'eau nécessite en effet une collaboration entre les structures porteuses de Sage de plusieurs sous-bassins. L'association locale des présidents de CLE de Bretagne a ainsi proposé de constituer un cadre d'échange et de mutualisation inter-Sage.

Les préfets et les agences de l'eau prônent la signature de contrats territoriaux, qui ont connu des dénominations diverses au fil du temps, dont récemment celle de projet territorial pour la gestion de l'eau. Ils présentent cette solution comme alternative à l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux, au motif qu'il serait plus facile de parvenir à un accord sur un contrat que sur un Sage.

La complémentarité du schéma d'aménagement et de gestion des eaux et du projet territorial pour la gestion de l'eau (PTGE)

L'article L. 212-3 du code de l'environnement prévoit l'élaboration de Sage dans les termes suivants : « *Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux institué pour un sous-bassin, pour un groupement de sous-bassins correspondant à une unité hydrographique cohérente (...) fixe les objectifs généraux et les dispositions permettant de satisfaire aux principes énoncés aux articles L. 211-1 et L. 430-1* » [N.B. : il s'agit des principes de gestion durable et intégrée de l'eau].

La démarche contractuelle du projet territorial pour la gestion de l'eau résulte de deux circulaires, l'une du 4 juin 2015, abrogée par une seconde du 7 mai 2019. Elle trouve son origine dans la demande d'une partie des représentants des agriculteurs de construire des retenues d'eau pour l'irrigation des terres agricoles, qui est à l'origine de nombreux conflits d'usage locaux parfois violents. Les PTGE n'ont donc pas d'existence légale ou réglementaire.

La circulaire du 7 mai 2019 précise que « *Le Sage met en œuvre une gestion intégrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques en définissant des objectifs plus larges* [N.B. : que ceux des PTGE], *notamment de qualité des eaux et du bon fonctionnement des milieux aquatiques et humides* » et qu'« *en l'absence de Sage, il serait pertinent que le PTGE soit une première étape dans l'élaboration d'un Sage, permettant de mettre en place une gestion de l'eau équilibrée et concertée sans attendre* ».

Les PTGE ne sauraient donc remplacer les Sage. Ils n'ont pas la même force juridique, les premiers résultant d'une circulaire sans valeur réglementaire, les seconds de la loi et du pouvoir réglementaire. La circulaire du 7 mai 2019 indique que les projets territoriaux pour la gestion

de l'eau sont une étape dans l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux, c'est-à-dire dans une gestion intégrée de l'eau.

La décision d'élaborer un Sage ne résulte pas de la seule volonté locale. Elle est prescrite par les Sdage ou, si nécessaire, par les préfets en l'absence de prescription des Sdage.

La promotion des PTGE ne doit donc pas être un motif d'abandon de la démarche d'élaboration de Sage. L'adoption d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux est d'autant plus nécessaire que le changement climatique généralise les problèmes de gestion quantitative de l'eau.

Sans méconnaître les difficultés d'élaboration des Sage mises en avant par les préfetures et les agences de l'eau, la Cour recommande d'en poursuivre l'élaboration dans tous les sous-bassins hydrographiques. Le renforcement de l'organisation de la gestion de l'eau à l'échelle du sous-bassin versant doit être recherché au travers des stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau, annexées aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, pour inciter les établissements publics de coopération intercommunale à constituer des structures correspondant au périmètre d'un sous-bassin ou de plusieurs sous-bassins cohérents.

B - Identifier des acteurs opérationnels

Une fois qu'un périmètre cohérent a été défini, un acteur opérationnel doit être constitué ou identifié au niveau du sous-bassin versant pour élaborer et mettre en œuvre la politique de l'eau.

1 - Constituer les établissements publics territoriaux pour conduire l'action locale

Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (Epage) doivent, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, devenir la forme générale de gestion de la ressource en eau au niveau local. Ces formes d'organisation doivent couvrir des sous-bassins cohérents et permettre l'implication des acteurs locaux.

De nombreuses collectivités territoriales se sont organisées en syndicats mixtes dont les périmètres correspondent aux sous-bassins versants. C'est le cas par exemple du Syndicat mixte du bassin du Lay (Vendée) ou encore du Syndicat mixte de la rivière Drôme.

Mais dans certains territoires, aucun acteur opérationnel n'est associé aux sous-bassins délimités. Cela ne facilite pas l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux lorsqu'ils n'existent pas. Et lorsque des Sage ont été élaborés, leur mise en œuvre est souvent entravée faute de structure capable d'en assurer l'exécution. Le sous-bassin de l'Allan (Vosges du sud), par exemple, est doté d'un Sage mais son animation est confiée à l'EPTB Saône et Doubs, qui intervient à une échelle beaucoup plus vaste et dans lequel les collectivités du sous-bassin de l'Allan sont peu représentées. La création d'un Epage de l'Allan garantirait un portage politique du schéma d'aménagement et de gestion des eaux qui n'existe pas aujourd'hui.

Les acteurs opérationnels à qui la commission locale de l'eau confie l'animation du Sage doivent pouvoir consacrer des moyens humains et financiers suffisants aux études nécessaires à l'élaboration de ce document de planification et au suivi de sa mise en œuvre³¹². Il s'agit d'un travail considérable incluant la réalisation de procédures administratives complexes et de plans de financement des actions.

Les syndicats mixtes constitués à l'échelle d'un ou plusieurs sous-bassins versants devraient donc prioritairement prendre la forme, respectivement, d'Epage et d'EPTB réunissant les collectivités locales intéressées. Ces deux catégories d'établissements publics spécialisés dans la gestion de l'eau présentent l'avantage de pouvoir associer d'autres personnes publiques que les établissements publics de coopération intercommunale intéressés à la politique de l'eau, notamment les départements.

³¹² Article R. 212-33 du code de l'environnement.

L'exemple du sous-bassin de l'Adour : une diversité d'acteurs locaux dont une partie seulement est réunie au sein de l'EPTB

Le sous-bassin de l'Adour fait partie du bassin hydrographique Adour-Garonne. Son territoire de 17 000 km² s'étend entre le Sud de la région Nouvelle-Aquitaine et une partie de la région Occitanie. Il couvre 22 % du département du Gers, 55 % du département des Landes, 66 % du département des Hautes-Pyrénées et 96 % du département des Pyrénées-Atlantiques. Il recoupe en tout ou partie le territoire de 40 groupements de communes et de 11 syndicats de rivière exerçant la compétence Gemapi.

L'Institution Adour est l'EPTB du sous-bassin. Il porte les trois Sage existants.

Cependant seule une partie des collectivités et établissements publics locaux en sont adhérents. Ainsi, l'EPTB regroupe en son sein une région, les quatre départements concernés, 24 EPCI, soit 52 % de la superficie du bassin, et huit syndicats de rivières.

La création des Epage et EPTB reste facultative. Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux peuvent la demander mais tous ne le font pas. La loi MAPTAM visait pourtant la généralisation de ces établissements publics à l'initiative des préfets coordonnateurs de bassin et des collectivités territoriales concernées. En pratique, peu de syndicats mixtes existants ont été transformés en Epage ou EPTB. Ce retard est dommageable et doit être comblé.

L'exemple du bassin Rhin-Meuse

Le bassin hydrographique est en grande partie couvert par des EPTB : deux EPTB (Meurthe et Madon, et Meuse) ont déjà été créés et un est en cours de constitution (Alsace-Moselle). L'agence de l'eau a mis en avant le fait que l'initiative locale de ces structures étaient déterminante pour leur implication dans la gestion concertée de l'eau.

La Cour des comptes recommande de constituer dans l'ensemble des territoires des Epage et EPTB favorisant une gestion intégrée de la ressource en l'eau à l'échelle d'un sous-bassin versant ou d'un groupe cohérent de sous-bassins versants. Les stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau devraient définir l'organisation à atteindre et le calendrier de sa mise en œuvre, de manière plus précise qu'elles ne le font aujourd'hui. Le cas échéant, les préfets coordonnateurs de bassin peuvent imposer la création d'Epage et d'EPTB³¹³.

³¹³ Article L. 213-12 du code de l'environnement.

2 - Renforcer l'influence des commissions locales de l'eau

L'identification ou la création d'organismes locaux chargés de la politique de l'eau à l'échelle d'un sous-bassin conforte le rôle de la CLE, chargée d'élaborer le schéma d'aménagement et de gestion des eaux. Il s'agit donc d'un préalable indispensable au renforcement de son influence.

L'indépendance de la commission locale de l'eau vis-à-vis de l'établissement public doit être garantie par des présidences distinctes et des dispositifs de prévention des conflits d'intérêts³¹⁴.

Mais pour que la CLE soit elle-même identifiée comme un acteur incontournable de la politique de l'eau, d'autres évolutions peuvent être recommandées.

Le rôle des commissions locales de l'eau

Les commissions locales de l'eau se composent de trois collèges : celui des collectivités locales, celui des usagers (chambres consulaires, associations syndicales de propriétaires, associations de protection de l'environnement, associations professionnelles, etc.) et celui des administrations de l'État.

Cette composition vise à assurer une représentation de l'ensemble des parties prenantes à la politique de l'eau, bien que l'objectif de représentation équilibrée ne soit pas nécessairement atteint.

L'un des rôles essentiels des CLE est d'élaborer les schémas d'aménagement et de gestion des eaux qui sont ensuite arrêtés par les préfets. Le temps d'élaboration des Sage par ces commissions est très long. Il est fréquemment de neuf à dix ans, si bien que leur contenu est parfois en décalage avec la réalité lorsqu'ils sont adoptés, en raison des évolutions rapides de la situation dans le contexte du changement climatique.

Tout d'abord, les commissions locales de l'eau devraient systématiquement être associées aux décisions de mise en œuvre des Sage, ou à la rédaction des contrats territoriaux qui les mettent en œuvre, comme les projets territoriaux de la gestion de l'eau. Le recours à ces contrats s'accompagne souvent de la constitution de comités de pilotage dont la composition ne recoupe pas forcément celle de la CLE. Dans ce contexte, apparaît par exemple comme une bonne pratique à généraliser celle qui a

³¹⁴ CRC Pays de la Loire, *Syndicat mixte bassin du Lay*, EPTB de la Sèvre nantaise, rapport d'observations définitives, novembre 2022.

consisté à faire de la commission locale de l'eau de l'Ouche (Côte-d'Or) le comité de rivière chargé du contrat de bassin déclinant le Sage.

Par ailleurs, les CLE sont perçues comme des acteurs dont le travail se limite à la gestion structurelle de la ressource en eau (détermination, dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, des volumes prélevables, des débits objectifs d'étiage, etc.). En pratique, la gestion de crise prend souvent le pas sur la gestion structurelle qui n'a pas permis d'éviter le recours à des mesures de restriction des prélèvements. C'est alors le préfet qui intervient, en s'entourant le plus souvent d'un comité *ad hoc* distinct de la commission locale de l'eau. C'est pourtant l'avis de celle-ci qui devrait être recueilli avant la décision administrative.

Enfin, l'avis des CLE sur les documents d'aménagement du territoire intéressant leur sous-bassin devrait être obligatoirement sollicité et rendu public, dans la mesure où ils ont un impact direct sur la qualité et la disponibilité de l'eau. Le législateur a prévu que nombre de ces documents devaient être compatibles avec le plan d'aménagement et de gestion durable du Sage et que le règlement de ce schéma leur était opposable³¹⁵. Pour autant, aucune procédure n'est formalisée pour s'assurer de cette conformité ni de cette compatibilité, qui restent dans les faits très incertaines.

La compatibilité de la stratégie d'aménagement des territoires avec celle de la gestion de l'eau

Les objectifs d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau prenant en compte les adaptations nécessaires au changement climatique, tels qu'ils sont énoncés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, s'imposent aux documents stratégiques relatifs à l'aménagement des territoires.

Aussi bien le code de l'urbanisme, pour les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme, le cas échéant intercommunaux (PLU et PLUi), que le code général des collectivités territoriales, s'agissant des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)³¹⁶, prévoient que ces documents soient compatibles ou prennent en compte les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau.

³¹⁵ Article L. 212-5-2 du code de l'environnement.

³¹⁶ Ou Schéma directeur de la région Île-de-France.

Instaurer une consultation obligatoire des commissions locales de l'eau, permettant de s'assurer du respect par les SCoT, PLU et PLUi de l'obligation de compatibilité vis-à-vis des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, favoriserait une approche intégrée de la gestion de l'eau et la cohérence de l'action publique. Cela donnerait également plus de portée aux Sage et augmenterait la probabilité d'atteindre l'objectif de bon état des masses d'eau. Même s'ils présentent le risque de ne pas être suivis, des avis simples pourraient dans un premier temps être demandés. Sans attendre une modification législative, les CLE sont parfois déjà associées à des processus d'élaboration de documents stratégiques au-delà des Sage. Par exemple, la commission locale de l'eau de l'Ouche et celle du bassin de la Tille, ainsi que l'inter-CLE Vouge-Ouche, ont pu s'exprimer tout au long de la procédure de révision du schéma de cohérence territoriale du Dijonnais.

L'ensemble de ces considérations amènent la Cour des comptes à recommander d'adosser les commissions locales de l'eau aux Epage et EPTB et de renforcer leur rôle, tout en garantissant leurs moyens d'agir et leur indépendance.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'administration de la politique de l'eau mise en place depuis 1964 a permis d'assurer l'alimentation en eau potable de la population et de réduire une partie de la pollution des milieux aquatiques. Cependant les résultats obtenus ne permettent pas de garantir aux citoyens un accès durable à tous les usages pour lesquels l'eau est indispensable, tout en préservant la qualité de la ressource et en limitant les prélèvements à un niveau compatible avec son renouvellement. Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux adoptés en 2022 pour la période 2022-2027 en témoignent, puisqu'ils prévoient tous des objectifs moins stricts que le bon état des masses d'eaux en 2027, en recourant à la dérogation correspondante autorisée et encadrée par la directive cadre sur l'eau.

La politique de l'eau est à la fois déconcentrée et décentralisée. Elle offre un exemple de décentralisation inachevée, confiant des responsabilités importantes aux collectivités locales, conjuguées à une intervention permanente de l'État qui manque de cohérence. L'intervention des collectivités locales souffre de son morcellement et elle est trop souvent conduite à une échelle géographique inadaptée.

Une décentralisation plus effective des responsabilités contribuerait à clarifier, pour les citoyens, la responsabilité des différents intervenants dans la gestion de cette politique publique essentielle. Il convient de dépasser les inconvénients résultant de la discordance entre la carte des bassins et sous-bassins hydrographiques et celle des services de l'État et des organismes locaux participant à la gestion de l'eau. C'est pourquoi, sans préjudice des recommandations qu'elle formulera dans un prochain rapport plus général relatif à la gestion quantitative de l'eau, la Cour adresse au ministère de l'intérieur et des outre-mer et au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires les recommandations suivantes :

- 1. promouvoir l'élaboration de schémas d'aménagement et de gestion des eaux dans chaque sous-bassin versant (2024) ;*
- 2. promouvoir, dans l'ensemble des territoires, la constitution d'établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau et d'établissements publics territoriaux de bassin favorisant une gestion intégrée de l'eau à l'échelle d'un sous-bassin versant ou d'un groupe cohérent de sous-bassins versants ;*
- 3. adosser les commissions locales de l'eau aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau ou établissements publics territoriaux de bassin et renforcer leur rôle, tout en garantissant leurs moyens d'agir et leur indépendance.*

Réponses

Réponse de la Première ministre	505
Réponse du président du conseil départemental de la Côte d'Or	506
Réponse du président du Golfe du Morbihan-Vannes Agglomération ...	508
Réponse du président de l'établissement public territorial de l'eau du Bassin Saône et Doubs	509
Réponse du président de l'établissement public territorial de l'eau du Bassin Institution Adour	510
Réponse du directeur général de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse	512
Réponse du président du syndicat Eau du Morbihan	513
Réponse du président du syndicat interdépartemental des eaux du Nord de la France	514

Destinataires n'ayant pas d'observation

Madame la directrice générale de l'agence de l'eau Seine Normandie

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le président du conseil départemental de la Gironde
Madame la présidente du syndicat mixte d'étude et de la gestion de la ressource en eau du département de la Gironde (SMEGREG)

RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Vous trouverez ci-dessous les remarques qu'appelle le chapitre de votre rapport annuel 2023 intitulé « Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau ».

Tout d'abord, je me félicite que la Cour des comptes se soit saisie du sujet de la gestion quantitative de l'eau, qui est majeur pour nos concitoyens, dont la prise de conscience des enjeux du changement climatique s'est largement accrue. Avec l'intensification des sécheresses et la diminution de la ressource en eau disponible, le changement climatique va accentuer les tensions autour du partage de l'eau. La question de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités revêt ainsi un caractère politique majeur pour les années à venir.

La sécheresse intense et longue de l'été 2022 a mis à l'épreuve notre gestion de la ressource en eau, dont vous qualifiez l'organisation d'« inadaptée ». Je tiens à souligner que le système a pourtant tenu bon et qu'il a montré de vraies qualités. La situation a été bien anticipée et suivie au niveau national, grâce au Comité d'anticipation et de suivi hydrologique (CASH) piloté par le président du Comité national de l'eau. Les mesures de restriction adaptées ont été mises en œuvre et contrôlées au niveau local, ce qui a évité des ruptures généralisées d'alimentation en eau potable et permis le maintien des usages, dont le refroidissement des centrales nucléaires.

Bien évidemment, le système est perfectible et nous devons en tirer les enseignements pour les prochains étés. C'est le sens de la mission que j'ai confiée à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), à l'Inspection générale des services (IGS) et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) afin de dresser le retour d'expérience de la crise.

En matière d'adaptation de l'agriculture, le Gouvernement a conduit les travaux du Varenne agricole et du changement climatique et a nommé un délégué interministériel chargé du suivi des actions et travaux engagés. Contrairement à ce qu'indique la Cour des comptes, cette délégation ne complexifie pas le paysage administratif. En effet, cette délégation n'exerce pas de compétences vis-à-vis des usagers : les différents ministères, en particulier ceux de la transition écologique et de la cohésion des territoires, et de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, ont chacun conservé leurs compétences. La délégation s'assure de la bonne mise en œuvre des différentes actions du Varenne agricole de l'eau. Le délégué interministériel garantit ainsi, par le bon

avancement de chacun des axes du Varenne, la cohérence de l'action de l'État. La délégation me rend compte, ainsi qu'aux deux ministres, de l'avancement des actions.

Ensuite, je partage votre constat sur la nécessité de consolider la gouvernance territoriale de l'eau, à l'échelle des bassins versants, qui sont les périmètres pertinents de gestion de cette ressource. La constitution d'établissements de bassin que la Cour des comptes recommande rejoint l'action de l'État en la matière, notamment par le biais des stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) adossées aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

En matière de planification, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) sont encore insuffisamment déployés, alors qu'ils doivent fournir un cadre permettant la préservation à long terme de la ressource, des milieux aquatiques et des différents usages, moyennant des mesures fortes d'adaptation au changement climatique des secteurs concernés. Ces démarches doivent se généraliser, en commençant par les territoires identifiés dans les SDAGE 2022-2027 comme nécessitant des SAGE prioritairement.

Pour répondre aux besoins des territoires, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires a lancé un chantier de modernisation de cet outil, afin de le rendre plus stratégique et prospectif et d'en améliorer la portée.

En conclusion, je note que les trois recommandations du projet de chapitre que vous avez bien voulu me soumettre rejoignent les constats et propositions faites par le Comité national de l'eau à l'occasion de ses travaux de planification écologique et sur lesquels mon Gouvernement va travailler dans les prochaines semaines.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA CÔTE D'OR

Vous m'avez adressé le 22 décembre 2022 un chapitre intitulé « une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau » destiné à figurer dans le rapport public 2023 de la Cour des comptes.

Les investigations que vous avez menées, en liaison avec les chambres régionales, vous ont permis d'appréhender l'incohérence de l'organisation actuelle en matière de gestion quantitative de l'eau.

La lecture du projet de chapitre montre que d'autres collectivités font également ce constat, ce qui conforte mon analyse.

J'en tire une double satisfaction. D'abord parce que les collectivités que vous avez interrogées partagent ce point de vue et ensuite parce que d'autres départements s'expriment en faveur d'une évolution du cadre législatif. En effet, la nouvelle répartition des compétences issue de la loi du 7 août 2015 dite loi « NOTRe » supprime la clause générale de compétences des départements les empêchant ainsi d'intervenir dans le domaine de l'eau, dès lors que le projet concerne l'eau potable. Les départements peuvent seulement être appelés au cofinancement sans contribuer autrement au projet.

La réalité montre que le législateur a commis une erreur d'appréciation à laquelle il convient de remédier.

L'eau constitue un bien universel qui doit être accessible à tous en quantité comme en qualité quel que soit le lieu de résidence choisi.

L'organisation actuelle n'est pas satisfaisante, ni efficace, alors qu'il appartient à la puissance publique d'assurer une répartition ajustée aux besoins des territoires, au développement des activités et de l'habitat.

La commune présente un périmètre d'action trop restreint. L'intercommunalité est surchargée et exsangue financièrement. Les syndicats compétents en matière d'approvisionnement en eau potable, très hétérogènes, font trop souvent face à des enjeux qui les dépassent. La région est trop éloignée des préoccupations de terrain.

Le département, en revanche, chef de file des solidarités humaines et territoriales apparaît comme l'échelon d'intervention le plus adapté. En effet, sa composition, son organisation et sa présence territoriale déconcentrée, son ingénierie et son assistance technique au profit des communes et des intercommunalités notamment, lui permettent d'engager une réflexion élargie transpartisane.

La restauration des compétences des départements en ce domaine permettrait de répondre à la question que vous posez, à savoir « l'introuvable collectivité territoriale cheffe de file ».

Je réitère à nouveau mon souhait que le Gouvernement et le Parlement se saisissent de cette impérieuse réforme rendue d'autant plus indispensable par les effets du changement climatique.

Conformément aux dispositions du code des juridictions financières, je souhaite que le présent courrier soit publié avec le texte définitif du rapport public annuel 2023.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GOLFE DU MORBIHAN-VANNES AGGLOMÉRATION

En premier lieu, nous faisons part de notre étonnement sur l'intégration de l'encart relatif au Syndicat Eau du Morbihan (EDM), dont est membre Golfe du Morbihan-Vannes agglomération (GMVa), dans ce chapitre relatif à l'organisation administrative complexe de la gestion du grand cycle de l'eau.

En effet, si le syndicat agit dans la gestion du petit cycle de l'eau (eau potable notamment) et reste un acteur territorial essentiel dans la gestion de la ressource eau, il n'a pas vocation à intervenir directement dans la gestion du grand cycle de l'eau (Gemapi). Cette compétence est gérée par GMVa qui compte 9 bassins versants et assure une coopération effective avec l'ensemble des acteurs territoriaux impliqués.

En second lieu, sur le prétendu recul de la coopération, il est précisé que les communes de Vannes et Séné font partie des 11 communes du département non-adhérentes au Syndicat EDM, et ce avant même le transfert de compétences. Ces deux communes représentent à elles-seules, en terme quantitatif, plus de la moitié des besoins en eau à l'échelle du territoire de GMVa. Dans le cadre du transfert de la compétence eau et assainissement à GMVa, il était nécessaire d'assurer une gestion cohérente à l'échelle du territoire.

Il est également souligné que dès 2018, GMVa a proposé au Syndicat Eau du Morbihan le maintien d'une collaboration sous la forme d'une convention de partenariat.

Depuis 2020, GMVa participe, aux côtés du Syndicat EDM, de Lorient Agglomération et de l'établissement public territorial du bassin Vilaine (EPTB), aux comités des producteurs d'eau. Cette cellule technique vise à coordonner et à sécuriser l'approvisionnement en eau de l'ensemble du département. GMVa a également participé à la rédaction de la convention tripartite de Vente en Gros entre le Syndicat EDM, l'EPTB et GMVa, actée par la délibération n° 35 du conseil communautaire du 16 décembre 2021.

L'appréciation d'une collaboration doit être envisagée sous l'ensemble des formes qu'elle peut revêtir. Ces dernières années, GMVa a œuvré au maintien d'une coopération effective par la signature de conventions multipartites, incluant le Syndicat EDM, afin de répondre aux exigences liées au transfert de compétence et à l'intention du législateur de préserver l'action des grands syndicats d'eau potable.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC
TERRITORIAL DE L'EAU DU BASSIN SAÔNE ET DOUBS**

Par courrier en date du 22 décembre, vous avez bien voulu me faire parvenir les extraits du chapitre du rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes concernant la gestion quantitative de l'eau, qui citent l'établissement public territorial du bassin Saône et Doubs.

Cette rédaction fait suite à une consultation le 13/10/2022 à laquelle nous avons répondu le 3/11/2022. Les modifications intervenues par rapport à la version proposée ne me semblent pas traduire exactement les intentions des acteurs et les risques encourus par notre structure lors de l'ébranlement provoqué par les différentes évolutions législatives citées.

Aussi, je renouvelle mes observations en vous proposant de conserver les formulations suivantes :

« Consécutivement à l'adoption de la Loi MAPTAM, et aux souhaits de l'État et de l'agence de l'eau de voir un recentrage de l'activité de l'EPTB sur les axes Saône et Doubs pour favoriser l'émergence de structures locales sur les affluents, des désaccords sont apparus... ».

En effet, votre formulation (« À la suite de l'adoption MAPTAM et conformément à la volonté de l'État et de l'agence de l'eau de recentrer l'activité de l'EPTB sur les axes Saône et Doubs, des désaccords sont apparus... ») constitue à mes yeux un lapsus qui révèle bien que l'État et l'Agence considèrent pouvoir « piloter » directement les activités d'un Établissement Public issu de collectivités. Par ailleurs elle ne précise pas les raisons de cette intervention.

Également, je vous avais proposé de préciser:

« Ces modifications ont abouti à une baisse des contributions globale des adhérents [...1, renforçant la dépendance de l'établissement aux financements de l'État et de l'agence de l'eau et à leurs variations de taux et de modalités ».

Vous avez retenu : « Ces évolutions ont abouti à une baisse des contributions des adhérents ». Or, il me semble que cela passe sous silence la dépendance financière des collectivités du monde de l'eau aux différentes subventions et à leurs évolutions, qui explique en partie leur fragilité et leur susceptibilité face aux différentes évolutions réglementaires subies.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC
TERRITORIAL DE L'EAU DU BASSIN INSTITUTION ADOUR**

Par courrier référencé ci-avant, vous m'avez notifié des extraits du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes. En réponse à cette notification et sur la base des extraits que vous m'avez notifiés, je souhaite formuler plusieurs remarques.

La première concerne le titre du chapitre une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau ») ainsi que la dernière phrase de l'introduction de ce chapitre (« il montre que l'efficacité de la politique de l'eau souffre de la complexité et du manque de lisibilité de son organisation, laquelle doit être structurée et clarifiée autour du périmètre des sous-bassins versants ») En effet, en tant que président d'un établissement public territorial de bassin dont le périmètre, le bassin versant de l'Adour, est partagé d'un point de vue administratif, entre deux régions et quatre départements, je ne peux que confirmer cette difficulté de prise en compte de l'échelle bassin versant en termes d'organisation, notamment concernant celle de l'administration déconcentrée de l'État. Comme indiqué aux deux inspecteurs de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, il me semblerait pertinent que soit envisagée la possibilité de mise en place au sein des services de l'état d'un « préfet de l'eau » et des services associés, et ce, afin d'éviter les disparités entre les différents services déconcentrés régionaux ou départementaux, et les difficultés d'exercice de la fonction de Préfet coordonnateur de sous-bassin.

La seconde porte sur la partie II - B - 1 Constituer les établissements publics territoriaux pour conduire l'action locale. Il y est mentionné que « les syndicats mixtes constitués à l'échelle d'un ou plusieurs sous-bassins versants devraient donc prioritairement prendre la forme, respectivement d'Epage et d'EPTB réunissant les collectivités locales intéressées ».

Si je partage cette analyse, force est de constater que la qualification d'EPTB ou d'Epage n'apporte pas, en l'état actuel du droit, de plus-value suffisamment prégnante et, par ailleurs, n'est pas clairement portée par les services déconcentrés de l'État en Adour-Garonne. J'en veux pour preuve que les deux stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau n'ont apporté aucune préconisation concrète, seulement des recommandations, contrairement à d'autres bassins (Rhin-Meuse, par exemple) et que le préfet coordonnateur de bassin n'a, jusqu'alors, pas pris l'initiative de proposer des périmètres d'EPTB ou d'Epage selon la procédure prévue au 20 du IV de l'article L.213-12 du code de l'environnement.

En complément, et ce sera ma dernière remarque, dans la partie précitée du rapport, vous développez l'exemple de l'ETPB Adour,

établissement que je préside depuis 2015, en mettant en exergue que, alors que le bassin de l'Adour concerne 4 départements, 2 régions, 40 EPCI-FP et 11 syndicats mixtes de rivière, seulement une partie des régions, EPCI-FP et syndicats de rivière sont membres de l'EPTB. Il serait effectivement pertinent voire indispensable que l'ensemble des différents niveaux de collectivité soit membre de l'EPTB et c'est dans ce sens que j'ai porté la transformation de l'EPTB fondé en 1978 sous la forme d'une institution interdépartementale, en syndicat mixte ouvert à la carte.

En effet, dans l'objectif de rassembler le maximum de collectivités intéressées à la gestion de l'eau dans sa dimension grand cycle à l'échelle du bassin de l'Adour, les modalités d'adhésion fixées en accord avec le comité syndical étaient les suivantes :

- *chaque collectivité dispose d'un siège et d'un nombre de voix variable (de 1 à 6 voix) ;*
- *la contribution statutaire appelée est symbolique (inférieure à 1000 € par an pour les syndicats mixtes et les EPCI-FP et de 14 000 € pour la région.*

Traduite dans ces modalités, la volonté qui anime le comité syndical de l'EPTB est, en premier lieu, de rassembler toutes les collectivités concernées du bassin de l'Adour, et ce afin d'assurer la représentativité territoriale la plus pertinente, de consolider la gouvernance de l'EPTB et ainsi de dimensionner une intervention la plus juste possible à l'échelle du bassin. Cependant, aujourd'hui, aucune obligation d'adhésion à l'EPTB ne prévalant, chaque collectivité est libre d'en devenir membre ou pas. En effet, en l'état actuel du cadre législatif et réglementaire, il y a lieu de distinguer la reconnaissance d'établissement public territorial de bassin dont dispose l'Institution Adour telle qu'elle lui a été conférée par l'État, laquelle lui confère sur la totalité du périmètre du bassin de l'Adour les missions indiquées au I. du L. 213-12 du code de l'environnement, de son statut de syndicat mixte ouvert dans le cadre duquel elle exerce des missions définies dans ses statuts, pour le compte de ses membres, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacun de ses membres à l'échelle du périmètre d'intervention.

Dès lors, comme le confirme le I bis du R.213-49, rien n'impose que l'adhésion de la totalité des collectivités (le type de collectivité visé pour adhérer à un EPTB n'est d'ailleurs pas précisé dans les textes) soit requise pour l'exercice des missions de coordination, d'animation, d'information et de conseil à l'échelle du bassin dévolues aux EPTB. Aussi, les qualifications d'EPTB et d'EPAGE, telles que définies dans le code de l'environnement, si elles sont déterminées par la cohérence d'un périmètre

hydrographique, ne sont pas inhérentes à l'exhaustivité de la représentativité des collectivités concernées. Seule la forme de syndicat mixte est requise. Dès lors, il me semblerait nécessaire d'envisager une évolution réglementaire du label EPTB afin que l'ensemble des collectivités concernées d'un bassin soit automatiquement (obligatoirement à l'image des communes rattachées à un EPCI-FP) englobé et donc membre de l'EPTB et non plus sous forme d'une adhésion volontaire qui aura toujours ses limites de contexte local et politique.

Au regard des changements climatiques à l'œuvre, la mission confiée par la loi aux EPTB en termes de coordination et de mise en cohérence de la gestion de l'eau (quantitative et qualitative, de surface et nappes profondes) des milieux aquatiques, des zones humides, de la biodiversité et de la prévention des inondations, passe inexorablement par la fédération des multiples acteurs impliqués dans la politique de l'eau si l'on veut privilégier efficacité et efficience des interventions et politiques publiques locales dans ces domaines à l'échelle cohérente d'un bassin.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE DE L'EAU RHÔNE-MÉDITERRANÉE-CORSE

Par courrier du 22 décembre 2022, vous m'avez transmis des extraits du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes, intitulé *Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau*, et je vous en remercie.

La lecture de ces extraits appelle de ma part les remarques suivantes :

Le retrait d'un certain nombre de départements du financement des projets des collectivités du bloc communal est effectivement regrettable, car les aides de l'agence sont parfois insuffisantes pour pouvoir accompagner certaines collectivités dans des investissements pourtant indispensables en matière d'alimentation en eau potable et d'assainissement. Rien dans la législation actuelle n'impose un tel retrait et nous avons de nombreux exemples dans le bassin Rhône-Méditerranée de conseils départementaux qui soutiennent les projets des communes et des intercommunalités dans le domaine de l'eau et dont l'action est très complémentaire à celle de l'agence : départements de l'Ain, du Doubs, de l'Hérault, de la Haute-Saône, de la Haute-Savoie, par exemple (liste non exhaustive).

L'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse a à ce titre effectivement signé un accord-cadre avec le conseil départemental de la Côte d'Or, qui renforce la synergie entre les actions conduites par les deux signataires, dans le respect des compétences de chacun. Le contentieux

évoqué dans le chapitre est très spécifique et ne porte pas sur l'intervention du département en soutien à ces projets du bloc communal, mais sur la volonté de ce conseil départemental de fournir de l'eau potable aux collectivités, ce qui n'entre pas dans ses compétences.

Le constat dressé à l'échelle nationale en matière d'atteinte du bon état des eaux masque une grande diversité de situations selon les bassins, fruit de la diversité des pressions qui s'exercent sur les milieux aquatiques. Ainsi, sur le bassin de Corse, 88 % des milieux aquatiques sont en bon état écologique et 98 % en bon état chimique. Ce résultat remarquable résulte pour l'essentiel de la faiblesse des pressions anthropiques (population faible et concentrée sur le littoral, activités industrielles et agricoles peu développées). A contrario, parmi les autres bassins de métropole, le bassin Artois-Picardie, très densément peuplé, industrialisé et avec une agriculture intensive est celui qui a le plus faible taux de masses d'eau en bon état. En outre, ces pressions tendent globalement à augmenter (augmentation de la population, de la fréquentation touristique, de l'usage agricole de l'eau), et leurs effets sont aggravés par le changement climatique (débits d'étiage plus creusés et généralisation des assecs, augmentation de la température de l'eau, etc.). Tout ceci rend beaucoup plus difficile l'atteinte du bon état et menace à l'inverse de faire diminuer le nombre de masses d'eau en bon état. Dans ce contexte, la question des modes d'action mérite sans doute d'être posée, mais pas seulement à l'aune de la seule politique de l'eau : la politique en matière d'aménagement des territoires, ou la politique agricole, par exemple, peuvent en effet impacter de manière très significative l'état des masses d'eau, selon la façon dont elles sont définies et conduites.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT EAU DU MORBIHAN

Suite à votre courrier cité en référence, vous trouverez ci-après mes observations sur le projet de chapitre « Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau ».

En préambule, je note que mes observations formulées par courrier du 8 novembre 2022 ont été prises en compte et je vous en remercie.

Je m'interroge cependant sur la pertinence de l'encart relatif à Eau du Morbihan, illustrant l'évolution de l'organisation des services d'eau potable (petit cycle), dans un chapitre portant sur « L'organisation administrative complexe de la gestion du grand cycle de l'eau » dans lequel, au vu de l'extrait communiqué, cette question d'organisation semble porter sur la compétence Gemapi.

À ce titre, il convient de noter que le périmètre technique de la production et de la distribution d'eau potable est par définition différent du bassin versant. Pour autant, en termes de prélèvement et de gestion de la ressource, Eau du Morbihan prend bien évidemment en compte sa disponibilité à l'échelle du bassin, en lien et cohérence avec la collectivité compétente en Gemapi.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT
INTERDÉPARTEMENTAL DES EAUX DU NORD DE LA FRANCE**

Par lettre en date du 22 décembre 2022, vous m'avez transmis des extraits du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes et, dans votre correspondance, vous me demandez de vous communiquer pour le 24 janvier au plus tard la réponse dont je souhaite la publication conformément aux dispositions du code des juridictions financières.

Par la présente, je tiens d'ores et déjà à remercier la Cour pour l'intérêt porté à notre syndicat qui a été heureux de pouvoir apporter sa contribution à l'enquête menée par la formation commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes sur la gestion quantitative de l'eau.

Dans le cadre de celle-ci, nous avons répondu aux demandes formulées par monsieur le premier conseiller de la chambre régionale des comptes des Hauts-de-France en évoquant notamment les interconnexions que nous avons développées sur le territoire de compétence de notre syndicat, incluant près de 650 communes réparties essentiellement sur les départements du Nord, du Pas-de-Calais et de l'Aisne.

Ces interconnexions, qui ont fait l'objet d'investissements réalisés ces trente dernières années par notre syndicat, permettent au SIDEN-SIAN et à sa régie SIDEN-SIAN – Noréade Eau de mutualiser les ressources d'origines souterraines provenant de masses d'eau distinctes situées sous les territoires de différents schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Or, la délimitation des territoires des SAGE correspond aux bassins versants hydrographiques des principaux cours d'eau et de leurs affluents qui sont généralement indépendants des contours des masses d'eau souterraines.

Il en résulte que, pour ce qui concerne l'alimentation en eau potable des abonnés de notre régie SIDEN-SIAN – Noréade Eau, et uniquement à cet égard, la pertinence de l'échelon « SAGE » s'avère limitée.

Ceci a d'ailleurs été pris en considération par la préfecture du Nord qui a étendu l'alerte sécheresse durant l'été dernier à l'ensemble du territoire départemental.

7

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

PRÉSENTATION

Délais de rendez-vous parfois longs, difficultés à trouver un « médecin traitant », absence de médecin de garde, les difficultés d'accès aux soins de proximité sont nombreuses et multiformes. Elles sont dues, pour une bonne part, à des insuffisances dans l'organisation des soins de premier recours et au manque de soignants disponibles.

Définis de manière large par l'article L. 1411-11 du code de la santé publique (CSP), les soins de premier recours recouvrent, outre les soins des médecins généralistes et de quelques spécialistes accessibles sans ordonnance, comme les pédiatres, les gynécologues ou les ophtalmologues, les conseils des pharmaciens, les soins infirmiers et de kinésithérapie, les soins dentaires ou ceux assurés par les orthophonistes ou les psychologues. L'expression, qui ne correspond pas à un agrégat précis du point de vue juridique ou comptable, désigne aussi l'ensemble de ces interventions, dont la coordination doit permettre de mieux prendre en charge les patients dans la durée, notamment les malades chroniques.

La définition des règles d'accès à ces soignants et les modalités d'exercice de leur profession dépendent de l'État, responsable de la politique sanitaire, déclinée en région par les agences régionales de santé (ARS). Les régimes d'assurance maladie, en particulier la Caisse nationale d'assurance maladie, au niveau national, et les caisses primaires d'assurance maladie (Cpam), dans les départements, prolongent et mettent en œuvre les orientations nationales par des conventions qui précisent les actes remboursés et les conditions d'exercice des

professionnels concernés³¹⁷. La politique destinée à améliorer l'accès aux soins, en particulier de premier recours, est donc principalement portée par l'État et ses opérateurs, au niveau national et déconcentré.

Même si elles exercent des compétences importantes dans des champs connexes, comme la formation des professionnels paramédicaux, pour les régions, l'action sociale et médico-sociale et la protection maternelle et infantile (PMI), pour les départements, la salubrité publique et la gestion de centres de santé, pour les communes, les collectivités territoriales n'ont qu'une compétence limitée pour agir sur la disponibilité ou l'organisation des soins de premier recours. Elles sont toutefois incitées à intervenir pour répondre aux demandes de leurs administrés, confrontés à des difficultés d'accès. La légitimité de ces interventions a été reconnue par le législateur en 2005, de nombreuses collectivités territoriales de différents niveaux ayant engagé depuis des actions multiples.

Rapportées aux dépenses de l'État et de l'assurance maladie, ces aides sont peu significatives : leur montant net, estimé par la Cour à 150 M€, est six fois inférieur à celui des dépenses que les ARS consacrent à l'amélioration des soins de premier recours par le canal du Fonds d'intervention régional (1 Md€) et représente 0,5 % du montant des soins de premier recours pris en charge par l'assurance maladie (30 Md€). Elles peuvent cependant compléter utilement les interventions de l'État ou de l'Assurance Maladie, en ciblant plus précisément des besoins locaux mal satisfaits.

Une telle complémentarité ne va pourtant pas de soi. La superposition de politiques successivement déployées, d'initiatives d'abord locales puis nationale, a conduit à étendre le champ des interventions publiques, sans ciblage satisfaisant (I). Dans ce contexte, les aides apportées par les collectivités territoriales aux professionnels de santé n'ont pas évolué pour s'adapter aux interventions confiées postérieurement aux ARS ou à l'Assurance Maladie (II).

³¹⁷ Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 1411-1 du code de la santé publique, « la politique de santé relève de la responsabilité de l'État ». Le troisième alinéa du même article précise que cette politique tend notamment à assurer « la réduction des inégalités sociales et territoriales ». L'article L. 1411-2 prévoit que « les organismes gestionnaires des régimes d'Assurance Maladie (...) poursuivent les objectifs, définis par l'État et déclinés par les agences régionales de santé, visant à garantir (...) une répartition territoriale homogène de l'offre de services de prévention et de soins ».

Périmètre et modalités de réalisation de l'enquête

L'enquête dont est issu le présent chapitre a été conduite par la Cour et 11 chambres régionales et territoriales des comptes³¹⁸ auprès notamment d'un échantillon d'une quarantaine de communes, groupements de communes, départements et régions ayant pris des mesures pour favoriser l'accès de leur population aux soins de premier recours, ainsi que des acteurs locaux prodiguant cette catégorie de soins. L'analyse présentée ne porte pas sur les politiques nationales de santé, qui ne sont évoquées que pour éclairer le contexte global dans lequel s'insèrent les interventions des collectivités territoriales. Elle ne vise pas non plus les politiques menées pour limiter les difficultés financières ou sociales d'accès aux soins, qui ont fait récemment l'objet de plusieurs enquêtes de la Cour³¹⁹.

I - Des interventions progressivement diversifiées, encore en-deçà des besoins

Il existe de fortes inégalités territoriales dans l'accès aux soins, y compris pour les soins de premier recours, supposés pourtant plus largement accessibles. Ces inégalités sont vivement ressenties par les patients et les élus dans les territoires les moins bien desservis (A). Pourtant, diverses mesures se sont succédé, visant à assurer aux Français un égal accès aux soins de premier recours. L'accent a d'abord été mis sur des politiques ciblées, orientées vers les territoires les moins bien dotés en ressources médicales (B). Une politique plus globale a ensuite été déployée, qui vise à organiser, dans chaque territoire, la coopération entre professionnels de santé, plus qu'à mettre en œuvre des mesures ciblées (C).

³¹⁸ Les chambres régionales des comptes de Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre-Val de Loire, Corse, Grand Est, Île-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de la Loire et Occitanie et la chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie.

³¹⁹ Cf. le chapitre du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) de 2016 intitulé *La participation des assurés au financement de leurs dépenses de santé : une charge croissante, une protection maladie à redéfinir*, le rapport public thématique publié en décembre 2021 sur *La politique de prévention en santé* et la communication à la commission des affaires sociales du Sénat de juillet 2022 sur *La réforme du 100 % santé*.

A - Des difficultés multiformes dans l'accès aux soins

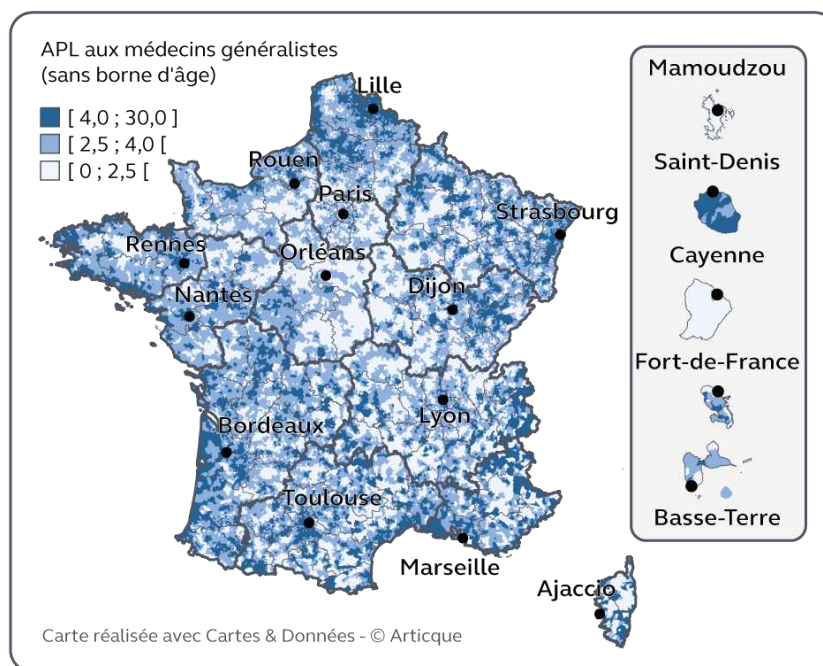
Les inégalités géographiques sont, aux côtés des inégalités financières ou sociales, l'une des causes des difficultés d'accès aux soins. Elles sont étroitement liées à la répartition hétérogène des professionnels de santé sur le territoire. S'agissant plus spécifiquement des soins de premier recours, les inégalités d'accès concernent en premier lieu les médecins généralistes, qui sont les premiers sollicités par les patients en cas de troubles et de douleurs inopinés : la densité de professionnels, rapportée à la population, de même que les distances moyennes d'accès aux praticiens les plus proches, sont très variables. L'indicateur mesurant l'« *accessibilité potentielle localisée*³²⁰ » (ou APL), complexe mais désormais fréquemment utilisé, traduit cette réalité. Selon l'Insee³²¹, en 2019, en Corse par exemple, l'accès à un médecin, ainsi calculé, était quatre fois plus facile pour les 10 % de la population les mieux desservis que pour les 10 % les moins bien desservis.

De manière conventionnelle, on qualifie fréquemment les territoires pour lesquels l'APL aux médecins généralistes est inférieur à 2,5 de « déserts médicaux ». La carte ci-dessous montre que des territoires étendus se trouvent dans cette situation.

³²⁰ L'examen des seules densités peut cacher des différences importantes, liées à l'âge moyen des habitants ou encore à la disponibilité variable des médecins (certains n'ont qu'une activité partielle, par exemple). Construit par la Drees et l'Irdes, l'APL, qui s'exprime comme une densité (de consultations accessibles par habitant), corrige les données de ces facteurs (pour les détails de construction de l'indicateur, voir notamment les cahiers de la Drees, n° 17, mai 2017 ; et pour ses limites, un document de l'Irdes sur les *Inégalités spatiales d'accessibilité aux médecins spécialistes*, de mai 2022).

³²¹ *La France et ses territoires*, édition de 2021.

**Carte n° 1 : accessibilité potentielle localisée aux médecins
généralistes (libéraux ou exerçant en centre de santé) en 2021**



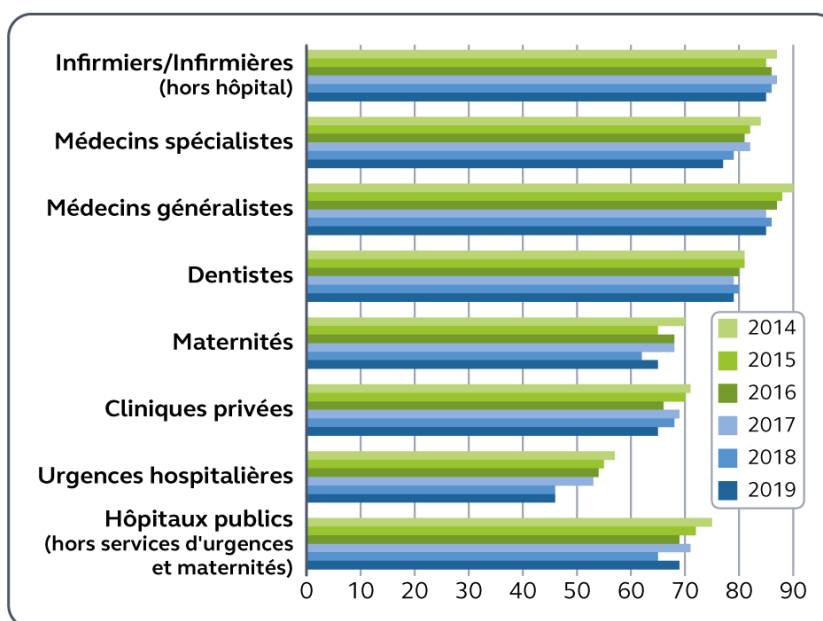
Source : Drees (données par communes)

Ces inégalités territoriales touchent aussi, et souvent davantage, d'autres professions, comme les infirmières libérales, les kinésithérapeutes ou les chirurgiens-dentistes, avec des écarts eux-mêmes plus ou moins marqués et sans relation évidente entre eux. Selon les choix méthodologiques et les périmètres professionnels retenus, les estimations des territoires déficitaires sont donc très différentes : les difficultés d'accès aux soins toucheraient de 3 % (selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques – Drees –, avec une méthodologie *ad hoc*³²²) à 20 % de la population française, si on retient les critères complexes qui définissent des « zones d'intervention prioritaires (ZIP) ».

³²² Adoptée pour rendre mieux comparables les APL des trois professions. Avec la méthodologie la plus souvent présentée, pour les médecins de moins de 65 ans, on obtient une estimation de 6 % de la population en zone sous-dense, caractérisée par une APL de moins de 2,5 (cf. *Études et résultats* n° 1144 de février 2020).

Ces réalités inquiètent les patients, c'est-à-dire les citoyens et leurs élus. Selon les enquêtes de la Drees, les Français relèvent souvent une insuffisance de professionnels à proximité de leur domicile. Cette inquiétude contribue à l'érosion générale du niveau de satisfaction vis-à-vis des diverses composantes des soins. On lit en effet dans le graphique ci-dessous que ce niveau de satisfaction s'érode, vis-à-vis des médecins généralistes mais encore plus nettement à l'égard des urgences. Cette dernière évolution traduit surtout l'engorgement de ces services, en raison des carences de la permanence des soins ambulatoires (PDSA), ou de l'incapacité de répondre aux besoins en soins non programmés. Elle témoigne donc également de carences, que l'on sait variables selon les territoires, dans l'organisation des soins de premier recours.

Graphique n° 1 : évolution de la part des personnes satisfaites des soins médicaux offerts, selon le type de structure



Source : Drees

Question posée : En général, concernant la qualité de soins ou des services offerts par les prestataires suivants, diriez-vous que vous êtes satisfait / plutôt satisfait / ni satisfait, ni insatisfait / plutôt insatisfait / très insatisfait / je ne suis jamais allé ou je ne connais pas / ne sait pas ?

Note : Les résultats ont été calculés en ne prenant pas en compte les personnes déclarant ne pas connaître ou ne jamais être allé (réponse possible mais non proposée directement aux personnes interrogées) : à l'hôpital public (5 %), aux urgences hospitalières (9 %), dans une clinique privée (17 %), chez un dentiste ou un orthodontiste (1 %), un médecin spécialiste (3 %), un infirmier (8 %) ou dans une maternité (21 %).

Champ : Personnes résidant en France métropolitaine, âgées de 18 ans ou plus.

Ces données suggèrent que les difficultés doivent être prises en considération même si leurs manifestations ne concernent souvent qu'un « segment » d'accès aux soins : tantôt la difficulté, voire l'impossibilité, de trouver un médecin de garde, la nuit ou le week-end, ou encore d'obtenir un rendez-vous chez un médecin généraliste pour des soins non programmés, « de petite urgence » ; tantôt la faible disponibilité pour des visites à domicile³²³ ou la difficulté à obtenir un rendez-vous auprès d'un médecin qui n'est pas le médecin traitant³²⁴ (de nombreux médecins n'acceptent plus d'être « médecin traitant³²⁵ » de nouveaux patients). Ces difficultés multiformes alimentent une insécurité sanitaire diffuse car la proximité des soins est perçue comme une sécurité potentielle autant que comme un service effectivement utilisé.

Les élus locaux considèrent ces difficultés d'accès aux soins comme pénalisantes pour l'attractivité de territoires souvent déjà fragilisés par la concentration de l'activité dans les métropoles ou les centres urbains. Comme l'a souligné dès 2017 un rapport parlementaire sur l'accès aux soins, la désertification médicale « cristallise un sentiment d'abandon, voire de relégation³²⁶ ». Même anciennes, ces inégalités dans l'accès aux soins sont de moins en moins tolérées parce qu'elles traduisent un double risque, d'exclusion du soin pour les patients et de spirale du déclin pour des territoires.

B - Des mesures sélectives, locales puis nationales

En réponse à ces inquiétudes croissantes, et tout en demeurant compatibles avec les règles de la concurrence, applicables aux activités libérales de santé en ville de la plupart des professionnels (1), des

³²³ Certains départements ou territoires sont desservis par des services spécialisés comme « SOS Médecins ». Mais c'est loin d'être le cas général. Or, le taux d'actes effectués au domicile des patients continue de baisser. En 2019, ils représentaient moins de 8 % des actes des médecins (contre 38 % au début des années 80).

³²⁴ Les abonnements au service de réservation des rendez-vous, *via* Doctolib notamment, permettent aux praticiens de réserver les créneaux aux seuls patients les ayant choisis comme médecins traitants. Cette option, de plus en plus choisie par les médecins généralistes selon Doctolib, renforce les barrières à l'entrée dans les soins des patients qui n'ont pas de médecin traitant ou qui sont en simple déplacement sur le territoire.

³²⁵ 54 % des médecins affirment devoir augmenter les délais de prise de rendez-vous, 53 % refuser de nouveaux patients en tant que médecin traitant et seuls 28 % étaient en mesure d'accepter les demandes de consultations non programmées. Ces résultats n'étaient qu'assez peu dépendants des territoires, selon l'analyse d'un « panel d'observations des pratiques et des conditions d'exercice en médecine générale » suivi par la Drees en 2017-2018 (voir *Études et résultats* n° 1140 de janvier 2020).

³²⁶ *Accès aux soins : promouvoir l'innovation en santé dans les territoires*, rapport d'information de MM. Jean-Noël Cardoux et Yves Daudigny, sénateurs, fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et de la commission des affaires sociales du Sénat, juillet 2017.

interventions publiques se sont progressivement déployées dans les territoires connaissant des difficultés identifiées dans l'accès aux soins, de manière optionnelle sous la responsabilité des collectivités territoriales (2), puis de manière systématique à l'initiative des services de l'État et, plus récemment, de l'Assurance Maladie (3).

1 - Les limites juridiques aux mesures visant à favoriser l'accès aux soins de premier recours

Face aux attentes des patients et des citoyens, les politiques publiques sont longtemps demeurées limitées, en raison notamment de la protection de la liberté d'installation et d'exercice³²⁷, réaffirmée à de nombreuses reprises par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État.

S'agissant des compétences locales³²⁸, la jurisprudence ne reconnaît la légitimité des interventions publiques qu'en cas de « carence » avérée de l'initiative privée³²⁹, ou de nécessité de favoriser un accès étendu pour des soins que le niveau des remboursements sociaux rendrait sinon, en pratique, trop réduit³³⁰. La clause de compétence générale reconnue aux entités du bloc communal (communes et intercommunalités), ou la définition très large des compétences attribuées par la loi aux régions ou aux départements³³¹, ne doivent pas tromper : les compétences que les collectivités territoriales tiennent de ces textes sont en réalité « résiduelles³³² » ; elles ne valent pas dérogation au regard du principe de liberté d'entreprendre ni, sauf exception, aux règles de la concurrence entre professionnels libéraux.

³²⁷ On cite souvent les « quatre libertés » consacrées par la « charte de la médecine libérale » de 1927 : liberté de choix du médecin par son patient et, pour le médecin, libertés d'installation, de prescription et de choix du tarif. Même aménagées et encadrées par des conventions librement négociées, ces libertés demeurent le pivot de l'organisation des soins en ville en France.

³²⁸ S'agissant des politiques nationales, divers mécanismes de régulation des dépenses, envisagés dans le cadre de la mise en place progressive des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), ont été censurés, en 1998 puis 1999, en vertu de ces principes.

³²⁹ L'expression a été employée pour définir le critère de légalité à propos de la création d'une boucherie municipale à Nevers (CE, Chambre syndicale de Nevers, 30 mai 1930).

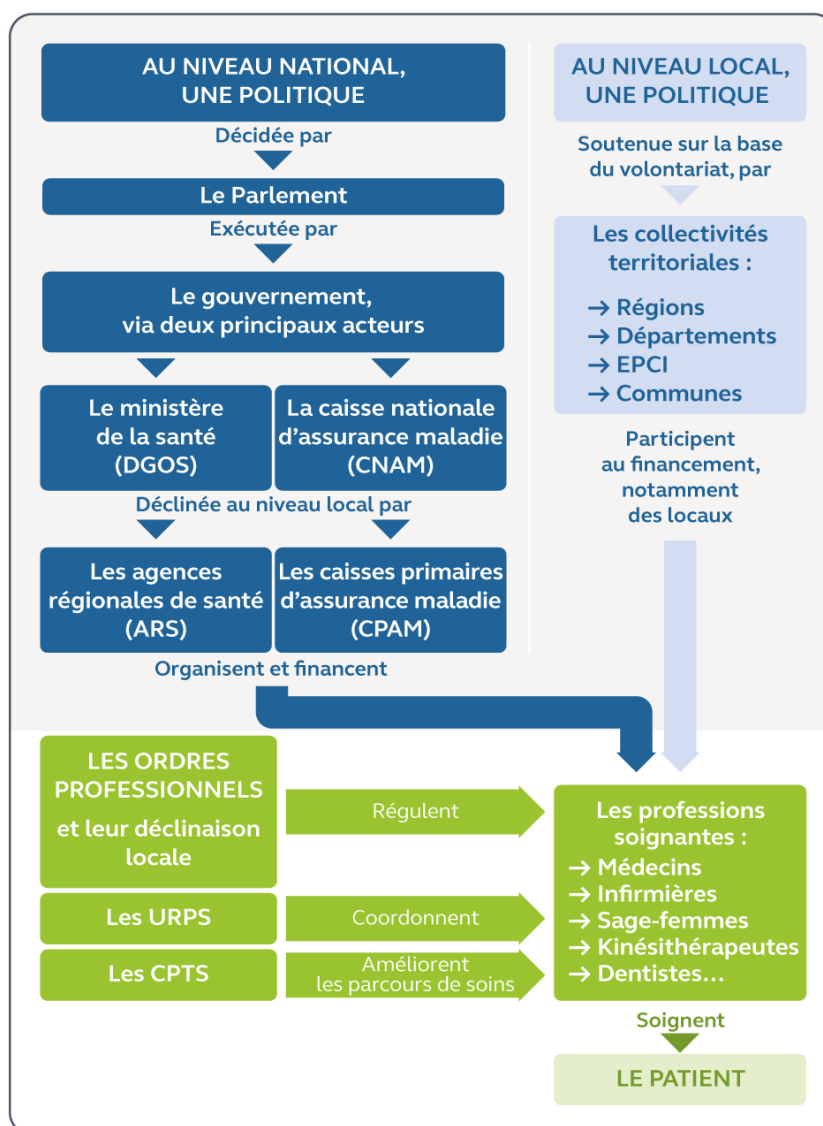
³³⁰ La carence de l'initiative privée peut ainsi être, soit quantitative (arrêt précité, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers), soit qualitative (CE, sect., Ville de Nanterre, 20 nov. 1964 ; CE, 2^e et 7^e sect, Département de la Corrèze, 3 mars 2010).

³³¹ Selon l'article L. 1424-1 du code de la santé publique, « le conseil régional peut définir des objectifs particuliers à la région en matière de santé. Il élabore et met en œuvre les actions régionales correspondantes ». L'article L. 1423-2 du même code prévoit que « Le département peut, dans le cadre de conventions conclues avec l'État, participer à la mise en œuvre des programmes de santé définis ». Tout récemment, enfin, la loi du 21 février 2021, dite « 3DS », dispose que le département promeut « l'accès aux soins ».

³³² Comme l'a montré le rapport d'information relatif aux initiatives des territoires en matière d'accès aux soins fait par M. Philippe Mouiller et Mme Patricia Schillinger, sénateurs, au nom de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat (rapport remis le 14 octobre 2021).

Le schéma qui suit résume la place réservée aux collectivités territoriales, en complément des compétences assurées par l'État et l'Assurance Maladie.

Schéma n° 1 : les acteurs de la politique d'accès aux soins de premier recours



Source : Cour des comptes

2 - Une possibilité d'intervention optionnelle reconnue aux collectivités territoriales

Pour corriger les situations locales marquées par un accès aux soins insuffisant, une possibilité d'intervention plus étendue a été reconnue aux collectivités territoriales de tous niveaux par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, principalement en direction de « zones sous-dotées ». L'article L. 1511-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui en est issu, autorise ainsi dans des zones sous-denses des objectifs et des formes d'interventions diversifiées : aides individuelles aux professionnels qui s'y installent ou qui s'engagent à le faire, une fois leurs études terminées, aides au maintien d'activité, subventions d'investissement, mise à disposition de locaux construits et aménagés par les communes, prise en charge d'une partie des frais de fonctionnement (avec parfois la mise à disposition de personnel ou la prise en charge de salaires pour l'accueil ou la coordination), etc. Les zones identifiées comme « sous-denses », qui conditionnent en grande part la licéité des aides, sont aujourd'hui très larges³³³ : le cumul des zones d'intervention prioritaire et des zones d'action complémentaire couvrait en 2020 plus de 70 % de la population nationale³³⁴.

Pour autant, et même si elles étaient très souvent conduites en lien avec les ARS, les interventions réalisées par les collectivités territoriales dans ce cadre sont demeurées relativement limitées.

Estimation du montant des interventions des collectivités

Les dépenses cumulées ne peuvent pas être connues précisément à partir des comptes des collectivités territoriales car les nomenclatures comptables n'isolent pas les soins de premier recours, ni ne permettent toujours d'identifier les interventions en matière de santé pour celles qui sont réalisées au titre du développement économique et de l'aménagement.

³³³ Sous la responsabilité des ARS (en application de l'article L. 1434-4 du code de la santé publique), on utilise depuis 2017 la maille territoriale des « territoires de vie santé » déterminés par l'Insee. Le critère de base est l'indicateur d'accessibilité au médecin généraliste : les territoires où le niveau d'APL aux médecins généralistes est inférieur à 2,5 sont classés dans une zone dite « d'intervention prioritaire », tandis que ceux dont l'APL varie entre 2,5 et 4 (soit un peu plus que la moyenne nationale, de 3,5 en 2019), peuvent être, soit reclassés dans ces territoires prioritaires (pour une petite part, inférieure à 20 % de la précédente), soit être classés dans une catégorie intermédiaire dite de « zones d'action complémentaire » (ZAC).

³³⁴ L'arrêté ministériel du 1^{er} octobre 2021 précise pour chaque région les pourcentages des deux zonages, ZIP (30 % de la population en moyenne nationale) et ZAC (42 % de la population). En Île-de-France, les ZIP représentent un peu moins des deux tiers de la population (62,4 %) et les ZAC un tiers (33,4 %) pour un total de 96,3 % de la population.

Il n'est pas possible non plus d'extrapoler à partir d'un échantillon, en raison de la forte disparité dans les niveaux d'intervention, entre collectivités.

En revanche, on peut apprécier le montant cumulé des interventions à partir d'une estimation globale de l'ampleur des dépenses prises en charge de manière fréquente. Ainsi, si les analyses des chambres régionales des comptes montrent une grande variété des interventions en fonctionnement, on constate très fréquemment la participation des collectivités locales, aux côtés des ARS, au financement des agents chargés localement de fonctions d'animation et de coordination, notamment au sein des contrats locaux de santé. Les interventions en investissement se traduisent par des flux cumulés plus importants, notamment pour financer ou subventionner la construction de maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP - plus de 2 000 ont été réalisées au cours des dix dernières années, le plus souvent avec une aide des collectivités). La charge financière est, là encore, partagée entre les différents niveaux de collectivités et les ARS mais son niveau global peut être approché, autour d'environ 200 M€ par an. En revanche, l'effort réel est plus difficile à apprécier : il dépend du niveau des loyers perçus par les collectivités maîtres d'ouvrage, et donc des conditions accordées aux professionnels, plus ou moins préférentielles selon les cas (avec des modalités très variables d'ailleurs).

Enfin, le nombre de centres de santé gérés par des collectivités territoriales est connu (210 environ sur les 700 centres médicaux et polyvalents).

En extrapolant les données recueillies, on peut obtenir un ordre de grandeur assez grossier d'environ 300 M€ de dépenses annuelles brutes et de 150 M€ de dépenses nettes (diminuées des recettes de loyers induites), pour l'ensemble des collectivités territoriales³³⁵.

Ces montants sont beaucoup plus limités que ceux consacrés par les ARS à l'amélioration des soins de premier recours : les dépenses du Fonds d'intervention régional affectées à cet objectif atteignent 1 Md€ par an. Ils sont *a fortiori* encore plus réduits au regard du montant des soins de premier recours pris en charge par l'Assurance Maladie, que la Cour a estimé à environ 30 Md€ par an (hors dépenses de soins dentaires et de médicaments³³⁶).

³³⁵ Fonctionnement et investissement cumulés.

³³⁶ Une note méthodologique de l'OCDE, parue en 2019, porte sur la méthodologie des estimations de ces dépenses, dont les définitions, imprécises, ne correspondent pas en général à des divisions comptables. La note préconise notamment de présenter les trois postes de manière séparée (« *deriving preliminary estimates of primary care spending from SHA 2011 framework* »).

3 - Des aides nationales généralisées en zones sous-denses

En complément, plusieurs plans d'action nationaux ont été déployés à partir de 2009, intégrant des aides relevant déjà des collectivités territoriales. Ils ont ainsi prévu, pour favoriser l'installation des jeunes médecins dans les zones sous-denses, divers contrats que les ARS pouvaient leur proposer : contrats de pré-recrutement accessibles aux étudiants en contrepartie d'un engagement de leur part à exercer en zone sous-dense, ou contrats destinés aux professionnels déjà en exercice. Leur régime était complexe et le nombre de contrats signés est resté limité. Pour ce motif, plusieurs de ces contrats ont été fusionnés par la LFSS pour 2020, sous la forme d'un « contrat de début d'exercice », pour un coût pour l'État estimé à 8 M€ par an en 2021. Une nouvelle mesure de « rationalisation » des aides à l'installation, signalées comme « très morcelées », est prévue dans le PLFSS pour 2023³³⁷.

Parallèlement aux aides éventuelles des collectivités territoriales et à celles de l'État, les conventions signées par l'Assurance Maladie³³⁸ ont également mis en place des aides destinées à l'installation ou au maintien des praticiens en zones sous-dense, mais avec un zonage plus restrictif (limité aux seules ZIP). En contrepartie d'un engagement du professionnel de santé à y exercer pendant toute la durée de son contrat et à maintenir un certain niveau d'activité, une aide forfaitaire lui est versée, allant d'un maximum de 50 000 €, au total, pour un médecin à 19 500 € pour un orthophoniste. Les aides accordées pour le maintien de l'activité³³⁹ sont inférieures : elles atteignent 3 000 € par an pour toutes les professions (soit 9 000 € pour la durée d'un contrat).

Ces aides conventionnelles représentent un coût croissant pour l'Assurance Maladie, de 49,5 M€ en 2015 à 95,6 M€ en 2020. La part des dépenses consacrées aux dispositifs de maintien des professionnels en zone sous-dense connaît ainsi une progression sensible, puisqu'elle représentait

³³⁷ Selon l'exposé des motifs de l'article 24 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, devenu article 38 de la LFSS pour 2023, « *en complément des aides que les collectivités territoriales peuvent apporter, les aides publiques seront réorganisées : pour les médecins conventionnés avec l'Assurance Maladie, un contrat unique sera élaboré dans le cadre de la nouvelle convention médicale fusionnant les différents contrats proposés aujourd'hui par l'État ou l'Assurance Maladie. Pour les étudiants et les remplaçants qui ne bénéficient pas des dispositifs de la convention avec l'Assurance Maladie, le contrat de début d'exercice est maintenu pour ne pas les priver d'une aide* ».

³³⁸ Par l'Uncam, plus exactement, depuis 2015 (et le règlement arbitral de cette année).

³³⁹ Les contrats distinguent quatre catégories, selon la situation du praticien bénéficiaire : seuls les deux premiers concernent des effectifs importants, les contrats « d'aide à l'installation » (CAIM, un peu plus de 1 700 en 2020), et les contrats de « stabilisation et de coordination » (Coscom, environ 2 700 fin 2020).

12,7 % des aides conventionnelles nationales en 2020 (contre 1,6 % en 2018), principalement à destination des médecins généralistes³⁴⁰.

Trois professions ont fait, en outre, l'objet de mesures limitant l'installation de professionnels de santé libéraux dans les zones où ils sont déjà très nombreux (zones « sur-dotées ») : les infirmières, les kinésithérapeutes et les sages-femmes. Le principe est le même pour ces trois professions : le conventionnement du professionnel de santé par l'Assurance Maladie (et donc l'assurance pour le patient d'être remboursé du montant des soins reçus) y est conditionné par la cessation d'activité d'un autre professionnel.

C - Le ciblage territorial insuffisant des mesures de soutien à la « transformation de l'offre »

S'agissant des médecins, l'instauration d'un tel conventionnement sélectif fait l'objet de débats récurrents³⁴¹. Il n'a pas été retenu jusqu'à présent, notamment en raison de l'opposition des professionnels et parce qu'a été privilégiée une politique plus globale de « transformation de l'offre » de soins, y compris de premier recours, qui s'adresse à l'ensemble du territoire. Elle se traduit par des incitations à l'exercice coordonné et au partage des actes entre professionnels (1), avec un risque de ciblage moins pertinent, territorial ou thématique (2).

1 - Une incitation générale à l'exercice coordonné

Plusieurs formes d'interventions ont été progressivement instituées, dans l'objectif d'améliorer la coordination entre professionnels et d'optimiser le temps médical. Elles ne sont pas ciblées sur des territoires

³⁴⁰ Au 31 décembre 2020, sur les 10 800 médecins libéraux conventionnés exerçant en zone sous-dense, 4 600 environ bénéficiaient d'un contrat conventionnel, pour un montant total d'aides de 28,7 M€. La montée en charge de ces dispositifs est plus lente pour les infirmiers : le nombre de contrats est passé de 2 019 en 2016 à 2 678 en 2020, l'aide moyenne perçue augmentant aussi. À cet inventaire, non exhaustif, il convient d'ajouter le contrat de solidarité territoriale médecin (CSTM), destiné aux médecins libéraux effectuant des consultations de manière ponctuelle mais régulière dans les zones sous-denses. Depuis 2019, les honoraires de ces consultations sont bonifiés de 25 % (contre 10 % initialement).

³⁴¹ Dans le rapport public thématique sur *L'avenir de l'Assurance Maladie* qu'elle a produit en novembre 2017, la Cour des comptes en a préconisé le déploiement (voir la recommandation n° 3).

en difficulté, du point de vue de l'accès aux soins, ou seulement très peu (parfois certains paramètres y sont majorés). Pour autant, ces mesures sont constamment mises en avant dans les plans ministériels de « lutte contre les déserts médicaux » ce qui peut créer une forme de confusion.

C'est en particulier le cas de la création de maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) qui regroupent sur un même site des professions de santé diverses. Depuis 2017, l'Assurance Maladie soutient le fonctionnement de ces structures « d'exercice collectif », en versant aux MSP conventionnées un forfait d'un montant de 70 000 € en moyenne par an (en 2019), sous diverses conditions quant au fonctionnement (amplitude horaire, utilisation de systèmes d'information partagés et labellisés, analyse périodique des dossiers en équipe pluridisciplinaire, etc.). L'objectif national, fixé en 2013, de porter à 1 000 le nombre de MSP conventionnées avec l'Assurance Maladie, a été dépassé : sur les quelques 2 000 MSP créées, environ 1 200 étaient conventionnées à la fin de 2021.

Aucun sous-objectif précis n'a été fixé pour les zones sous-denses. Environ deux tiers des MSP aidées se situent cependant dans ces zones, ce qui est un peu supérieur à leur proportion globale. Souvent, les projets, à la fois immobiliers et médicaux, sont d'abord soutenus en investissement par les collectivités territoriales et les ARS, puis sont aidés de manière récurrente par l'Assurance Maladie, dès lors que leur fonctionnement atteint le niveau de qualité requis.

Il en est de même pour les centres de santé : les « Pactes santé territoire » ou le plan d'actions qui leur a succédé soulignent l'intérêt de ces centres dans des zones où les difficultés d'accès aux soins sont telles qu'elles découragent l'installation de professionnels libéraux, même aidés. L'État n'intervient ni directement, ni, sauf exceptions³⁴², indirectement dans la création de ces centres : il laisse les collectivités créer des centres ou, parfois, soutenir la création de centres par des organismes privés non lucratifs, dans les territoires qui connaissent des difficultés prononcées d'accès aux soins. Il s'efforce, en amont, de favoriser leur création, en particulier celle des centres médicaux et polyvalents³⁴³, et l'Assurance Maladie soutient en aval leur fonctionnement sur le plan financier³⁴⁴.

³⁴² Un programme volontariste de création de centres de santé, rattachés aux établissements de santé de la région Nouvelle-Aquitaine, a cependant été promu par l'ARS, en 2021.

³⁴³ L'ordonnance n° 2018-17 du 12 janvier 2018 relative aux conditions de création et de fonctionnement des centres de santé en a simplifié le fonctionnement administratif et financier.

³⁴⁴ Les forfaits structures ont été majorés depuis 2016, représentant jusqu'à 25 % de leurs ressources.

D'autres outils destinés à améliorer l'accès aux soins, encore plus récents, échappent eux aussi très largement à tout ciblage géographique. Les aides apportées aux communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS)³⁴⁵, pour que les différents professionnels de santé d'un territoire définissent ensemble les synergies et les coopérations utiles, sont ainsi ouvertes à tout le territoire national. Elles ont même vocation à le mailler de manière aussi complète que possible, chacune à l'intérieur d'un périmètre librement concerté. Il en va de même des financements accordés aux services d'accès aux soins (SAS), destinés à organiser l'accès aux soins non programmés, en fonction des disponibilités des professionnels³⁴⁶. La « labellisation » des hôpitaux de proximité³⁴⁷ et la définition précise de leurs missions, au titre du soutien aux professionnels de premier recours, ne dépendent pas non plus de la densité de professionnels libéraux ou du niveau de difficulté constaté pour ces soins.

Le déploiement de professionnels de santé pour soulager la charge pesant sur les médecins généralistes n'est pas non plus, sauf à la marge, indexé sur la densité des professionnels : la mise à disposition d'infirmières, dites de santé publique, par la Cnam *via* l'association Asalée, n'obéit à aucun zonage (deux tiers des infirmières sont en zones sous-denses, ce qui traduit une légère surpondération mais pas une priorité affirmée explicite). De même, les aides destinées à développer le recours à des assistants médicaux³⁴⁸, collaborateurs chargés de préparer les soins ou d'assurer une partie de la charge administrative, ne sont priorisées que de manière relative et d'ailleurs complexe³⁴⁹.

³⁴⁵ Une aide forfaitaire est accordée à la structure, et la participation du professionnel lui ouvre droit au versement d'un « forfait structure », dont le montant a été sensiblement relevé en 2021.

³⁴⁶ Fin 2021, on comptait un peu plus de 700 CPTS, couvrant les deux tiers du territoire national, dont plus de 300 conventionnées avec la Cnam. En revanche le déploiement des SAS était plus lacunaire. On pourrait également évoquer les diverses plateformes d'accès aux soins, par exemple pour les personnes souffrant d'autisme ou pour les personnes âgées polypathologiques, au déploiement lui aussi très hétérogène.

³⁴⁷ Une mission de soutien à l'offre de soins de premier recours leur est notamment assignée par la loi du 24 juillet 2019.

³⁴⁸ Organisée par un avenant à la convention, qui lie l'Assurance Maladie aux médecins.

³⁴⁹ Les premiers résultats mesurés par la Cnam montrent une progression sensible de l'activité des médecins (voir le rapport *Charges et produits* de juillet 2022). Leur ciblage territorial est limité et complexe : au terme de l'avenant n° 7 à la convention médicale, sont pris en considération à la fois les spécialités, les options conventionnelles, les modes d'exercice (isolé ou non) et des seuils d'APL.

2 - Un risque induit de faible sélectivité territoriale

Sans même parler des zonages fiscaux³⁵⁰, plusieurs stratégies territoriales coexistent ainsi. La première est celle d'une sélectivité géographique assumée : les moyens sont concentrés sur des zones carencées, par exemple les zones d'intervention prioritaire (ZIP)³⁵¹. La deuxième consiste à considérer que l'ensemble du territoire doit relever d'actions visant tel ou tel aspect de l'accès aux soins et que les mesures les plus efficaces dépendent d'évolutions dans les pratiques professionnelles, liées aux contextes professionnels et non territoriaux. Les aides ne sont alors plus restreintes à un zonage particulier. Elles visent plutôt à correspondre, partout, à une identification fine des difficultés propres à chaque territoire, réalisée grâce à l'implication des CPTS ou des hôpitaux labellisés « de proximité ». Enfin, une logique intermédiaire consiste à n'exclure des dispositifs d'aides que les zones bien dotées : toutes les autres peuvent alors relever d'aides, notamment si les élus de proximité le jugent utile. Aux ZIP s'ajoutent alors les zones d'action complémentaire (ZAC), qui représentent plus de 40 % de la population.

Chacune de ces logiques a sa part de pertinence et une évolution apparaît, d'un ciblage territorial étroit confié au départ aux collectivités territoriales, vers une extension progressive des territoires éligibles et l'affirmation de politiques générales, non réservées aux territoires sous-denses, même si c'est là qu'elles doivent y avoir les effets les plus forts. Au terme de cette évolution, cependant, il conviendrait que chacun des objectifs, complémentaires, soit mieux distingué et que des moyens suffisants soient alloués aux territoires les plus en difficulté.

En outre, même en instituant au sein des ARS des « guichets uniques », chargés de signaler aux futurs professionnels les aides dont ils sont susceptibles de bénéficier, on peut douter de la lisibilité du dispositif d'ensemble. Foisonnante, la « boîte à outils » mise à disposition des territoires est en outre instable : les divers régimes d'aides sont fréquemment revus à la marge, soit en LFSS, soit dans les négociations conventionnelles, conclues en principe pour une période de cinq années mais qui font l'objet d'avenants fréquents. On relève aussi cette complexité dans les mesures destinées à économiser le temps médical. Dans la LFSS pour 2022, par exemple, dans un chapitre intitulé « renforcer l'accès aux soins », prennent

³⁵⁰ Les médecins implantés en Zones de revitalisation rurale (ZRR) sont exonérés d'impôt sur le revenu et de cotisations patronales sur leurs employés pendant les cinq premières années de leur installation. Or, la carte de ces ZRR ne coïncide pas avec celle des zones reconnues comme sous-denses.

³⁵¹ Pour la définition et l'extension des ZIP et des ZAC, voir *supra*, les notes n° 23 et 27.

place plusieurs dispositions d'ampleur variable³⁵² : l'ouverture de nouvelles tâches aux orthoptistes sans prescription des ophtalmologues ; la possibilité accrue pour les médecins de déléguer aux infirmiers de pratique avancée des interventions non prescrites ; ou encore, à titre d'expérimentation, des marges d'exercice autonome accrues pour les orthophonistes et les masseurs kinésithérapeutes. La mobilisation potentielle des collectivités territoriales, qui pourraient apporter, elles aussi, leur soutien à ces formes d'organisation plus efficaces, en est rendue plus difficile.

II - Des interventions locales à mieux hiérarchiser et coordonner

Les analyses de terrain réalisées par les juridictions financières montrent que les interventions des collectivités territoriales sont fréquentes et diversifiées, qu'elles sont souvent utiles mais qu'elles présentent des insuffisances marquées qui justifieraient une évolution de leur cadre juridique.

A - Le soutien aux maisons de santé pluridisciplinaires (MSP) : des effets variables selon le contexte

Les MSP regroupent dans une même structure juridique, et sauf exceptions dans un même lieu, des professionnels de santé libéraux, médecins généralistes et parfois aussi de spécialités, infirmières, mais aussi souvent kinésithérapeutes, parfois psychologues, etc. Leur mise en place constitue l'une des réponses les plus usitées par les collectivités souhaitant renforcer ou maintenir la présence sur leur territoire de médecins généralistes, le plus souvent par des cofinancements qui font intervenir tous les niveaux de collectivités : régions, départements et intercommunalités ou communes. L'examen auquel les chambres régionales des comptes (CRC) ont procédé montre que les résultats sont très variables³⁵³ : positifs quand l'aide conforte un projet médical solide et l'engagement effectif des professionnels, beaucoup plus décevants, voire médiocres, en l'absence de ceux-ci.

³⁵² C'est également le cas dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2023.

³⁵³ Confirmant une évaluation commandée par la région Centre-Val de Loire à un prestataire privé en 2018, sur un échantillon de 28 MSP soutenues par la région.

1 - Des résultats positifs en relais de projets médicaux solides

Les CRC ont relevé divers exemples positifs, comme ceux des MSP de l'Aubrac, dans l'Aveyron, de Casteljalous, dans le Lot-et-Garonne, et de Beaulieu-sur-Dordogne, en Corrèze. Dans l'Aubrac, la construction de MSP sur le territoire de la communauté de communes Aubrac, Carladez et Viadène est ainsi intervenue à la suite d'un diagnostic réalisé à la fin des années 2000 par les professionnels de santé du territoire, inquiets des évolutions possibles en matière de démographie médicale. Les MSP ont permis d'enrayer le mouvement de désertification médicale parce qu'elles étaient soutenues par le dynamisme des professionnels les occupant.

De même, à Casteljalous, l'installation en 2014 d'une MSP a permis de limiter la baisse rapide de l'effectif de médecins généralistes que connaissait le territoire. Elle a résulté de l'initiative conjointe de la communauté de communes des Côteaux et Landes de Gascogne et d'une association de professionnels de santé. Cet esprit de partenariat se traduit notamment par une association qui réunit les professionnels de l'hôpital, les élus communautaires et les professionnels de santé pour la gestion quotidienne de l'équipement. Plus largement, un partenariat a été établi entre la maison de santé et les hôpitaux voisins pour faciliter le suivi du parcours des patients, les consultations dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ou coordonner la participation des médecins à la permanence des soins.

À Beaulieu-sur-Dordogne, la chambre a relevé que si l'ouverture d'une maison de santé n'a pas bouleversé l'offre de soins, elle a permis en revanche de maintenir la présence de quatre médecins (comme en 2018), alors qu'ils n'étaient plus que deux en activité en 2019 et en 2020 (deux jeunes praticiens ont été accueillis depuis). La plupart des professionnels paramédicaux, dont les six infirmières, étaient déjà présents sur le territoire mais une orthophoniste est venue s'installer en 2020. Cette MSP rayonne désormais au-delà des limites de la commune et même du « territoire de vie-santé » (qui comporte 10 communes pour un bassin de population d'un peu plus de 4 000 habitants).

2 - Des réussites ponctuelles sans effet d'entraînement suffisant

Dans plusieurs cas, les chambres régionales des comptes ont constaté que la coordination entre les professionnels avait progressé, sans pour autant créer une dynamique plus globale. C'est le cas de la MSP multisite, créée en 2013 par la communauté d'agglomération du Grand-Villeneuvois (CAGV, Lot-et-Garonne) avec l'appui de partenaires, ARS et CPAM notamment.

Dans un territoire où la densité médicale est sensiblement plus faible que dans la région, le bilan des effets induits par la MSP est favorable : le déploiement des formes d'exercice coordonné améliore notablement les conditions de travail des praticiens, notamment du fait de la présence d'assistants médicaux. Les locaux des trois maisons de santé sont utilisés, voire saturés dans le cas de celle de Villeneuve-sur-Lot. La stabilisation du nombre de praticiens exerçant en MSP, au regard de la diminution globale sur le territoire, confirme la plus-value de l'exercice coordonné comme facteur de stabilité de la démographie médicale.

Pour autant, les indicateurs d'accès aux soins demeurent défavorables : la baisse globale du nombre de médecins se poursuit, une part très importante des recours aux urgences est le fait de patients dont les pathologies sont peu sévères, une part significative de la population est dépourvue de médecin traitant, ce qui conduit à douter de l'efficacité des actions menées (même si l'on peut supposer que ces évolutions défavorables auraient été encore plus fortes en l'absence de MSP).

À Mauvezin (Gers), une MSP a été construite en 2013 à l'initiative de la commune, propriétaire du bâtiment, dans l'objectif de compenser les départs à la retraite des deux médecins libéraux présents en ville. La MSP compte 20 professionnels, dont quatre médecins généralistes libéraux et 10 infirmiers. Le nombre de consultations demeure cependant inférieur aux besoins locaux, malgré le recours à des infirmières « Asalée »³⁵⁴ et à des assistants médicaux. De nouvelles pistes devraient donc être recherchées, comme l'a recommandé la chambre régionale des comptes, notamment le recours à l'emploi d'infirmières en pratique avancée (IPA)³⁵⁵. Si les médecins et les infirmiers libéraux présents dans la MSP se disent intéressés, le suivi, pour les infirmières en place, d'une formation de deux ans, non rémunérée (pour devenir IPA) constitue un frein important. Or, à Mauvezin comme dans presque toutes les communes examinées par les juridictions financières, les aides demeurent orientées en priorité sur le bâti ou sur les seuls médecins.

³⁵⁴ Créé en 2004, le dispositif « Asalée » (acronyme d'« *action de santé libérale en équipe* ») vise à améliorer la prise en charge des patients en organisant la prise en charge par des infirmières dites « de santé publique » d'actions d'éducation thérapeutique, pour des patients que les médecins leur confient.

³⁵⁵ La pratique avancée des infirmiers, qui se déploie dans les établissements hospitaliers mais aussi « en ville », autorise ceux-ci à exercer des missions et des compétences normalement dévolues aux médecins, pour des actes de dépistage, de prévention, de prescription d'examen complémentaires ou encore de renouvellement et d'adaptation de traitements médicamenteux.

3 - Des interventions parfois inefficientes

En réalité, très nombreux sont les projets pour lesquels les collectivités territoriales apparaissent comme de simples intermédiaires immobiliers. Les communes se cantonnent à un rôle de financeur, sans disposer d'aucun indicateur de suivi. Ainsi, à Mayenne, avec la construction du pôle de santé par la communauté de communes « Mayenne Communauté », les professionnels historiquement présents sur le territoire mayennais ont profité d'un effet d'aubaine. Ils n'ont pas eu à procéder aux investissements qu'ils auraient dû réaliser dans leurs précédents cabinets et sont parvenus à négocier à la baisse les charges qui leur sont facturées. Même si la nouvelle structure a permis de développer des projets collectifs pour plusieurs filières de soins, l'objectif initialement affiché, concernant l'installation de nouveaux médecins traitants, n'a pas été atteint (la MSP comptait encore trois cabinets médicaux libres en 2021).

La construction de MSP a souvent été portée par les collectivités territoriales de proximité, communes ou intercommunalités, situées dans des territoires ruraux, qui ne disposent pas des moyens humains ou financiers pour mener des projets complexes (non pas du point de vue immobilier mais du point de vue du projet global). Dès lors, ces créations n'atteignent pas les objectifs escomptés.

On peut citer, parmi de nombreux exemples, les difficultés rencontrées par la communauté de communes du Pays de Mirepoix (CCPM, Ariège). À l'exception d'un contrat local de santé 2013-2015, élaboré à l'échelle du Pays Cathare, et qui n'a pas été renouvelé, les politiques d'amélioration de l'accès aux soins sont conduites à une échelle plus restreinte, au niveau de chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Par exemple, l'EPCI voisin de la CCPM a mis en place sa propre politique d'accès aux soins autour d'un centre de santé. Les moyens sont insuffisants car dispersés et les collectivités se font concurrence pour conserver leur personnel médical.

B - Les centres de santé gérés par les collectivités territoriales : une option parfois mal maîtrisée

Dans des contextes territoriaux où la densité en médecins libéraux est très dégradée, le recours au salariat, notamment grâce à des centres de santé

gérés en régie³⁵⁶, peut être une solution. Ces centres, qui regroupent des professionnels salariés et sont soumis à un régime juridique particulier (les dépassements tarifaires y sont exclus, ils doivent s'ouvrir aux publics vulnérables, etc.) peuvent en effet constituer un « modèle » économique et sanitaire, en théorie et même en pratique (1). Les constats des CRC mettent cependant en évidence le risque d'absence de maîtrise suffisante des coûts (2).

1 - Un modèle potentiellement utile mais exigeant

Le recours à des centres de santé territoriaux se développe, comme une solution adaptée dans les zones marquées *de facto* par une « déprise » des médecins généralistes ou spécialistes, mais ce modèle peine à s'équilibrer. En 2013, un rapport de l'IGAS avait montré que « *rare étaient – notamment parmi les centres créés par les collectivités – ceux qui réunissaient les critères de bonne gestion* » (horaires, activités des médecins, part maîtrisée des fonctions supports, etc.)³⁵⁷. Malgré la progression du montant des forfaits accordés par l'Assurance Maladie, les contrôles effectués par les chambres régionales des comptes confirment que c'est encore le cas pour bien des centres gérés par les collectivités territoriales.

L'exemple du GIP de Vierzon (Cher) montre pourtant que ce modèle est viable. Créé en 2018 par la commune de Vierzon, à la suite d'une réflexion engagée dès la signature d'un contrat local de santé, il est d'une taille moyenne : en janvier 2022, il employait 14 équivalents temps-plein (ETP), parmi lesquels huit médecins (équivalents à quatre temps-pleins). La file active était composée, en 2021, de 7 200 patients et on constatait en moyenne une trentaine de consultations par jour et par médecin. En outre, la vocation sociale du centre de santé transparait dans la typologie des patients reçus : plus de 20 % d'entre eux sont bénéficiaires de l'assurance complémentaire de santé solidaire ou de l'aide médicale d'État, contre respectivement 10,1 % et 0,5 % en moyenne nationale. En outre, l'application du tiers payant intégral permet au patient de n'avancer aucun frais.

³⁵⁶ Une possibilité limitée d'intégrer des professionnels salariés dans les MSP a été introduite par l'ordonnance du 12 mai 2021 relative aux communautés professionnelles territoriales de santé et aux maisons de santé, mais l'exercice libéral y demeure la règle. Le soutien apporté à des centres gérés par des organismes privés à but non lucratif est également possible.

³⁵⁷ *Les centres de santé, situation économique et place dans l'offre de demain*, juillet 2013, RM 2013-119-P.

En installant un fauteuil dentaire et en indexant la rémunération des praticiens sur leur niveau d'activité³⁵⁸, le centre a dégagé des excédents dès sa première année de fonctionnement. Il a par ailleurs limité le personnel administratif employé, qui représente 0,24 ETP par ETP de soignant (médical et paramédical)³⁵⁹.

2 - Une efficacité atteinte, parfois, au détriment de l'efficience

Il arrive que les centres de santé, dont la création était pertinente en termes de missions, ne soient pas gérés avec suffisamment de rigueur. C'est le cas par exemple du centre de santé multisites de Saône-et-Loire.

Ce département fait face à une baisse préoccupante de la densité médicale. Entre 2007 et 2020, son effectif de médecins généralistes a diminué de 11 %. En complément des aides à l'installation (1,3 M€ d'aides accordées à ce titre entre 2017 et 2021), le département de Saône-et-Loire a décidé de créer en 2017 un centre de santé départemental (CSD), regroupant six centres de santé territoriaux (CST) et 22 antennes implantées dans des locaux mis à disposition par des communes ou EPCI. 19 antennes supplémentaires sont en projet.

L'activité du CSD a crû fortement de 2018 à 2021, période marquée par l'ouverture des CST de Mâcon en 2019 et du Creusot en 2021. Le nombre de consultations a été multiplié par près de cinq (passant d'un peu plus de 22 000 en 2018 à un peu plus de 100 000 en 2021), le nombre de patients aussi. Le nombre des consultations non programmées a fortement augmenté (de 219 %) entre 2018 et 2021. Le personnel du CSD contribue³⁶⁰, en outre, à plusieurs missions de service public relatives à la santé relevant de la compétence de la collectivité départementale, qui représentent 20 % de l'activité médicale totale : PMI, suivi des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance, participation aux évaluations de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), etc. Les médecins des CST réalisent des visites à domicile (ou à leur substitut, en établissement médico-social), essentiellement pour des patients âgés, polypathologiques et ayant des difficultés à se déplacer sur les lieux de consultation. On observe cependant que le tiers payant intégral n'est pas appliqué.

³⁵⁸ La rémunération des praticiens se compose d'une part fixe (dite forfaitaire), relativement peu élevée, et d'une part principalement variable qui est, selon les praticiens, de 40 % ou de 44 % du montant des actes facturés.

³⁵⁹ Ce ratio doit être inférieur à 1, selon le rapport de l'IGAS précédemment cité.

³⁶⁰ Les charges correspondantes lui sont compensées, en recettes.

L'effectif a crû fortement : le personnel soignant est passé de quatre personnes (en 2018) à 70 (en 2021), dont 40 médecins généralistes. Toutefois, malgré l'augmentation constante du volume des consultations, le délai d'obtention d'un rendez-vous pour une consultation (hors urgence³⁶¹) reste élevé, de l'ordre de trois semaines en moyenne en 2022. En outre, le CSD n'a pas atteint l'équilibre financier envisagé en 2018. En 2021, les quelques 100 000 consultations facturées par les 42,4 ETP médicaux ont représenté seulement 11,4 actes par jour et par ETP³⁶². Le coût moyen de fonctionnement du CSD par consultation s'est réduit mais le reste à charge du département par consultation (une fois déduit le remboursement de l'Assurance Maladie) demeure élevé, à 30,30 € en 2021³⁶³. Contrairement au GIP de Vierzou, la rémunération des médecins du centre de santé est fixe et ne varie pas en fonction de l'activité réalisée³⁶⁴. Par ailleurs, les ratios d'administration³⁶⁵ des six centres territoriaux sont élevés, même supérieurs à 1 s'agissant de ceux du Creusot et d'Autun, centres en cours de montée en charge il est vrai.

3 - Des exemples de déploiement ni efficaces ni efficients

Lorsque les critères de bonne gestion ne sont pas réunis, les résultats financiers et l'effet sur l'accès aux soins sont souvent décevants.

Ainsi, à Châteaudun (Eure-et-Loir), alors que la MSP voisine connaissait des difficultés de recrutement, à la suite du départ à la retraite de trois de ses médecins, la commune a créé un centre de santé municipal. La coexistence est rapidement apparue difficile entre les deux structures. Le CMS n'employait plus que de deux ETP de médecins en 2021. Depuis 2020, le centre ne dispense plus de soins non programmés alors qu'il en a l'obligation, selon l'accord national des centres de santé et les

³⁶¹ Un accueil particulier rapide est organisé pour les soins non programmés.

³⁶² Pourtant, un objectif de trois consultations ou de deux consultations complexes par heure est fixé, avec un temps quotidien dédié aux missions médicales annexes (suivi de biologie, courrier adressé), mais cet objectif n'est pas formalisé. L'évolution dans le temps n'est d'ailleurs pas favorable : la file active par médecin (en temps médical annualisé) est passée de 1 239 en 2018 à 844 en 2021.

³⁶³ Compte tenu de cette dégradation, le département de Saône-et-Loire a augmenté le montant de sa participation financière, de 0,3 M€ en 2018 à 1 M€ en 2019 et 2020 puis à 1,2 M€ en 2021. Ce soutien s'ajoute à celui opéré en direction des collectivités d'accueil qui assument l'équipement et l'entretien des centres ou antennes.

³⁶⁴ La grille des praticiens hospitaliers sert de base à la négociation individuelle de chaque contrat, la rémunération fixée apparaissant même plus favorable parfois.

³⁶⁵ Le ratio d'administration permet de mesurer le poids du personnel administratif par rapport à celui du personnel soignant (médical et non-médical).

engagements figurant dans son projet de santé. Il ne participe pas non plus à la permanence des soins en soirée ou en fin de semaine, créneaux horaires où une forte activité des urgences hospitalières est constatée. La vocation sociale du centre, implanté dans un quartier de politique de la ville³⁶⁶, ne justifie pas la faiblesse de son activité et son coût : en ajoutant les annuités d'emprunt, chaque consultation coûte à la commune, en moyenne, 13 € en sus du remboursement et des forfaits de l'Assurance Maladie. Le nombre de consultations par jour d'ouverture, en moyenne une cinquantaine en 2020 pour cinq médecins, soit dix par praticien, reste globalement faible. On note que la rémunération des médecins est fondée sur l'échelle indiciaire de la fonction publique, sans relation directe avec leur activité.

Plus généralement, nombre de collectivités, départementales ou régionales, rencontrent des difficultés pour recruter les médecins. C'est le cas, notamment, du département du Gers qui souhaite multiplier les centres de santé sur son territoire.

Il est encore trop tôt pour apprécier le bien-fondé des programmes de déploiement d'un réseau régional de centres de santé, par les deux régions Centre-Val de Loire et Occitanie. Les objectifs de la région Occitanie pour le groupement d'intérêt public (GIP) « Ma santé, ma région », récemment créé, sont ambitieux : il est prévu d'embaucher 200 médecins, sages-femmes et infirmières, afin de créer dix centres de santé de proximité par an pendant cinq ans. À la fin de l'année 2022, 27 médecins généralistes avaient été recrutés.

Dans la région Centre-Val de Loire, le GIP « Pro santé », créé en juin 2020, avait pour objectif, sur les cinq premières années, la création de 30 centres de santé et le recrutement de 89 ETP de médecins salariés. Au 30 juin 2022, sept centres avaient été ouverts, avec 16 médecins et huit secrétaires médicales. En 2021, les produits d'activité (0,25 M€) n'avaient pas permis, et de loin, de couvrir les seules charges de personnel (0,73 M€).

Le choix des implantations géographiques n'obéit pas à une logique explicite. La région ne dispose pas en effet d'un plan d'action stratégique précisant les priorités et les critères d'implantation des centres régionaux. Alors que le cœur de cible du GIP devait être la ruralité, deux des sept centres ouverts ont été installés dans l'agglomération de Tours (Indre-et-Loire)³⁶⁷, dans le seul département de la région dont la densité médicale est

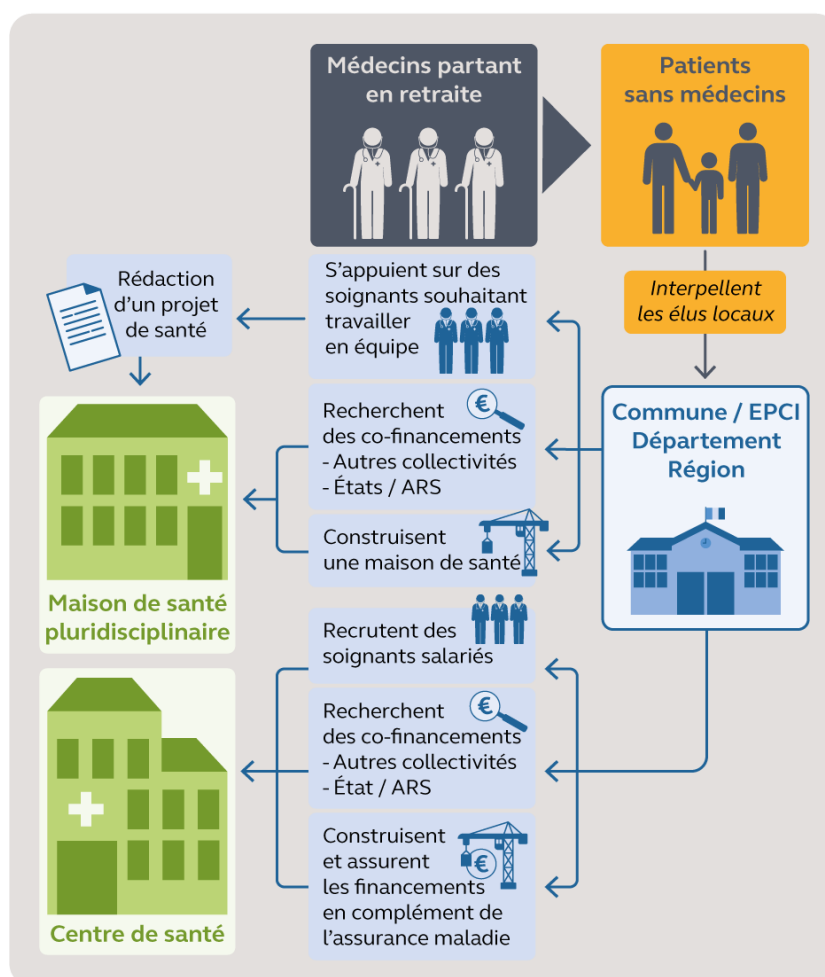
³⁶⁶ Les bénéficiaires de la couverture maladie universelle (CMU), de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et de l'aide médicale de l'État (AME) représentent entre 15 et 18 % des patients reçus au CMS entre 2018 et 2020.

³⁶⁷ Le centre régional de santé de Saint-Pierre-des-Corps avait, en outre, été installé non loin du centre municipal de santé (CMS), existant de longue date, distant de seulement 800 mètres.

supérieure à la moyenne nationale et dans la seule agglomération de la région qui connaît une très forte attractivité médicale.

Enfin, la région a choisi d'ouvrir de nouveaux centres, de taille restreinte, inférieure aux seuils d'aide par l'Assurance Maladie : ils n'ont pas la taille critique pour bénéficier d'économies d'échelle et de recettes complémentaires de l'Assurance Maladie. Ils ne permettent que peu des délégations d'actes entre professionnels de santé.

Schéma n° 2 : processus de création des maisons de santé pluridisciplinaires et des centres de santé



Source : Cour des comptes

C - Des initiatives éparses, aux résultats souvent limités

Au-delà d'un soutien à l'exercice coordonné, MSP ou CDS, certaines collectivités ont étendu à l'installation ou au maintien des professionnels de santé leurs dispositifs d'aide. Malgré leur diversité, le total des interventions est très limité, hétérogène et souvent fragmenté.

1 - Une boîte à outils large mais peu mobilisée

Les collectivités les plus importantes, régions et départements, ont parfois déployé d'autres outils pour tenter d'enrayer les difficultés d'accès aux soins de premier recours. Le département de l'Aveyron, en complément du soutien financier aux collectivités souhaitant construire des maisons de santé (42 projets soutenus depuis 2008, pour un montant moyen unitaire de 95 000 €, représentant 9 % du montant total du projet), a organisé un soutien individualisé aux professionnels de santé, avec la création en 2011 d'une cellule « Accueil médecin », destinée à permettre la réalisation de stages sur le territoire et à aider ensuite à l'installation éventuelle des médecins.

De même, face aux fragilités constatées dans l'organisation territoriale des soins de premier recours, le département du Loiret a innové, en allant au-delà des actions les plus fréquemment déployées : il a adopté une procédure d'appel à initiatives, « Santé Innovation Loiret », pour soutenir, par exemple, des outils d'e-santé, des solutions de mobilité sous forme de bus d'e-santé ou de consultations itinérantes, ou encore des initiatives locales d'éducation thérapeutique du patient. Toutefois la pérennité des projets financés n'est pas, dans la majorité des cas, assurée.

Ces exemples sont rares, cependant. Peu nombreuses sont les collectivités à avoir mobilisé l'ensemble des leviers à leur disposition, se privant ainsi de potentiels effets de synergie.

2 - Des montants limités

Contrastant avec le volontarisme parfois affiché, l'analyse des montants réellement consacrés aux « politiques régionales de santé » fait apparaître qu'une part limitée de celles-ci est affectée aux soins de premier recours. Ainsi, sur les 128 M€ accordés à la santé par l'accord dit « de relance, État-région, 2021-2022 » de la région Bourgogne-Franche Comté, 70 % des crédits proviennent de l'État et 25 % de l'Union européenne. Sur

ce total, seuls 5 M€, issus du budget de la région, sont spécifiquement dédiés aux soins de premier recours.

De même, malgré l'acuité des difficultés, les actions inscrites au « Pacte régional de santé », adopté par le conseil régional Centre-Val de Loire en février 2022, se rapportent surtout à la rénovation des Instituts de formation en soins infirmiers (IFSI) ou à l'augmentation des cohortes d'infirmiers et d'aides-soignantes qui y sont formées. Ces actions sont importantes : elles ont permis d'améliorer la densité de ce personnel, essentiel à l'accès aux soins. Pour autant, les dispositifs qui concernent directement l'accès aux soins de premier recours sont relativement modestes sur le plan financier³⁶⁸.

Souvent, d'ailleurs, les montants mobilisés sont très en-deçà de ceux prévus, du fait d'aides trop peu lisibles pour être sollicitées. C'est le cas, par exemple, des mesures de soutien prévues dans le cadre du dispositif « *installeunmedecin.com* », mis en place en mars 2013 par le conseil départemental de la Saône-et-Loire : la bourse d'études pour les étudiants en médecine générale s'engageant à s'installer dans les territoires les plus prioritaires n'a bénéficié qu'à deux internes de 2017 à 2021 (pour un montant total de 28 000 €). L'aide financière pour l'hébergement des étudiants et internes en médecine générale, accordées aux collectivités porteuses d'un contrat local de santé (CLS), a représenté au total 20 000 € entre 2017 et 2021, soit 4 000 € par an en moyenne ; 58 professionnels ont bénéficié entre 2017 et 2021 de l'aide à l'installation, pour un montant annuel global de 212 000 €, soit 42 400 € par an en moyenne. Sur la période, l'aide au financement versée pour soutenir les collectivités ayant eu recours à un cabinet de recrutement s'est élevée au total à 18 000 € et la prise en charge financière de cours de français en faveur des médecins généralistes étrangers à 4 000 €.

3 - Un ciblage insuffisant et un manque de suivi

La modicité des dépenses n'est pas en soi critiquable et, de fait, certaines stratégies, notamment départementales, sont pertinentes. Ainsi, la démographie des médecins a évolué de manière positive en Aveyron.

³⁶⁸ Contribution (conjointement avec l'ARS) au financement de chargés de mission pour les contrats locaux de santé (pour 1 M€) ou pour les CPTS (pour 0,5 M€), mesures diverses pour la télémédecine, définition d'un « plan régional d'attractivité pour les professions en santé », pour un montant de 0,5 M€ sur la durée du pacte, soutien aux MSP, dont le nombre devait être porté de 101 à 125 dans la région, et développement déjà évoqué *supra* des centres de santé. Il est vrai que les actions engagées dans les années antérieures ont permis de soutenir la création de 120 MSP et d'un réseau dense de CTPS et de CLS.

La comparaison des interventions confirme cependant le risque de pertinence insuffisante : certaines collectivités, pourtant confrontées à des situations complexes en matière d'accès aux soins, ne sont pas intervenues, faute de volonté, de moyens ou d'ingénierie. Au contraire, d'autres, qui ne connaissent pourtant pas de difficultés particulières, ont mis en place des dispositifs qui sont peu efficaces. Ainsi, le déploiement de maisons de santé par la communauté de communes Vendée-Sèvre-Autise a débuté avant que ce territoire ne soit classé en zone d'action complémentaire par l'ARS, en 2018. En outre, aucun document n'explique le choix des sites choisis. De même, la commune de Luçon (Vendée) a engagé la construction d'une maison de santé avant que le territoire ne soit reconnu comme une zone caractérisée par une offre de soins insuffisante, à la fin de 2017.

Par ailleurs, les interventions des collectivités ne font que très rarement l'objet d'un suivi régulier, voire de bilans destinés à juger de l'efficacité et de l'efficacité de l'action menée. Ainsi, l'évaluation annuelle du projet de santé de la MSP de la communauté de commune Mont-des-Avaloirs (Mayenne), adressée à la région Pays de la Loire, ne porte que sur des aspects non médicaux. De même, la convention de subvention signée avec la région Pays de la Loire par la MSP de la commune de Luçon prévoit que « *le bénéficiaire s'engage à transmettre tous les ans [...] un rapport d'activité [...] pendant au moins trois ans à compter de son ouverture* » ; aucun rapport annuel d'activité n'a été transmis et les financeurs n'en ont pas fait la demande.

Parmi bien d'autres, la communauté de communes Vendée-Sèvre-Autise ne dispose d'aucun indicateur relatif à l'activité de la MSP, concernant par exemple le nombre de patients bénéficiaires d'actions de santé publique ou de consultations de spécialistes extérieurs. Alors que le projet initial du réseau professionnel de santé du Nord-Aveyron indiquait que les signataires « *soucieux d'améliorer la qualité des soins et d'en optimiser les coûts induits, souhaitent une évaluation annuelle des activités sanitaires et sociales du réseau de santé* », aucune évaluation n'a été réalisée.

D - Des aides à rénover

Au total, les contrôles menés par les chambres régionales des comptes permettent d'identifier certains facteurs explicatifs des succès rencontrés localement ou, à défaut, des insuffisances relevées. Ils font apparaître en particulier la nécessité d'une bonne articulation des différentes formes d'aides, ainsi que des projets de territoires, entre eux³⁶⁹ et avec les projets de soins établis par les professionnels de santé. Un suivi plus effectif du fonctionnement des structures aidées constitue un autre facteur d'efficacité. Ce suivi doit associer les divers financeurs et les professionnels et inclure une analyse périodique de l'impact dans le temps des diverses formes de difficultés d'accès aux soins rencontrées par les patients dans les territoires concernés. S'agissant des centres de santé, la bonne application de règles de gestion se révèle déterminante notamment lorsqu'un département est contraint de s'engager dans une gestion directe.

Les contrôles réalisés dans le cadre de l'enquête confirment ainsi que les formes d'intervention proposées aux collectivités territoriales sont pertinentes mais qu'elles mériteraient d'être renouvelées, pour mieux contribuer à la réponse globale attendue, dans le cadre de la stratégie nationale de « transformation de l'offre de soins ». Des orientations ou recommandations sont ici dessinées à cet effet.

1 - Mieux cibler les interventions des collectivités

De nombreux exemples montrent des situations de concurrence stérile et de manque d'efficacité des aides. Devrait donc être introduit un meilleur ciblage des interventions des collectivités :

- s'agissant des aides à l'installation ou au maintien des professionnels de santé³⁷⁰, l'expérience internationale a confirmé la faible efficacité des aides individualisées directes aux professionnels³⁷¹ qui, dans le cas français, alimentent souvent une concurrence entre territoires ; dans la mesure où ces aides sont désormais déployées de manière accrue par l'Assurance Maladie, il serait logique de réserver les aides des

³⁶⁹ Parmi les facteurs d'échecs ou de réussite, certaines ARS ont signalé l'incidence des projets immédiatement voisins.

³⁷⁰ Ainsi qu'aux aides à la PDSA, évoquées par le CGCT (voir *supra*).

³⁷¹ Voir le dossier de la Drees *Remédier aux pénuries de médecins dans certaines zones géographiques : les leçons de la littérature internationale* (n° 89 de décembre 2021).

collectivités territoriales aux seuls investissements mobiliers et immobiliers³⁷² ;

- le déploiement de certaines mesures de partage du temps médical, comme l'installation d'assistants médicaux ou l'intégration d'IPA, se heurte à un manque de locaux disponibles ; en outre, dans certains territoires, l'installation de centres de santé peut constituer une solution effective, éventuellement à titre transitoire, mais elle suppose des locaux adaptés ; une mobilisation des collectivités territoriales, analogue à celle qui a déjà eu lieu pour la construction et l'aménagement des maisons de santé pluridisciplinaires, apparaît très souhaitable, dans le cadre d'une programmation recherchant une égalité d'accès sur l'ensemble du territoire concerné ; il conviendrait ainsi de confier au département la responsabilité d'établir, en relation avec l'ARS et avec les acteurs locaux et professionnels, un plan de création et d'adaptation des locaux à l'exercice coordonné et partagé, les choix d'implantation étant réservés au niveau de chaque EPCI ;
- à plus long terme, la constitution d'une commission, par exemple au sein des conseils territoriaux de santé³⁷³, permettrait d'identifier les difficultés concrètes d'accès aux soins, en définissant des indicateurs et des plans d'actions centrés sur la demande de soins (s'agissant des médecins traitants, de la PDSA, des soins non programmés, des visites à domicile, etc.).

2 - Mieux outiller les interventions des collectivités

Les interventions des collectivités territoriales sont aujourd'hui fondées sur une logique d'aménagement du territoire, ce qui conduit en principe à les réserver à des territoires « déficitaires » ou sous-denses (même si en pratique les périmètres sont très larges). Or, si les moyens et le niveau d'intervention doivent être renforcés pour les territoires les plus carencés, les difficultés d'accès touchent à un titre ou à un autre tous les territoires. Il conviendrait donc de doter tous les territoires d'outils opérationnels de connaissance et d'actions. Le bon niveau paraît être celui des bassins de vie³⁷⁴ qui correspondent, le plus souvent, aux EPCI.

³⁷² Suppression des deux premiers alinéas de l'article L. 1511-8 du code général des collectivités territoriales.

³⁷³ Dans certains départements, des cellules de ce type se réunissent tous les mois.

³⁷⁴ « Bassins ou territoires de vie », selon les unités retenues par l'Insee (voir note de Méthodes n° 109). Serait confirmé et reconnu le rôle, joué en pratique par les élus municipaux, de repérage des difficultés multiformes d'accès aux soins.

Un outil existe déjà, mais il est trop peu utilisé et insuffisamment opérationnel : le contrat local de santé (CLS). Il est donc proposé de conditionner la possibilité d'intervention financière des collectivités territoriales par la signature ou tout au moins la mise à l'étude d'un contrat local de santé à une échelle supra-communale (au niveau de chaque EPCI ou des autres structures de regroupement³⁷⁵), analysant notamment les difficultés d'accès aux soins déjà repérées³⁷⁶ et les réponses à y apporter³⁷⁷.

Plus généralement, les diverses difficultés que rencontrent les différents acteurs devraient faire l'objet d'une attention accrue. Est déjà inscrit dans la LFSS pour 2023 le principe d'un guichet unique, regroupant l'ensemble des aides ouvertes aux professionnels de santé. Pour mieux assurer son effectivité, il convient qu'il se traduise, en pratique, par un dossier unique partagé par l'ensemble des financeurs.

En outre, les collectivités territoriales peuvent juger à juste titre complexe la création et la gestion d'un centre de santé. Pour les aider à surmonter ces difficultés, des acteurs publics, nationaux ou locaux (comme les hôpitaux de proximité) pourraient être appelés à jouer une mission de sous-traitance et de gestion déléguée. Par ailleurs, il conviendrait de clarifier la possibilité d'asseoir au moins une partie de la rémunération des professionnels salariés des centres de santé sur l'activité. Une saisine du Conseil d'État en ce sens pourrait être utile.

³⁷⁵ Certains « pôles d'équilibre territorial et rural » (PETR) ont ainsi coordonné une démarche de CLDS. En revanche, le niveau communal est trop restreint.

³⁷⁶ Déclinaison des indicateurs analysés au niveau départemental.

³⁷⁷ Au-delà des actions de prévention qui y figurent déjà fréquemment.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au-delà de « bonnes pratiques » de gestion ou de coordination à diffuser et à conforter (en levant divers obstacles si nécessaire), une structuration plus forte au niveau national est indispensable, les interventions étant aujourd'hui trop dispersées, éloignées des difficultés concrètes des patients et trop peu articulées avec les logiques de projets établis par les professionnels de santé. Il convient, dès lors, de mieux reconnaître que les collectivités territoriales contribuent à une politique globale de santé publique et non seulement à de l'aménagement du territoire, et de mieux organiser les coordinations utiles.

D'autres progrès seront indispensables, au niveau national, pour définir des indicateurs plus opérationnels, capables de mieux décrire les obstacles rencontrés dans les différents territoires par les patients, par exemple en termes de délais de rendez-vous, d'accès aux médecins traitants (pour des publics prioritaires en particulier) ou d'accès non pertinent aux urgences hospitalières, faute d'un filtre préalable.

Sans préjudice des recommandations qu'elle formulera dans un prochain rapport d'évaluation de portée plus générale sur l'organisation des soins de premier recours, la Cour adresse les recommandations suivantes au ministère de la santé et de la prévention, au ministère de l'intérieur et des outre-mer et au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires :

- 1. recentrer l'action de soutien des collectivités locales à l'installation et au maintien des professionnels de santé sur les seuls investissements mobiliers et immobiliers ;*
- 2. programmer et coordonner à l'échelon départemental, par exemple au sein de la commission d'exercice coordonné, en liaison avec les EPCI, la création et l'adaptation des locaux destinés à l'exercice coordonné et partagé des soins ;*
- 3. constituer au sein des conseils territoriaux de santé une commission chargée d'identifier les difficultés concrètes d'accès aux soins (s'agissant des médecins traitants, de la PDSA, des soins non programmés, des visites à domicile, des établissements médico-sociaux, etc.) ;*
- 4. conditionner la possibilité d'intervention financière des communes et EPCI par la signature d'un contrat local de santé, établi à un niveau supra-communal (EPCI notamment) et identifiant entre autres les difficultés d'accès aux soins (à partir d'indicateurs définis au niveau national et départemental) ;*

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

Réponses

Réponse de la Première ministre	551
Réponse du président du conseil régional de Centre-Val-de-Loire	555
Réponse du le président du conseil départemental du Loiret.....	559
Réponse du président du conseil départemental de Saône-et-Loire.....	560
Réponse de la présidente de la communauté de communes Monts-des-Avaloirs	563
Réponse du maire de la commune de Châteaudun	564

Destinataires n'ayant pas d'observation

Madame la présidente du conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté
Madame la présidente du conseil régional d'Occitanie
Monsieur le maire de la commune de Mauvezin

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la présidente du conseil régional des Pays-de-la-Loire
Monsieur le président de la communauté de communes Mayenne Communauté
Monsieur le président de la communauté de communes du Pays de Mirepoix
Monsieur le président de la communauté de communes Vendée-Sèvre-Autise
Monsieur le maire de la commune de Luçon

RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Vous trouverez ci-dessous les remarques qu'appelle le chapitre du rapport annuel 2023 intitulé : « Mieux coordonner et hiérarchiser les interventions des collectivités territoriales dans l'accès aux soins de premier recours ».

Les avancées de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 pourraient utilement être mentionnées dans le chapitre puisqu'elles visent à mieux associer les collectivités territoriales dans la définition des besoins de santé des territoires et la priorisation des projets d'installation par le biais de la mise en place d'un guichet unique local d'aide à l'installation des professionnels de santé, associant les collectivités territoriales, les représentants des professionnels de santé, les agences régionales de santé et l'Assurance Maladie. Ce guichet unique aura prioritairement vocation à offrir un service d'accompagnement global des professionnels de santé souhaitant s'installer sur le territoire, à renforcer ainsi la pertinence des aides accordées aux professionnels de santé mais aussi à établir un diagnostic commun sur la priorisation des besoins des territoires au niveau de chaque département. Il s'accompagne d'une refonte complète des aides à l'installation afin de mettre fin au morcellement actuel, faciliter la lisibilité des aides par les professionnels de santé et simplifier les modalités d'installation.

L'observation [dans le rapport] « les conventions signées par l'Assurance Maladie ont également mis en place des aides destinées à l'installation ou au maintien des praticiens en zones sous-dense, mais avec un zonage plus restrictif (limité aux seules ZIP) » pourrait être nuancée puisque ces aides se basent sur le même zonage établi par l'ARS, conformément aux dispositions de l'arrêté du 13 novembre 2017 relatif à la méthodologie applicable à la profession de médecin pour la détermination des zones prévues au 1° de l'article L. 1434-4 du code de la santé publique.

Enfin, il est indiqué [dans le rapport] que les aides apportées aux communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) échappent très largement à tout ciblage géographique. Cela est effectivement en cohérence avec la volonté que ces CPTS se déploient vite dans un souci d'amélioration de l'organisation des soins et puissent couvrir tout le territoire national, et pas uniquement les zones sous-denses.

S'agissant des recommandations, elles appellent les observations suivantes :

Recommandation n° 1 : recentrer l'action de soutien des collectivités locales à l'installation et au maintien des professionnels de santé sur les seuls investissements mobiliers et immobiliers

La limitation du champ d'application de l'article L. 1511-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) aux seuls investissements mobiliers et immobiliers n'est pas opportune pour des raisons liées à l'économie générale du dispositif et à la nécessité de laisser aux collectivités la capacité d'adapter les aides qu'elles peuvent mobiliser en fonction des spécificités et des besoins de leur territoire, dans la mesure où il existe de fortes inégalités territoriales dans l'accès aux soins.

Cette approche restrictive et uniformisatrice serait contraire au besoin d'adaptation et de nature à limiter la capacité d'intervention des collectivités territoriales. Elle porterait atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales et nuirait au principe de différenciation qu'encourage la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS ».

Elle remettrait grandement en cause la cohérence d'un dispositif conçu pour inciter les médecins à s'installer ou à maintenir leur activité en zone sous-dense, avec deux outils d'intervention complémentaires que sont les aides à l'installation ou au maintien des professionnels de santé et les indemnités attribuées aux étudiants.

La recommandation présente davantage un enjeu de coordination et de gouvernance de l'octroi des aides sur le territoire. Les collectivités et leurs groupements décident de la nature des aides octroyées et peuvent, à cet effet, tenir compte des aides attribuées par l'Assurance Maladie afin d'assurer la cohérence des mesures de soutien individuelles voire de consolider les incitations financières en direction des professionnels de santé. Les nouvelles missions confiées par la loi dite « 3DS » aux conseils d'administration des agences régionales de santé (ARS), au sein desquels la place des élus a été renforcée, permettent de renforcer la coordination des actions de lutte contre la désertification médicale dans la région.

Par ailleurs, la proposition ne conduit aucunement à limiter la concurrence entre les différents collectivités et groupements, concurrence également susceptible de s'exercer pour l'octroi des aides à l'investissement mobilier ou immobilier. L'interdiction pour les collectivités locales d'intervenir en matière d'aides à l'installation ou de maintien des professionnels de santé se ferait uniquement au détriment de

l'offre de soins des territoires les plus en difficulté, et serait perçue négativement par les élus et les habitants de ces territoires.

En dernier lieu, une restriction du champ d'application de l'article L. 1511-8 du CGCT s'inscrirait en contradiction avec la loi « 3DS » qui a étendu les facultés d'intervention financière des collectivités en matière de santé. En cohérence avec les objectifs du schéma régional de santé, l'article 126 de cette loi ouvre aux collectivités la possibilité de participer, sans condition de zonage, au financement du programme d'investissement des établissements de santé publics, privés d'intérêt collectif et privés.

C'est davantage dans le cadre du nouveau guichet unique qu'une nouvelle répartition des interventions des institutions respectives est à rechercher dans une logique de priorisation pour les zones où la démographie médicale est la plus faible et de recherche des synergies entre les différents territoires.

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

Le projet de chapitre préconise « de confier au département la responsabilité d'établir, en relation avec l'ARS et avec les acteurs locaux et professionnels, un plan de création et d'adaptation des locaux à l'exercice coordonné et partagé, les choix d'implantation étant réservés au niveau de chaque EPCI » sans préciser le partage des rôles entre département et EPCI.

Cette élaboration confiée au département doit se faire dans le respect du principe constitutionnel de non tutelle d'une collectivité sur une autre, garanti par l'article 72 de la Constitution. Par ailleurs, si l'échelon départemental semble pertinent, cette mission nécessiterait une forte mobilisation de ce dernier et une étroite coordination avec les ARS.

Cette recommandation pourrait être satisfaite pour partie, par les nouvelles responsabilités qu'a confiées la loi 3DS aux conseils d'administration des ARS, chargés, conformément à l'article L. 1432-3 modifié du code de la santé publique, de :

- Fixer les grandes orientations de la politique menée par l'agence en ce qui concerne la conclusion et l'exécution de conventions avec les collectivités territoriales et leurs groupements pour la mise en œuvre du projet régional de santé ;*

- *Procéder régulièrement, en lien avec les délégations départementales de l'agence et les élus locaux, à un état des lieux de la désertification médicale dans la région et formuler, le cas échéant, des propositions afin de lutter contre cette situation.*

Recommandation n°3 : constituer au sein des conseils territoriaux de santé une commission chargée d'identifier les difficultés concrètes d'accès aux soins (s'agissant des médecins traitants, de la PDSA, des soins non programmés, des visites à domicile, des établissements médico-sociaux...)

La nécessité de ce diagnostic partagé est avérée et a été confirmée dans le cadre des réunions de conseil national de la refondation en santé dans les territoires. Cependant, la création d'une nouvelle commission ayant cette mission ne paraît pas le vecteur le plus adapté pour éviter la multiplication des différentes instances. Cette action pourrait être conduite dans le cadre des travaux du guichet unique qui regroupent l'ensemble des acteurs institutionnels et des représentants des professionnels de santé afin de faire un lien entre la définition des besoins et la mise en œuvre des solutions d'accompagnement pour les projets d'installation. Cette approche est pleinement en phase avec l'esprit qui préside au volet santé du conseil national de refondation.

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

Les CLS permettent aux ARS, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, de définir un programme d'actions communes afin de réduire les inégalités dans les zones déficitaires en offre de soins. Si la contractualisation est un outil reconnu pour coordonner l'ensemble des interventions des différents acteurs impliqués en matière de maintien de l'offre de soins, le fait de conditionner l'intervention financière des EPCI à la signature d'un CLS méconnaîtrait la portée de l'article L. 1511-8 du CGCT qui autorise l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements à attribuer des aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones sous-dotées.

La mesure porterait en outre atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales et reviendrait à mettre en place une tutelle des agences régionales de santé sur l'action des collectivités, qui ne sont en aucun cas des opérateurs de l'État. Elle serait enfin perçue par les élus locaux comme une recentralisation d'une compétence partagée entre les collectivités territoriales et l'État, au

moment même où l'action du Gouvernement vise à associer pleinement les élus locaux à l'amélioration de l'organisation du système de santé et de la réponse aux besoins de santé de nos concitoyens.

En l'état, la conclusion de CLS doit rester une faculté à la main des collectivités territoriales, sur la base d'un projet de développement d'une offre de soins de proximité, pour permettre de donner de la souplesse à l'intervention des acteurs locaux, en fonction des besoins des territoires, et dans le respect du principe de différenciation souhaité par le Gouvernement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE CENTRE-VAL DE LOIRE

Vous avez bien voulu porter à ma connaissance le rapport définitif, relatif aux interventions des collectivités territoriales pour l'accès aux soins de premier recours. Cet avis est basé sur les retours des "contrôles thématiques effectués sur un certain nombre de territoires et organisations par les chambres régionale des comptes.

J'ai pris connaissance de l'extrait que vous me soumettez et des observations formulées sur le GIP Pro santé Centre-Val de Loire et sur le rôle de la région qui appellent des réponses de ma part.

Aucune de mes observations sur le rapport provisoire n'a fait l'objet d'une prise en compte même partielle. Je me permets donc de vous présenter de nouveau ces éléments de réponse.

La création récente du GIP Pro Santé, à l'initiative de la région Centre-Val de Loire, vise à apporter une solution complémentaire aux difficultés d'accès aux soins primaires rencontrés par 500 000 habitants en région qui n'ont pas de médecin traitant déclaré. C'est ainsi 20 % de la population régionale qui se trouve privée d'un droit fondamental à se soigner. À l'heure où les discours parlent de prévention et de parcours de soins, la possibilité même d'une consultation pour une pathologie aiguë est inaccessible pour beaucoup.

Vous soulignez les résultats du GIP après deux ans d'activité. Or, si le groupement d'intérêt public a été formellement créé en juin 2020 après des mois d'échanges avec les services de l'État pour en valider les contours juridiques et financiers, le GIP a connu dans les faits un début d'activité en février 2021 et ce en raison notamment de la complexité administrative relative à la phase de création et de lancement du GIP dans la relation avec l'ensemble des services de l'État.

L'objectif posé en termes de déploiement de centres de santé était de 30 centres de santé environ, à échéance 2025, pour le recrutement de 150 médecins salarié(e)s.

La question des effectifs, jugés bas au regard des objectifs posés, est mise en avant.

Fin 2022, ce sont 37 contrats qui sont signés avec des médecins généralistes en un peu plus de 18 mois d'activité du GIP. Je tiens à valoriser ces premiers résultats qui apparaissent prometteurs. Les délais liés à la validation de l'État dans la construction du portage ainsi que celles liées à la création des premiers centres de santé, faute d'identifier des interlocuteurs ARS et ASIP en capacité d'informer et traiter les demandes, ont été des facteurs de complexité et de retard.

Modèle économique

Vous soulignez le déséquilibre économique constaté entre les recettes, liées pour l'essentiel aux produits de l'activité, et les charges de personnel.

Les centres de santé du GIP ayant une vocation de médecine générale, il apparaît complexe, contrairement à d'autres modèles qui portent des activités d'ophtalmologie ou dentaire de dégager, de facto, un équilibre financier, L'accueil de patients souvent en renoncement aux soins génère des consultations complexes et longues, peu rémunérées. Le mode de rémunération, encore jugé à l'acte, sert peu les objectifs de santé publique porté par le GIP et ne permet pas de dégager des gains d'efficience.

Il serait utile de repenser le modèle économique des centres de Santé et de se poser la question de ce qui « fait santé » dans une société où l'accès aux soins n'est pas assuré pour de nombreuses personnes. L'État doit prendre ses responsabilités pour porter une compétence régaliennne qui lui revient en premier lieu. La santé doit-elle être économiquement à l'équilibre ?

Si l'accord national présente des améliorations, les conditions d'octroi des aides restent complexes à atteindre pour des structures de petite taille telles que celles développées à l'échelle de la région. Il ne peut y avoir de communes mesures avec des centres historiques pluri professionnels de la région Île-de-France.

Vous notez par ailleurs, concernant le centre de santé de Châteaudun, que la rémunération des médecins est fondée sur une échelle indiciaire de la fonction publique, sans relation avec leur activité. Je ne doute pas que vous connaissiez l'article R. 127-83 du code de la

déontologie qui précise qu'« un médecin ne peut accepter un contrat qui comporte une clause portant atteinte à son indépendance professionnelle ou à la qualité des soins, notamment si cette clause fait dépendre sa rémunération ou la durée de son engagement de critères de rendement ».

Le droit public vient ainsi limiter la possibilité pour un employeur public d'indexer la rémunération d'un médecin sur un engagement professionnel lié au volume d'activité impactant ainsi le pilotage de l'activité.

Maillage territorial des centres de santé

Le rapport indique que le GIP ne dispose pas de logique explicite et de critères d'implantation des centres régionaux de santé.

Un travail collaboratif porté par le GIP a été engagé avec l'URPS, la FMPS, l'ARS et la CPAM régionale pour définir une méthodologie de travail et capitaliser des données récentes permettant de disposer d'une lecture fine du territoire, les données utilisées par l'ARS datant pour l'essentiel de 2019 et ne tenant pas compte des mouvements récents et de la réalité des habitants, notamment exprimée par les élus.

Cette lecture croisée des secteurs les plus carencés reste difficile à établir, les avis entre ARS, FMPS, URPS et élus étant souvent divergents, ce qui rend complexe la détermination des lieux d'implantations prioritaires.

Si cette connaissance fine est un préalable, il est peu réaliste d'imaginer que le GIP, pas plus que l'État lui-même, détermine de manière coercitive les lieux d'installation des médecins qui sont certes des lieux d'exercice mais surtout des lieux de vie. Une stratégie trop précise d'implantation pourrait faire perdre des opportunités de recrutement de médecins d'où le choix d'un mode agile.

Le rapport précise que le « cœur de cible du GIP devait être la ruralité ». Si les secteurs ruraux sont souvent les plus déficitaires, cette cible n'est pas exclusive, des villes, y compris en cœur de métropole, présentent des carences. Ainsi, deux centres régionaux de santé ouverts sur des quartiers « politique de la ville » au cœur de la ville de Tours et de Saint-Pierre-des-Corps, servent 25 000 habitants éloignés du soin car en rupture sociale.

Le rapport souligne que l'ouverture de centres de santé de taille restreinte ne permet que peu de délégations d'actes entre professionnels de santé. À ce jour le GIP pro santé développe des actions de délégation

de tâches avec des professionnels de santé libéraux, infirmières Asalée, et notamment cinq infirmières en pratiques avancées qui, dans le cadre de conventions avec huit médecins du GIP permettent une meilleure prise en charge de patients stabilisés, Ces nouvelles pratiques viennent conforter les dernières annonces du Président de la République précisant la nécessité de développer des délégations de tâches pour recentrer le temps médecin sur une expertise médicale.

Engagement de la Région

Le rapport souligne, en référence au Pacte régional de santé adopté par la région en février 2022, que « les dispositifs qui concernent directement l'accès aux soins de premier recours sont relativement modestes sur le plan financier ».

Ce Pacte régional que la région a proposé est un cadre de réponse global qui couvre l'ensemble de la chaîne des acteurs de la santé en région, de la formation initiale jusqu'à la prise en charge des soins. C'est cette approche globale qui autorise la région à intervenir. .

Pour ce qui relève de l'accès aux soins de premiers recours, je tiens à vous rappeler que la région est engagée depuis plusieurs années dans cette démarche et a soutenu, avant 2022, la création de près de 120 structures d'exercice regroupé sur l'ensemble du territoire, regroupant plus de 1 200 soignants, dont 370 médecins généralistes. Cette offre vient compléter le maillage de la quinzaine de MSP d'initiatives privées. À cela s'est aussi ajouté un soutien important à d'ingénierie au profit de la fédération régionale des maisons et pôles de santé. Comme le précise le rapport définitif réalisé par la chambre régionale des comptes centre Val de Loire ans son enquête relative à l'organisation territoriale des soins de premier recours ce sont près de 13 M€ qui ont été mobilisés par la région.

L'ambition sur ces sujets est maintenue, avec notamment l'objectif de créer 24 MSP supplémentaires à l'horizon 2025 et permettre d'atteindre 1 500 professionnels de santé libéraux dont 500 médecins généralistes.

Plus globalement, la région a également fait valoir son engagement sur des domaines touchant à la formation, car ce point est tout aussi essentiel que l'accès aux soins de premier recours. Ainsi, et pour ne citer que ce projet, la région s'est engagée à apporter 3,5 M€ pour l'installation de la faculté d'odontologie en Centre-Val de Loire afin de former 50 dentistes par an.

Des moyens financiers supplémentaires sont fléchés pour permettre la création de 20 résidences Pro-Santé qui permettront de répondre au manque d'hébergement des étudiants et internes des centres hospitaliers.

L'ambition autour de la e-santé est également réaffirmée. Cet axe a déjà fait l'objet d'un soutien important à travers le 4^e financement de la digitalisation de formations, l'équipement de cabinet de téléconsultations, le soutien à plus d'une vingtaine de projets autour de l'innovation et des usages numériques, le soutien à l'investissement au sein du GIP e-santé pour mettre à disposition des services numériques collaboratifs et renforcer l'interopérabilité au service de la coordination entre les professionnels sanitaires, médico- sociaux et sociaux.

Enfin, ces initiatives sont complétées par des actions sur l'ensemble des déterminants de santé. La région agit donc aussi en faveur de la prévention et de l'éducation à santé, à l'alimentation de proximité et qualité, à la réduction des habitants aux perturbateurs endocriniens, à la promotion de l'activité physique et sportive.

Dès lors, vous comprendrez que ces éléments de bilan et les perspectives affichées témoignent d'une prise en compte systémique des enjeux et des réponses à y apporter, comme d'une détermination majeure de la région que je ne peux considérer comme « limitée ».

RÉPONSE DU LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU LOIRET

J'accuse réception du rapport définitif de l'enquête sur l'organisation des soins de premiers recours et je vous en remercie. À cette occasion, vous avez souhaité formuler une observation concernant l'appel à initiative « santé innovation Loiret » et plus spécifiquement sur la pérennité des initiatives financées.

Il est nécessaire de préciser de nouveau qu'il s'agit bien d'un appel à initiatives et non d'un appel à projets. Le département accompagne ainsi l'innovation et l'expérimentation pour l'accès aux soins. Les initiatives déposées sont examinées par un comité technique qui réunit : la région, la CPAM, l'ARS, la conférence des financeurs lorsqu'il s'agit d'un projet visant les seniors, la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarité (DREETS) et l'URPS médecins libéraux.

Plus précisément, cette instance technique permet :

- *le partage de la connaissance des initiatives du territoire par tous les acteurs susceptibles d'apporter de manière pérenne du conseil et des financements selon leurs propres modalités ;*
- *l'analyse de la viabilité de l'initiative par les participants au comité technique ;*
- *la possibilité de financements pérennes si l'expérimentation est concluante au terme de la convention.*

Ces éléments vous permettront d'attester que le département porte une attention particulière aux initiatives et que ce financement sert bien au lancement d'expérimentations. La question de la pérennité des projets se posera si ces dernières s'avèrent concluantes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE SAÔNE-ET-LOIRE

Par courrier en date du 15 décembre 2022, vous m'avez transmis un extrait du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la cour des comptes.

En application des articles L. 148-8 et R. 143-13 du code des juridictions financières, je vous communique la réponse que je souhaite voir publiée avec le rapport définitif.

Il me semble important de rappeler en préalable que sur le champ de l'accès aux soins, le département de Saône-et-Loire intervient depuis cinq années de manière pragmatique et volontariste. En effet, comme le souligne la Cour des comptes, la définition des règles d'accès aux soignants et les modalités d'exercice de leur profession dépend de l'État, responsable de la politique sanitaire.

La santé et plus spécifiquement l'accès aux soins est la préoccupation première des français, qui demeurent très inquiets pour l'avenir de ce secteur. Trouver un médecin traitant, se soigner, renouveler une ordonnance sont autant de sujets de préoccupation au quotidien pour nos concitoyens, avec toutes les conséquences que l'on peut imaginer en cas de défaillance : générer et aggraver les inégalités de santé, précariser encore davantage les publics vulnérables, ne pas bénéficier de l'accès à la prévention, entraîner une perte de chance pour sa santé, différer un diagnostic de maladies graves dont la prise en charge n'en sera que plus coûteuse pour les finances publiques. En 2016, la Saône-et-Loire se

trouvait dans une situation extrêmement préoccupante avec un déficit de médecins sur le territoire très marqué et de nombreuses perspectives de départs à la retraite les années suivantes.

Face à ce constat, et en l'absence de solutions apportées par les autorités compétentes, le département se devait d'agir. C'est ainsi que j'ai décidé d'engager la collectivité en proposant la création du premier centre départemental de santé en France.

La Cour des comptes relève que le recours au salariat, grâce à des centres de santé, peut être une solution là où la densité en médecins libéraux est très dégradée. La Cour précise ainsi que la création du centre de santé de Saône-et-Loire est pertinente. En outre, depuis la loi 3 DS relative à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration, la gestion d'un centre de santé par un département est explicitement prévue par la loi.

Je partage le souci de la Cour des comptes d'une bonne gestion des deniers publics. Pour autant, je ne puis laisser dire que le centre départemental de santé n'est pas géré avec suffisamment de rigueur.

Si l'équilibre financier du centre de santé n'est pas encore atteint, c'est tout simplement que notre structure a dû se développer beaucoup plus rapidement que prévu, pour répondre aux préoccupations et aux urgences du quotidien. Et tout cela est assumé.

Notre priorité était de permettre aux habitants de Saône-et-Loire d'accéder aux soins, ce qui est le cas puisque 30 000 habitants ont retrouvé aujourd'hui un médecin traitant grâce au centre départemental de santé. De plus, plusieurs facteurs expliquent cette réalité : la dynamique rapide et permanente du centre de santé et de son développement, la volonté d'apporter une réponse au plus proche des habitants, l'état de santé de nombreux patients privés de suivi médical depuis plusieurs années, l'ambition d'investir des dispositifs innovants ou encore la contribution à plusieurs missions de service public relevant de la compétence départementale. À cela, est venue s'ajouter une crise sanitaire aussi violente qu'imprévue.

Créé en 2017, le centre départemental de santé demeure attractif et parvient à garder un rythme soutenu de développement de son offre de soins de premiers recours. Cela est particulièrement mis en avant par la Cour des comptes qui constate une forte croissance de son personnel soignant, passant de quatre médecins en 2018 à 70 à ce jour. L'activité à taux plein n'a pas encore pu être stabilisée. De plus, le recrutement de nouveaux soignants est un défi constant qui nécessite du temps et des moyens dédiés, notamment d'administration, pour parvenir à attirer des professionnels de santé.

Ouvert à tous, le centre de santé se mobilise sur un territoire où les patients n'ont souvent plus accès aux soins, sont porteurs de polypathologies, et sont parfois en grande précarité sociale (30 % sont en maladie de longue durée, 12 % ont plus de 80 ans et 15,8 % sont bénéficiaires de la complémentaire santé solidarité). Composés de 30 lieux de consultations répartis sur l'ensemble du territoire, le Centre de santé a permis de ré intégrer des patients dans une filière de soins au plus proche de chez eux. Cet objectif permanent d'aller vers la population se traduit également par la réalisation de nombreuses visites à domicile et interventions en structures médicosociales et notamment dans les EHPAD.

Comme le souligne la Cour, le centre de santé met en œuvre plusieurs missions spécifiques de service public relevant notamment des missions départementales. À ce titre, 20 % des activités médicales n'entraînent pas de facturation.

Enfin, le centre de santé se saisit de toutes les innovations et dispositifs proposés par les autorités sanitaires : infirmières "asalée", assistants médicaux, infirmiers en pratique avancée, psychologues, déploiement de la télémédecine — téléconsultations et télé expertise.

Cette mobilisation permanente sur les expérimentations et nouveautés démontre la capacité du centre de santé à faire évoluer son fonctionnement de manière agile et dynamique. Là encore investir sur ces champs nouveaux nécessite un travail préalable d'ampleur.

Pour conclure, il me semble important de souligner que grâce à cette action déterminante du département de Saône-et-Loire au cours des cinq dernières années, 70 médecins ont rejoint le territoire pour y exercer. S'il n'a jamais eu vocation à être la panacée, le centre de santé permet d'apporter une réponse significative à une situation sanitaire difficile et sous pression. Sans cela, de nombreux habitants auraient été confrontés à des risques importants pour leur santé.

Ainsi, même s'il reste des éléments à améliorer, les recettes couvrent une part croissante de ses charges, près des 2/3 désormais. L'objectif des 80 % est donc très proche. De surcroît, comme le souligne la Cour, les aides des collectivités territoriales sont peu significatives au regard des dépenses de l'État sur l'amélioration des soins de premiers recours. Il en va de même pour le département de Saône-et-Loire : le centre départemental de santé ne représente qu'1,5 % du budget total de la collectivité en 2023 et un coût net de moins de 3 € par an par habitant.

Il me semble que les finances publiques en général et celles du département en particulier restent gagnantes de cette action. En effet, les conséquences de l'inaction auraient été bien plus coûteuses pour le territoire.

Le département de Saône-et-Loire va poursuivre son déploiement et son action tout en continuant d'améliorer l'équilibre financier tel que cela a toujours été prévu.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMUNAUTÉ
DE COMMUNES MONTS-DES-AVALOIRS**

Vous m'avez adressé les extraits du chapitre « Mieux coordonner et hiérarchiser les interventions des collectivités territoriales dans l'accès aux soins de premiers recours », destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes.

Dans cet extrait, au chapitre II section C sous-section 3 : « un ciblage insuffisant et un manque de suivi », vous citez notre collectivité en précisant que l'évaluation annuelle du projet de santé de la MSP de la CCMA adressée à la région Pays-de-la-Loire ne porte que sous des aspects non médicaux.

Les statuts de notre EPCI stipule dans son chapitre « Compétences facultatives », en matière de « Santé Publique » que la compétence de notre collectivité est : « la construction et la gestion locative d'un pôle de santé libérale ambulatoire et de maisons de santé pluridisciplinaires satellites ». De ce fait, la CCMA n'a pas compétence à intervenir au titre du fonctionnement et de l'organisation des professionnels de santé et notamment dans le cadre du projet de santé porté par ces mêmes professionnels.

Par ailleurs, la MSP est bien installée sur le territoire de la CCMA, mais elle n'est pas un service de la collectivité. Elle est « MSP collectif Santé Villaines Javron » émanant de l'organisation de professionnels libéraux (médecins libéraux, paramédicaux libéraux) constitués à l'origine en association (2012 : Association des Professionnels de Santé Villaines Javron) en lien avec l'agence régionale de santé.

Depuis cette association a fait place (2016) à une société interprofessionnelle de soins ambulatoires (SISA) labélisée par un accord conventionnel interprofessionnel sous tutelle de l'agence régionale de santé et de la caisse primaire d'Assurance Maladie. Ce sont les organismes auprès desquels les professionnels transmettent depuis leur organisation en collectif, les évaluations annuelles correspondantes à leur projet de santé.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CHÂTEAUDUN

Vous m'avez communiqué, aux fins de réponse, un extrait du rapport annuel 2023 de la Cour des Comptes, relatif aux centres de santé et dans lequel la commune de Châteaudun est citée parmi les exemples de « déploiements ni efficaces ni efficients ».

Si je salue la démarche de votre haute juridiction qui permet d'aborder un sujet particulièrement complexe, en perpétuelle évolution, et dont les collectivités territoriales finissent par assumer une responsabilité quotidienne à l'égard de leurs administrés qui dépasse, très souvent, le cadre de leurs compétences, vous comprendrez que je ne puisse accepter la qualification qui est faite de la démarche de notre collectivité en matière de santé.

Comme vous le savez, l'article L. 1411-11 du code de la santé publique précise que les soins de premiers secours « sont organisés par l'agence régionale de santé conformément au schéma régional de santé prévu à l'article L. 1434-2 ». Or dans les faits, et malgré la bonne volonté des ARS, les communes sont en première ligne dans « l'organisation » des modalités d'accès aux soins de premiers secours, devant de fait intervenir dans des champs partenariaux qu'elle ne connaît que très mal, avec une multiplicité d'acteurs et des projets parfois divergents à mettre en œuvre.

L'extrait que vous me communiquez pourrait laisser à penser que la mise en œuvre d'un centre municipal de santé sur le bassin de santé de Châteaudun alors qu'il existait déjà une maison de santé pluridisciplinaire, pouvait manquer de pertinence.

Il me semble essentiel de rappeler que les collectivités ont été confrontées (et le sont encore d'ailleurs...), à la désaffectation des médecins à venir exercer au sein de MSP sous un statut libéral, pour privilégier un mode d'exercice fondé sur le salariat, que seuls les CSM sont en mesure de leur offrir. La multiplication des points d'offre permet au contraire d'avoir une offre.

C'est donc pour répondre à un souci réel d'attractivité du territoire que la commune a pris l'initiative d'un CSM.

S'il est constant que le CSM ne dispensait plus de soins non programmés depuis 2020 et ne participait pas aux permanences de soins en soirée ou en fin de semaine, cette tendance s'est très largement expliquée, sur le terrain et au quotidien, par deux éléments incontestables.

Tout d'abord, les publics déjà éloignés des problématiques d'accès aux soins de premiers secours, et situés en QPV, ont renforcé leur éloignement des structures de soins de peur d'être contaminés par la

covid 19. Je rappelle d'ailleurs, qu'en dehors des périodes de confinement, tous les partenaires sociaux ont noté les difficultés à remobiliser les usagers et à les faire revenir auprès des structures publiques. Plus encore, la sollicitation forte de l'ensemble des personnels de santé au cours de l'épidémie, a également conduit à adapter les modes de consultation de droit commun et à les restreindre fortement.

Ensuite, la mobilisation des acteurs de santé autour de projets communs demande du temps, de la diplomatie, de la bienveillance, que nous nous efforçons de mettre en œuvre dans le respect des partenaires médicaux et paramédicaux. Je vous informe d'ailleurs, qu'en lien avec la CPTS SUD 28, les médecins du CSM de Châteaudun vont participer à une expérimentation tendant à mettre en œuvre un dispositif spécifique d'intervention en soins non programmés.

Je me félicite de la mise en œuvre de ce dispositif qui repose sur une prise en compte essentielle dans les évolutions liées à la désertification médicale : confier aux professionnels de santé, à travers les CPTS, la responsabilité de l'organisation des modes de réponse les plus adaptés, pouvant être mis en œuvre, dans leurs assises territoriales.

Il est de notoriété publique, Monsieur le Premier président, que la commune de Châteaudun est le reflet de l'image de la France lorsque les citoyens sont appelés aux urnes.

Je crois sincèrement, qu'à bien des égards, la commune de Châteaudun est aussi le reflet de la France sur des domaines tout aussi essentiels que celui de la santé et de sa volonté de développer son territoire.

Nous œuvrons par exemple au développement de l'hôpital public de Châteaudun, tout comme de notre centre de santé municipal.

Ma volonté farouche est d'œuvrer, chaque jour de mon mandat, à promouvoir la santé à Châteaudun, au service des Dunoises et des Dunois. Je suis persuadé que si les critères de bonne gestion sont effectivement des invariants essentiels à la gestion des structures que les collectivités créent, il importe d'avoir des professionnels de la santé (spécialistes, généralistes), de qualité et en nombre, au service de nos habitants.

Cette dynamique est en cours sur notre territoire et nous accompagnerons toujours avec force et détermination nos partenaires dans la trajectoire qu'ils entendent mettre en œuvre pour répondre aux problématiques d'accès aux soins de premiers recours dans notre ville.

Conclusion générale

Conclusion générale

Les lois de décentralisation et les décrets pris pour leur application entre 1982 et 1986 ont marqué une rupture historique avec la tradition centralisatrice qui avait jusque-là prévalu en France. Cet ensemble législatif et réglementaire, par la suite qualifié d'« acte I » de la décentralisation, visait en effet rien moins qu'à « *mettre fin à un régime centralisé, modifier profondément la répartition des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales, donner à celles-ci la maîtrise de leur devenir et permettre de rapprocher l'administration des administrés*³⁷⁸ ».

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

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

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

³⁷⁸ Présentation du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, examiné par le Conseil des ministres le 15 juillet 1981.

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

Le processus législatif mené depuis 2010 au gré des opportunités et des circonstances a ainsi souffert d'hésitations, de renoncements et de retours en arrière qui ne permettent pas d'en discerner la cohérence d'ensemble. La mise en place des grandes régions a par exemple compromis l'objectif, retenu dans la loi NOTRe du 7 août 2015, d'une dévitalisation progressive du département, au profit des régions et des métropoles. En outre, à la différence de la plupart de ses principaux partenaires européens, la France n'est jamais parvenue à régler de manière satisfaisante la question du maintien d'un très grand nombre de petites communes. Du fait de la clause de compétence générale, ces collectivités auxquelles nos concitoyens restent attachés peuvent intervenir dans tous les domaines, alors qu'elles ne disposent pas des moyens et de l'expertise techniques pour répondre seules aux défis sociaux et environnementaux auxquels elles doivent faire face. Les formes de groupements de communes se sont certes multipliées et diversifiées pour prendre en charge de très nombreux services, mais sans que les communes diminuent pour autant le niveau de leurs interventions.

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

La décentralisation s'est également traduite par une sensible augmentation du poids des dépenses locales dans le produit intérieur brut (passé de 8 % en 1980 à 11 % aujourd'hui), sans qu'il soit possible de distinguer la part de cette progression qui a procédé des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, celle qui a résulté des décisions prises par les régions, les départements, les communes et leurs groupements pour améliorer les services rendus à la population et aux entreprises et celle qui s'explique par des choix d'organisation ou de gestion insuffisamment économes.

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

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

*
**

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

Dans l'attente d'un exercice, sans doute nécessaire mais difficile à mettre en œuvre à court terme, de révision du partage des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales, dicté par le souci de simplifier le système et responsabiliser les acteurs, il est nécessaire d'activer l'ensemble des leviers disponibles pour approfondir la coopération intercommunale, poursuivre la réduction du nombre de trop petites communes, et renforcer le rôle des collectivités cheffes de file de politiques associant un grand nombre d'intervenants. De même il faut s'attacher à adapter l'organisation et les modalités de gestion des collectivités territoriales à la diversité des situations locales en recourant davantage aux possibilités de différenciation territoriale et d'expérimentation.

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