

# RÉFORME TERRITORIALE | QUELLES COLLECTIVITÉS ? QUELLES COMPÉTENCES ? QUELS MOYENS ?

Analyse comparative des réformes  
conduites dans 9 pays européens

En partenariat avec



Note de Benchmarking 17  
Décembre 2014



**Paris**

20, rue Laffitte  
F-75 009 Paris

T | +33 (0)1 49 49 03 30  
F | +33 (0)1 49 49 03 33

**Bruxelles**

Rue de la Fauvette, 92  
B-1180 Bruxelles

T | +32 (0)2 374 23 13  
F | +32 (0)2 358 56 48

[www.institut-thomas-more.org](http://www.institut-thomas-more.org) | [info@institut-thomas-more.org](mailto:info@institut-thomas-more.org)

---



**RÉFORME TERRITORIALE |  
QUELLES COLLECTIVITÉS ?  
QUELLES COMPÉTENCES ?  
QUELS MOYENS ?**

Analyse comparative des réformes  
conduites dans 9 pays européens



#### | En partenariat avec Public Evaluation System

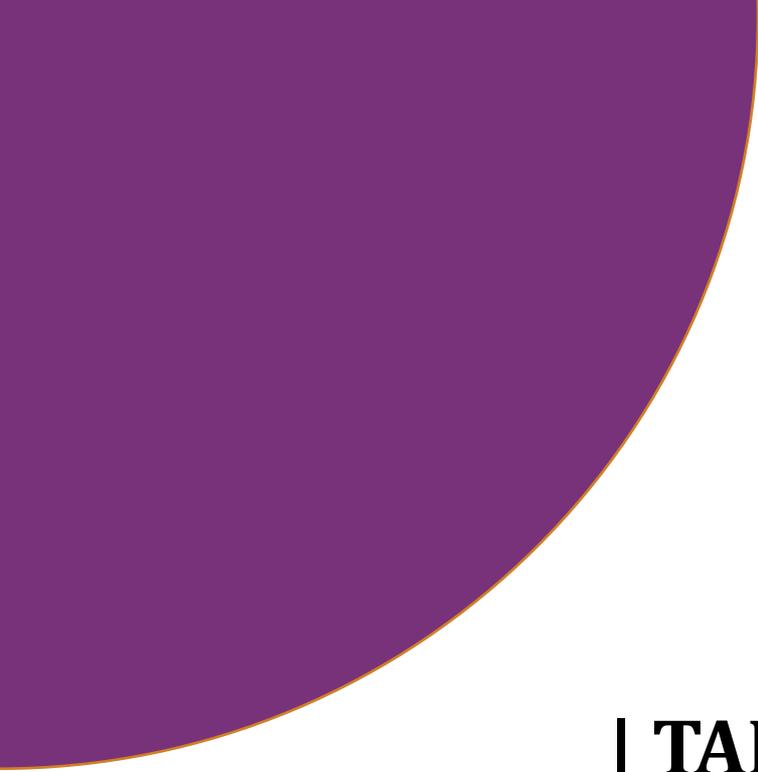
Public Evaluation System est une société indépendante créée en 2004 et spécialisée dans l'analyse des finances publiques locales. Elle travaille au profit des institutions et des entreprises qui accompagnent et financent les collectivités. Elle mène également des travaux de recherche sur le secteur public local et publie régulièrement ses études.

<http://www.public-evaluation.com>

---

#### | Réalisation

**Stanislas BOUTMY**, Public Evaluation System, Directeur général  
**Alicia DURAFFOURG**, Public Evaluation System, Analyste  
**Jean-Thomas LESUEUR**, Institut Thomas More, Délégué général  
**Lucien CORPECHOT**, Institut Thomas More, chargé de mission



# | TABLE

---

<b>  INTRODUCTION</b> .....	<b>7</b>
<b>PARTIE 1   CHIFFRES ET DONNÉES</b> .....	<b>9</b>
<b>1   Choix des pays</b> .....	9
<b>2   Tableaux synthétiques</b> .....	10
A   Données générales .....	11
B   Données géographiques régionales .....	13
C   Répartition des compétences.....	14
D   Données budgétaires macroéconomiques.....	17
E   Emploi public.....	18
<b>PARTIE 2   ANALYSE COMPARATIVE</b> .....	<b>19</b>
<b>1   La suppression d'un échelon ne garantit pas une réforme territoriale réussie</b> .....	19
<b>2   La fusion des régions et l'« évaporation » des départements n'entraîneront pas d'économies substantielles</b> .....	20
<b>3   Il n'existe pas de « taille critique » régionale</b> .....	21

---

---

<b>4   Le « carré magique » d'une réforme territoriale réussie.....</b>	<b>22</b>
<b>5   Clarifier les compétences des collectivités locales ainsi que celles de l'État.....</b>	<b>23</b>
<b>6   Renforcer le rôle stratégique de la région.....</b>	<b>25</b>
<b>7   Réduire les dépenses publiques par la refondation des finances locales .....</b>	<b>27</b>
A   Aller vers un pacte interne de stabilité.....	27
B   Mieux associer les collectivités aux décisions qui les concernent.....	28
C   Donner aux collectivités les moyens d'exercer leurs missions .....	29
<b>8   Optimiser le bloc communal en fonction des spécificités territoriales .....</b>	<b>31</b>
<b>9   Développement économique : simplifier les dispositifs et renforcer le couple État-régions.....</b>	<b>33</b>
<b>10   Services environnementaux : renforcer les outils de coopération pour permettre les investissements à long terme .....</b>	<b>34</b>
<b>11   Éducation : régionaliser la fonction publique enseignante .....</b>	<b>36</b>
<b>12   Culture : achever la décentralisation et réduire les financements croisés .....</b>	<b>37</b>
<b>  BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>39</b>

# | INTRODUCTION

---

« Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. »

Charte européenne de l'autonomie locale, article 2

**Entre revirements multiples du gouvernement et mécontentements divers des élus, la réforme territoriale, voulue par François Hollande, n'en finit pas d'alimenter l'actualité.** Après la suppression du conseiller territorial voté par la précédente majorité<sup>1</sup>, après l'adoption en janvier dernier de la loi d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM)<sup>2</sup> et de celle, en décembre, relative à la délimitation des régions<sup>3</sup>, le projet de loi pour une Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) s'apprête à être examiné en première lecture par le Sénat<sup>4</sup>.

**Mais on peut douter que ce nouveau texte soit le grand texte décentralisateur et clarificateur attendu depuis quarante ans dans notre pays.** Le gouvernement, qui souhaite proposer rien moins qu'une « nouvelle organisation territoriale de la République en substituant à la clause de compétence générale des compétences précises confiées par la loi à un niveau de collectivité », l'affirme pourtant. Deux raisons, au moins, permettent d'en douter. Tout d'abord, la récente expérience du texte sur la délimitation des régions qui a montré le défaut de méthode et de pédagogie de l'exécutif sur un dossier pourtant majeur<sup>5</sup>. Ensuite, les nombreux revirements et flottements du gouvernement depuis le lancement de la réforme laissent davantage augurer d'une volonté d'aboutir à un texte *a minima* qu'à un véritable big bang territorial<sup>6</sup>.

---

1. Loi n°2013-403 du 17 mai 2013, disponible sur <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027414225&categorieLien=id>.

2. Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, disponible sur

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&dateTexte&categorieLien=id>.

3. Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, disponible sur <http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000029101350&type=general&typeLoi=proj&legislature=14>.

4. Disponible sur <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pil13-636.html>.

5. Institut Thomas More, *Les cinq péchés de la réforme territoriale : le rendez-vous manqué de François Hollande*, Note d'actualité n°23, juillet 2014.

6. Michel Vaté, chercheur associé à l'Institut Thomas More, *Réforme territoriale : de l'art d'enterrer une réforme urgente*, LesEchos.fr, 17 juillet 2014.

**La France aurait pourtant besoin d'une réforme profonde de son architecture territoriale et de l'action publique.** Mais une telle réforme réclamerait du courage, tant les habitudes, les conservatismes et les frilosités sont nombreuses. Meilleure efficacité de l'action publique locale, meilleure répartition des compétences, simplification administrative, baisse de la dépense, plus grande proximité avec les citoyens, dynamisation et ouverture des territoires : tels seraient les enjeux réels d'une réforme des collectivités si l'on voulait qu'elle soit porteuse de vrais changements. Dans un contexte financier de plus en plus difficile pour l'État comme pour les collectivités – qui doivent participer au redressement des comptes publics –, la redéfinition des périmètres d'intervention de chaque échelon territorial est sans doute une priorité. Mais cela ne suffira pas : c'est à une refondation de l'ensemble de l'action publique que le pays est appelé, État compris.

**L'objectif de la présente note de Benchmarking est d'alimenter le débat grâce à la démarche comparative.** Elle offre, à l'aide d'informations claires et précises, de chiffres et de données clefs, un éclairage sur la situation dans neuf pays européens, et permet ainsi d'identifier les lignes de force de la meilleure réforme possible et les bonnes pratiques qui pourraient l'inspirer.

**Elle s'emploie d'abord à dénoncer trois idées reçues qui encombrant le débat sur la réforme territoriale dans notre pays.** Ainsi à l'épreuve des faits et des exemples observés peut-on affirmer que la question de la suppression d'un échelon ne garantit pas une réforme territoriale réussie et qu'il est donc assez vain de se focaliser sur l'objectif de la suppression du département ; que la fusion des régions et l'« évaporation » des départements n'entraîneront pas d'économies substantielles par eux-mêmes et que c'est la question des politiques publiques (et en surplomb, de la pérennité du modèle social) qu'il faut poser ; qu'enfin il n'existe pas de « taille critique » pour les collectivités et que c'est la cohérence du « projet territorial » qui fait le succès d'un territoire.

**Elle montre ensuite ce qu'on peut appeler le « carré magique » d'une réforme territoriale réussie.** De l'observation des réformes les plus intéressantes conduites chez nos voisins européens, il ressort en effet quatre constantes : la clarification des compétences des collectivités locales ainsi que de celles de l'État ; le renforcement du rôle stratégique de la région ; l'enclenchement de la réduction des dépenses publiques par la refondation des finances locales et l'optimisation du bloc communal en fonction des spécificités territoriales.

**Elle s'attache enfin à développer quatre cas concrets d'exercice de compétences par les collectivités territoriales.** À travers l'exemple du développement économique, on verra qu'il est indispensable de simplifier drastiquement les dispositifs existants et de renforcer le rôle des régions. À travers l'exemple des services environnementaux, on montrera comment une meilleure gouvernance et le renforcement de certains outils de coopération permettent de réaliser certains investissements à long terme dont la collectivité a besoin. À travers l'exemple de l'éducation, on montrera quelles évolutions sensibles il est possible de faire accomplir à la fonction publique. À travers l'exemple de la culture enfin, on verra comment achever réellement le processus de décentralisation et en profiter pour réduire concrètement les financements croisés.

# PARTIE 1 | CHIFFRES ET DONNÉES

---

L'Europe est par nature marquée par une très grande diversité des modèles d'organisation territoriale. Entre États fédéraux, fortement régionalisés, en cours de régionalisation, États encore centralisés et États d'Europe de l'Est à la transition démocratique en voie d'achèvement, les situations sont souvent hétérogènes. Pourtant, certains principes sont désormais largement partagés (comme la subsidiarité, l'autonomie des collectivités, etc.) et inspirent les réformes engagées depuis une vingtaine d'années.

Afin de permettre une analyse comparative pertinente, nous commencerons dans cette partie par un exposé du choix des neuf pays que nous avons retenus pour notre analyse, puis nous dresserons sous forme de tableaux comparatifs la liste des chiffres et des données permettant d'asseoir l'analyse détaillée que l'on trouvera en seconde partie.

## 1 | Choix des pays

Neuf pays ont donc été retenus pour cette comparaison : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, la Pologne, le Royaume-Uni et la Suisse. Ils ont été sélectionnés en fonction de :

- **la taille des pays** (densité et population) | Seuls des pays européens comptant plus de 5 millions d'habitants sont abordés, dont trois comptent, comme la France, plus de 50 millions d'habitants.
- **leur organisation institutionnelle et territoriale** (fédération, État unitaire plus ou moins décentralisé, régionalisation et transition démocratique) | L'organisation territoriale et institutionnelle peut être mise en évidence par le droit constitutionnel respectif des pays mais également par le volume budgétaire des différents échelons institutionnels. À des fins de comparaison, le poids des dépenses ou recettes est exprimé en fonction du PIB national. Le nombre d'échelons, les éventuelles dérogations au droit commun et la répartition des compétences sont au cœur de l'analyse : les compétences développement économique, environnement, éducation et culture seront décrites plus finement pour apprécier les arrangements institutionnels de chaque pays.

- **le modèle de fonction publique** et sa place dans les actions d'intérêt public | Les modes d'intervention de l'administration publique sont de deux principaux types : à travers une fonction publique garantissant un statut particulier aux fonctionnaires, cette fonction pouvant toutefois être de « carrière » ou « d'emploi »<sup>7</sup> ; à travers la réalisation de missions d'intérêt public par des personnes et des organismes ne bénéficiant pas nécessairement du statut de collectivité publique.

## 2 | Tableaux synthétiques

Les tableaux ci-dessous présentent des données factuelles et objectives sur l'organisation des collectivités territoriales dans les neuf pays que nous avons retenus :

**Tableau A | Données générales** avec la population nationale, la densité, le nombre d'échelons, le nombre de collectivités territoriales, le nombre d'habitants par commune, le nombre de collectivités territoriales pour 1 000 habitants et la date de la (ou des) dernière réforme territoriale.

**Tableau B | Données géographiques régionales** avec la superficie et le PIB par habitant de la plus petite région et de la plus grande région, la population et le PIB par habitant de la région la moins peuplée et de la région la plus peuplée.

**Tableau C | Répartition des compétences** des collectivités locales aux échelons régional, intermédiaire et communal.

**Tableau D | Données budgétaires macroéconomiques** avec les dépenses et recettes des administrations publiques et des collectivités locales, le niveau des prélèvements et des recettes fiscales ainsi que la nature des ressources fiscales.

**Tableau E | Emploi public** avec la part de la fonction publique dans la population active de chaque pays, la répartition de l'emploi public entre les différents niveaux de gouvernement ou encore le type de fonction publique (« d'emploi » ou « de carrière »).

---

7. Cette distinction entre fonction publique « de carrière » ou « d'emploi » renvoie d'une manière générale au système de sélection, de recrutement et d'évolution de carrière des fonctionnaires. Ainsi, un système basé sur la carrière se caractérise par une sélection compétitive (par le biais d'un concours) des candidats où les postes de niveau supérieur sont ouverts aux seuls fonctionnaires et où l'emploi à vie peut être garanti. En revanche, dans un système basé sur l'emploi, les candidats postulent directement à un poste et la plupart des postes sont ouverts à la fois aux candidats internes et externes, ce qui offre aux gestionnaires une plus grande latitude dans la gestion des effectifs.

## A | Données générales

	Population nationale 2012 (en millions)	Densité de population (hab/km <sup>2</sup> )	Nombre d'échelons territoriaux	Nombre de collectivités territoriales	Nombre d'habitants par commune (en milliers)	Nombre de collectivités territoriales pour 1 000 habitants
<b>Allemagne</b>	81,212	227,47	3	11 816	7 062	0,15
Dernières réformes territoriales	<b>2006</b>   Révision constitutionnelle clarifiant la répartition des compétences entre la <i>Bund</i> (État central) et les <i>Länder</i> : compétences accrues de ces derniers en échange d'un moindre pouvoir de blocage des lois au <i>Bundesrat</i>					
<b>Belgique</b>	11,107	363,83	4	605	18 857	0,05
Dernières réformes territoriales	<b>2014</b>   Deuxième volet de la sixième réforme constitutionnelle depuis 1970, sur le transfert des compétences au profit des communautés et des régions					
<b>Espagne</b>	46,163	91,23	3	8 185	5 688	0,18
Dernières réformes territoriales	<b>2009</b>   Loi de financement des administrations autonomes. <b>2013</b>   Loi sur la rationalisation et la viabilité financière des gouvernements locaux					
<b>Finlande</b>	5,413	16,01	2	340	16 110	0,06
Dernières réformes territoriales	<b>2009</b>   Disparition des Provinces. <b>2012</b>   Réforme générale de la gouvernance des collectivités locales					
<b>France</b>	63,724	100,64	3	36 670	1 737	0,58
Dernières réformes territoriales	<b>2010</b>   Loi de réforme des collectivités territoriales prévoyant la création du conseiller territorial. <b>2013</b>   Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, qui supprime le conseiller territorial. <b>2014</b>   Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et Loi pour une Nouvelle Organisation Territoriale de la République (en cours)					
<b>Italie</b>	59,101	196,13	3	8 222	7 304	0,14
Dernières réformes territoriales	<b>2009 à 2011</b>   Réforme des finances locales. Substitution du système de dotations par des dispositifs de fiscalité partagée et de co-participation aux recettes fiscales. <b>2013</b>   Réduction du nombre de provinces					
<b>Pologne</b>	38,534	123,24	3	2 875	15 544	0,07
Dernières réformes territoriales	<b>1999</b>   Entrée en vigueur de la réforme instituant une organisation territoriale à trois niveaux. <b>2002</b>   Création de 7 nouveaux <i>Powiaty</i> (comtés)					

	Population nationale 2012 (en millions)	Densité de population (hab/km <sup>2</sup> )	Nombre d'échelons territoriaux	Nombre de collectivités territoriales	Nombre d'habitants par commune (en milliers)	Nombre de collectivités territoriales pour 1 000 habitants
<b>Royaume-Uni</b> Angleterre <sup>8</sup>	53,01	406,53	3	10 842	5 059	0,2
Dernières réformes territoriales	<b>2010</b>   Suppression des agences régionales de développement. <b>2011</b>   Adoption du <i>Localism Act</i> qui vise notamment à accroître le pouvoir des autorités locales, le nombre de maires élus ou encore à faciliter la tenue de référendums locaux. <b>2012</b>   Adoption d'une loi de finances des gouvernements locaux ( <i>Local Government Finance Act</i> ) visant à réduire les dotations et à accroître les ressources propres					
<b>Suisse</b>	7,955	192,68	2	2 434	3 304	0,31
Dernières réformes territoriales	<b>2007</b>   Dernier volet de la réforme du fédéralisme fiscal entreprise en 2003					

**Sources** | Eurostat, OCDE, Conseil des Communes et Régions d'Europe, Office fédéral de la statistique (Suisse)

8. Compte tenu de la complexité de l'organisation territoriale du Royaume-Uni, nous avons choisi de nous concentrer sur le cas de l'Angleterre. Rappelons pour mémoire qu'outre l'Angleterre, le Royaume-Uni est composé de deux *Devolved Nations* (Écosse et Irlande du Nord) et d'un *Devolved Territory* (Pays de Galles). L'Écosse est elle-même divisée en 32 secteurs (*Council Areas*), l'Irlande du Nord en 26 districts et le Pays de Galles en 22 comtés (*Unitary Authorities*).

## B | Données géographiques régionales<sup>9</sup>

Région la plus petite et région la plus grande			Région la moins peuplée et région la plus peuplée		
	Superficie (en km <sup>2</sup> )	PIB/hab (en euros)		Population	PIB/hab (en euros)
<b>Allemagne</b>	<b>357 121,4</b>	<b>31 900</b>	<b>Allemagne</b>	<b>81 751 602</b>	<b>31 900</b>
Brême	419,2	41 100	Brême	660 706	41 100
Bavière	70 550,1	36 600	Rhénanie-Nord-Westphalie	17 845 154	32 300
<b>Belgique</b>	<b>30 528,0</b>	<b>33 600</b>	<b>Belgique</b>	<b>11 000 638</b>	<b>33 600</b>
Bruxelles-Capitale	161,0	62 000	Bruxelles-Capitale	1 136 778	62 000
Wallonie	16 844,0	24 600	Région Flamande	6 325 740	33 600
<b>Espagne</b>	<b>505 990,7</b>	<b>22 700</b>	<b>Espagne</b>	<b>46 667 174</b>	<b>22 700</b>
Ville autonome de Melilla	13,4	17 800	Ville autonome de Melilla	78 866	17 800
Îles Baléares	4 991,7	23 800	La Rioja	320 858	25 500
Région de Castille-et-León	94 225,9	22 300	Andalousie	8 332 080	17 100
<b>France</b>	<b>632 833,6</b>	<b>30 700</b>	<b>France</b>	<b>64 978 721</b>	<b>30 700</b>
Alsace	8 280,2	28 500	Corse	314 486	25 600
Midi-Pyrénées	45 347,9	26 700	Île de France	11 852 851	51 200
<b>Italie</b>	<b>301 336,0</b>	<b>26 000</b>	<b>Italie</b>	<b>59 364 690</b>	<b>26 000</b>
Val d'Aoste	3 263,2	33 700	Val d'Aoste	126 761	33 700
Sicile	25 711,4	16 600	Lombardie	9 663 872	33 900
<b>Pologne</b>	<b>312 679,0</b>	<b>9 600</b>	<b>Pologne</b>	<b>38 529 866</b>	<b>9 600</b>
Opole	9 412,0	7 700	Opole	1 017 241	7 700
Mazovie	35 558,0	15 700	Mazovie	5 267 072	15 700
<b>Royaume-Uni</b>	<b>248 527,8</b>	<b>28 200</b>	<b>Royaume-Uni</b>	<b>63 022 532</b>	<b>28 200</b>
Londres	1 594,7	48 500	East Midlands	4 522 260	23 100
North East	8 676,3	20 800	North East	2 591 626	20 800
South West	24 388,6	24 900	South East	8 615 530	29 800
<b>Suisse</b>	<b>41 284,6</b>	<b>61 130</b>	<b>Suisse</b>	<b>7 870 134</b>	<b>61 130</b>
Bâle-Ville	37,0	130 466	Zürich	1 392 396	77 012
Appenzell Rhodes-Intérieures	172,5	42 219	Appenzell Rhodes-Intérieures	15 743	42 219
Grisons	7 105,4	49 853	Uri	35 382	40 538

Sources | Eurostat, Office fédéral de la statistique (Suisse)

9. Certaines régions ayant la caractéristique d'avoir de faibles superficies ou d'être faiblement peuplées tout en étant riches ou très riches (Melilla en Espagne, Londres au Royaume-Uni ou Bâle-Ville en Suisse), nous avons choisi d'indiquer la deuxième plus petite région et la deuxième moins peuplée dans le tableau pour l'Espagne, le Royaume-Uni et la Suisse. Par ailleurs, suite à la suppression des provinces finlandaises en 2010, Eurostat a maintenu cinq unités territoriales intermédiaires pour satisfaire aux exigences de la nomenclature statistique NUTS 2. Toutefois, ces unités territoriales ne correspondent pas aux régions finlandaises telles qu'elles existent aujourd'hui, raison pour laquelle nous avons choisi de ne pas renseigner le cas de la Finlande.

## C | Répartition des compétences

	Échelon régional Compétences	Échelon intermédiaire Compétences	Échelon communal Compétences
<b>Allemagne</b>	<p>16 <i>Länder</i></p> <p><b>Services généraux des administrations publiques</b> (législation, administration publique, fiscalité, contrôle de la légalité de l'autonomie locale), <b>Ordre et sécurité publics</b> (police, sécurité intérieure, justice), <b>Loisirs, culture et culte</b> (culture), <b>Enseignement</b> (universitaire, éducation), <b>Environnement</b></p>	<p>300 <i>Kreise</i></p> <p><b>Logements et équipements collectifs</b> (routes intermédiaires), <b>Protection sociale</b> (services sociaux et jeunesse), <b>Environnement</b> (déchets, protection de la nature, gestion des catastrophes), <b>Santé</b> (soins de santé, sécurité alimentaire), <b>Affaires économiques</b> (transports) <b>Services généraux des administrations publiques</b> (affaires étrangères)</p>	<p>11 500 municipalités (<i>Gemeinden</i>) et villes (<i>Städte</i>)</p> <p><b>Services généraux des administrations publiques</b> (impôts locaux), <b>Ordre et sécurité publics, Logements et équipements collectifs</b> (voirie communale, urbanisme, logement, établissements scolaires, cimetières), <b>Affaires économiques</b> (transports), <b>Environnement</b> (eau et assainissement, gestion des crues, protection contre les incendies), <b>Protection sociale</b> (aide sociale, jeunesse, soins aux enfants)</p>
<b>Belgique</b>	<p>3 régions (<i>Gewesten</i>) et 3 <i>communautés</i> (<i>Gemeenschappen</i>)</p> <p><b>Logements et équipements collectifs</b> (aménagement du territoire, urbanisme, logement), <b>Affaires économiques</b> (agriculture, emploi, recherche scientifique, énergie, transport), <b>Environnement, Services généraux des administrations publiques</b> (relations internationales, commerce extérieur)</p> <p><i>Pour les communautés :</i> <b>Education, Loisirs, culture et culte</b> (culture, sports), <b>affaires sociales, tourisme, santé, relations internationales</b></p>	<p>10 Provinces (<i>Provincies</i>)</p> <p><b>Loisirs, culture et culte</b> (infrastructures culturelles), <b>Protection sociale</b> (politiques et infrastructures sociales), <b>Environnement, Affaires économiques</b> (économie, transport), <b>Logements et équipements collectifs</b></p>	<p>589 communes (<i>Gemeenten</i>)</p> <p><b>Ordre et sécurité publics, Logements et équipements collectifs</b> (aménagement du territoire et urbanisme, logement, voirie et mobilité), <b>Environnement</b> (eau et assainissement, environnement, déchets), <b>Loisirs, culture et culte</b> (culture, sports), <b>Protection sociale</b> (jeunesse, affaires sociales), <b>Affaires économiques</b> (économie locale, emploi), <b>Enseignement, Services généraux des administrations publiques</b> (finances locales et fiscalité, état civil)</p>
<b>Espagne</b>	<p>17 communautés autonomes (<i>Comunidades autonomas</i>) et 2 villes autonomes (Ceuta et Melilla)</p> <p><b>Affaires économiques</b> (agriculture, économie), <b>Loisirs, culture et culte, Protection sociale</b> (politique sociale), <b>Santé, Enseignement, Logements et équipements collectifs</b> (génie public, développement territorial)</p>	<p>50 Provinces (<i>Provincias</i>)</p> <p>Les compétences exercées par les provinces varient d'une province à l'autre. Les provinces ont pour rôle de se substituer aux communes qui se montrent défaillantes dans l'organisation et la délivrance des services publics.</p> <p>Par ailleurs, les provinces organisent la coopération entre communes tout en leur fournissant un soutien en matière juridique et d'ingénierie.</p>	<p>8 116 municipalités (<i>municipios</i>), conseils de comtés (<i>Diputaciones</i>), conseils de comtés des Îles Canaries (<i>Cabildos</i>) et conseils de comtés des Îles Baléares (<i>Consejos Insulares</i>)</p> <p><b>Environnement</b> (eau et assainissement, déchets, lutte contre les incendies, protection de l'environnement), <b>Logements et équipements collectifs</b> (éclairage public, circulation, entretien des routes, espaces verts), <b>Santé</b> (sécurité alimentaire), <b>Ordre et sécurité publics, Protection sociale</b> (services sociaux), <b>Loisirs, culture et culte</b> (infrastructures sportives, bibliothèques publiques), <b>Affaires économiques</b> (transports)</p>

	Échelon régional Compétences	Échelon intermédiaire Compétences	Échelon communal Compétences
<b>Finlande</b>	<p>19 régions (<i>maakunta</i>) et les Îles Aland (province autonome)</p> <p>Pour les 19 régions : <b>Emploi, Développement économique, Education, Environnement</b></p> <p>Pour Îles Aland : <b>Enseignement, Loisirs, culture et culte, Ordre et sécurité publics, Santé, Protection sociale, Affaires économiques</b> (emploi)</p>	-	<p>320 municipalités (Kunta)</p> <p><b>Santé, Protection sociale services sociaux, Enseignement</b> (éducation), <b>Loisirs, culture et culte</b> (culture et loisirs, sport), <b>Logements et équipements collectifs</b> (aménagement du territoire, voirie), <b>Affaires économiques</b> (énergie, transports, activité économique et emploi) <b>Environnement</b> (eau et assainissement, déchets), <b>Services généraux des administrations publiques</b> (finances et droits indépendants d'imposition)</p>
<b>France</b>	<p>22 régions métropolitaines, 5 régions d'outre-mer</p> <p><b>Affaires économiques</b> (développement économique, transports), <b>Logements et équipements collectifs</b> (aménagement du territoire), <b>Enseignement</b> (éducation et formation professionnelle, construction et équipement des lycées), <b>Loisirs, culture et culte, Santé</b></p>	<p>101 départements</p> <p><b>Protection sociale</b> (action sociale et sanitaire), <b>Logements et équipements collectifs</b> (aménagement de l'espace et de l'équipement), <b>Enseignement</b> (éducation), <b>Loisirs, culture et culte</b> (culture et patrimoine), <b>Affaires économiques, Environnement</b></p>	<p>36 552 communes métropolitaines</p> <p><b>Services généraux des administrations publiques</b> (état civil, fonctions électorales), <b>Protection sociale, Enseignement, Logements et équipements collectifs</b> (voirie municipale, aménagement du territoire, urbanisme, logement), <b>Ordre et sécurité publics, Affaires économiques, Santé, Loisirs, culture et culte</b></p>
<b>Italie</b>	<p>15 régions à statut ordinaire et 5 régions à statut particulier (<i>Regioni</i>)</p> <p><b>Services généraux des administrations publiques</b> (relations internationales avec régions de l'UE, commerce extérieur), <b>Santé, Logements et équipements collectifs</b> (développement du territoire, urbanisme), <b>Affaires économiques</b> (transports, énergie, agriculture)</p>	<p>97 provinces (<i>Provincia</i>)</p> <p><b>Environnement</b> (protection, déchets), <b>Ordre et sécurité publics</b> (protection civile), <b>Loisirs, culture et culte, Affaires économiques</b> (emploi, transports, chasse et pêche), <b>Enseignement, Logements et équipements collectifs</b> (eau et électricité)</p>	<p>8 092 communes (<i>Comuni</i>)</p> <p><b>Protection sociale, Logements et équipements collectifs</b> (urbanisme, développement du territoire), <b>Affaires économiques</b> (développement économique), <b>Services généraux des administrations publiques</b> (services publics), <b>Environnement, Loisirs, culture et culte</b></p>
<b>Pologne</b>	<p>16 régions (<i>Wojewodztwo</i>)</p> <p><b>Affaires économiques</b> (développement économique, emploi), <b>Enseignement</b> (supérieur), <b>Environnement, Protection sociale</b> (affaires sociales), <b>Logements et équipements collectifs</b> (voirie régionale)</p>	<p>380 comtés (<i>Powiaty</i>)</p> <p><b>Logements et équipements collectifs</b> (voirie), <b>Enseignement</b> (secondaire), <b>Protection civile, Environnement, Affaires économiques</b> (emploi), <b>Santé</b></p>	<p>2 479 communes (<i>Gminy</i>)</p> <p><b>Affaires économiques</b> (transports), <b>Protection sociale</b> (services sociaux), <b>Logements et équipements collectifs, Environnement, Loisirs, culture et culte, Enseignement</b> (primaire)</p>

	Echelon régional Compétences	Echelon intermédiaire Compétences	Echelon communal Compétences
<b>Royaume-Uni</b> Angleterre	8 circonscriptions administratives ( <i>Government Office Regions</i> ) et la <i>Greater London Authority</i> comprenant 32 arrondissements  GLA : <b>Affaires économiques</b> (transports publics), <b>Environnement</b> (développement durable), <b>Lutte contre les incendies, Situation d'urgence et Ordre et Sécurité publics</b> (police métropolitaine)	34 Comtés ( <i>Counties</i> ), 238 districts ( <i>Districts</i> ) et 82 <i>Unitary authorities</i>  <b>Enseignement, loisirs, culture et culte</b> (bibliothèque, parcs et loisirs), <b>Environnement</b> (protection de l'environnement, lutte contre les incendies, déchets), <b>Protection sociale</b> (services sociaux), <b>Logements et équipements collectifs</b> (transports et autoroutes, aménagement du territoire, logement), <b>Affaires économiques</b> (contrôle de la construction), <b>Services généraux des administrations publiques</b> (permis de conduire)	10 479 paroisses ( <i>Parish councils</i> )  Animation de la vie sociale, culturelle et sportive locale
<b>Suisse</b>	20 cantons et 6 demi-cantons  <b>Santé, Enseignement</b> (éducation), <b>Protection sociale</b> (affaires sociales), <b>Ordre et sécurité publics</b> (police, justice), <b>Logements et équipements collectifs</b> (voirie, aménagement du territoire), <b>Environnement</b>	-	2 408 communes  <b>Loisirs, culture et culte</b> (patrimoine communal, sports, culte), <b>Services généraux des administrations publiques</b> (fiscalité locale, impôts), <b>Enseignement</b> (primaire et secondaire), <b>Ordre et sécurité publics</b> (police locale, protection civile), <b>Logements et équipements collectifs</b> (aménagement du territoire, routes), <b>Environnement</b> (eau et assainissement), <b>Affaires économiques</b> (énergie), <b>Protection sociale</b> (aide sociale)

Sources | OCDE, Conseil des Communes et Régions d'Europe, Office fédéral de la statistique (Suisse)

## D | Données budgétaires macroéconomiques

### Dépenses publiques en 2013 (en % du PIB)

	Dépenses publiques toutes administrations confondues	Dépenses publiques locales (dont États fédérés)	Part des dépenses publiques locales dans le total
<b>Allemagne</b>	44,7	20,5	46%
<b>Belgique</b>	54,5	22,8	42%
<b>Espagne</b>	44,8	21,4	48%
<b>Finlande</b>	58,5	23,9	41%
<b>France</b>	57,1	12,2	21%
<b>Italie</b>	50,6	15	30%
<b>Pologne</b>	41,9	13,1	31%
<b>Royaume-Uni</b>	47,1	12	25%
<b>Suisse</b>	35,3	21,6	61%

### Ensemble des recettes des administrations en 2013 (en % du PIB)

	Recettes toutes administrations confondues	Recettes publiques locales (dont États fédérés)
<b>Allemagne</b>	44,7	20,5
<b>Belgique</b>	51,8	22,6
<b>Espagne</b>	37,8	20,3
<b>Finlande</b>	56	25
<b>France</b>	52,8	11,8
<b>Italie</b>	47,7	15
<b>Pologne</b>	37,5	12,9
<b>Royaume-Uni</b>	41,4	12
<b>Suisse</b>	35,4	21,3

### Recettes fiscales en 2012 (en % du PIB)

	Prélèvements fiscaux et cotisations sociales totaux	Prélèvements fiscaux locaux (dont États fédérés)	Part des recettes fiscales locales dans le total	Nature majoritaire des ressources fiscales
<b>Allemagne</b>	40,2	12,2	30%	Revenu et patrimoine
<b>Belgique</b>	47,3	6,4	14%	Production
<b>Espagne</b>	33,3	13,8	41%	Production
<b>Finlande</b>	44	10,1	23%	Revenu et patrimoine
<b>France</b>	46,7	5,7	12%	Production
<b>Italie</b>	44	7	16%	Production
<b>Pologne</b>	32,2	4,1	13%	Revenu et patrimoine
<b>Royaume-Uni</b>	37	2	5%	Revenu et patrimoine
<b>Suisse</b>	28	11,1	40%	Revenu et patrimoine

Sources | Eurostat

## E | Emploi public<sup>10</sup>

	Part de la fonction publique dans la population active	Répartition de l'emploi des administrations publiques entre les différents niveaux de gouvernement			Part de l'emploi public <sup>11</sup> dans la population active	Type de fonction publique
		Central	Infra-national	Sécurité sociale		
<b>Allemagne</b>	10,6	12,9	78,4	8,7	14,3	Fonction publique de carrière
<b>Belgique</b>	17,3	16,2	80,2	3,6	-	Fonction publique de carrière
<b>Espagne</b>	13,1	19,7	80,3	0	13,8	Fonction publique de carrière
<b>Finlande</b>	22,8	22,9	75,4	1,7	24,4	Fonction publique d'emploi
<b>France</b>	21,9	45,2	32,3	22,5	24,4	Fonction publique de carrière
<b>Italie<sup>12</sup></b>	13,7	55,2	43,3	1,5	-	Fonction publique de carrière
<b>Pologne</b>	9,7	-	-	-	20,2	Fonction publique d'emploi
<b>Royaume-Uni</b>	18,3	-	-	-	20	Fonction publique d'emploi
<b>Suisse</b>	9,7	9,1	90,9	0	14,5	Fonction publique d'emploi

Sources | OCDE, Organisation Internationale du Travail (OIT)

10. Données 2011, sauf pour l'Allemagne (2010), la France (2006), le Royaume-Uni (2010) et la Suisse (2008).

11. Fonction publique et entreprises publiques.

12. Données exprimées en équivalents temps plein (ETP).

# PARTIE 2 | ANALYSE COMPARATIVE

---

De l'ensemble des données recueillies dans les tableaux ci-dessus, il ressort les douze points d'analyse suivants.

## 1 | La suppression d'un échelon ne garantit pas une réforme territoriale réussie

Le débat sur la réforme territoriale en France s'est focalisé, pendant des mois, sur la question du nombre d'échelons et de la suppression du département. Si l'exécutif a beaucoup varié pendant le temps de l'élaboration de la loi, il a finalement reculé. Ainsi Manuel Valls annonçait-il début novembre : « après 2020, le paysage territorial aura évolué. Les régions se seront approprié leurs nouvelles compétences ; les intercommunalités structureront – plus encore qu'aujourd'hui – les territoires. Alors, le cadre départemental pourra évoluer. Nous devons le faire sereinement, et par étapes »<sup>13</sup>.

Mais était-ce une bonne idée ? La suppression pure et simple d'un échelon constituait-elle la clé d'une réforme territoriale réussie ? La comparaison avec nos voisins européens n'abonde pas dans ce sens... En Europe, c'est en effet le modèle à trois échelons locaux qui domine (**Royaume-Uni, Allemagne, Espagne, Italie** et **Pologne** par exemple). Six de nos pays disposent d'un échelon intermédiaire analogue – au moins termes d'architecture territoriale – au département français et bien souvent, l'échelon intermédiaire est associé à un autre échelon dans l'exercice de certaines compétences telle que la protection et l'aide sociale (**Allemagne** et **Belgique**)<sup>14</sup>. Les dispositions de la réforme adoptée en 2013 en **Espagne** prévoient même de renforcer les compétences des provinces (*Provincias*) au détriment des communes de moins de 20 000 habitants.

Dès lors, était-il nécessaire de supprimer le département français pour engager le big-bang territorial réclamé par beaucoup ? A la lecture des exemples étrangers, il apparaît que le véritable enjeu n'est pas là. Dans la plupart des cas, la réforme des collectivités s'est surtout accompagnée d'une réforme concomitante

---

13. Discours devant l'Assemblée des départements de France (ADF), Pau, 6 novembre 2014.

14. Ce qui est le cas en France entre les départements et les communes.

de l'État – et c'est ce point qui constitue l'une des clés d'une réforme réussie (voir le point 5 ci-dessous). De fait, aucune des réformes menées dans nos pays étudiés au cours des quinze dernières années n'a eu pour objectif de supprimer un échelon. Si le **Royaume-Uni** a décidé de supprimer en 2010 les agences régionales de développement, la mesure a été prise avant même qu'elles ne puissent devenir des assemblées régionales élues – autrement dit des collectivités à part entière. Quant au projet d'abolition des provinces (*Provincia*) en tant que collectivités élues envisagé en **Italie** en 2011, il a été abandonné dès l'année suivante. Davantage que d'abolir un niveau de collectivité au profit d'un autre, plusieurs pays ont choisi de faire évoluer l'échelon intermédiaire. Ainsi, les comtés non-métropolitains au **Royaume-Uni** sont progressivement remplacés par des « autorités unitaires » (*Unitary Authorities*), la loi d'avril 2014 votée en **Italie** a réduit le nombre de provinces de 107 à 97 tandis qu'en **Belgique** ce sont les compétences et le nombre d'élus provinciaux qui ont été diminué en 2013.

On comprend donc que, beaucoup plus que la suppression d'un échelon, c'est la conception de l'action publique (de l'État à la commune) qui doit être remise à plat et la mise en œuvre efficace et économe des politiques publiques qui doit être recherchée. En soit, supprimer le département ne supprime pas les missions qu'il exerce, qui devront être assumées par d'autres. D'autant qu'il n'est pas inutile de rappeler que les politiques publiques locales ne sont pas le seul fait des collectivités locales. Nombreux sont les acteurs qui interviennent localement, qu'il s'agisse des organismes de Sécurité sociale (CAF), des services déconcentrés de l'État, des chambres consulaires, de satellites de toutes nature (bailleurs sociaux, entreprises publiques locales, syndicats intercommunaux, etc.) ou encore d'associations intervenant principalement dans les domaines de l'action sociale, de la culture et du sport. Comme le dit bien Jean-Charles Manrique : « la France des territoires souffre certainement plus d'un nombre excessif d'acteurs publics et parapublics dans chacune des politiques mises en œuvre, et de la mécanique néfaste des financements croisés, que d'un nombre excessif de strates »<sup>15</sup>.

La question du nombre d'échelons territoriaux n'est en tout cas pas le cœur du sujet et, s'il est possible et souhaitable de supprimer les départements dans les zones métropolitaines (Paris, Lyon, Marseille, etc.), ce serait passer à côté de la vraie réforme que de se concentrer sur ce point pour l'ensemble du territoire. Il convient plutôt d'y laisser s'épanouir des modèles divers et des initiatives différenciées pour atteindre aux meilleurs résultats. L'exécutif y est-il prêt, après le discours de Manuel Valls le 28 octobre dernier devant le Sénat ouvrant la porte aux initiatives et aux expérimentations locales<sup>16</sup> ? Pour certains experts, l'indivisibilité de la République n'exclut pas la mise en œuvre de solutions institutionnelles différenciées<sup>17</sup>. C'est pourquoi l'expérimentation d'une carte territoriale à géométrie variable serait la bienvenue.

## 2 | La fusion des régions et l'« évaporation » des départements n'entraîneront pas d'économies substantielles

Largement mis en avant au printemps par l'exécutif, beaucoup moins depuis cet été, l'argument de la baisse de la dépense publique a fait long feu... André Vallini, Secrétaire d'État à la Réforme territoriale, avait ainsi d'abord évoqué des économies substantielles – de 12 à 25 milliards d'euros – sans cesse revues à la baisse depuis et ne parle plus aujourd'hui que d'économies potentielles « pour l'avenir »... Dès l'annonce de la réforme, Alain Rousset, président de la région Aquitaine, président de l'Association des régions de France et réputé proche de François Hollande, se disait incapable de s'engager sur un montant précis<sup>18</sup>.

Et, de fait, fusionner des structures ou supprimer des strates n'est pas supprimer des politiques publiques... Or, c'est sur ce terrain que devrait se situer la réforme, dont l'objectif premier devrait être la refondation et le redimensionnement des politiques publiques (maintien, réduction ou suppression d'une offre de services)

15. Jean-Charles Manrique, *Quelle France des territoires ?*, juin 2014, p. 9.

16. Discours devant le Sénat, Paris, 28 octobre 2014.

17. Romain Pasquier et Jacques Caillousse, in Institut de la gouvernance territoriale de la décentralisation, *Agir et faire sens pour une gouvernance publique ambitieuse*, 2014, pp. 19 et 26.

18. Europe 1, 3 juin 2014.

– et c’est à partir d’une démarche systématique d’évaluation de celles-ci que de vrais gains pourraient être obtenus. Quant à l’endettement déjà important, il ne pourra s’alléger que par la réduction du domaine d’intervention des collectivités. Les dettes passées ne s’éteindront pas, seuls les emprunts futurs qui ne seront pas levés permettront d’en réduire l’ampleur.

Si l’argumentaire de l’exécutif ne s’appuie sur aucun chiffrage précis des impacts financiers susceptibles d’être occasionnés par la disparition d’un niveau de collectivités, le transfert massif de compétences et la fusion de plusieurs régions, nombre de spécialistes s’accordent plutôt sur les risques de coûts supplémentaires engendrés par de tels projets de réorganisation institutionnelle<sup>19</sup>. Certains observateurs pensent même que cette réforme, qui n’est pas accompagnée par une réforme préalable de l’État, coûtera plus cher en fusion des services, en alignement des statuts et des conditions salariales et en coûts indirects<sup>20</sup>. Michel Klopfer a par exemple essayé de montrer que chaque politique publique représente un « modèle propre » qui ne saurait se résumer à l’équation « échelles élargies = économies d’échelle » ; dans le secteur des transports urbains notamment, « le coût net de cette compétence est plus que proportionnel à la surface du territoire, et ce dans la mesure où, dès que l’on s’éloigne de la partie proprement urbaine du territoire (la ville centre et sa première couronne), on ne trouve pratiquement plus de contribuables au versement transport »<sup>21</sup>.

Regardons l’**Italie**. La réforme votée en avril dernier s’attache à vider les provinces (*Provincia*) de leurs compétences pour n’en faire que des assemblées de maires. Les économies escomptées ne correspondent ni plus ni moins qu’aux indemnités des élus locaux et au coût d’organisation d’élections provinciales. Face aux annonces d’économies massives faites par le sous-secrétaire d’État à la Présidence chargé de la cohésion territoriale, Graziano Delrio, la Cour des comptes italienne a cru bon de rappeler que « dans l’immédiat, les économies effectivement quantifiables sont contenues, tandis qu’il est difficile de croire que la réorganisation d’une portée si complexe soit improductive de coûts »<sup>22</sup>.

En France, pour les 96 Conseils départementaux de la métropole, les dépenses liées aux assemblées délibérantes, aux élus et aux dispositifs nécessaires à leur fonctionnement ont représenté 172,7 millions d’euros en 2012... soit 0,24% de l’ensemble des dépenses des départements évalué à 71,35 milliards d’euros<sup>23</sup>.

### 3 | Il n’existe pas de « taille critique » régionale

En votant la nouvelle carte à treize régions, le 9 décembre dernier, l’Assemblée nationale a répondu aux attentes de l’exécutif de voir se constituer des régions ayant « une taille critique qui leur permette d’exercer à la bonne échelle les compétences stratégiques qui leur sont attribuées, de rivaliser avec les collectivités comparables en Europe et de réaliser des gains d’efficience »<sup>24</sup>. Ce fut l’un des principaux arguments employés en faveur de la fusion des régions ces derniers mois. Mais résiste-t-il à l’examen ?

19. On se reportera notamment à KPMG, *Note pour l’ADF relative aux enjeux financiers d’une éventuelle fusion département-régions*, mai 2009 ; Marie-Joelle Thenoz, associée au cabinet Kurt Salmon, « Fusion des régions : des économies accessoires face à l’ampleur des enjeux », *La Gazette des communes*, 9 mai 2014 ; Yann le Meur, président de Ressources consultants finances, « La suppression des départements ne garantit pas des économies », *La Gazette des communes*, 20 mai 2014.

20. Gérard-François Dumont, « La fusion des régions va coûter plus cher ! », *LePoint.fr*, 4 juin 2014.

21. Michel Klopfer, « Enjeux institutionnels et financiers de la réduction du nombre de collectivités territoriales », *La lettre du financier territorial*, avril 2014. Le versement transport est une contribution locale versée par les employeurs de plus de neuf salariés qui permet de financer les transports en commun.

22. Corte dei Conti, Audizione sul D.D.L. Città Metropolitana, Province, Unioni e Fusioni di Comuni, A.S. 1212, 16 janvier 2014, p. 6.

23. Comptes administratifs 2012 des départements métropolitains et DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2014*, p. 46. Pour l’année 2012 et pour l’ensemble des départements métropolitains, les dépenses inscrites aux chapitres budgétaires 653 (indemnités et frais de mission et de formation des élus départementaux) et 6586 (frais de fonctionnement des groupes d’élus) ont été sommés et rapportés aux dépenses totales (non consolidées) des départements en 2012. Bien que le volume d’économies attendu puisse être plus important si l’ensemble des moyens nécessaires au fonctionnement d’une assemblée élue (bâtiments, membres de cabinet, communication etc.) était pris en compte, il n’est pas possible d’identifier ces dépenses précisément au sein des frais et services généraux. Il n’est par ailleurs pas exclu que le rapport entre économies attendues/dépenses des départements soit inférieur dans la mesure où les dépenses des budgets annexes (pourtant nombreux) des départements ne sont pas prises en compte dans le calcul.

24. *Étude d’impact du Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, 17 juin 2014, disponible sur <http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl13-635-ei/pjl13-635-ei.html>.

Nos exemples étrangers ne le laissent guère penser. Si l'on s'attache au critère du PIB par habitant, il n'existe aucune corrélation entre richesse produite et taille du territoire. Ainsi en **Allemagne**, le *Land* de Brême, cent-soixante-huit fois plus petit que celui de Bavière, a-t-il un PIB par habitant supérieur de 12%. En **Espagne**, les Baléares sont dix-neuf fois plus petites que la Castille, plus grande région du pays, et disposent d'un PIB par habitant pourtant supérieur de 6%. Et que dire du canton de Bâle-Ville, en **Suisse**, certes singulier puisqu'il couvre seulement les 37 kilomètres carrés d'une ville de 185 000 habitants, mais dont le PIB par habitant est de plus du double de celui de la Confédération !

Le constat est le même pour la démographie. Le *Land* de Brême est vingt-sept fois moins peuplé que celui de Rhénanie-Nord-Westphalie mais son PIB est supérieur de 27%. En Espagne, La Rioja est vingt-cinq fois moins peuplée que l'Andalousie mais son PIB est supérieur de 50%. Le Limousin est la région la moins peuplée de France (740 000 habitants), mais en **Allemagne** (*Land* de Brême), en **Espagne** (Cantabrie, Navarre ou La Rioja) et en **Italie** (Val d'Aoste), on trouve des régions encore moins peuplées, ce qui ne les empêche pas de connaître des taux de chômage inférieurs à la moyenne de leur pays. Bien souvent, la petite taille et la faible démographie ne sont donc pas des handicaps.

L'argument de l'« optimum régional » et de la taille critique ne tient donc guère. C'est une bonne gouvernance et l'attachement du citoyen à son territoire qui assurent la performance de celui-ci. Dit autrement, « ce qui fait la réussite d'un territoire, c'est l'investissement de ses acteurs, que ce soient les entreprises, les administrations ou les citoyens. Cela suppose qu'ils s'identifient à la région, qu'ils aient envie de mouiller leur maillot pour elle »<sup>25</sup>... C'est ce qu'a bien compris David Cameron dans la mise en œuvre de la *Big Society* au **Royaume-Uni** depuis 2010 : la confiance dans le citoyen et dans la spécificité de chaque territoire est le point central du *Localism Act*, lui-même au cœur du projet de *Big Society*<sup>26</sup>.

## 4 | Le « carré magique » d'une réforme territoriale réussie

On le comprend donc, plutôt que de se laisser séduire par les idées reçues largement répandues dans le débat public, il convient de s'interroger sur les conditions indispensables d'une réforme territoriale ambitieuse et profonde. Dans un contexte de raréfaction des ressources et de dégradation des comptes publics, qui ne fait qu'exacerber les rapports entre État et collectivités et à l'examen des efforts réalisés par les pays étudiés dans cette étude, on voit se dessiner une sorte de « carré magique » de la réforme, des axes clairs que l'on retrouve systématiquement – à des degrés divers et dans des combinaisons spécifiques bien sûr.

Ainsi peut-on avancer que la réussite de la réforme territoriale est subordonnée à quatre conditions :

- **La clarification des compétences des collectivités locales, ainsi que celles de l'État**, en vue notamment de limiter les financements croisés, et l'achèvement sincère du processus de décentralisation, en transférant les moyens d'intervention de l'État aux collectivités dans les domaines où celles-ci interviennent aujourd'hui massivement.
- **Le renforcement du rôle de l'échelon régional dans l'élaboration des objectifs stratégiques** des politiques publiques en lui donnant les moyens d'exercer son pouvoir normatif.
- **La réduction des dépenses publiques par la refondation des finances locales** afin de donner aux collectivités les moyens adaptés à leurs missions.
- **L'optimisation du bloc communal, en fonction des spécificités territoriales.**

Ce sont ces quatre axes que nous allons étudier.

---

25. Gérard-François Dumont, *op. cit.*

26. Voir Euxode Denis, *La Big Society de David Cameron et ses enseignements pour la France*, Institut de l'entreprise, 2014.

## 5 | Clarifier les compétences des collectivités locales ainsi que celles de l'État

La première clé de réussite d'une réforme est la refondation de l'action publique locale, sur des bases cohérentes et efficaces. Pour ce faire, il convient d'engager une profonde révision de la répartition et de l'attribution des compétences au profit des collectivités et de l'État en vue notamment de limiter au maximum les financements croisés. Sur la question des compétences, il ne peut y avoir une révision de l'attribution des compétences sans que l'État ne soit pleinement impliqué<sup>27</sup>. A ce titre, il faut souhaiter que la revue des missions de l'État engagée dans les ministères par le Secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la simplification Thierry Mandon et qui se poursuit actuellement sur le terrain avec des consultations des agents, des collectivités et des bénéficiaires de services publics – citoyens et entreprises – soit le point de départ d'une réflexion en profondeur sur le champ d'intervention de l'État<sup>28</sup>.

Le défaut d'intégration des compétences, les doublons entre échelons et les financements croisés qui en résultent tiennent, d'une part, à la capacité que possèdent les collectivités à conventionner entre elles ainsi qu'avec l'État (capacité qu'elles tirent de la clause de compétence générale dont elles jouissent), et d'autre part, à leur capacité de déléguer dans certains cas l'exercice d'une compétence à un autre échelon<sup>29</sup>. Les exemples d'intervention des collectivités dans des domaines autres que leurs compétences d'attribution ne manquent pas, hélas. Si l'on prend l'exemple des régions, au total, la Cour des comptes évalue à un peu plus de 6 milliards d'euros le montant des dépenses correspondant à des compétences non-exclusives<sup>30</sup> : cela représente tout de même près de 21% de leurs dépenses totales<sup>31</sup>... La Cour relève par ailleurs des différences importantes des niveaux de dépenses non-exclusives par habitant entre régions, ce qui laisse à penser que des marges d'économies existent. La structure de financement des régions (caractérisée par une dépendance plus forte aux concours de l'État que les autres échelons<sup>32</sup>) et la baisse des dotations devraient largement inciter les régions à recentrer leurs interventions sur leur « cœur de métier ».

Qu'en est-il de la répartition des compétences chez nos voisins européens ? En **Suisse**, en **Italie**, en **Allemagne** ou en **Espagne**, c'est la logique de compétences d'attribution qui prévaut. En d'autres termes, les échelons locaux sont compétents pour toutes les affaires qui ne relèvent pas de la compétence de l'État central/fédéral. Pour ce qui a trait aux compétences dites concurrentes, les cantons suisses, les *Länder* allemands et les régions italiennes (*Region*) restent compétentes aussi longtemps que l'État n'a pas légiféré. De tels systèmes n'excluent pas pour autant que le cadre, les objectifs stratégiques d'une politique publique et sa mise en œuvre opérationnelle relèvent d'échelons territoriaux différents. On parle dans ce cas de « fédéralisme administratif »<sup>33</sup>. La gestion des services de santé en **Italie** et en **Allemagne** relève largement de ce modèle puisque les prestations sont délivrées à l'échelon de proximité tandis que les régions sont chargées de fournir un cadre d'intervention aux réseaux de services et d'infrastructures.

Les réformes constitutionnelles menées dans les pays limitrophes de la France montrent que la spécialisation des compétences est recherchée en priorité. L'objectif affiché de la révision constitutionnelle de 2006 en **Allemagne** était de distinguer davantage les responsabilités de chaque échelon afin de remédier à leur dilution. La révision de la Loi fondamentale a donc consisté à limiter l'enchevêtrement des compétences législatives et les financements mixtes afférents. La spécialisation des compétences a pour avantage notoire

27. Comité Sully pour la réforme de l'État de l'Institut Thomas More, *Pas de réforme efficace des collectivités territoriales sans une réforme préalable de l'État*, Figarovox.fr, 18 juin 2014.

28. Localtis, *La revue des missions de l'État se poursuit dans dix territoires*, 12 novembre 2014.

29. L'État n'hésite pas à demander aux collectivités de participer au financement de lignes ferroviaires à grande vitesse (LGV Tours-Bordeaux actuellement et Bordeaux-Toulouse prochainement), alors que les équipements nationaux structurants relèvent de sa compétence et que les financements alloués aux régions sont destinés à financer d'autres types d'investissements.

30. Par opposition à leurs quatre compétences d'attribution : développement économique, formation professionnelle, transports et gestion des lycées.

31. Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2014, pp. 161-162. Sous réserve de l'exacte imputation comptable de ces agrégats dans les budgets régionaux.

32. Les concours de l'État représentent 34% des recettes des régions, contre 21% environ pour les autres échelons de collectivités (données 2012, source DGCL, *Les Collectivités locales en chiffres 2014*).

33. On parle ainsi de « fédéralisme administratif » en Allemagne en ce sens que si la Fédération édicte la majorité de la législation, les *Länder* assurent eux-mêmes l'exécution (à quelques exceptions près) de toutes les lois fédérales. Un cinquième des agents publics allemands relèvent d'administrations propres à la Fédération tandis que toutes les autres administrations appartiennent soit aux *Länder* eux-mêmes, soit aux collectivités locales (communes et arrondissements). Voir Michel Fromont, « La réforme du fédéralisme allemand de 2006 », *Revue française de droit constitutionnel*, 2007/2, n° 70, p. 239.

de responsabiliser davantage les élus et administrations en charge de l'exécution de ces compétences. Si, à l'issue de la réforme, les compétences exclusives de l'État fédéral (déclarations de domicile et cartes d'identité, défense contre les menaces du terrorisme international, etc.) et des États fédérés (hospices, activités commerciales – horaires de fermeture des magasins, restaurants et hôtels, maisons de jeux –, droit de l'enseignement supérieur et de la fonction publique des *Länder*) ont bien été renforcées, la liste des compétences concurrentes a également été allongée.

Un des mots d'ordre de la réforme actuellement menée en **Espagne** est « une administration, une compétence »<sup>34</sup>. L'objectif est en effet de clarifier l'étendue des pouvoirs locaux en lançant un double processus : d'abord, éviter les doubles emplois en transférant la responsabilité de la santé, de l'éducation et des services sociaux aux régions ; ensuite interdire ou limiter l'exercice de certaines compétences par les municipalités. Pour ce faire, une liste de compétences essentielles (par opposition à des compétences plus secondaires) devant être exercées par les municipalités est créée de même qu'un système de régulation visant à garantir le financement approprié des compétences obligatoires est instauré. Ainsi, la fourniture des services liés aux compétences non essentielles ne peut avoir lieu qu'à condition que les compétences essentielles soient bel et bien exercées (ce qui doit être dûment prouvé à l'autorité de régulation, à savoir le ministre concerné<sup>35</sup>), qu'il n'existe pas de doublon avec d'autres échelons et que la viabilité financière des compétences nouvellement prises en charge soit assurée<sup>36</sup>.

Quels enseignements tirer de ces expériences ? La spécialisation de l'ensemble des compétences, certes délicate à opérer, est indispensable. Une révision générale des compétences qui consisterait à attribuer à chaque échelon les compétences qu'il est le mieux à même d'exercer est la voie à privilégier. Un tel exercice serait par ailleurs l'occasion de donner une portée utile au principe de subsidiarité dont la valeur constitutionnelle a été consacrée à l'occasion de la réforme de 2003<sup>37</sup>. La liste des avantages conférés par la spécialisation des compétences et la limitation des financements croisés qui en découle est longue : elle est un moyen efficace d'éclairer le citoyen sur « qui fait quoi et qui paye quoi ? », de simplifier la prise de décision des élus, de réduire les délais dans la mise en œuvre des projets, de renforcer la responsabilité des acteurs ou encore de favoriser le développement d'une culture de l'évaluation des politiques publiques.

Si l'enchevêtrement des compétences fait depuis longtemps l'objet de critiques, le « rapport Balladur » de 2009 a eu le mérite de souligner le rôle joué par la clause de compétence générale dans la formation des doublons entre échelons<sup>38</sup>. Après plusieurs revirements de position du gouvernement sur cette question, le projet de loi NOTRe prévoit de supprimer la clause de compétence générale pour les régions (article 1er) et les départements (article 24). Si elle est adoptée, une telle disposition permettra de passer d'une logique de contribution des collectivités à une logique d'attribution, de sorte que l'intervention des collectivités soit cantonnée dans leurs compétences d'attribution. Dans le texte de loi tel qu'il existe aujourd'hui, l'avancée constituée par la suppression de la clause de compétence générale est largement neutralisée par l'introduction assez hasardeuse du concept de « compétence partagée » entre tous les échelons dans les domaines du sport, du tourisme et de la culture (voir le point 12 ci-dessous). Loin de clarifier les choses, ce choix sera de nature à encourager les financements croisés... qu'on entend limiter par ailleurs.

S'agissant des transferts de compétences, le fait de laisser ouverte la possibilité aux collectivités de procéder à des transferts – ascendants ou descendants – de compétences, lorsque les configurations territoriales le justifient, constitue certainement un moyen de répondre aux spécificités des territoires. Le fait est que les transferts de compétences entre communes et intercommunalités sont largement parcellaires, ils se font

34. Ley 27/2013 de *Racionalización y Sostenibilidad financiera de las Entidades Locales* [Loi 27/2013 sur la rationalisation et la viabilité financière des gouvernements locaux].

35. Le pouvoir exécutif « national » exerçant alors une fonction de contrôle, elle-même soumise au contrôle du juge. La réforme est récente, et l'expérience espagnole des dernières années autorise à penser que rapidement des décisions de justice viendront encadrer le fonctionnement de cette quasi-tutelle.

36. Voir Nuria Bosch et Albert Solé, "A preliminary evaluation of the local administration reform in Spain", *IEB's report on fiscal federalism*, 2012; ainsi que Concepcion Campus et Santiago Lago Penas, "A necessary (but flawed) reform of local government", *IEB's report on fiscal federalism and public finance*, 2013.

37. Suite à l'adoption de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, le deuxième alinéa de l'article 72 dispose que « 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. »

38. Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, La Documentation française-Fayard, 2009.

rarement par bloc entier de compétences mais politique par politique, en vue notamment de satisfaire l'impératif d'« intérêt communautaire »<sup>39</sup>. L'EPCI n'étant alors compétent que pour un segment d'une politique publique, les transferts limitatifs d'activités ou d'équipements aboutissent à un enchevêtrement des compétences entre les structures. Si la logique d'attribution des compétences ne doit pas pour autant exclure toute forme de coopération entre les différents échelons, il serait nécessaire que la loi définisse pour chaque domaine d'intervention la répartition des compétences entre un ou deux niveaux de collectivités (niveau stratégique, niveau de proximité ou d'application). Une telle démarche nécessite toutefois que l'ensemble des dispositions législatives sectorielles soit réexaminé.

## 6 | Renforcer le rôle stratégique de la région

Alors que les élus locaux et le gouvernement semblent s'accorder sur le fait que la région doit devenir, plus encore qu'elle ne l'est aujourd'hui, une collectivité stratégique centrée sur des compétences d'encadrement et organisatrices en matière d'économie, d'emploi, de formation, de recherche et d'aménagement du territoire, il est indispensable d'examiner les outils dont elle dispose pour y parvenir. Car de l'assise du pouvoir normatif des régions dépendra très largement l'effectivité de leur rôle stratégique. Lors de la révision constitutionnelle de 2003, il a été institué une possibilité d'expérimentation de dérogation législative et réglementaire pour les collectivités et leurs groupements. Très encadré et contraignant, ce mécanisme n'a été que très peu utilisé.

Le projet de loi NOTRe entend renforcer les compétences des régions tout en leur ouvrant la possibilité de disposer d'un pouvoir réglementaire élargi<sup>40</sup>. L'adoption des dispositions de l'article premier du projet de loi invitera les régions à encadrer par la norme les domaines dont elles ont la charge. Il est donc légitime de s'interroger sur la portée et les conséquences concrètes d'un tel pouvoir. En l'espèce, l'attribution d'un pouvoir réglementaire aux régions par voie de disposition législative – et non constitutionnelle – pourrait se limiter à un effet d'annonce si le mode de production centralisé de l'action publique en France n'est pas véritablement revu dans le même temps. On peut en effet s'attendre à ce que, même après l'adoption du projet de loi, le pouvoir réglementaire des régions reste résiduel et subordonné à celui des autorités nationales. Sans toutefois le rendre opposable aux autres collectivités, l'article 1<sup>er</sup> affirmant le pouvoir réglementaire des régions ne servira donc qu'à asseoir juridiquement le rôle d'autorité organisatrice des régions qui se matérialise par les différents schémas régionaux<sup>41</sup>.

Si le rôle d'autorité organisatrice des régions est bel et bien affirmé, l'efficacité prescriptive des schémas régionaux peut, quant à elle, être remise en cause dans de nombreux cas. Ainsi, une cartographie régionale d'implantation d'équipements (tels qu'un centre de formation ou un centre de traitement des déchets) ne prédira en rien la réalisation de ces mêmes équipements. Comme le résume bien Pierre Stussi, expert associé à l'Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation : « ce n'est pas parce qu'un schéma régional se fixe des objectifs et un plan d'action que ceux-ci engagent en eux-mêmes les autres acteurs »<sup>42</sup>. Tout ça pour ça ?!... L'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi NOTRe ouvre la possibilité aux régions de « présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des régions ». Si son intérêt est réel, il ne permettra pas que des mesures d'adaptation législatives ou réglementaires soient adoptées en vue de répondre spécifiquement à des

39. L'exercice de certaines compétences par les intercommunalités à fiscalité propre est subordonné à la reconnaissance et à la définition de leur « intérêt communautaire ». Il s'analyse comme la ligne de partage, au sein d'un bloc de compétences, entre les activités transférées à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes. (Cf. art. L. 5214-16 et L.5214-23-1 du Code général des Collectivités territoriales pour les communautés de communes, art. L. 5216-5 pour les communautés d'agglomération, art. L. 5215-20 pour les communautés urbaines).

40. L'article 1er du projet de loi affirme clairement le pouvoir réglementaire reconnu à la région dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi.

41. Le projet de loi entend d'ailleurs enrichir et simplifier la liste des schémas dont les régions auront la charge : par exemple, le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) se substituera à de multiples autres comme –le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), le schéma régional de l'intermodalité, le schéma régional du climat, de l'énergie et de l'air (SRCAE) ou le plan régional de prévention et de gestion des déchets.

42. P. Stussi, « Le pouvoir réglementaire des régions », *Pouvoirs Locaux*, octobre 2014.

configurations géographiques ou territoriales particulières. Ainsi, même après l'adoption de l'article premier, on ne retrouve pas pour les régions de droit commun la possibilité ouverte aux départements et régions d'outre-mer d'être habilités par la loi ou le règlement à modifier ou fixer les dispositions législatives et réglementaires sur un nombre de matières limité (article 73 de la Constitution).<sup>43</sup>

Qu'en est-il de l'autonomie régionale normative dans les pays voisins et comment s'en inspirer pour renforcer le rôle de la région en France ? Dans les pays que nous avons étudiés, l'expérience montre que l'autonomie étendue des régions repose sur un pouvoir normatif à la fois législatif et réglementaire. En d'autres termes, l'attribution du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire est conçue comme la conséquence des attributions de compétences. En **Allemagne** comme en **Italie**, les réformes constitutionnelles menées au cours des années 2000 se sont attachées à distinguer les compétences exclusives de l'État fédéral et des entités régionales des compétences concurrentes<sup>44</sup>. Parmi les compétences exclusives des *Länder* figurent la culture, l'éducation et la police, domaines pour lesquels ils disposent de la compétence législative. A quelques exceptions près, les *Länder* allemands assurent eux même l'exécution de l'ensemble des lois fédérales tout en possédant le droit d'adopter des dispositions législatives qui s'écartent de la loi fédérale qui vient d'être adoptée. En **Suisse**, le système est similaire puisque les cantons ont par exemple compétence exclusive dans le domaine de l'éducation (primaire, secondaire et supérieur). S'ils sont compétents pour définir et appliquer leurs lois et règlements, ils le sont également pour appliquer ceux de la Fédération. En **Espagne**, les communautés (*Comunidades*) disposent-elles aussi d'un pouvoir législatif et réglementaire afin d'exercer les compétences que leur confère la Constitution, leur autonomie est d'autant plus marquée qu'elle est définie par des statuts particuliers.

Si, au sein de ces régimes, des pouvoirs législatifs et réglementaires accrus sont conférés aux entités régionales afin qu'elles puissent exercer leurs compétences, les objectifs d'unité nationale et d'égalité des citoyens sur le territoire ne sont pas pour autant occultés. La situation de ces pays est représentative de la recherche d'équilibre qu'implique le transfert de pouvoirs normatifs aux régions. Lorsque cela est nécessaire, l'État fédéral a la possibilité d'édicter des lois-cadres dans les domaines de la santé, de l'environnement et de l'enseignement en **Espagne**, d'imposer des standards nationaux concernant les revenus et les prestations minimum, la protection de l'environnement et la régulation de la concurrence en **Italie** ou encore de légiférer dans les matières concurrentes en **Allemagne** (protection de la nature, affectation des sols, droit de séjour, droit des activités économiques, financement des hôpitaux et tarification des soins hospitaliers, etc.).

A la lumière de ces expériences, on pourrait espérer de plus ambitieuses avancées pour notre pays. Mais on a vu qu'il n'en est rien et les déclarations répétées de Manuel Valls rappelant que « la France n'est pas un État fédéral » sont là pour nous le rappeler<sup>45</sup>... Plutôt que d'en rester là, il serait opportun que les régions se saisissent de la possibilité de dérogation législative ou réglementaire introduite à l'article 72 de la Constitution. Si une telle disposition n'est pas de nature à asseoir constitutionnellement le pouvoir réglementaire des régions, elle consacre le principe de l'expérimentation, tout en ouvrant la voie à un dialogue renforcé entre l'État, le législateur et les collectivités dans la manière de traiter les grands enjeux auxquels le pays est confronté. Et, quand bien même la marge de manœuvre réglementaire des régions resterait faible, la gestion par ces dernières des fonds européens (FEDER, FEADER et FSE) – issue de la généralisation d'une expérimentation – couplée à la limitation des financements croisés leur permettrait, par le biais d'incitations (ou de désincitations) financières, de jouer un rôle grandissant dans le pilotage des politiques publiques. En maîtrisant la stratégie et le financement, les régions pourraient apprendre à s'exonérer d'un pouvoir de tutelle sur les collectivités qu'elles hébergent, et dont la Constitution garantit l'autonomie.

---

43. *Ibid.*

44. Réforme constitutionnelle de 2001 en Italie et de 2006 en Allemagne.

45. Par exemple, débat au Sénat, compte rendu analytique officiel du 28 octobre 2014.

## 7 | Réduire les dépenses publiques par la refondation des finances locales

Face à la dégradation des déficits publics et aux engagements européens de la France, le secteur public local est contraint de prendre part au redressement des comptes publics. Selon les premières conclusions de la Cour des comptes, la baisse des dotations de l'État de 1,5 milliard d'euros en 2014 n'a pas eu globalement les effets escomptés sur l'évolution des dépenses des collectivités locales<sup>46</sup>. En effet, s'il ressort que la capacité d'autofinancement des collectivités s'est dégradée au cours du dernier exercice (les recettes de fonctionnement des collectivités ayant progressé moins vite que leurs dépenses), les collectivités ont toutefois accrues leurs dépenses d'investissement en ayant principalement recours à l'emprunt. Et il n'est pas exclu que la baisse des dotations annoncée (-11 milliards d'euros jusqu'en 2017) soit compensée par une hausse de la fiscalité et/ou un recours accru à l'endettement. Comment sortir de cette spirale infernale ?

### A | Aller vers un pacte interne de stabilité

Chez nos voisins, l'instauration et le renforcement de règles de gouvernance des finances publiques locales a largement contribué au redressement des comptes publics locaux et à la maîtrise des dépenses. En **Italie** par exemple, un pacte interne de stabilité (*Patto di Stabilità Interno*) a été instauré dès 1999 afin de faire participer l'ensemble des secteurs de l'administration publique à la maîtrise des dépenses et au respect des engagements européens en matière de finances publiques. Chaque année, lors de l'élaboration de la loi de finances, les règles du pacte de stabilité sont redéfinies pour chaque échelon de collectivités que sont les régions, les provinces (équivalents des départements français) et les communes. Ainsi, selon les années, le pacte définit des objectifs de dépenses, de déficit, d'endettement ou impose le respect de certaines normes budgétaires. Ce pacte est d'autant plus contraignant que son respect est suivi attentivement et que de lourdes sanctions s'appliquent en cas de manquement (basse des dotations, impossibilité de contracter de nouveaux prêts, gel des recrutements, sanctions pécuniaires pour les élus et les cadres dirigeants, etc.)<sup>47</sup>. De même, l'entrée en vigueur en 2012 de la loi organique sur la stabilité budgétaire et la viabilité financière en **Espagne** impose à l'ensemble des secteurs de l'administration publique (État central, communautés autonomes et municipalités) le respect de règles budgétaires strictes (équilibre structurel à partir de 2020, plafonnement des dépenses selon le taux de croissance du PIB et plafonnement de la dette). En sus, de nouvelles exigences en matière de transparence financière ont été instaurées (reportings mensuels des communautés au gouvernement central) ainsi que des mécanismes correcteurs, voire des sanctions sont prévues en cas de manquements.

Dans ces deux pays, ainsi qu'au **Royaume-Uni**, le rétablissement de la trajectoire des finances locales est également lié à une meilleure maîtrise des dépenses de personnel. Pour ce faire, deux types de mesures ont été mis en œuvre. Le premier consiste à réduire les charges salariales par la suppression de primes, le gel, voire la baisse des salaires. Ainsi, en **Espagne**, la baisse des salaires de 5% en 2010 a été suivie d'un gel des paramètres de rémunération en 2011. Le gel des salaires nominaux des agents publics est également appliqué depuis 2010 en **Italie**. Le second consiste à réduire les effectifs, qu'il s'agisse de suppression d'emplois, de non remplacement des départs à la retraite ou encore de gel des recrutements. En Espagne, il a été procédé à l'arrêt des embauches (à l'exception de certains secteurs) ainsi qu'à l'augmentation de la durée légale de travail tandis que le taux de remplacement des départs de l'ensemble des administrations a été fixé à 20% en Italie pour les années à venir.

En France également, la situation des finances publiques et le contexte budgétaire tendu doivent enfin appeler une gouvernance renforcée des finances locales que la seule diminution des dotations de l'État ne saurait satisfaire. A ce titre, le projet de loi de programmation des finances publiques 2014-2019 prévoit

46. Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, op. cit.

47. Voir Fondation iFRAP, *Gestion des collectivités territoriales : le modèle italien*, septembre 2014 et Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) et Dexia Crédit Local, *Finances publiques territoriales dans l'Union européenne*, juillet 2012.

l'introduction d'un objectif indicatif d'évolution de la dépense publique locale afin que les dépenses des administrations publiques locales (APUL) fassent l'objet d'une programmation et d'un suivi, tel que c'est d'ores et déjà le cas pour les dépenses de l'État et du régime de la Sécurité sociale. Si cet objectif n'a pas pour l'instant de valeur contraignante, l'article 72 de la Constitution selon lequel « les collectivités s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi » ne semble pas empêcher qu'il le devienne enfin un jour... S'agissant de la maîtrise des dépenses de personnel, tant que des décisions fortes ne seront pas prises (refonte du statut de la fonction publique, alignement du temps de travail sur celui du secteur privé et rétablissement du jour de carence, plan de non renouvellement des départs à la retraite conjugué à une revue à la baisse des politiques publiques), des économies substantielles ne pourront pas être réalisées. Si la prise de telles décisions ne semblent pas à l'ordre du jour (elles ne font d'ailleurs pas partie des éléments de langage des ministres en charge de la réforme territoriale), c'est peut être que l'argument de l'efficacité de l'action publique prend le pas sur celui des économies escomptées.

## B | Mieux associer les collectivités aux décisions qui les concernent

Toutefois, l'adoption d'une norme de dépenses ne suffira pas à elle seule et le pays ne fera pas l'économie du retour d'une relation de confiance entre État et collectivités qui fait largement défaut aujourd'hui. L'instauration de la confiance passera notamment pas la création d'un véritable lieu de négociations entre parties prenantes afin que les collectivités locales soient associées aux décisions qui les concernent et trouvent toute leur place dans le pilotage des politiques publiques.

Si les relations entre l'État et les collectivités en France ne trouveront à s'apaiser que par une coopération renforcée et une plus grande considération de l'État à l'égard de ces-dernières, l'exemple de l'**Allemagne** permet d'illustrer dans quelle mesure une autonomie grandissante peut être conférée aux collectivités tout en limitant l'ingérence de l'État central. S'il est fréquemment arrivé dans le passé que le législateur fédéral impose l'obligation d'assumer des tâches nouvelles aux communes et aux arrondissements (*Kreise*), la réforme constitutionnelle de 2006 a notamment eu pour objet de mettre fin à cette pratique<sup>48</sup>. Des dispositions des articles 84 al.2 et 85 al.1 disposent désormais que « la Loi fédérale ne doit pas transférer de tâches aux communes et groupements de communes »<sup>49</sup>. Le constituant a ainsi, d'une part, protégé le pouvoir des *Länder* leur permettant de définir eux-mêmes les règles de fonctionnement de leur administration et a, d'autre part, empêché la Fédération d'utiliser son pouvoir législatif pour s'immiscer dans les relations *Länder*-collectivités et leur imposer de nouvelles responsabilités. De plus, l'article 125a al.1 modifié de la Loi fondamentale donne la capacité aux *Länder* de substituer leur propre droit aux anciennes lois fédérales ayant procédé à des transferts de charges.

Sans aller aussi loin, il est tout de même temps que les décisions gouvernementales – peu ou pas concertées – et celles imposant de nouvelles normes aux collectivités fassent place à une réflexion et à une action concertée. En effet, la pression à la hausse sur les dépenses de fonctionnement (et notamment sur les dépenses de personnel) provient le plus souvent de politiques publiques nouvelles décidées par l'État (telle que la réforme des rythmes scolaires ou la valorisation du point d'indice des fonctionnaires) et du nombre grandissant de normes qui s'imposent aux collectivités (prescriptions techniques et/ou réglementaires de l'État et de l'UE, normes diverses relatives à la prévention des risques, à la sécurité des personnes ou encore à l'accessibilité des bâtiments). A titre d'exemple, la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) a évalué, pour 2013, le coût net des charges normatives s'imposant aux collectivités à plus de 1,2 milliard d'euros, dont 600 millions pour la seule réforme des rythmes scolaires<sup>50</sup>. Dans cette perspective, il serait plus que souhaitable que le « choc de simplification », annoncé par l'exécutif et porté par le secrétaire d'État Thierry Mandon se poursuive au profit des collectivités et que l'engagement du gouvernement de réduire à zéro le coût des normes nouvelles applicables aux collectivités (hors mesures concernant la

48. Michel Fromont, *op. cit.*

49. *Die Bundesregierung* [Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne], disponible sur <http://www.bundesregierung.de/Content/FR/Anlagen/loi-fundamentale.pdf?blob=publicationFile> (consulté le 25 novembre 2014).

50. Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), *Bilan d'activité 2013*, septembre 2014.

fonction publique) dès 2015 soit bel et bien tenu<sup>51</sup>. A cet égard, la règle *One in, two out*, instaurée en 2012 au **Royaume-Uni** qui consiste, avant l'introduction d'une nouvelle norme, d'en exclure deux autres jugées inefficaces ou obsolètes et d'évaluer au préalable les effets de la nouvelle, pourrait servir d'utile exemple à la France.

Si l'on s'attache enfin aux réalités pratiques auxquelles les élus et les directeurs généraux des collectivités sont confrontés pour équilibrer un budget et délivrer des services de qualité à leur population, nul doute qu'avec moins de moyens, les collectivités feront moins ou différemment. La tension actuelle sur les finances doit plus que jamais obliger les élus à redéfinir les priorités d'action de la collectivité, à faire des choix et ce, d'autant plus que la remise en question du niveau des prestations délivrées et l'optimisation des effectifs constituent des sources d'économies potentielles. Qu'il s'agisse des activités péri-scolaires, de la lecture publique, du parc automobile, des espaces verts, des équipements nautiques ou encore des écoles de musique, une étude récente montre dans quelle mesure le choix du niveau des prestations, l'adaptation des compétences des agents aux besoins, le niveau d'automatisation et d'équipement matériel des services ou encore le suivi du niveau de fréquentation de certains équipements est déterminant sur le coût de revient d'un service<sup>52</sup>.

## C | Donner aux collectivités les moyens d'exercer leurs missions

En plus de la question cruciale de la limitation des dépenses, une réforme territoriale sérieuse ne peut se passer d'une réflexion approfondie sur le volet « ressources » des finances locales. Les moyens dédiés à l'exercice des compétences des collectivités doivent d'autant plus faire l'objet d'une attention particulière que les champs d'intervention respectifs de chaque échelon sont amenés à être révisés par le projet de loi NOTRe.

Puisque l'existence des départements semble confortée jusqu'en 2020, il conviendrait de remédier à la dé-corrélation entre la structure de leurs recettes (composées en 2012 de 12,4% de DMTO par nature pro-cycliques<sup>53</sup>) et de leurs dépenses (pour l'essentiel des allocations de solidarité). Bien que les départements réclament une partie d'impôts dynamiques, tels qu'une fraction de CSG ou de TVA et une nouvelle répartition de la fiscalité locale, l'effet ciseau<sup>54</sup> caractéristique de l'évolution de leurs finances, qui s'aggrave de surcroît mécaniquement en période de crise économique, pose plus généralement la question de la soutenabilité des dépenses sociales au sein de notre pays. Les récentes déclarations gouvernementales quant à la pérennisation du fonds de solidarité en faveur des départements conjugué à la faculté de porter à 4,5% leur taux de DMTO ne sont qu'une bouffée d'oxygène provisoire pour les Conseils généraux ayant des difficultés à faire face aux dépenses sociales. L'enjeu dépasse ici la question du maintien ou non du département, c'est celle de la pérennité du modèle social français qui est posée<sup>55</sup>.

S'agissant des régions, si le poids de leurs dépenses ne représente que 12% de l'ensemble des dépenses des collectivités et de leurs groupements, elles exercent néanmoins de vastes compétences tels que le transport régional de voyageurs, la gestion des lycées, le développement économique ou encore l'apprentissage et la formation professionnelle. Alors que l'actuel projet de réforme entend élargir et approfondir ces champs de compétences, c'est l'adaptation des ressources des régions à ces missions élargies qui est au cœur des débats. Là encore, les régions revendiquent une redéfinition et une re-

51. La circulaire du 17 juillet 2013 instaure un gel des normes de façon à ce que l'instauration d'une nouvelle réglementation créant des charges pour les collectivités soit subordonnée à une simplification équivalente du droit existant. De plus, la circulaire du Premier Ministre du 9 octobre 2014 mentionne que dès 2015 toute charge financière liée à l'impact d'une loi ou d'une réglementation nouvelle devra être compensée par une simplification ou un allègement d'un montant équivalent, de sorte que l'impact financier net des normes nouvelles soit nul dès 2015. Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) sera étroitement associé dans cette démarche d'évaluation préalable des impacts des projets de loi et de textes réglementaires à venir et de simplification du stock de normes existantes.

52. Duranton Consultants, *Gestion locale. Optimiser les services et les moyens*, rapport pour le compte de Villes de France, 2014.

53. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), plus communément appelés « frais de notaire » correspondent aux frais dont s'acquitte l'acquéreur d'un bien immobilier au moment de la transaction. Cette taxe profite essentiellement aux départements. Source Ministère de l'Economie et des Finances, calcul Public Evaluation System.

54. L'effet ciseau est la situation dans laquelle la croissance des dépenses d'une collectivité est supérieure à celle de ses recettes.

55. Institut Thomas More, *Refonder le modèle social français : Pourquoi ? Comment ?*, rapport, juillet 2013.

dynamisation de leurs ressources qui reposeraient sur une fiscalité davantage économique et où une part prépondérante de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) leur reviendrait<sup>56</sup>.

On aura noté qu'en France les recettes liées à la fiscalité locale sont relativement faibles en part de PIB et représentent une part limitée de l'ensemble des impositions et prélèvements obligatoires par rapport aux pays de notre panel (excepté le Royaume-Uni). Toutefois, le pouvoir fiscal (au sens de fixation à degrés divers du taux et de l'assiette) des collectivités françaises est relativement important bien que divisé entre les différents échelons. Le débat français sur l'autonomie financière des collectivités se cristallise, on le voit, autour de la question du pouvoir fiscal et du droit à disposer de recettes d'origine fiscale. Cette approche est propice à alimenter les tensions entre niveaux de collectivités puisque les départements, par exemple, ne sont pas prêts à abandonner leur part de CVAE. La question de la répartition des ressources semble donc suspendue aux nouveaux transferts de compétences qui seront opérés. L'exemple de pays européens largement décentralisés nous montre que l'autonomie financière n'implique pas nécessairement l'exercice d'un pouvoir fiscal local, entendu au sens de modulation de l'assiette et/ou du taux des impôts perçus. Par exemple, plusieurs des États étudiés transfèrent aux collectivités locales une partie, parfois substantielle, du produit d'impôts d'État : c'est le cas de l'**Allemagne** et de l'**Espagne** notamment. Ainsi, les impôts dont les *Länder* et les communes peuvent moduler les taux (à savoir l'impôt foncier et l'impôt sur les entreprises pour les communes et les impôts sur les transactions immobilières et les successions pour les *Länder*) n'ont pas un poids prépondérant dans leurs ressources fiscales. Si 73,3% des ressources des *Länder* étaient d'origine fiscale en 2012, la majorité de ces recettes provenaient d'impôts partagés redistribués par l'État fédéral (essentiellement l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la TVA)<sup>57</sup>. A la lecture des articles 106 et 107 de la Loi fondamentale, l'autonomie financière des collectivités ne fait pourtant aucun doute pour les constitutionnalistes allemands pour lesquels les ressources issues de la fiscalité partagée (dont la part pour chaque niveau de collectivité est fixe) représentent bel et bien des ressources propres des collectivités et non des dotations.

Nous pouvons ajouter à cela que l'autonomie budgétaire n'est pas strictement fiscale. Il convient en effet de prendre en compte la marge de manœuvre réelle dont dispose les collectivités pour faire évoluer les recettes fiscales ainsi que leur degré de liberté dans la façon de dépenser les recettes. Globalement, si les collectivités connaissent de moins en moins de restrictions sur la nature des dépenses qu'elles peuvent faire, les impôts locaux font en revanche souvent l'objet de restrictions nationales – que ce soit par le plafonnement des taux ou la mise en place d'une fourchette de taux autorisé – afin d'éviter notamment qu'une concurrence fiscale excessive s'installe entre collectivités d'un même échelon (ce qui n'est pas le cas en **Suisse** où la concurrence fiscale entre cantons est de mise). D'une manière générale, les collectivités locales ne disposent que d'une marge de manœuvre limitée dans la modulation de leurs recettes, y compris lorsque celles-ci sont d'origine fiscale.

L'exemple de la réforme fiscale et des finances locales opérée en **Italie** nous apporte plusieurs enseignements intéressants. Tout d'abord, la mise en œuvre d'une telle réforme s'inscrit dans un temps relativement long. En effet, dans le cas italien, la réforme a été initiée par un amendement constitutionnel de 2001 selon lequel les dotations ne devaient plus être le moyen ordinaire de financement des collectivités. L'article 119 de la Constitution stipule désormais que les collectivités locales (régions, provinces et municipalités) doivent être en mesure de financer leurs dépenses au moyen de ressources propres, de dispositifs de fiscalité partagée et de co-participation aux recettes fiscales. C'est en 2009 qu'une loi sur le financement des collectivités a été adoptée afin de mettre en œuvre la réforme constitutionnelle de 2001<sup>58</sup>. L'idée principale qui sous-tendait le texte de la réforme était la suivante : la couverture des dépenses des collectivités par des ressources fiscales qui leur seraient propres permettrait d'améliorer la responsabilité et

56. En application du décret n° 2011-1232 du 3 octobre 2011 relatif aux modalités de détermination, de répartition et de reversement du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises aux collectivités territoriales codifié à l'article 1599 bis du Code général des impôts, les régions perçoivent actuellement 25% du produit de la CVAE, impôt sur lequel elles n'ont par ailleurs aucun pouvoir de taux. Les communes et les départements, quant à eux, perçoivent respectivement une fraction égale à 26,5% et 48,5% du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises afférant à leur territoire.

57. Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 2014*, p. 147.

58. La loi 42/2009 qui établit le cadre général des nouvelles relations financières intergouvernementales a permis l'adoption de décrets-lois nécessaires à la mise en œuvre effective de la réforme. Parmi ces décrets figurent notamment le décret législatif 23/2011 qui régleme les finances municipales, et le décret législatif 68/2011 qui fixe les nouveaux arrangements financiers pour les régions et les provinces. Voir OCDE, *Measuring Fiscal Decentralisation. Concepts and policies*, 2013, p. 138.

la reddition de comptes tout en renforçant leur discipline budgétaire et fiscale. La réforme a donc consisté à supplanter le système traditionnel des dotations et subventions gouvernementales par un système généralisé de fiscalité partagée en vue de renforcer l'autonomie et par conséquent, la responsabilité des collectivités locales. A cet égard, il est intéressant de souligner que si les gouvernements locaux exigent une plus grande certitude en termes de disponibilité des ressources, ils sont par ailleurs très réticents à assumer la responsabilité d'imposer directement leur électorat. C'est la raison pour laquelle les dispositifs de fiscalité partagée et de co-participation aux recettes fiscales – qui sont les formes les plus légères en matière de pouvoir fiscal – ont été préférés à des taxes totalement autonomes. En définitive, il a été démontré qu'à l'issue de la réforme, l'augmentation effective de l'autonomie fiscale des collectivités italiennes ne sera finalement que très modeste. A la différence des dotations, qui par définition restent dans les mains du donneur (l'État) et sont par conséquent sujettes à des diminutions lorsque cela est jugé nécessaire, la fiscalité partagée a l'avantage incontestable de conférer aux collectivités un droit effectif sur les ressources puisque la modification de la formule de partage des recettes fiscales exige le consensus de l'ensemble des parties prenantes<sup>59</sup>. En ce sens les collectivités italiennes ont remporté le bras de fer qui les opposait à l'État car plus que d'autonomie fiscale, c'est une plus grande certitude quant à la disponibilité effective, la prévisibilité et la stabilité des ressources qu'elles recherchaient.

Loin d'être neutre, la décentralisation du pouvoir fiscal comporte des risques politiques aussi bien pour le gouvernement central que pour les collectivités et leurs élus. Si les élus locaux revendiquent l'octroi de nouvelles recettes fiscales, ils devront être prêts, en contrepartie, à assumer leurs responsabilités vis-à-vis de leurs électeurs. Dans le contexte de « ras-le-bol fiscal » qui règne actuellement en France et dans la crainte que l'électorat ne soit pas en mesure de distinguer correctement les différentes responsabilités financières, il y a fort à parier que le gouvernement se montre également prudent avant d'engager une telle réforme ! *A contrario*, permettre à l'élu de confronter le contribuable aux demandes du citoyen est peut-être la voie de la responsabilisation de l'électeur. Les annonces récentes et répétées du gouvernement français sur la stabilisation fiscale et la baisse des dotations vont peut-être conduire rapidement les élus locaux à l'essayer.

## 8 | Optimiser le bloc communal en fonction des spécificités territoriales

Représentant à elles seules plus de 40% des communes que compte l'Union européenne, les 36 552 municipalités françaises garantissent une proximité à l'action publique et à l'exercice démocratique. La commune et son représentant, le maire, sont largement plébiscités en tant qu'acteur de proximité, de lien social et d'espace d'exercice démocratique : nous ne croyons donc pas qu'il faille trop toucher à la commune... La question de l'organisation communale ne doit pas pour autant être occultée des débats.

Car la forte fragmentation territoriale, caractéristique de la France, a pour contrepartie de limiter les capacités individuelles d'intervention des communes et il convient de rechercher à optimiser leurs actions et leurs dépenses. C'est, à l'origine, pour pallier ces difficultés que différentes formes d'intercommunalité se sont développées, qu'il s'agisse de regroupements au sein de syndicaux techniques créés dès la fin du 19<sup>e</sup> siècle<sup>60</sup> ou d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) créés par la loi ATR de 1992 et renforcés par la loi Chevènement de 1999. En France, l'échec de la loi Marcellin de 1971 sur les fusions et regroupements de communes a été en quelque sorte contrebalancé par l'essor des EPCI. En effet, en 2014, seules 49 communes françaises demeurent « isolées ».

Si la commune apparaît comme la grande absente du projet de loi NOTRe, il convient néanmoins de s'y attarder. En effet, à travers l'ensemble des pays étudiés, le paysage communal est sans nul doute celui qui a rencontré les plus profondes mutations au cours de ces dernières décennies. La question de la rationalisation

59. OCDE, *ibid.*, p. 143.

60. Le Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU) est institué par la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes tandis que le syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM) est créé en 1959.

de la carte communale se pose dans bien des pays puisque l'ensemble des pays de notre panel a connu des campagnes de fusions de communes ou tente de le faire. Que les réformes furent menées de façon autoritaire (comme ce fut le cas en **Belgique**, au **Royaume-Uni** ou en **Allemagne** depuis les années 1960) ou sur la base du volontariat, comme c'est le cas en **Finlande**, la recherche d'économies d'échelle et d'une plus grande efficacité des politiques publiques en sont généralement le moteur. Suite à la réforme engagée en 2007 et au renforcement de dispositifs financiers incitant les communes à fusionner, le nombre de communes finlandaises est passé de 460 en 1990 à 320 en 2012. Depuis, le gouvernement a lancé un nouveau programme de réforme intitulé « Nouvelles municipalités 2017 » qui vise à mettre en place une organisation municipale à géométrie variable selon la nature urbaine ou rurale des territoires. Dans cette logique, la fourniture de services satisfaisant les besoins de la population est un prérequis à l'architecture municipale<sup>61</sup>. Une telle approche n'exclue donc pas la promotion d'échelons infra et supra-communaux.

En outre, ce qui caractérise l'évolution en cours dans les pays étudiés, c'est l'émergence et la montée en puissance des systèmes de regroupement et de coopération à l'échelle intercommunale. Ces formes de coopération, plus ou moins intégrées et institutionnalisées selon les pays, sont largement plébiscitées. Si le regroupement horizontal est largement répandu (associations de communes en **Espagne**, autorités municipales conjointes en **Finlande**, districts au **Royaume-Uni**, etc.), les regroupements verticaux (tels que les consortiums en **Espagne**), les schémas de mutualisation (comme les accords de services partagés entre districts<sup>62</sup> au **Royaume-Uni** ou encore l'obligation de réaliser des achats groupés en **Italie** pour les communes de moins de 5 000 habitants) et les formes mixtes de coopération tendent à se développer. En effet, l'espace de la coopération intercommunale est désormais largement investi par des entreprises publiques locales où différents échelons territoriaux peuvent être associés à des partenaires privés afin de mettre en œuvre des projets d'investissement et de fournir un large éventail de services à la population. L'émergence, par exemple, d'entreprises multisectorielles autonomes détenues par les collectivités en **Allemagne** (*Stadtwerke*) ou en **Suisse** (les services industriels) ont été à la fois un vecteur d'intégration territoriale et d'optimisation de la gestion des services publics locaux environnementaux.

Quelle voie faut-il donc emprunter pour le bloc communal en France ? Face à l'objectif affiché par le gouvernement d'augmenter la taille critique des intercommunalités à 20 000 habitants – très loin de la réalité de nombreux bassins de vie –, la promotion et le développement des communes nouvelles créées par la loi RCT de 2010<sup>63</sup>, alternative à la fusion de communes, peut représenter une voie modeste mais valable pour un cadre communal rénové en zone rurale<sup>64</sup>. S'agissant du paysage urbain, la densité de population caractéristique des grandes agglomérations françaises nécessite qu'une approche intégrée du territoire soit privilégiée, exigence à laquelle le dispositif des métropoles semble répondre. Pour ce qui est des villes moyennes, la coopération par le biais de syndicats techniques est à privilégier aux communautés d'agglomérations, tant la tentation pour les élus des villes-centres de céder à l'auto-promotion et au renforcement de leur pouvoir est grande.

Pour ce qui a trait aux structures intercommunales, l'effort de rationalisation consistant à élargir les périmètres intercommunaux existants, à rattacher les dernières communes isolées à des EPCI et à réduire le nombre de syndicats est en train de porter ses fruits. En effet, la DGCL recense plus de 270 fusions d'intercommunalités sur les années 2012 et 2013 (contre une petite dizaine par an en moyenne sur les exercices précédents) réduisant de près de 17% le nombre d'EPCI entre 2012 et 2014<sup>65</sup>. La réduction du nombre de syndicats amorcée depuis plusieurs années s'est également accélérée. A titre d'exemple le nombre de SIVU a baissé à lui seul de 1 200 en 2 ans<sup>66</sup>.

L'effort doit néanmoins être poursuivi et accru car l'enchevêtrement de structures (syndicats et EPCI) aux compétences semblables sur des périmètres plus ou moins distincts participe largement à la complexification

61. Christophe André et Clara Garcia, *Local public finances and municipal reform in Finland*, OECD Economics department Working papers, 2014 et Local Finland, <http://www.localfinland.fi/en/association/research/newmunicipality2017/Pages/default.aspx>.

62. *Shared Service Agreements*.

63. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

64. Proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, 7 octobre 2014, disponible sur <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion2244.asp>

65. DGCL, *La carte intercommunale au 1er janvier 2014*, Bulletin d'information statistique n°98, janvier 2014.

66. *Ibid.*

de l'action publique tout en étant source de surcoûts. En matière de réduction du nombre de structures existantes, ce ne sont pas les marges de manœuvres et d'économies qui manquent : actuellement plus de la moitié des syndicats de communes sont inclus dans le périmètre d'un EPCI<sup>67</sup>. En tout état de cause, un retour à une coopération technique et fonctionnelle paraît préférable à une coopération institutionnelle et politisée telle qu'elle s'inscrit aujourd'hui dans le cadre des EPCI à fiscalité propre : en un mot, le syndicat *ad hoc*, dont on peut mesurer la performance, plutôt que l'institution intercommunale à la responsabilité souvent diffuse. Si le périmètre des organismes de coopération doit correspondre aux périmètres des bassins de vie, c'est en obligeant les élus à se conformer aux nouvelles réalités du territoire, et aux ressources contraintes que les dérives du clientélisme local (embauches de complaisance, création d'obligés par la distribution de subventions, etc.) pourront être dépassées.

## 9 | Développement économique : simplifier les dispositifs et renforcer le couple État-régions

Le développement économique est sans aucun doute l'un des domaines où l'enchevêtrement des compétences et l'illisibilité des actions sont les plus spectaculaires. De fait, ce bloc de compétences regroupe des activités extrêmement diverses et nombreuses comme l'aide aux entreprises (soutien à la création d'entreprises, aide au développement international, aides aux entreprises en difficultés, etc.), le pilotage de pôles de compétitivité, la création et l'aménagement de zones d'activités, la promotion du territoire et de ses activités économiques ou encore l'intervention visant à maintenir des services en zone rurale, et ce sans qu'elles ne relèvent de la compétence d'une seule collectivité à la fois.

Une des avancées du projet de loi NOTRe tiendrait au fait que les régions se voient accorder la compétence exclusive en matière de soutien aux entreprises, notamment aux PME et ETI. Une telle spécialisation aurait également pour effet de consacrer la région comme acteur territorial unique en matière d'appui aux entreprises et de réduire ainsi la sous-performance et les coûts de gestion engendrés par la dispersion actuelle de cette compétence entre l'État, ses multiples opérateurs (Pôle emploi, la CDC, Oséo, l'APCE pour ne citer qu'eux), la BPI, les chambres consulaires, les intercommunalités, les régions, les départements ou encore les communes... L'un des exemples marquant dans ce domaine est celui des dispositifs de soutien à la création d'entreprises où tous les échelons territoriaux que nous venons de citer ont la capacité d'intervenir aussi bien sur le plan financier qu'opérationnel. La Cour des comptes identifie 22 dispositifs différents<sup>68</sup> ! Une telle multiplicité, mise en place sans coordination entre les différents acteurs présents sur les territoires (lorsque ceux-ci ne sont pas directement en concurrence !), conduit à une illisibilité des dispositifs auxquels les bénéficiaires ont finalement peu recours, à un surcoût de gestion pour les nombreux acteurs impliqués dans l'accompagnement des créateurs voire même à un risque de mauvaise allocation des moyens pour les financeurs<sup>69</sup>.

Une étude du Trésor de 2012 montre que, dans des pays comme l'**Allemagne**, l'**Espagne** ou l'**Italie**, la compétence du développement économique à laquelle est rattachée la politique de soutien à la création d'entreprises est seulement partagée entre l'État central et l'échelon régional<sup>70</sup>. En Allemagne, la gestion des dispositifs est confiée à deux acteurs contrôlés par l'État fédéral que sont la banque publique Kfw (dispositifs de crédits, de garantie de prêts etc.) et l'agence fédérale pour l'emploi (aides spécifiques aux créateurs). Les dispositifs et les services dédiés à l'emploi des *Länder* appuient les dispositifs fédéraux de sorte que l'État fédéral pilote une politique forte en faveur de la création d'entreprises innovantes. Certains pays ont par ailleurs mis en place des guichets uniques pour les entreprises au niveau territorial, c'est le cas des SUAP (*Sportello Unico per le Attività Produttive*) en **Italie** ou des VUE (*Las Ventanillas Únicas Empresariales*) en **Espagne**. Le mode de délivrance des services de soutien à la création d'entreprise ne semble pas seulement

67. DGCL, *Une diminution accélérée du nombre de syndicats en 2013*, Bulletin d'information statistique n°100, mai 2014.

68. Cour des comptes, *Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises*, Rapport d'évaluation, tome 1, décembre 2012, p. 23-26.

69. *Ibid.*, p. 11.

70. Direction générale du Trésor, *Les dispositifs publics d'aide à la création d'entreprises. Analyse comparative dans 8 pays*, juin 2012 in Cour des comptes, *Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises*, tomes 1 à 4, février 2013, tome 4.

lié à l'organisation étatique (État centralisé ou fédéral) puisqu'à l'image de la France, les politiques de soutien à la création d'entreprise en **Belgique** ne font pas l'objet d'un pilotage global, manquent de cohérence et sont extrêmement morcelées.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés pour pallier à la situation de confusion qui règne en France. Puisqu'il a été observé que les communes et les intercommunalités sont de plus en plus actives dans le domaine de l'hébergement des nouvelles entreprises (création de pépinières d'entreprises, mise à disposition de locaux, etc.), ce sont à elles que doivent revenir les compétences de proximité que constituent l'aménagement foncier et l'immobilier des entreprises. De plus, alors que l'ensemble des dispositifs répond à des objectifs de natures très différentes (diminution du nombre de chômeurs, soutien à l'innovation, attractivité du territoire et dynamisme économique local), il est absolument nécessaire que leur mise en œuvre fasse l'objet d'une réflexion stratégique globale. Pour ce faire, l'État et les régions chefs de file doivent s'associer pour définir les objectifs de la politique de soutien aux entreprises à mettre en œuvre tout en les retranscrivant explicitement dans le schéma régional de développement économique (SRDE). De plus, pour qu'ils soient efficaces et lisibles, la multitude et la diversité des dispositifs appellent *a minima* une coordination des acteurs (État, opérateurs étatiques et collectivités locales) qui fait largement défaut aujourd'hui. Les exemples réussis d'action concertée mis en place dans les régions Nord-Pas-de-Calais (programme régional de création et de transmission d'entreprises, PRCTE 1 et 2, repris dans le SRDE), Picardie et Lorraine montrent qu'une action stratégique pilotée au niveau régional est possible même si celle-ci nécessite du temps et une volonté partagée des acteurs<sup>71</sup>.

## 10 | Services environnementaux : renforcer les outils de coopération pour permettre les investissements à long terme

Comme on l'a dit, malgré les progrès réalisés, la rationalisation de la carte intercommunale française demeure une priorité. Qu'il s'agisse des syndicats de communes (SIVU, SIVOM) ou des syndicats mixtes<sup>72</sup>, la plupart d'entre eux se consacrent à la gestion des services environnementaux que sont l'eau (traitement, adduction, distribution), l'assainissement collectif ou encore la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés. D'autres modes de gestion de ces services existent puisque les communes ou les EPCI peuvent en assurer la gestion en direct, leur gestion peut être déléguée à des prestataires privés ou encore à des satellites des collectivités (SEM, SPL notamment). Face à la diversité des modes de gestion, une logique de coopération technique et fonctionnelle est à privilégier sur une logique de transfert de compétences au profit d'EPCI dont la dimension politique s'affirme progressivement. D'autant que la diversité des modes de gestion existants ne semble pas être le garant d'une rationalisation et d'une plus grande intégration des compétences. En effet, en 2011, l'Observatoire national des services d'eau et d'assainissement recensait 24 179 collectivités organisatrices assurant la gestion de près de 35 000 services d'eau potable, d'assainissement collectif et d'assainissement non collectif et dont une petite minorité seulement disposait des trois compétences<sup>73</sup>.

Face à la dispersion des modalités d'exercice des compétences et de fourniture des services environnementaux, il est intéressant de se pencher sur les systèmes de coopération mis en œuvre en **Allemagne** ou en **Suisse** pour gérer ce type de services. Ce qui caractérise les entreprises à caractère intercommunal développées dans ces deux pays (les *Stadtwerke* en Allemagne et les services industriels en Suisse), ce sont à la fois leur intégration multi-services et leur intégration territoriale. En d'autres termes, leur développement a reposé sur d'importantes synergies techniques entre plusieurs secteurs (eau, électricité, gaz, chauffage urbain, etc.) de même que leur champ d'intervention s'est étendu bien au-delà de

71. Cour des comptes, *ibid.*, tome 3.

72. A la différence des syndicats de communes, les syndicats mixtes permettent aux différents échelons de collectivités (communes, départements, régions) de s'associer entre eux ou avec des établissements publics (EPCI, syndicats, chambres consulaires, etc.).

73. ONEMA, *Panorama des services et de leur performance en 2011*, octobre 2014, p. 21.

la ville-centre et ce, sans que des structures intercommunales *ad hoc* n'aient été créées. Cette « supracommunalité de tuyaux », où la ville-centre gère et distribue le service dans les communes périphériques permet à la fois de réaliser des économies d'échelle, de rentabiliser les investissements et de générer des excédents suffisants pour financer des coûts de centralité (théâtres, espaces publics, piscine, équipements d'agglomération)<sup>74</sup>. Face aux contraintes européennes de libéralisation des services de réseaux, le système allemand s'est réorganisé en un patchwork de compagnies publiques et privées essayant d'obtenir des aires de marché de plus en plus étendues. L'intégration territoriale des *Stadtwerke* allemandes est d'autant plus remarquable que les 1 300 plus grandes entreprises publiques locales approvisionnent à elles seules 79% de la population en eau potable<sup>75</sup>. L'un des avantages lié à la transversalisation des activités au sein des *Stadtwerke* tient au fait que les besoins de financement peuvent être mutualisés, ce qui permet d'une part de lisser les investissements dans le temps et d'autre part d'améliorer les rapports de force avec les établissements bancaires<sup>76</sup>. Or, le fait de pouvoir bénéficier de conditions d'emprunt favorables, caractérisées par des taux d'intérêts relativement bas, dans des secteurs à forte intensité capitalistique mais à amortissement lent, comme l'eau, est un atout.

Au-delà du marchandage centre-périphéries à l'origine du processus d'intégration territoriale des services industriels allemands et suisses, l'analyse de la gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable révèle que la France souffre d'un manque criant d'investissements dans les 900 000 kilomètres de son réseau d'eau potable. En Suisse et en Allemagne, le patrimoine infrastructurel est géré de manière exemplaire puisque les coûts de renouvellement à long terme sont pris en compte par les opérateurs, les réseaux sont renouvelés à un rythme rapide et le niveau de maintenance est élevé.

A titre d'exemple, la norme applicable en Suisse en matière de remplacement des conduites est de 1,5% du réseau par an (ce qui correspond à un renouvellement intégral du réseau tous les 75 ans), alors qu'il est de seulement 0,5% en France en moyenne<sup>77</sup>. Comme le souligne Géraldine Pflieger, la pratique suisse « contraste fortement avec celles que l'on observe en France où la gestion des réseaux oscille entre deux tendances : dans le meilleur des cas les conduites sont remplacées en cas de fuites ou de rupture ; et dans le pire des cas les conduites ne sont pas remplacées et le taux de pertes du réseau peut s'élever à 70% dans certaines communes. En Suisse, selon les données de la SSIGE, le taux moyen de pertes était de 12% en 2006, il était de 7% en Allemagne et de 28% en France en 2008 »<sup>78</sup>. La politique patrimoniale menée en France diffère largement de celle de nos voisins européens puisque le développement de techniques poussées de recherches de fuites et les réparations ponctuelles sont privilégiés au détriment des opérations de renouvellement. Toutefois, si les taux de renouvellement actuels venaient à persister, les spécialistes estiment que l'âge moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable oscillerait en France entre 150 et 180 ans<sup>79</sup>.

Quelles leçons tirer des exemples suisse et allemand ? S'agissant de l'intégration sectorielle – à l'origine de synergies et d'économies d'envergure – caractéristique des *Stadtwerke* allemandes et des services industriels helvétiques, elle semble réalisable au sein de syndicats techniques en charge de plusieurs compétences. Même si la gestion sectorielle des services publics est légalement obligatoire (budget spécifique équilibré et individualisation du service pour un SPIC<sup>80</sup>), l'intégration au sein d'un même syndicat de l'ensemble des activités relatives à une même compétence (production, transfert et distribution de l'eau potable, exploitation des réseaux et traitement des eaux usées) est un gage de simplification et de rationalisation de l'organisation territoriale des services sur le territoire. Sur le plan territorial, la SPL semble également un outil intéressant au regard des nombreuses possibilités de coopération qu'elle offre aux collectivités et à leurs groupements.

74. Géraldine Pflieger, Serge Paquier, « L'eau et les services industriels de Genève : aux origines du modèle suisse des services urbains », *Entreprises et Histoire*, n°50, 2008.

75. Pierre Bauby et Mihaela Similie, *Quelles tendances et quels enjeux pour les services publics locaux dans les États de l'Union européenne ?*, Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), 2012, p. 8.

76. Bernard Barraqué, « Les services publics d'eau en France et en Europe », *Données Urbaines 4*, éditions Anthropos, 2003.

77. ONEMA, *op. cit.*

78. Géraldine Pflieger, *L'eau des villes - Aux sources des empires municipaux*, Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2009, p. 74

79. Jean-Michel Cador, *Le patrimoine en canalisations d'AEP en France. Bilan des huit enquêtes départementales et estimation nationale*, Université de Caen Basse Normandie, 2002.

80. Service Public Industriel et Commercial.

S'agissant de l'optimisation de la gestion des infrastructures, si l'intégration des compétences au sein d'une même entité est un moyen permettant d'avoir une vision globale d'un service, de l'état des immobilisations et permet par conséquent de planifier et de lisser les investissements dans le temps, elle relève avant tout d'une volonté politique forte. Alors qu'on constate une baisse constante des travaux et du taux de renouvellement des canalisations depuis 2009, le risque est grand de tomber dans une politique de court terme consistant à abaisser artificiellement le prix des services au détriment des investissements nécessaires à long terme. Et ce, d'autant plus qu'une politique d'investissements massifs de renouvellement des réseaux n'augmenterait le prix de l'eau que de façon assez modeste tout en générant plusieurs milliers d'emplois dans le secteur des travaux publics<sup>81</sup>.

## 11 | Éducation : régionaliser la fonction publique enseignante

Il est des domaines pour lesquels la réforme sur les territoires passe par la réforme de l'État. Il en est ainsi de l'Éducation nationale qui, faut-il le rappeler, représente le premier budget de l'État et 51% de l'emploi public recruté par l'État... Malgré une enveloppe de 65 milliards d'euros prévue au projet de loi de finances 2015, l'État ne parvient ni à résoudre la crise de l'école, ni à répondre au malaise d'enseignants mal payés et trop souvent déconsidérés, ni à améliorer les résultats des élèves, ni à réduire le nombre de décrocheurs scolaires (environ 140 000 par an, soit 10% des élèves), etc. Il est temps de faire bouger les lignes...

Par où commencer ? L'examen des systèmes éducatifs européens montre que, dans la grande majorité des cas, les enseignants sont recrutés par le biais d'un système de recrutement ouvert où « la publication des postes à pourvoir, l'appel aux candidatures et la sélection des candidats sont décentralisés »<sup>82</sup>. Afin de faire correspondre les enseignants en recherche d'emploi avec les postes disponibles, le recrutement est souvent du ressort de l'établissement scolaire en concertation ou non avec les autorités locales<sup>83</sup>. Seule une minorité de pays, dont la France, organisent des concours au niveau central afin de sélectionner des candidats à la profession d'enseignant. Largement corrélés, le processus de recrutement et le niveau d'administration responsable de l'emploi des enseignants sont par ailleurs des déterminants majeurs du statut professionnel des enseignants. Ainsi, les enseignants fonctionnaires de carrière sont généralement employés par les autorités centrales ou régionales (**Espagne, Allemagne, Belgique**) tandis que les enseignants ont généralement le statut de contractuels<sup>84</sup> lorsque leur employeur est une autorité locale (**Finlande, Belgique, Royaume-Uni**) ou un établissement scolaire (**Pologne, Royaume-Uni, Italie**)<sup>85</sup>.

De plus si, dans de nombreux pays européens, la fixation du régime et le financement du salaire de base des enseignants et des chefs d'établissements relèvent de l'État central, de telles prérogatives incombent aux cantons en **Suisse**, aux Communautés linguistiques en **Belgique**, aux *Länder* en **Allemagne**<sup>86</sup> et aux Communautés autonomes en **Espagne** (conjointement avec le gouvernement central). Par ailleurs, dans la quasi-totalité des pays nordiques et plus particulièrement en **Finlande**, la rémunération des enseignants est décidée sur la base de négociations entre les autorités éducatives locales et les syndicats. Dans ce pays, les salaires des enseignants sont approuvés au niveau national dans le cadre de conventions collectives pour les fonctionnaires municipaux travaillant dans le secteur de l'éducation. Les négociations sont menées régulièrement (tous les un et trois ans) entre les syndicats et les autorités locales en tant qu'employeurs. Avec l'Italie, la France est le seul pays de notre panel où le corps enseignant est directement payé par l'État (central ou déconcentré). Dans les pays fédéraux, les enseignants sont rémunérés par l'échelon régional tandis qu'au **Royaume-Uni**, en **Finlande** et en **Pologne**, ce sont les établissements scolaires eux-mêmes

81. Philippe Maillard, « Renouveler le réseau d'eau est une urgence et créerait des milliers d'emplois », *Les Echos*, 20 novembre 2014.

82. Commission européenne, « Chiffres clés des enseignants et des chefs d'établissements en Europe », *Eurydice*, 2013, p. 46.

83. *Ibid.*

84. A noter que le statut de contractuel n'est pas nécessairement contraire à celui de fonctionnaire au sens où l'employeur est une autorité publique. Le statut de fonctionnaire de carrière se caractérise quant à lui par la nomination à vie des enseignants.

85. Commission européenne, « Chiffres clés des enseignants et des chefs d'établissements en Europe », *op. cit.*

86. Pour une analyse comparative des coûts des systèmes éducatifs français et allemand, voir Institut Thomas More, *Éducation : analyse comparative de la dépense publique en France et en Allemagne*, Note de Benchmarking 8, février 2012.

qui rémunèrent leurs enseignants. Plusieurs études montrent, par ailleurs, que dans l'ensemble des pays précités, les salaires bruts minimums (et dans une certaine mesure maximums) des enseignants de tous les niveaux d'enseignement sont supérieurs à ceux constatés en France<sup>87</sup>.

A la lumière de ces informations, la France pourrait s'engager sur la voie d'une réforme structurelle de l'éducation nationale par la régionalisation, qui se fixerait le double objectif d'un fonctionnement plus souple et plus efficace et d'une réduction des coûts<sup>88</sup>. Pour ce faire, on pourrait confier le recrutement et la gestion des enseignants du second degré public (soit 380 600 personnes) aux régions tout en leur donnant compétence sur les collèges (ce qui est prévu dans le projet de loi NOTRe). Ensuite, il faudrait revoir en profondeur la gestion des personnels enseignants. Si le manque de considération ressenti par nombre d'enseignants ne tient pas uniquement à l'aspect financier, il y participe nécessairement. Dans la mesure où il n'est pas possible pour l'État de rémunérer davantage plus de 700 000 professeurs du public tout en préservant le principe de l'emploi à vie, proposer aux enseignants volontaires de passer du statut de fonctionnaire à celui de contractuel, et ce, contre une rémunération plus attractive, pourrait être envisagé. La décentralisation de la gestion des personnels enseignants permettrait par ailleurs une gestion des carrières plus adaptée aux souhaits, notamment géographiques, des professeurs. Enfin, il faudrait permettre aux établissements, et d'abord ceux en zone d'éducation prioritaire, de recruter les enseignants en fonction des difficultés du terrain, du projet pédagogique et du choix de ces derniers qui adhèreraient dès lors pleinement au projet de l'établissement, créant ainsi une véritable dynamique d'équipe, comme on le voit dans tous les pays qui ont fait le choix de l'autonomie des établissements scolaires<sup>89</sup>.

## 12 | Culture : achever la décentralisation et réduire les financements croisés

Avec le développement économique, la politique culturelle est sans doute l'un des domaines de compétences les plus transversaux dans lequel tous les niveaux de collectivités interviennent. Si dans ce domaine l'impulsion est venue de l'État, la décentralisation culturelle a aujourd'hui pris le relais et se caractérise par des formes de coopération – autrement dit des financements croisés – entre l'État et les collectivités et entre les collectivités elles-mêmes.

Il ressort de l'étude des politiques culturelles en Europe que les villes jouent un rôle prépondérant dans la définition, la gestion et le financement des politiques culturelles de même que le niveau régional s'est massivement imposé comme un « un niveau de référence structurant dans la gestion des affaires culturelles territoriales, entre le local, le national et l'espace européen »<sup>90</sup>. Si les échelons intermédiaires interviennent relativement peu dans le domaine de la culture, les niveaux de dépenses des entités régionales et des communes des pays étudiés illustrent largement ce mouvement général de décentralisation-régionalisation des politiques culturelles observé à l'échelle européenne. En **Pologne** par exemple, la réforme de la décentralisation menée à la fin des années 1990 a conduit les collectivités locales à accroître leur part de financement pour la culture par rapport à l'État central. En 2011, le budget culturel de l'État représente 17,6% des crédits publics alloués, celui des régions (*Voivodship*) et des provinces (*Powiaty*) 46,6% et celui des communes 35,8%. En 2009, en **Allemagne**, les *Länder* abondaient le budget des dépenses publiques culturelles à hauteur de 42,2%, soit presque autant que les communes – quant à l'État fédéral, sa participation n'était que de 13,4%. De manière analogue en **Suisse**, les municipalités portaient près de 50% des dépenses culturelles, les régions 40%, tandis que l'État fédéral n'en supportait que 10%<sup>91</sup>. Si l'on dépasse une approche strictement budgétaire des politiques culturelles, la dynamique de décentralisation en Europe s'opère également par le développement de relations internationales, d'échanges culturels et

87. Commission européenne, "Teachers' and school heads' salaries and allowances in Europe, 2013/14", *Eurydice Facts and Figures*, 2014, p. 12 et OCDE, *Education at a glance 2014*, 2014, pp. 467-468.

88. Voir Institut Thomas More, Comité Sully pour la réforme de l'État, *Baisse de la dépense et réforme de l'État : pour une régionalisation de l'Éducation nationale*, lesEchos.fr, 1er décembre 2014.

89. Institut Thomas More, *La révolution de l'autonomie : 30 propositions pour réinventer l'école*, rapport, décembre 2013.

90. Jean-Pierre Saez, *La longue marche de la décentralisation des politiques culturelles en Europe*, 2006.

91. Council of Europe/ERICarts, *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*, 14th edition, 2013.

artistiques entre collectivités comme c'est le cas, par exemple, des jumelages pour les villes ou encore dans le cadre de vastes projets de coopération entre régions. Que ce soit dans le cadre des accords de coopération entre les « quatre moteurs » que sont les régions de Catalogne (Espagne), Rhône-Alpes (France), Lombardie (Italie) et du Bade-Wurtemberg (Allemagne) ou de l'Euro-région formée par la région Catalogne et les conseils régionaux du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées, des programmes spécifiques de coopération culturelle sont à l'œuvre.

A terme, on pourrait imaginer une dénationalisation de la politique culturelle française en faisant de la région le chef de file de cette compétence – entendu au sens de coordonnateur de l'action commune de plusieurs entités – puisqu'elle est à la fois en dialogue avec l'État, les régions européennes et les villes présentes sur le terrain. Pour y parvenir, il est nécessaire que l'intervention de chacun dans chaque secteur culturel soit clarifiée, que l'État se désengage (gestion des musées, soutien à la création, etc.), qu'il soit interdit au département d'intervenir dans ce champ et que le processus de décentralisation culturelle soit approfondi. S'il est utile que l'État reste présent aux côtés des collectivités en matière d'investissement (restauration du patrimoine et développement des infrastructures de lecture publique tels que les biblio/médiathèques, par exemple), l'intervention financière de l'État pour le fonctionnement de certaines structures culturelles (tels que les fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) par exemple) doit être orientée à la baisse<sup>92</sup>.

Ainsi, les moyens d'intervention (crédits et personnels) et la responsabilité de la culture « en région » (exercée actuellement par les services déconcentrés de l'État que sont les directions régionales des affaires culturelles (DRAC)) pourraient être transférés directement aux régions. Le ministère de la Culture adopterait dès lors une position plus stratégique qu'opérationnelle. En étant largement dans une posture de guichet sans avoir la responsabilité directe des manifestations et structures qu'ils soutiennent, les départements et les régions ne parviennent pas aujourd'hui à imposer leur leadership en matière culturelle.

Hélas, les dispositions du projet de loi NOTRe n'entendent pas remédier à la problématique des financements croisés puisque la culture, au même titre que le sport et le tourisme, est érigée en compétence partagée<sup>93</sup>. Si le législateur ne veut pas procéder à une répartition claire des compétences entre un ou deux niveaux de collectivités territoriales, il devra alors *a minima* rendre obligatoire la mise en place des dispositifs tels que prévus à l'article 29, à savoir des guichets uniques pour les aides et subventions dans les domaines de compétences partagés. Il n'est pas inutile en effet de rappeler que l'éclatement de la dépense entre les acteurs et les nombreux flux financiers croisés génèrent de multiples surcoûts de gestion, de coordination et d'instruction. A titre d'exemple, le coût d'instruction d'un dossier de subvention à une association culturelle a été estimé environ à 1 000 euros, coût qu'il est nécessaire d'imputer à chacune des institutions auprès desquelles une demande d'aide est adressée<sup>94</sup>.

---

92. Du reste, pour ce qui est du fonctionnement, l'aide financière de l'État reste généralement concentrée sur les structures et les manifestations les plus importantes qui se tiennent pour la plupart à Paris. C'est d'ailleurs ce qui ressort du rapport Malvy-Lambert d'avril 2014 où les représentants des collectivités pointent du doigt le décalage entre la présence de l'État autour de la table et sa très faible contribution financière aux projets.

93. Article 28 du projet de loi NOTRe.

94. Martin Malvy et Alain Lambert, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, rapport, avril 2014, p. 17.

# | BIBLIOGRAPHIE

---

Christophe André et Clara Garcia

*Local public finances and municipal reform in Finland*, OECD Economics Department Working Papers, No.1121, OECD Publishing, 2014, disponible sur <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2qt0zi024-en>

Comité pour la réforme des collectivités locales (rapport Balladur)

*Il est temps de décider*, La Documentation française-Fayard, 2009, disponible sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000097/>

Bernard Barraqué

Avec Laure Isnard, *La gestion durable des services d'eau et d'assainissement, ce qui se dit en Allemagne*, CIRED/CNRS, 2010, disponible sur <http://f-origin.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/146/files/2010/02/résumé-approche-allemande1.pdf>

« Les services publics d'eau en France et en Europe », *Données Urbaines 4*, éditions Anthropos, 2003, disponible sur <http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/france/Barraque2.html>

Nuria Bosch et Albert Solé

"A preliminary evaluation of the local administration reform in Spain", *IEB's report on fiscal Federalism*, 2012, disponible sur [http://www.ieb.ub.edu/files/09ACTUALIDAD\\_BOSCH\\_en\\_v5.pdf](http://www.ieb.ub.edu/files/09ACTUALIDAD_BOSCH_en_v5.pdf)

Pierre Bauby et Mihaela Similie

*Quelles tendances et quels enjeux pour les services publics locaux dans les États de l'Union européenne ?*, Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), 2012, disponible sur <http://www.europaong.org/wp-content/uploads/2013/10/BAUBY.pdf>

Bundesministerium der Finanzen [Ministère des Finances allemand]

*Finanzbericht 2014*, août 2013, disponible sur

[http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Wirtschafts\\_und\\_Finanzdaten/Finanzbericht-2014-anl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Finanzbericht-2014-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

Jean-Michel Cador

*Le patrimoine en canalisations d'AEP en France. Bilan des huit enquêtes départementales et estimation nationale*, Université de Caen Basse Normandie, Caen 2002

Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)

*Bilan d'activité 2013*, septembre 2014, disponible sur [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Bilan\\_CCEN\\_2013\\_VD%281%29.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Bilan_CCEN_2013_VD%281%29.pdf)

Commission européenne

« Chiffres clés des enseignants et des chefs d'établissements en Europe », *Eurydice*, 2013, disponible sur [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key\\_data\\_series/151FR.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/151FR.pdf)

"Teachers' and school heads' salaries and allowances in Europe, 2013/14", *Eurydice Facts and Figures*, 2014, disponible sur [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts\\_and\\_figures/salaries.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts_and_figures/salaries.pdf)

"Financing schools in Europe, Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding", *Eurydice report*, juin 2014, disponible sur [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/170EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/170EN.pdf)

Concepcion Campus et Santiago Lago Penas

"A necessary (but flawed) reform of local government", *IEB's report on fiscal Federalism and public finance*, 2013, disponible sur [http://www.ieb.ub.edu/files/INF%20IEB%20FFFP\\_2013.pdf](http://www.ieb.ub.edu/files/INF%20IEB%20FFFP_2013.pdf)

Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)

*Gouvernements locaux et régionaux en Europe. Structures et compétences*, 2012

Avec Dexia Crédit Local, *Finances publiques territoriales dans l'Union européenne*, juillet 2012

Corte dei Conti

*Audizione sul D.D.L. Città Metropolitane, Province, Unioni e Fusioni di Comuni, A.S. 1212*, 16 janvier 2014, disponible sur [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/chi\\_siamo/audizioni/audizione\\_16\\_01\\_2014.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/chi_siamo/audizioni/audizione_16_01_2014.pdf)

Cour des Comptes

*Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises*, tomes 1 à 4, février 2013

*Les finances publiques locales*, octobre 2014

Culturalpolicies.net

*Compendium, Cultural policies and trends in Europe*, <http://www.culturalpolicies.net/web/countries-profiles-download.php>

Euxode Denis

*La Big Society de David Cameron et ses enseignements pour la France*, Institut de l'entreprise, 2014

Gérard-François Dumont

« La fusion des régions va coûter plus cher ! », *LePoint.fr*, 4 juin 2014

Duranton Consultants

*Gestion locale. Optimiser les services et les moyens*, rapport pour le compte de Villes de France, 2014

Jacques Fialaire

« L'encadrement constitutionnel des pouvoirs normatifs des régions italiennes et espagnoles », *Cahiers administratifs et politistes du Ponant*, 2005, pp. 79-93, disponible sur <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00555089/document>

Michel Fromont

« La réforme du fédéralisme allemand de 2006 », *Revue française de droit constitutionnel*, 2007/2, n° 70

Michel Klopfer

« Enjeux institutionnels et financiers de la réduction du nombre de collectivités territoriales », *La lettre du financier territorial*, avril 2014

Fondation iFRAP

*Gestion des collectivités territoriales : le modèle italien*, septembre 2014

Institut de la gouvernance territoriale de la décentralisation

*Agir et faire sens pour une gouvernance publique ambitieuse*, 2014

Institut Thomas More

*Éducation : analyse comparative de la dépense publique en France et en Allemagne*, Note de Benchmarking n°8, février 2012

*Refonder le modèle social français : pourquoi ? Comment ?*, rapport, juillet 2013

*La révolution de l'autonomie : 30 propositions pour réinventer l'école*, rapport, décembre 2013

Comité Sully pour la réforme de l'État, *Pas de réforme efficace des collectivités territoriales sans une réforme préalable de l'État*, Figarovox.fr, 18 juin 2014

Michel Vaté, *Réforme territoriale : de l'art d'enterrer une réforme urgente*, LesEchos.fr, 17 juillet 2014

*Les cinq péchés de la réforme territoriale : le rendez-vous manqué de François Hollande*, Note d'actualité n°23, juillet 2014

Comité Sully pour la réforme de l'État, *Baisse de la dépense et réforme de l'État : pour une régionalisation de l'Éducation nationale*, lesEchos.fr, 1<sup>er</sup> décembre 2014

KPMG

*Note pour l'ADF relative aux enjeux financiers d'une éventuelle fusion département-régions*, mai 2009 disponible sur

<http://extranet-departement.org/webdav/site/adf/shared/internet/ACCUEIL/REFORME%20TERRITORIALE/note-adf-kpmg-fusion-departements-regions.pdf>

Nathalie Laval Mader

« La société publique locale, un outil de décentralisation coopérative », *Revue Française de Droit Administratif*, n°6, Nov-Déc. 2012

Yann le Meur

« La suppression des départements ne garantit pas des économies », *La Gazette des communes*, 20 mai 2014

L'Observatoire

*État, collectivités territoriales, Europe : les défis à venir pour les politiques culturelles*, n°39, hiver 2011-2012, disponible sur

[http://www.observatoire-culture.net/fichiers/files/texte\\_complet\\_telecharger.pdf](http://www.observatoire-culture.net/fichiers/files/texte_complet_telecharger.pdf)

Localtis

*La revue des missions de l'État se poursuit dans dix territoires*, 12 novembre 2014, disponible sur

<http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250268004964>

Philippe Maillard

« Renouveler le réseau d'eau est une urgence et créerait des milliers d'emplois », *Les Echos*, 20 novembre 2014

Martin Malvy et Alain Lambert

*Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, rapport, avril 2014

Jean-Charles Manrique

*Quelle France des territoires ?*, juin 2014, rapport broché

*La division territoriale. Essai sur une réforme impensée*, Territorial Editions, août 2014

Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

*L'éducation nationale en chiffres 2014*, disponible sur

[http://cache.media.education.gouv.fr/file/2014/30/5/DEPP\\_grands\\_chiffres\\_2014\\_355305.pdf](http://cache.media.education.gouv.fr/file/2014/30/5/DEPP_grands_chiffres_2014_355305.pdf)

Ministère des Finances et des Comptes publics et Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, Direction des Affaires Juridiques (DAJ)

« Etude : Les expérimentations législatives et réglementaires prévues par les articles 37-1 et 72-4 de la Constitution », *Courrier juridique des finances et de l'industrie*, n°67, 2012

Ministère des Finances et des Comptes publics

*Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, Jaune budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2015*,

disponible sur <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2015/projet-loi-finances-2015-jaunes-budgetaires#.VIAqX8b7oQd>

Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales (DGCL)

*Les collectivités locales en chiffres 2014*

*La carte intercommunale au 1<sup>er</sup> janvier 2014*, Bulletin d'information statistique n°98, janvier 2014

*Une diminution accélérée du nombre de syndicats en 2013*, Bulletin d'information statistique n°100

OCDE

*Measuring Fiscal Decentralisation. Concepts and policies*, 2013 disponible sur [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/measuring-fiscal-decentralisation\\_9789264174849-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/measuring-fiscal-decentralisation_9789264174849-en)

*Government at a glance 2013*, OCDE Publishing, 2013 disponible sur [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013\\_gov\\_glance-2013-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en)

*Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, 2013, disponible sur <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-government-key-data-2013.pdf>

*Panorama des régions de l'OCDE 2013*, disponible sur [http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/panorama-des-regions-de-l-ocde-2013\\_reg\\_glance-2013-fr;jsessionid=xk896b1or6va.x-oecd-live-01](http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/panorama-des-regions-de-l-ocde-2013_reg_glance-2013-fr;jsessionid=xk896b1or6va.x-oecd-live-01)

*Education at a glance 2014*, 2014, disponible sur <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>

*Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, 2014, disponible sur [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/spain-from-administrative-reform-to-continuous-improvement\\_9789264210592-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/spain-from-administrative-reform-to-continuous-improvement_9789264210592-en#page1)

ONEMA (Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement)

*Panorama des services et de leur performance en 2011*, octobre 2014 disponible sur

[http://www.services.eaufrance.fr/synthese/rapports#Rapport\\_2011\\_France\\_entiere](http://www.services.eaufrance.fr/synthese/rapports#Rapport_2011_France_entiere)

Lasse Oulasvirta et Maciej Turala

« L'autonomie financière et la cohérence de la politique du gouvernement central à l'égard des gouvernements locaux », *Revue internationale des Sciences administratives*, 2009/2, Vol. 75

Géraldine Pflieger

Avec Serge Paquier, « L'eau et les services industriels de Genève : aux origines du modèle suisse des services urbains », *Entreprises et Histoire*, n°50, 2008 disponible sur [http://www.cairn.info/resume.php?ID\\_ARTICLE=EH\\_050\\_0036](http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=EH_050_0036)

*L'eau des villes. Aux sources des empires municipaux*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2009

Annamaria Poggi

« Les compétences administratives et réglementaires des régions italiennes », *Revue française d'administration publique*, 2007/1-2, n° 121-122 disponible sur <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2007-1-p-99.htm>

*Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, déposé au Sénat le 18 juin 2014 et disponible sur <http://www.senat.fr/leg/pjl13-636.html>

Jean-Pierre Saez

*La longue marche de la décentralisation des politiques culturelles en Europe*, avril 2006, disponible sur <http://www.irma.asso.fr/IMG/pdf/decentralisation.pdf>

Pierre Stussi

« Le pouvoir réglementaire des régions », *Pouvoirs Locaux*, octobre 2014

Paul Teboul

*La cohérence de la fiscalité locale des entreprises au sein de la fiscalité globale des entreprises*, Conseil des prélèvements obligatoires, février 2014, disponible sur <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Fiscalite-locale-et-entreprises>

Marie-Joelle Thenoz

« Fusion des régions : des économies accessoires face à l'ampleur des enjeux », *La Gazette des communes*, 9 mai 2014

Helmut Wollman et Gérard Marcou

*The provision of public services in Europe. Between State, local government and market*, Edward Elgar Publishing, 2010

