



Résumé

ATR, SRU, MAPTAM, NOTRe... Derrière cette litanie d'acronymes, trente années de réformes territoriales au service d'une ambition : la décentralisation. L'objectif ? Des collectivités territoriales plus autonomes, dotées de moyens financiers plus importants et aux compétences clairement identifiées.

Alors que ce début d'année 2016 est marqué par l'entrée en vigueur de la nouvelle carte régionale, l'heure est au bilan. Après de nombreuses réformes, dont les lois de 2015 constituent les derniers jalons, un constat d'échec prédomine. Échec du découpage tout d'abord, qui voit la superposition d'une quantité d'échelons aussi peu viables que lisibles. Échec financier ensuite, puisque la situation des finances locales s'est considérablement détériorée, entraînant avec elle un net repli de l'investissement public. Échec politique enfin, puisque les collectivités ne sont presque jamais associées à l'élaboration de la norme, qui régit pourtant l'ensemble de leurs actions.

L'Institut Montaigne a exploré cinq pans de l'action publique qui souffrent plus particulièrement de cet éclatement : les aides sociales, l'investissement, le développement économique territorial, l'emploi et la formation professionnelle et l'apprentissage. Par la mise en lumière des imbrications et des incohérences dont ces politiques font l'objet, le présent travail propose de nouvelles pistes de réformes.

Le rapport poursuit trois objectifs principaux :

- **la rationalisation de la mise en œuvre des principales politiques publiques à l'échelle locale, la meilleure organisation des différents acteurs entre eux et l'efficacité des dispositifs.** La simplification de la répartition des compétences sera permise par la constitution d'opérateurs uniques, le transfert de compétences au profit d'une seule entité et la décentralisation complète de certaines politiques. La mise en place de structures nouvelles ne doit plus se faire sans réduction et rationalisation préalable de l'existant.
- **la poursuite d'une meilleure répartition du pouvoir normatif, associant davantage les collectivités.** Ce rééquilibrage entre pouvoir central et pouvoir local se fera par la systématisation de l'évaluation *ex post* des réformes, l'élévation du pouvoir réglementaire des collectivités au même niveau que celui de l'État et le renforcement des possibilités d'expérimentation.
- **l'identification des principaux leviers de redressement des finances publiques locales.** La maîtrise des finances publiques nécessite un renforcement de la règle d'or pour les collectivités, la maîtrise des dépenses de fonctionnement – avec une attention toute particulière portée aux frais de personnels – et le maintien d'un investissement public local concerté et cohérent.

Cette approche a vocation à dépasser les limites de l'analyse partant de considérations institutionnelles, le plus souvent centrées uniquement sur la revue juridique de la répartition des compétences entre administrations. En poursuivant cette démarche empirique, au plus près de la réalité des territoires, le groupe de travail réuni par l'Institut Montaigne propose des recommandations concrètes pour simplifier, enfin, le millefeuille territorial.

Les propositions de l'Institut Montaigne

Norme

- Systématiser l'évaluation *ex post* des réformes présentées au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).
- Réviser l'article 21 de la Constitution afin de confier un pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences exclusives.
- Renforcer les possibilités d'expérimentation des collectivités territoriales en modifiant la Constitution (article 72 alinéa 4) et les lois organiques associées *via* :
 - la reconnaissance d'un droit d'initiative des collectivités en matière d'expérimentation, par la création d'une procédure formelle de demande d'expérimentation publiée au *JO* ;
 - la suppression de l'obligation de généralisation nationale ;
 - la suppression de la limitation relative à la durée des expérimentations.

Finances publiques locales

- Renforcer la règle d'or actuelle par l'introduction d'un ratio de désendettement (dette / épargne brute) pour les collectivités et groupements de plus de 5 000 habitants. Et, imposer aux collectivités territoriales les plus endettées un programme pluriannuel de retour sur six ans à l'objectif cible de désendettement.
- Organiser la maîtrise des frais de fonctionnement, notamment des frais de personnels des collectivités territoriales.

Aide sociale

- Définir et rendre public un ONDAS (objectif national des dépenses d'aide sociale) couvrant les dépenses d'aide sociale de l'ensemble des administrations publiques et faisant l'objet d'un débat annuel au Parlement.
- Décliner l'ONDAS au niveau départemental *via* un ODDAS couvrant l'ensemble des administrations départementales (État, département, Sécurité sociale, communes et intercommunalités).

Investissement public local

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

Développement économique

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

Emploi et formation professionnelle

- Confier la responsabilité des politiques de l'emploi à une agence « à la suédoise » autour de Pôle emploi mais fortement décentralisée.
- Constituer autour de Pôle emploi un opérateur public unique par la réduction du nombre d'opérateurs existants : intégration des maisons de l'emploi dans Pôle emploi, insertion des missions locales dans un dispositif beaucoup plus intégré.

Enseignement professionnel et apprentissage

- Procéder à une décentralisation complète de la formation professionnelle initiale au profit des régions.
- Transférer aux régions la totale responsabilité des établissements d'enseignement professionnel, leur financement, la gestion des personnels, le choix des filières, etc.