

N° 447

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 2000

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission commune d'information (1) chargée de dresser le **bilan de la décentralisation** et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales,*

Tome II : Annexes et comptes-rendus des auditions

Par M. Michel MERCIER,
Sénateur.

(1) Cette mission est composée de : MM. Jean-Paul Delevoye, *président* ; Jacques Bellanger, Joël Bourdin, Paul Girod, *vice-présidents* ; Robert Bret, Louis de Broissia, Jean-François Picheral, Lylian Payet, *secrétaires* ; Michel Mercier, *rapporteur* ; Claude Domeizel, Patrice Gélard, Hubert Haenel, Claude Haut, Daniel Hoeffel, Jean Huchon, Jean-François Humbert, Philippe Marini, Gérard Miquel, Bernard Murat, Philippe Nachbar, Jacques Oudin, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Raincourt, Philippe Richert, Bernard Seillier, Guy Vissac.

Collectivités locales.

TOME II

SOMMAIRE DES AUDITIONS

	<u>Pages</u>
• Audition de M. Jean-Pierre SUEUR, président de l'Association des maires de grandes villes de France (10 février 1999).....	6
• Audition de M. Jean-Pierre RAFFARIN, président de l'Association des régions de France (10 février 1999).....	12
• Audition de M. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, ministre de l'Intérieur (2 mars 1999).....	14
• Audition de M. Emile ZUCCARELLI, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation (16 mars 1999).....	22
• Audition de Mme Martine BURON, vice-présidente de l'Association des petites villes de France (APVF), de M. Claude HAUT, membre du Bureau, et de M. Adrien ZELLER, vice-président (24 mars 1999).....	27
• Audition de M. Frédéric NÉRAUD, secrétaire général de la Fédération nationale des maires ruraux (24 mars 1999).....	31
• Audition de M. Jean-Louis CHAUZY, président de l'assemblée permanente des présidents des conseils économiques et sociaux régionaux, et de M. Pierre TROUSSET, président d'honneur (7 avril 1999).....	33
• Audition de M. Jean PUECH, président de l'Assemblée des départements de France (27 avril 1999).....	38
• Audition de M. Marc CENSI, président de l'Assemblée des districts et communautés de France (27 avril 1999).....	42
• Audition de M. Jean AUROUX, président de la Fédération des maires de villes moyennes, accompagné de MM. Bruno BOURG-BROC, Bernard MURAT et Antoine ROGNARD, membres du conseil d'administration de cette association (27 avril 1999).....	45
• Audition de M. Jean-Bernard AUBY, président de l'Association française de droit des collectivités territoriales, professeur à l'Université de Paris II (6 mai 1999).....	48
• Audition de M. Jean-Pierre DUPORT, préfet de la région d'Ile-de-France et président de l'association du corps préfectoral (6 mai 1999).....	52
• Audition de M. Jean BERGOUGNOUX, président du groupe d'études et de réflexion interrégional (GERI) (11 mai 1999).....	56
• Audition de M. Gérard-François DUMONT, démographe, ancien recteur de l'académie de Nice, professeur à l'université de Paris-Sorbonne (11 mai 1999).....	61
• Audition de M. Roger BRUNET, géographe, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (11 mai 1999).....	63
• Audition de M. Gérard CHRISTOL, président de la conférence des bâtonniers (18 mai 1999).....	65
• Audition de M. Maurice WYNEN, maire de Paziols (Aude) (18 mai 1999).....	67
• Audition de M. Yves CHARPENEL, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice (18 mai 1999).....	70
• Audition de M. Jean-Jacques ISRAEL, membre du Conseil de l'Ordre des avocats au Barreau de Paris, et de M. Michel CEOARA, membre de la commission de droit administratif de l'Ordre des avocats au Barreau de Paris (18 mai 1999).....	73
• Audition de Me Régis de CASTELNAU, président de l'Association française des avocats spécialisés dans le conseil aux collectivités locales (18 mai 1999).....	76
• Audition de Mlle Elke LÖFFLER, administrateur au département de la gestion publique de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) (8 juin 1999).....	79

• Audition de M. Anastassios BOUGAS, chef d'unité adjoint à la direction de la coordination et de l'évaluation (DG XVI) à la Commission européenne (8 juin 1999).....	82
• Audition de M. Hubert BLANC, conseiller d'Etat (10 juin 1999).....	86
• Audition de M. Pierre FAUCHON, rapporteur du groupe de travail de la commission des lois du Sénat sur la responsabilité pénale des élus (10 juin 1999).....	91
• Audition de M. François TUTIAU, président de l'association des juristes territoriaux (10 juin 1999).....	93
• Audition de M. Eric WOERTH, directeur associé d'Arthur Andersen, responsable des collectivités locales, accompagné de M. Philippe PEUCH-LESTRADE, associé (15 juin 1999).....	96
• Audition de M. Pierre CALAME, président de la Fondation Charles-Léopold Meyer (15 juin 1999).....	100
• Audition de Mme Mireille MONTAGNE, directeur de la vie sociale du département de la Savoie (22 juin 1999).....	104
• Audition de M. Xavier DUPONT, directeur de la solidarité au conseil général d'Ille-et-Vilaine (22 juin 1999).....	109
• Audition de M. Jean-Louis SANCHEZ, délégué général de l'ODAS (Observatoire national de l'action sociale décentralisée) (22 juin 1999).....	113
• Audition de M. Jacques FOURNIER, membre honoraire du Conseil d'Etat (29 juin 1999).....	116
• Audition de M. Alain LARANGÉ, inspecteur général de l'administration, et M. Sébastien COMBEAUD, inspecteur de l'administration (1 ^{er} juillet 1999).....	119
• Audition de M. Jean-Marie PONTIER, professeur de droit public à l'Université d'Aix-Marseille III (1 ^{er} juillet 1999).....	125
• Audition de M. Didier LALLEMENT, directeur général des collectivités locales au ministère de l'intérieur (6 juillet 1999).....	129
• Audition de M. Claude BADRONE, sous-directeur au service de la législation fiscale au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (26 octobre 1999).....	135
• Audition de M. Guy GILBERT, professeur à l'université Paris X Nanterre (3 novembre 1999).....	140
• Audition de M. Joël BOURDIN, rapporteur de l'Observatoire des finances locales (3 novembre 1999).....	145
• Audition de M. Daniel HOEFFFEL, vice-président de l'Association des maires de France (AMF) (9 novembre 1999).....	148
• Audition de M. Bruno ODIN, directeur de l'Association des maires de Charente-Maritime et président de l'association des directeurs d'associations des maires, et de M. Michel OCYTKO, directeur de l'Association des maires d'Indre-et-Loire et responsable de la formation des élus (9 novembre 1999).....	152
• Audition de MM. Jean-Paul AMOUDRY, président, et Jacques OUDIN, rapporteur, du groupe de travail commun de la commission des lois et de la commission des finances sur les chambres régionales des comptes (7 décembre 1999).....	155
• Audition de M. Claude DOMEIZEL, sénateur des Alpes de Haute-Provence, président de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) (8 décembre 1999).....	160
• Audition de M. Philippe ADNOT, sénateur de l'Aube, rapporteur du groupe de travail du Comité des finances locales (CFL) (15 décembre 1999).....	163
• Audition de MM. Maurice TRUNKENBOLTZ, président du conseil d'administration de l'IRCANTEC, Jean-Philippe TRESARRIEU, directeur du service administration et pilotage des fonds gérés, Jacques MEUNIER, responsable juridique et fiscal, et Arnaud-José LOKO, responsable de l'actuariat (15 décembre 1999).....	167
• Audition de Mme Bernadette DURAND, chargée du développement, M. Régis PELTIER, responsable de la mission développement de la branche retraite de la Caisse des dépôts et consignations, Mme Michelle VERRECCHIA, responsable de la gestion administrative du Fonds de pension des élus locaux (FONPEL) (15 décembre 1999).....	171

• Audition de M. Rémy SCHWARTZ, maître des requêtes au Conseil d'Etat, auteur d'un rapport sur le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des agents territoriaux (26 janvier 2000).....	174
• Audition de M. Jacques RIGAUD, président de RTL (26 janvier 2000).....	178
• Audition de M. Michel RICARD, directeur-adjoint de l'architecture et du patrimoine au ministère de la culture (8 février 2000).....	182
• Audition de Mme Maryvonne de SAINT PULGENT, Conseiller d'Etat (8 février 2000).....	187
• Audition de M. Alain VAN der MALIÈRE, directeur de la DRAC d'Ile-de-France (8 février 2000).....	190
• Audition de M. René RIZZARDO, directeur de l'Observatoire des politiques culturelles (9 février 2000).....	192
• Audition de M. Didier DURAFFOURG, président du syndicat national des secrétaires généraux et des directeurs généraux des collectivités locales (9 février 2000).....	197
• Audition de M. Michel GARNIER, directeur de la programmation et du développement au ministère de l'éducation nationale (9 février 2000).....	200
• Audition de M. Dominique HOORENS, directeur des études du Crédit local de France (29 février 2000).....	203
• Audition de M. Philippe LAURENT, consultant, président de la société Philippe Laurent Consultants (29 février 2000).....	206
• Audition de M. Jean PICQ, conseiller maître à la Cour des Comptes, auteur d'un rapport sur la réforme de l'Etat (29 février 2000).....	208
• Audition de M. Jean-Pierre FOURCADE, président du comité des finances locales, sénateur des Hauts-de-Seine (8 mars 2000).....	211
• Audition de M. Alain GUENGANT, professeur à l'université de Rennes (8 mars 2000).....	216
• Audition de M. Jacques CREYSSEL, directeur délégué du mouvement des entreprises de France (MEDEF) (8 mars 2000).....	219
• Audition de M. Jean-Pierre BALLIGAND, vice-président de l'Institut de la Décentralisation, député de l'Aisne (8 mars 2000).....	223
• Audition de M. Philippe VALLETOUX, membre du Directoire du Crédit local de France-Dexia (8 mars 2000).....	226
• Audition de M. Christian SAUTTER, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (8 mars 2000).....	229
• Audition de M. Pierre STEINMETZ, directeur général de la gendarmerie nationale (14 mars 2000).....	234
• Audition de M. Patrice BERGOUGNOUX, directeur général de la police nationale (21 mars 2000).....	237
• Audition de M. Loïc LE MASNE, président de la fédération nationale des sociétés d'économie mixte, accompagné de M. Maxime PETER, directeur général (21 mars 2000).....	241
• Audition de M. Gérard MARCOU, universitaire, professeur à l'université de Paris I (28 mars 2000).....	243
• Audition de MM. Alain BAUER et Xavier RAUFER, auteurs de l'ouvrage « Violences et insécurités urbaines » (28 mars 2000).....	247
• Audition de M. Marceau LONG, président de l'Institut de la gestion déléguée, vice-président honoraire du Conseil d'Etat (28 mars 2000).....	250
• Audition de M. Hugues FELTESSE, directeur général de l'Union nationale interfédérale des oeuvres privées sanitaires et sociales (UNIOPSS) (29 mars 2000).....	252
• Audition de M. François MASSEY, directeur régional et départemental de la jeunesse et des sports (région Centre et département du Loiret) (29 mars 2000).....	255

•Audition de M. Jean-Jacques HYEST, sénateur de Seine-et-Marne, coauteur du rapport « Une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique » (4 avril 2000).....	259
•Audition de M. Pierre GAUTHIER, directeur de l'action sociale, délégué interministériel au revenu minimum d'insertion (4 avril 2000).....	262
•Audition de M. Michel DELEBARRE, président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) (5 avril 2000).....	267
•Audition de M. Joël DELPLANQUE, directeur des sports au ministère de la jeunesse et des sports (5 avril 2000).....	270
•Audition de M. Jean-Jacques ANDRIEUX, directeur général de l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (UNASEA) (5 avril 2000).....	273
•Audition de M. Philippe THILLAY, secrétaire national de l'association « Les Francas » (5 avril 2000).....	277

**Audition de M. Jean-Pierre SUEUR,
président de l'Association des maires de grandes villes de France**

(10 février 1999)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission d'information a tout d'abord procédé à l'**audition de M. Jean-Pierre Sueur, président de l'association des maires de grandes villes de France (AMGVF)**.

Le président de l'association des maires de grandes villes de France a déclaré que la décentralisation ne devait pas être considérée comme une négation de l'Etat, mais comme un remède à un Etat ankylosé. Il a estimé qu'il ne serait pas dans la tradition française d'évoluer vers un système fédéral où le bien commun résulterait de l'addition de l'action de différentes collectivités.

M. Jean-Pierre Sueur a rappelé que, outre la suppression de la tutelle préfectorale, les lois de décentralisation s'étaient essentiellement traduites par l'ajout d'un niveau de collectivité, la région, sans qu'un choix soit opéré entre cette dernière et le département.

M. Jean-Pierre Sueur a jugé que la décentralisation se caractérisait désormais par son manque de clarté et de lisibilité pour les citoyens, peu au fait de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités. Il a indiqué que la multiplication des contrats et des financements croisés était, malgré l'efficacité de ces procédures, à l'origine d'un phénomène de « confusion des pouvoirs ». Or, a-t-il déclaré, la décentralisation devrait plutôt consister en une « spécialisation des pouvoirs ». Il a plaidé en faveur d'un « nouvel âge de la décentralisation », marqué par une spécialisation des compétences et des impôts.

Le président de l'AMGVF a constaté que les institutions de la République n'avaient pas assez pris en compte, jusqu'à présent, le fait urbain, pourtant l'une des principales évolutions du XXe siècle. Afin de tirer les conséquences de ce phénomène, il a indiqué que son association avait pris position dès 1994 en faveur du développement de l'agglomération. Il a rappelé que les décisions relatives, notamment, aux schémas directeurs, aux plans de déplacement urbains ou aux programmes locaux d'habitat étaient dorénavant prises à ce niveau.

M. Jean-Pierre Sueur a fait valoir qu'un certain nombre de secteurs relevant de l'environnement, tels que les transports en commun ou la voirie, ne pouvaient plus être traités ailleurs qu'au niveau de l'agglomération.

Il a ajouté que le développement de l'intercommunalité permettrait de renforcer les villes françaises, de taille généralement inférieure à celles des autres pays européens. Il a également appelé à une prise en compte du fait urbain dans le cadre de la réforme des fonds structurels européens, qui risquait d'être réalisée au détriment de l'« Europe des villes ».

Puis, **M. Jean-Pierre Sueur** a considéré que la montée en puissance des agglomérations devait s'accompagner de l'élection au suffrage universel des organes

délibérants de ces structures, de plus en plus amenées à voter les taux de leurs impositions, sans avoir de légitimité. Mais il s'est néanmoins déclaré partisan du maintien des communes et des départements.

Le président de l'AMGVF a fait valoir que, contrairement à la situation rencontrée dans les zones rurales, la circonscription cantonale n'avait plus de signification pour les citoyens résidant en milieu urbain. Aussi, a-t-il suggéré de remplacer l'élection au suffrage universel des conseillers généraux par l'élection au suffrage universel de l'assemblée intercommunale, laquelle désignerait des représentants au conseil général. Il a relevé que cette réforme n'augmenterait pas le nombre de scrutins.

M. Jean-Pierre Sueur a souhaité que, parallèlement à la montée en charge de l'intercommunalité urbaine, la logique des communautés de communes et des pays se développe en milieu rural, afin de favoriser l'émergence d'espaces de développements structurés sur l'ensemble du territoire.

Il s'est félicité de la prise de position du Président de la République en faveur de l'élection au suffrage universel des assemblées d'agglomération et des communautés rurales.

Le président de l'AMGVF a considéré que la mise en œuvre de ses préconisations permettrait d'ouvrir la voie à une nouvelle conception de l'échelon départemental, qui serait le lieu de rencontre des espaces urbains et ruraux.

M. Jean-Pierre Sueur a alors évoqué les enjeux de la mise en place de la taxe professionnelle unique. Il s'est félicité de la volonté du Gouvernement d'inciter à son développement à travers la création des communautés d'agglomération. Toutefois, il a estimé qu'en l'état, le texte gouvernemental fondé sur le volontariat risquait de créer une nouvelle forme d'intercommunalité et non une structure susceptible d'absorber les établissements publics de coopération intercommunale existants.

M. Jean-Pierre Sueur a qualifié d'"échec" l'expérience des communautés de villes et l'a expliqué par le manque d'intérêt de cette solution pour les communes ayant des bases de taxe professionnelle élevées.

Il a estimé que la loi pourrait obliger les agglomérations à adopter le régime de la taxe professionnelle unique avec une période transitoire de dix ans. A l'appui de cette proposition, il a rappelé les réticences, aujourd'hui dissipées, qui s'étaient manifestées lors de la création des communautés urbaines.

Selon le président de l'AMGVF, une disposition obligeant les agglomérations de plus de 100.000 habitants à adopter la taxe professionnelle unique permettrait de transformer celles-ci en véritables espaces de développement économique. Il a constaté une corrélation entre les écarts de taux sur un même territoire et l'incapacité à mettre en œuvre une politique cohérente en matière de développement, de logement ou encore d'atteinte à l'environnement dans les entrées de ville.

M. Jean-Pierre Sueur a souligné que la réforme de la taxe professionnelle allait affaiblir l'efficacité de la taxe professionnelle unique. Il a fait valoir qu'un débat entre le Gouvernement et les associations d'élus sur la fiscalité locale allait se révéler inévitable.

Dans cette perspective, il s'est déclaré hostile à la proposition du Conseil des impôts consistant à « nationaliser » la taxe professionnelle. Il a insisté sur la nécessité de maintenir un impôt liant les collectivités locales aux entreprises. Evoquant une éventuelle spécialisation de la fiscalité locale, il a considéré que l'agglomération lui paraissait être le niveau adéquat de perception de la taxe professionnelle.

M. Jean-Pierre Sueur a par ailleurs appelé à une réforme des modalités d'attribution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, dont la fonction péréquatrice restait très faible.

Le président de l'AMGVF a insisté sur le rôle de l'Etat et la nécessité d'augmenter les moyens financiers pour mener une politique forte et ambitieuse de recomposition urbaine.

Il a également évoqué la nécessaire réforme du mécanisme des contingents d'aide sociale, les communes comportant le plus d'habitants défavorisés payant proportionnellement plus que les communes mieux dotées.

M. Michel Mercier, rapporteur, a déclaré partager l'idée selon laquelle la décentralisation était la dernière chance de l'Etat unitaire. Il a estimé qu'un éventuel échec de la décentralisation obligerait à modifier radicalement l'organisation de l'Etat.

Le rapporteur s'est demandé comment, en cas de suppression du lien électif direct des conseillers généraux, les départements pourraient conserver leur légitimité.

Il s'est interrogé sur la coexistence éventuelle, au sein du conseil général, d'élus désignés par l'agglomération et d'élus issus du suffrage universel direct.

En réponse, **M. Jean-Pierre Sueur** a estimé que la coexistence dans une même assemblée de personnes désignées selon des règles différentes pouvait soulever une difficulté d'ordre constitutionnel. Tout en écartant l'idée de supprimer le département, il a néanmoins considéré que celui-ci devait évoluer. Sans nier l'utilité d'une représentation basée sur le territoire aussi bien que sur la population, il a mis en avant l'obsolescence du découpage cantonal, qui aboutit à la surreprésentation des cantons ruraux dans les conseils généraux.

Le président de l'AMGVF a envisagé une alternative à la suppression de l'élection des conseillers généraux au suffrage universel, consistant à organiser les élections municipales, intercommunales et cantonales le même jour.

M. Michel Mercier a demandé au président de l'AMGVF si, dans son esprit, les agglomérations avaient vocation à rester des établissements publics ou à devenir des collectivités locales dotées d'une clause de compétence générale. Il a cité un récent jugement du tribunal administratif de Lyon selon lequel une agglomération ne pouvait intervenir dans le domaine universitaire car elle était tenue au respect du principe de spécialité des compétences régissant les établissements publics.

M. Jean-Pierre Sueur a déclaré que les structures intercommunales avaient vocation à devenir des collectivités territoriales. Il a ajouté que des entorses au principe de spécialité étaient fréquemment constatées.

M. Louis de Broissia a interrogé M. Jean-Pierre Sueur sur sa conception des relations entre les régions et les structures intercommunales. Il s'est demandé si l'AMGVF était

en mesure de formuler des propositions concrètes en matière de décroisement des compétences, et si elle disposait d'instruments de mesure de l'efficacité de l'exercice d'une compétence par une collectivité.

Evoquant le projet de loi relatif à l'intercommunalité, **M. Jean-Paul Delevoye, président**, s'est interrogé sur l'attitude de l'Etat qui décidait d'encourager l'intercommunalité en considérant que les dépenses de fonctionnement des structures intercommunales urbaines méritaient d'être plus soutenues que celles des groupements de communes rurales, alors que l'intégration des communes devrait conduire à des économies d'échelles, et donc à une diminution des dépenses de fonctionnement.

Revenant sur la question de la surreprésentation des cantons ruraux dans les conseils généraux, il s'est demandé si l'inverse n'était pas constaté dans les conseils régionaux.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a interrogé M. Jean-Pierre Sueur sur les orientations que pourrait prendre une nouvelle spécialisation des compétences entre les différents niveaux territoriaux, notamment en matière d'éducation.

En réponse, **M. Jean-Pierre Sueur** s'est déclaré partisan de régions fortes, dotées des compétences relatives à l'aménagement, aux infrastructures et à la structuration de l'espace économique.

Il a affirmé son attachement à l'articulation entre la région et les communes situées sur son territoire. Il a cité en exemple la conférence des maires mise en place dans la région Rhône-Alpes à l'initiative de M. Raymond Barre, instance de dialogue entre les maires et la région.

Le président de l'AMGVF a exclu le risque de surreprésentation des villes dans les conseils régionaux. Il a indiqué que les élections régionales, jusqu'à présent organisées dans le cadre du département, étaient marquées par une forte logique départementale. Il a cité l'exemple du conseil régional de la région Centre, où ne siégeait aucun des maires des grandes villes de la région.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est interrogé sur le lien entre la taille d'une structure et son efficacité. Il a constaté que les entreprises avaient tendance à quitter les grandes villes pour s'installer dans les territoires périurbains.

Il a observé que la ville était souvent un lieu de concentration des misères plutôt qu'un levier du développement. Il a ajouté que s'il était exact que 80% de la population française était aujourd'hui établie en milieu urbain, une décomposition de cette population entre les habitants des villes-centres et communes péri-urbaines permettrait de relativiser l'ampleur du phénomène urbain.

M. Jean-Pierre Sueur s'est déclaré en accord avec cette analyse, tout en rappelant que la taille des villes françaises était réduite au regard de celles des autres pays européens.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a relevé que cette situation ne constituait pas un obstacle à la croissance de l'économie française.

Il a souligné que l'accroissement de la taille des communes allemandes avait été lié au renforcement de leurs compétences, notamment en matière d'éducation et de lutte contre le

chômage. Il a demandé à M. Jean-Pierre Sueur si, dans son esprit, le renforcement des agglomérations françaises devait être effectué à compétences constantes ou évoluer vers le modèle allemand.

M. Jean-Pierre Sueur a estimé que le renforcement de l'intercommunalité était le seul moyen de préserver la diversité du tissu communal français.

Il a considéré que le renforcement des agglomérations françaises devait surtout s'effectuer dans le cadre d'une politique globale. Il a rappelé que le développement des villes était lié à un processus historique. Il a considéré que, dans le contexte économique contemporain, marqué par la mobilité des activités, les entreprises pouvaient aussi bien délocaliser une partie de leurs activités vers des pays lointains que vers des parties défavorisées du territoire national.

S'agissant des compétences, il a insisté sur la nécessité de revoir leur répartition en matière sociale. Il a regretté que les maires des grandes villes touchées par le chômage, la précarité et la délinquance ne soient pas compétents en ces matières. Il s'est déclaré favorable à l'expérimentation d'un transfert aux agglomérations des compétences du département en matière sociale. Il a fait valoir qu'en matière d'environnement, un grand nombre de compétences devrait être exercé à un niveau plus large. Il a par ailleurs constaté le cumul des aides économiques versées par les différents échelons d'administration.

M. Jean-Pierre Sueur a ensuite affirmé son attachement à la notion de « collectivité chef de file ».

Répondant à **M. Jean Huchon** qui s'interrogeait sur l'opportunité d'accorder aux agglomérations une dotation globale de fonctionnement supérieure à celle des structures intercommunales rurales, **M. Jean-Pierre Sueur** a souligné les charges de centralité pesant sur les agglomérations. Il a indiqué qu'une étude récente avait montré que les villes de plus de 100.000 habitants dépensaient 1.200 francs par an et par habitant au financement de services qui profitaient également à des habitants des autres communes du département.

Le président de l'AMGVF a souligné que les grandes villes se trouvaient confrontées à une double difficulté, à savoir, d'une part, l'obligation de supporter seules des équipements utilisés par les habitants de l'ensemble des communes environnantes et, d'autre part, la gestion de quartiers très difficiles.

M. Michel Mercier, rapporteur, a estimé qu'il fallait se garder de tirer des conclusions générales de certaines situations locales.

A propos des charges de centralité, il a constaté que les départements participaient fréquemment au financement d'investissements que les communes-centres ne pouvaient assumer dans leur totalité.

M. Jean-Pierre Sueur, tout en reconnaissant la diversité des situations, a néanmoins réaffirmé la réalité des charges de centralité, tant en matière d'investissement que de fonctionnement. Il a plaidé pour une mutualisation de ces charges au bon niveau de compétences.

**Audition de M. Jean-Pierre RAFFARIN,
président de l'Association des régions de France**

(10 février 1999)

La mission commune d'information a ensuite procédé à **l'audition de M. Jean-Pierre Raffarin, président de l'Association des régions de France.**

M. Jean-Pierre Raffarin a souligné deux priorités susceptibles d'améliorer la décentralisation.

En premier lieu, il a mis en avant la nécessité d'alléger les structures administratives et de réformer l'État. Il a estimé que les départements ministériels au budget inférieur à un milliard de francs n'avaient pas les moyens de leur politique et pourraient être supprimés, en donnant l'exemple du ministère du tourisme. En second lieu, tout en approuvant l'objectif de clarification des compétences, il a affirmé que le contrat devait être le moteur de la décentralisation, à la condition qu'une collectivité chef de file assume la responsabilité politique du projet. Il a estimé que le cofinancement était nécessaire à un « actionnariat de projet », soulignant ainsi que les financements croisés ne pouvaient être totalement évités.

Répondant à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, qui l'interrogeait sur les évolutions envisageables de l'organisation territoriale, **M. Jean-Pierre Raffarin** a fait valoir que le contrat devrait permettre de résoudre les problèmes liés à la complexité de la répartition des compétences. Il a considéré que le pays et l'agglomération étaient des solutions d'avenir, mais ne devaient pas devenir des armes contre le département. En particulier, il a recommandé la signature d'une charte entre la région et le département.

M. Hubert Haenel a demandé si, la décentralisation allant de pair avec la déconcentration, il était opportun de maintenir une organisation des services de l'Etat à la fois au niveau départemental et régional. Il a également souhaité connaître la position de l'Association des régions de France sur les expériences récentes menées en matière de régionalisation des transports ferroviaires.

M. Jean-Pierre Raffarin s'est déclaré favorable à la déconcentration et a souligné le rôle du préfet, partenaire privilégié des collectivités locales. Il a regretté que tous les services extérieurs de l'État ne soient pas encore subordonnés à l'autorité du préfet, en particulier dans le domaine de l'éducation où l'absence d'autorité hiérarchique du préfet sur le recteur conduit à des dysfonctionnements.

Il s'est déclaré favorable à la régionalisation des transports ferroviaires dans son principe, mais réservé quant à sa mise en œuvre, un contrat ne pouvant être signé qu'avec un partenaire qui, disposant d'une comptabilité analytique, présenterait toutes les garanties de transparence comptable et financière. Il a par ailleurs souhaité que le Parlement soit le garant des contrats conclus entre l'État et les collectivités territoriales.

De façon générale, il a approuvé la pertinence de l'exemple espagnol, les régions n'ayant pas le même degré de décentralisation, en fonction des situations locales.

En réponse à **M. Bernard Murat**, **M. Jean-Pierre Raffarin** a précisé que, pour être efficace, un bon contrat devait être caractérisé par une règle financière, c'est-à-dire l'établissement d'une enveloppe budgétaire pluriannuelle, par la définition de critères d'éligibilité des projets, et par la désignation d'une collectivité chef de file chargée du suivi.

A **M. Jean-Paul Delevoye, président**, qui se demandait si le récent « plan Lycées » du Gouvernement ne s'éloignait pas de ces critères, **M. Jean-Pierre Raffarin** a répondu que l'enveloppe de 4 milliards de francs annoncée excédait très largement l'effort financier réel de l'État, puisque que cette enveloppe désignait l'encours de prêts bonifiés, alors que seuls les intérêts seraient à la charge de l'État. De plus, il a remarqué que deux questions posées par les régions n'avaient pas trouvé de réponse, à savoir si les établissements d'enseignement privés avaient droit à ces prêts bonifiés, et si la durée de remboursement pouvait être portée de douze à quinze ans.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a noté que le ministre de l'éducation nationale préconisait de nouvelles exigences pédagogiques, susceptibles d'aggraver les charges supportées par les collectivités locales.

M. Jean-Pierre Raffarin a regretté que l'Etat utilise le contrat pour imposer des transferts de charges aux collectivités dans des domaines qui relevaient de ses responsabilités propres. Il a souligné que le contrat devait être utilisé pour exercer une compétence et non pour la transférer.

M. Michel Mercier ayant observé que le contrat pouvait avoir pour effet d'orienter l'action d'une autre collectivité, voire d'organiser la tutelle d'une collectivité sur une autre, **M. Jean-Pierre Raffarin** a estimé que la collectivité chef de file devait pouvoir coordonner la mise en œuvre des projets, mais dans le cadre d'une charte signée au préalable entre la région et les départements. Il a mis en avant la nécessité de préciser clairement dans le contrat le montant de l'effort financier par habitant.

Répondant à **M. Bernard Murat** qui l'interrogeait sur la participation de personnes privées à des contrats conclus entre collectivités publiques, **M. Jean-Pierre Raffarin** a estimé que cette solution, bien que juridiquement difficile à mettre en œuvre, était retenue dans certains cas.

En réponse à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, **M. Jean-Pierre Raffarin** a estimé que le développement des nouvelles technologies remettrait en cause la « logique du gigantisme » selon laquelle seules les grandes collectivités seraient efficaces.

**Audition de M. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT,
ministre de l'Intérieur**

(2 mars 1999)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission d'information a procédé à l'**audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur.**

En préambule, **M. Jean-Paul Delevoye, président**, a indiqué que la mission envisageait d'orienter ses réflexions sur le bilan et l'avenir de la décentralisation autour de trois axes principaux : l'efficacité de l'action publique, l'évolution des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'exercice de leurs responsabilités par les acteurs de la décentralisation et, en particulier, les élus locaux.

M. Jean-Pierre Chevènement a constaté que, depuis dix-sept ans, la décentralisation avait modifié l'organisation administrative et politique de notre pays et qu'elle s'était enracinée dans l'organisation des pouvoirs publics. Il a rappelé, à cet égard, que les collectivités locales assuraient à travers leurs budgets les trois quarts des dépenses d'investissements publics civils en France.

Il s'est félicité que la décentralisation ait entraîné la multiplication des foyers d'initiatives et de responsabilités et qu'elle ait amélioré la participation des citoyens à la vie publique.

Il a déclaré que le Gouvernement veillait à ce que les collectivités locales aient les moyens d'assurer leur mission et qu'il souhaitait approfondir le champ de leurs responsabilités.

Pour conforter et faciliter les missions des collectivités locales, le Gouvernement intervient dans les domaines de la démocratie locale, des moyens financiers, de la sécurité juridique et de la déconcentration.

M. Jean-Pierre Chevènement a estimé que la réforme du scrutin régional et celle du cumul des mandats participaient au renforcement de la vie démocratique locale.

Ainsi, la réforme du mode de scrutin régional a pour objet de dégager des majorités stables de gestion dans les régions ; la limitation du cumul des mandats vise à tenir compte du fait que la décentralisation avait permis le développement de collectivités locales puissantes et alourdi les responsabilités qui pèsent sur certains exécutifs locaux.

S'agissant des moyens financiers, **M. Jean-Pierre Chevènement** a indiqué que le Gouvernement souhaitait donner aux collectivités locales des marges de manoeuvre financières suffisantes.

Il s'est félicité que les investissements locaux, notamment ceux des communes, aient progressé de plus de 10 % en 1998 par rapport à 1997 et que l'évolution des prélèvements fiscaux locaux soit, dans le même temps, maîtrisée.

Il a souligné que le contrat de croissance et de solidarité portant sur les dotations de l'Etat permettrait une visibilité accrue de l'évolution des dotations versées aux collectivités locales sur trois ans, en prenant en compte une fraction croissante du taux d'évolution du PIB pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF), tout en augmentant les efforts de péréquation à travers la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR).

Il a estimé néanmoins que les directives européennes et la réglementation nationale relative à la mise aux normes de certains services publics locaux auraient un impact financier lié à la normalisation des équipements.

S'agissant de la sécurité juridique des décisions locales, **M. Jean-Pierre Chevènement** a déclaré que cette question était devenue une préoccupation essentielle des élus locaux en raison de l'accroissement des contraintes imposées par le droit administratif et la multiplication de dispositions pénales.

A cet égard, il a relevé que le droit de la commande publique avait été étendu aux délégations de service public et que la technicité de la matière se doublait d'un « éparpillement juridique » en raison des contraintes liées à la transposition du droit communautaire.

Il a observé que le code pénal avait été complété et précisé par des dispositions répressives en matière d'usage des fonds publics, qu'il incluait la notion nouvelle de délit non intentionnel relatif à la mise en danger d'autrui et qu'il posait le principe de la responsabilité pénale des collectivités locales pour des activités faisant l'objet de conventions de délégation de service public.

Il a relevé que la « pénalisation de l'activité administrative » résultait également de la multiplication des incriminations pénales inscrites dans diverses lois.

Il a souligné par ailleurs que l'évolution des comportements avait accru les risques de contentieux : si le délit d'imprudence a toujours existé, de nombreuses poursuites pénales reposent désormais seulement sur la méconnaissance d'une règle de droit public interprétée comme une obligation de sécurité. Les victimes tendent à privilégier la mise en cause de la responsabilité pénale des décideurs publics plutôt que leur responsabilité administrative.

M. Jean-Pierre Chevènement a considéré que, si le principe de précaution dans la prise de décision publique devait systématiquement prévaloir sur toute autre préoccupation, il en résulterait un risque de sclérose, voire d'immobilisme.

Rappelant que la loi du 13 mai 1996 avait déjà permis de mieux prendre en compte la situation particulière des élus lorsque leur responsabilité était mise en cause, il a souhaité « aller plus loin » en renforçant les équipes techniques et administratives préparant les décisions des élus ainsi que par un meilleur encadrement de la fonction publique territoriale.

Afin de stabiliser le cadre juridique des collectivités locales, il a annoncé la parution, en milieu d'année, de la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales.

Concernant le contrôle de légalité, il a envisagé l'étude d'un renforcement de l'interministérialité pour l'élaboration des instructions aux préfets, la diffusion plus rapide de l'information juridique vers les préfetures grâce à la constitution d'une banque de données juridiques et aux possibilités du réseau intranet ainsi que l'amélioration de l'évaluation grâce à des outils statistiques plus élaborés et plus fiables. Il a souhaité le développement de la mission de conseil des préfets aux collectivités locales, en particulier dans les domaines des marchés publics et de l'urbanisme, tout en refusant d'entrer dans une « logique de certification » des décisions des collectivités locales.

S'agissant de la déconcentration des pouvoirs de l'Etat, il s'est prononcé en faveur du rôle accru des préfets au sein du collège des chefs de services départementaux.

Evoquant, dans un second volet, le thème de l'adaptation et de l'approfondissement de la décentralisation, **M. Jean-Pierre Chevènement** a déclaré que le Gouvernement ne souhaitait remettre en cause aucun des niveaux de collectivités territoriales consacrés en 1982, qui avaient chacun leur légitimité et remplissaient chacun leur rôle.

Ne voyant, à l'heure actuelle, aucune justification à un « bouleversement » des institutions locales, il a exprimé le souhait de faire évoluer la décentralisation sans rompre l'équilibre actuel.

Il a indiqué que le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire visait à préparer et organiser la nouvelle génération des contrats de plan et à favoriser la recherche de nouveaux équilibres pour le développement du territoire à travers la notion de pays et celle d'agglomération.

Par ailleurs, il a indiqué que le projet de loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale constituerait une nouvelle étape de la décentralisation en permettant notamment le développement de la taxe professionnelle unique d'agglomération.

Soulignant que le département était une institution profondément enracinée au niveau local et que la commune était par excellence « l'instance de la démocratie de base », **M. Jean-Pierre Chevènement** a considéré que le développement de l'intercommunalité était la meilleure voie pour apporter le correctif nécessaire au très grand nombre et à la diversité des communes.

Refusant « d'opposer le rural et l'urbain », il a précisé que le projet de loi avait pour objet de faciliter l'instauration progressive de la taxe professionnelle urbaine, d'améliorer les incitations financières, d'assouplir les règles de liaison entre les taux des taxes directes locales et d'instaurer des dispositions particulières pour la région d'Ile-de-France.

Evoquant la clarification des compétences, **M. Jean-Pierre Chevènement** a déclaré partager l'approche pragmatique du précédent gouvernement en vue de corriger et d'ajuster le domaine d'attribution partagée entre l'Etat et les collectivités locales.

Il a rappelé que la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions s'était attachée à mieux organiser la coopération de l'Etat, des départements et des communes dans un domaine qui demeurait par nature une compétence partagée.

Il a précisé que, dans le même esprit, le Parlement aurait à débattre prochainement du projet de loi relatif à la couverture maladie universelle (CMU) et de celui portant sur les interventions économiques des collectivités locales.

Concernant la CMU, **M. Jean-Pierre Chevènement** a rappelé que le projet de loi, élaboré à partir des propositions de M. Jean-Claude Boulard, prévoyait une extension universelle de la couverture de base de la sécurité sociale ainsi qu'une couverture complémentaire à toutes les personnes ayant de faibles revenus. Il a précisé que le dispositif entraînait la suppression de l'assurance personnelle dont la compétence relève actuellement, à titre subsidiaire, des départements et que les discussions engagées avec l'Assemblée des présidents de conseils généraux (APCG) avaient conduit à retenir également le transfert vers l'Etat de la couverture complémentaire.

Concernant les contingents communaux d'aide sociale, il a indiqué qu'une réforme serait engagée afin d'éviter que la recentralisation de l'aide médicale n'entraîne une baisse de la contribution des communes.

S'agissant du soutien de l'initiative économique, **M. Jean-Pierre Chevènement** a indiqué que le contenu du futur projet de loi serait exposé par M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, tout en précisant qu'il s'agissait de sécuriser les décisions des élus locaux en matière de soutien à l'emploi et de clarifier les responsabilités respectives de chacun.

En conclusion, **M. Jean-Pierre Chevènement** a fait part de « sa volonté pragmatique de consolider, autant que faire se peut, le grand œuvre de la décentralisation ».

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné que l'asphyxie financière et judiciaire qui menaçait les collectivités locales justifiait d'autant plus une réflexion sur l'efficacité de l'action publique.

Concernant la fiscalité locale, il a constaté que la décentralisation avait parfois accru les écarts entre les collectivités locales et que l'Etat n'avait pas su assumer son rôle péréquateur. Il s'est interrogé sur la mise en place de nouveaux outils fiscaux pour favoriser la péréquation.

Constatant que les dépenses des collectivités locales tendaient à augmenter plus vite que l'inflation et que l'évolution des dotations de l'Etat, il s'est demandé quelles mesures étaient envisagées pour que l'Etat contribue à la maîtrise des dépenses locales.

S'agissant des transferts de charges, il a constaté que les collectivités locales étaient de plus en plus sollicitées pour participer, dans un cadre contractuel, aux dépenses dans le domaine social, de l'éducation ou de la sécurité et il s'est interrogé sur l'opportunité de nouveaux transferts de compétences qui tiendraient compte des évolutions observées.

M. Jean-Pierre Chevènement a tout d'abord constaté que le contrat de croissance et de solidarité était plus favorable pour les collectivités locales que le pacte de stabilité financière prévu par M. Alain Juppé. Il a fait état du taux satisfaisant de progression de la DGF en 1999 (2,7 %).

Concernant la réforme de la taxe professionnelle, tout en reconnaissant que le fait d'attribuer un impôt propre à chaque catégorie de collectivités locales pouvait être considéré

comme un réel facteur de responsabilisation, **M. Jean-Pierre Chevènement** a estimé que l'autonomie de la gestion décentralisée n'avait pas nécessairement pour corollaire le recours à la fiscalité directe locale. Il a souligné que, chez nos principaux partenaires en Europe, la part relative des ressources transférées par l'Etat, par rapport à celles résultant de la fiscalité propre, était plus importante qu'en France.

Revenant sur la loi de finances pour 1999, il a précisé que l'exonération de la part salariale de la taxe professionnelle, qui représentait en moyenne une diminution du tiers du montant de la contribution, constituerait un élément positif important pour les entreprises et que le manque à gagner pour les collectivités locales était intégralement compensé par un versement indexé sur la DGF.

En réponse à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, qui s'interrogeait sur le niveau d'évolution des bases de taxe professionnelle par rapport à celui de la DGF, **M. Jean-Pierre Chevènement** a remarqué que l'augmentation de la masse salariale sur les huit dernières années avait été moins rapide que celle de la DGF.

Enfin, il a estimé que la réforme de la taxe professionnelle ne remettait nullement en cause le projet du Gouvernement d'harmoniser les taux de taxe professionnelle grâce à l'instauration d'une taxe professionnelle unique (TPU).

M. Jean-Pierre Chevènement a indiqué par ailleurs que le Gouvernement envisageait, après analyse des simulations en cours, de mettre en œuvre la révision des valeurs locatives cadastrales à partir de 2001, progressivement sur quatre ans, conformément au vœu déjà émis par le Comité des finances locales en 1996.

Il a rappelé que l'Etat s'engageait, dans le cadre d'un mécanisme de lissage, à prendre en charge le coût pour le contribuable de l'augmentation de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour la fraction dépassant un niveau fixé en valeur absolue ou par rapport à un taux d'évolution.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné que, dans un dispositif où l'Etat maîtrise, en réalité, près des trois quarts des facteurs d'évolution des dépenses des collectivités locales et où la progression des dotations de l'Etat tend à se ralentir en raison de la baisse de l'inflation, les collectivités locales seraient inéluctablement conduites à recourir de manière accrue à la fiscalité. Il a souligné, par ailleurs, la dérive des coûts liés à la distribution de l'eau et à la collecte des ordures ménagères.

M. Jean-Pierre Chevènement s'est déclaré conscient du poids de la fixation de normes toujours plus contraignantes, en particulier en matière d'incinération des déchets ménagers et d'épuration de l'eau. Rappelant qu'une évaluation du coût de ces normes avait été demandée au Comité des finances locales, il a souhaité que celles-ci puissent être mises en œuvre avec plus de progressivité.

Concernant la prise en charge des dépenses d'investissements sur les bâtiments universitaires, il a considéré qu'il n'était pas anormal de solliciter les régions, les départements ou les communes intéressés par la présence, sur leur territoire, d'une filière de recherche et il a fait remarquer que les dépenses de fonctionnement des universités demeuraient en tout état de cause à la charge de l'Etat.

En réponse à une observation de M. Jean-Paul Delevoye, président, **M. Jean-Pierre Chevènement** a souligné qu'il n'était pas intervenu légalement de transfert de compétences en matière d'enseignement supérieur, tout en se demandant si les collectivités locales auraient intérêt à un tel transfert, dans la mesure où les dépenses universitaires pouvaient s'avérer relativement lourdes selon les besoins de la recherche.

M. Michel Mercier, rapporteur, a souligné que la responsabilisation des élus locaux allait traditionnellement de pair avec le droit de voter l'impôt. Il s'est demandé si l'approfondissement de la décentralisation n'appelait pas une réforme de la fiscalité locale et si la suppression de la composante salariale de la taxe professionnelle était compatible avec la volonté du Gouvernement de faciliter l'unification des taux de cette taxe au niveau des bassins d'emploi ou des bassins de vie. Il s'est inquiété du foisonnement des dispositifs conventionnels de financement entre l'Etat et les collectivités locales et il s'est interrogé sur la reconnaissance qui pourrait être utile d'un droit à l'expérimentation.

En réponse, **M. Jean-Pierre Chevènement** a considéré que l'harmonisation des taux de la taxe professionnelle pouvait être conduite en même temps que la réforme de la taxe professionnelle prévue dans la loi de finances pour 1999 dans la mesure où les deux tiers des bases de cette taxe sont maintenus.

S'agissant de la réforme de la fiscalité locale, il a réaffirmé que, dans des pays tels que la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie, où les collectivités locales jouent un rôle essentiel, la part des ressources locales provenant des dotations de l'Etat était plus importante qu'en France.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a observé que la comparaison devrait porter à la fois sur les compétences exercées et les moyens financiers attribués.

Concernant les dispositifs de cofinancement contractuel, **M. Jean-Pierre Chevènement** a admis que leur multiplication pouvait entraîner une certaine confusion dans le partage des compétences, tout en constatant que les collectivités locales étaient fortement motivées pour participer à ces dispositifs et que le législateur ne pouvait pas interdire le développement des partenariats. Il a souhaité néanmoins une harmonisation des rythmes d'intervention des différentes procédures contractuelles.

S'agissant du droit à l'expérimentation, il a considéré que celui-ci était largement ouvert aux collectivités locales à l'intérieur du champ des lois actuelles, en soulignant qu'il fallait éviter les risques de confusion ou de rupture du principe de l'égalité des citoyens.

M. Daniel Hoeffel a appelé de ses vœux une clarification des compétences en matière universitaire et il a souhaité que l'on tire les conséquences du plan Université 2000 en transférant aux régions la charge des travaux de construction ou de maintenance des bâtiments universitaires, tout en procédant au transfert des ressources nécessaires.

M. Jean-Pierre Chevènement a rappelé que le transfert de compétences relatif aux lycées avait entraîné une explosion des dépenses à la charge des régions et il a jugé qu'il serait prudent, avant toute réforme, d'évaluer avec précision les besoins en matière d'investissement et de maintenance des universités.

M. Lylian Payet a appelé l'attention sur les particularités institutionnelles de La Réunion qui constitue une région « monodépartementale ». Evoquant les inconvénients

respectifs de la création d'une assemblée délibérante unique et de la création d'un second département, il a préconisé l'instauration d'un « conseil mixte » qui serait compétent pour trancher les problèmes importants concernant les deux collectivités locales concernées ainsi qu'un renforcement de la déconcentration.

M. Jean-Pierre Chevènement a considéré que, sur ce dossier délicat et difficile, il serait souhaitable que les deux assemblées élues de La Réunion formulent chacune un voeu allant dans le même sens afin de faciliter l'action du Gouvernement.

En complément d'une observation de **M. Jean-Paul Delevoye, président**, qui soulignait l'utilité de prévoir des contrats de plan « à géométrie variable » pour les départements et territoires d'outre-mer, **M. Jean-Pierre Chevènement** a considéré que la « globalisation des moyens » pouvait être une solution.

M. Paul Girod a souligné que, du fait de la réforme de la taxe professionnelle, les communes qui auront incité des entreprises à s'implanter sur leur territoire seront pénalisées puisque leur taxe professionnelle ne tiendra plus compte de la masse salariale imputable aux nouveaux emplois créés. Il s'est interrogé, à cet égard, sur les objectifs poursuivis à travers la remise en cause de la liaison entre les taux des taxes directes locales.

Par ailleurs, il a souligné que, dès lors que le législateur habilitait juridiquement le « pays » à passer des contrats, il prenait le risque de le transformer en un nouvel échelon de collectivité territoriale.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a estimé que le « pays » devait demeurer une structure informelle et souple sous forme d'une association d'élus qui ne devait pas donner lieu à la création de « structures figées ». Il a souligné l'ambiguïté à cet égard du dispositif prévu par le projet de loi sur l'aménagement du territoire.

M. Jean-Pierre Chevènement a rappelé que le texte du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale indiquait que le pays pouvait être « adossé » à un syndicat mixte de collectivités locales, à un groupement d'intérêt public ou à une communauté de communes. Il a souligné que, dans ces conditions, le « pays » n'avait pas vocation à devenir une nouvelle collectivité locale, ni un échelon administratif supplémentaire.

Concernant la taxe professionnelle, il a rappelé que la compensation versée aux communes en contrepartie de la suppression de la part salariale aurait un effet péréquateur en faveur des communes qui perdent des emplois sur leur territoire.

Il a estimé que les mesures destinées à assouplir les règles de liaison entre les taux des taxes locales introduites dans le projet de loi relatif à l'intercommunalité étaient sans lien avec la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, en souhaitant que l'on fasse confiance au sens de la responsabilité des élus locaux pour ne pas pénaliser excessivement les entreprises.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a estimé qu'il faudrait procéder à un bilan précis de la réforme de la taxe professionnelle afin de savoir si l'argument relatif à la péréquation était bien justifié.

M. Joël Bourdin a souligné la double contrainte qui pesait sur les collectivités locales du fait de l'abaissement du plafond de la taxe professionnelle par rapport à la valeur

ajoutée et du relèvement de la cotisation minimale et il s'est demandé si une réflexion ne devait pas être ouverte pour asseoir la taxe professionnelle sur la valeur ajoutée.

M. Gérard Miquel s'est interrogé sur l'importance des écarts entre le montant de la DGF par habitant pour les nouvelles communautés d'agglomérations et pour les communautés de communes. Il a souhaité que la taxe des ordures ménagères distingue le coût de la cotisation imputable à la collecte de celui relatif au traitement des ordures ménagères.

S'agissant de l'assiette de la taxe professionnelle, **M. Jean-Pierre Chevènement** a souligné qu'il convenait de laisser un « espace vital » entre le plafond et le plancher prévus pour le calcul des cotisations de taxe professionnelle. Il a rappelé que la valeur ajoutée était calculée au niveau de l'entreprise et non pas de ses établissements locaux, ce qui rendait difficile la mise en œuvre de cette assiette pour calculer une taxe locale.

Concernant le financement des structures intercommunales, il a tout d'abord rappelé que, si l'intercommunalité avait progressé en milieu rural, elle avait enregistré en revanche un échec au niveau des communautés de ville. Il a considéré que le montant de la dotation de base par habitant était fixé, sous la responsabilité du comité des finances locales, afin d'assurer une juste péréquation des charges entre les différentes catégories de structures intercommunales.

Il a estimé intéressante l'idée de distinguer deux niveaux relatifs à la collecte et au traitement pour le recouvrement de la taxe sur les ordures ménagères.

**Audition de M. Emile ZUCCARELLI,
ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**

(16 mars 1999)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission a procédé à l'audition de **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.**

Le ministre a tout d'abord souligné la volonté du Gouvernement de poursuivre la décentralisation, au moyen de trois projets de loi complémentaires, relatifs à l'aménagement durable du territoire, à la coopération intercommunale et aux interventions économiques des collectivités territoriales.

Il a rappelé l'installation récente, en février 1999, du Conseil national de l'évaluation des politiques publiques, dont les travaux seront utiles aux collectivités territoriales. Il a noté qu'un nombre croissant de politiques publiques nécessitait la mise en œuvre de moyens à l'échelle intercommunale.

S'agissant de la modernisation des finances locales, il a souligné que le contrat de croissance et de solidarité renforcerait la péréquation entre collectivités et que la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle favoriserait les petites entreprises créatrices d'emplois.

Il a souhaité que l'approfondissement de la décentralisation respecte les libertés locales, l'unité nationale et l'efficacité administrative.

M. Emile Zuccarelli a déclaré que la réforme de l'État -à la fois national et territorial- était nécessaire pour recréer le pacte républicain. Se présentant comme un « jacobin décentralisateur », il a affirmé que la décentralisation n'était pas un partage de souveraineté. Il a rappelé que le pacte républicain était fondé sur l'égalité d'accès aux services publics et il a souligné le rôle de l'État pour mettre en œuvre les nécessaires solidarités, prenant l'exemple du projet de couverture maladie universelle (CMU).

Il a noté que le préfet devait fédérer l'ensemble des compétences de l'État pour une meilleure gestion de proximité et que la déconcentration, outil de modernisation de l'administration, devait permettre de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats au niveau local.

Il a préconisé le développement de la contractualisation des politiques publiques, apte à concilier l'esprit de la décentralisation et la solidarité républicaine, et donné en exemple les « maisons des services publics », dont le cadre juridique est précisé dans le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

M. Emile Zuccarelli a ensuite souligné que l'approfondissement de la décentralisation devait s'exercer de manière pragmatique, sans opposer Paris et province, rural et urbain, secteur privé et fonction publique.

Il a reconnu que l'enchevêtrement des compétences constituait un problème réel auquel ne pouvait être apportée de réponse simple.

A propos du projet de loi relatif aux interventions économiques des collectivités territoriales, il a observé que dans ce domaine, intéressant a priori la région, la notion de « bloc de compétences » s'était révélée irréaliste, puisque tous les niveaux de collectivités participaient au soutien de l'activité économique, sur des bases juridiques au demeurant fragiles.

Observant que la notion d'intervention économique était difficile à cerner, il a annoncé que le projet de loi supprimerait la distinction artificielle entre aides directes et aides indirectes.

Il a indiqué qu'en 1996, les interventions économiques des collectivités territoriales s'étaient élevées à 14 milliards de francs, à comparer au budget total des collectivités locales qui s'élevait à près de 800 milliards de francs, les communes occupant le premier rang avec 5,7 milliards, les régions versant 4,7 milliards et les départements 3,3 milliards de francs.

Bien qu'une simplification du système institutionnel puisse paraître opportune à certains, il a écarté l'idée de remettre en cause le nombre de niveaux de collectivités territoriales.

En matière de répartition des compétences, il a également préconisé le pragmatisme tout en reconnaissant qu'une meilleure lisibilité serait souhaitable.

Il a indiqué que le projet de loi relatif aux interventions économiques protégerait les collectivités territoriales contre les pressions et les inciterait à la mutualisation des risques en limitant le niveau des aides en fonction de leur budget, un pourcentage plus important étant réservé aux groupements, en particulier les communautés d'agglomération.

Il a ajouté que le projet de loi étendait aux départements la possibilité de participer au capital de sociétés de capital-investissement à hauteur de 20 %, rappelant que la région pouvait intervenir à hauteur de 50 %. Il a précisé que les aides seraient, en outre, différenciées selon la taille et l'implantation géographique des entreprises et pourraient ainsi varier de 7,5 à 25 % du montant de l'investissement.

M. Emile Zuccarelli a ensuite évoqué les projets du Gouvernement en matière de fonction publique territoriale. Il a jugé que le dispositif statutaire élaboré en 1984 était désormais achevé, mais qu'il était possible d'améliorer le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des fonctionnaires territoriaux, afin d'établir une réelle parité avec la fonction publique de l'Etat.

Il a relevé que les administrateurs territoriaux bénéficieraient d'une mobilité sur des postes d'administrateurs civils avant fin 1999. Il a indiqué que les propositions contenues dans le rapport de M. Rémy Schwartz seraient soumises au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale le 30 mars 1999, précisant qu'il s'agissait d'améliorer la gestion des emplois supérieurs, d'abaisser de 5.000 à 3.500 habitants le seuil des emplois fonctionnels,

d'assouplir les quotas de promotion interne, de permettre le recrutement d'un secrétaire général adjoint dès 10.000 habitants, et de réformer les concours, en particulier les concours sur titres, pour s'adapter à l'évolution des métiers et aux besoins des collectivités locales.

En matière d'aménagement et de réduction du temps de travail, il a déclaré que le rapport remis par M. Jacques Roché ferait l'objet d'une concertation et d'un débat au sein des Conseils supérieurs des trois fonctions publiques, puis que le Gouvernement présenterait ses conclusions au Parlement.

En conclusion, il a déclaré que les réformes conduites pour approfondir la décentralisation et réformer l'État avaient pour objet de permettre aux décideurs de faire face à leurs responsabilités dans un pays en profond changement.

M. Jean-Paul Delevoye, président, ayant souhaité obtenir des précisions sur les projets du ministre en matière de réforme de l'Etat et de déconcentration, **M. Emile Zuccarelli** a rappelé qu'il avait présenté au conseil des ministres une charte pour la réforme de l'Etat le 5 novembre 1997. Tout en souhaitant réaffirmer le pouvoir de coordination des préfets sur les services déconcentrés, il a noté que l'autorité des préfets ne pouvait s'exercer de la même façon à l'égard des différents services et d'un département à l'autre. Il a jugé préférable de proposer une « boîte à outils », incluant la déconcentration des crédits, afin que les préfets choisissent le mode d'organisation le plus adapté à leur département.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a appelé l'attention du ministre sur la nécessaire prévention des risques juridiques encourus par les maires, soulignant que les mises en cause devant la juridiction pénale pouvaient freiner l'action publique.

M. Emile Zuccarelli a signalé que des « pôles de compétences juridiques » dans les préfetures amélioreraient l'exercice du contrôle de légalité. Il a observé que la clarification des règles était nécessaire pour réduire l'insécurité juridique pesant sur les décideurs locaux, en particulier dans le domaine des interventions économiques des collectivités territoriales.

A **M. Jean-Paul Delevoye, président**, qui remarquait que le contrôle de légalité ne valait pas sécurité juridique, il a répondu qu'il souhaitait une homogénéisation des jurisprudences des chambres régionales des comptes.

M. Michel Mercier, rapporteur, a constaté qu'en matière d'aide sociale, les collectivités locales, appréciant la situation de chaque demandeur, apportaient une aide personnalisée, alors que l'Etat ne faisait que verser des allocations générales. Il a craint que la couverture maladie universelle (CMU), correspondant à la suppression de la compétence des départements en matière d'aide médicale, ne conduise à faire financer par les départements une compétence recentralisée, dans la mesure où la CMU serait financée par prélèvement sur la dotation générale de décentralisation des départements.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a rappelé que les communes versaient 1,5 milliard de francs aux départements au titre du contingent d'aide sociale et il a observé que la CMU priverait de justification cette contribution.

S'agissant des interventions économiques des collectivités territoriales, **M. Michel Mercier, rapporteur**, a souhaité savoir si le projet de loi tiendrait compte de la circulaire du Premier ministre en date du 8 février 1999, visant à encadrer les aides publiques pour les mettre en conformité avec le droit communautaire. **M. Emile Zuccarelli** a répondu que le

projet de loi était conforme aux dispositions du droit communautaire, en particulier la règle générale de concurrence et le principe de non-intervention. Mais il a expliqué que le plafonnement des aides pourrait faire l'objet de dérogations, à condition que l'Etat et les collectivités locales concluent une convention en ce sens et la notifient aux autorités communautaires.

Relevant que la Chancellerie se préoccupait peu du risque pénal encouru par les maires, **M. Bernard Murat** a demandé un engagement du Gouvernement pour faire avancer ce dossier avant les élections municipales de 2001. Il a plaidé en faveur d'un véritable statut de l' élu.

M. Emile Zuccarelli a reconnu que les élus, qui se doivent d'être aussi intègres que vigilants, étaient souvent pris au piège d'une réglementation trop complexe. Il a préconisé la simplification des règles applicables, citant l'exemple de la refonte du code des marchés publics, et mis en avant l'aide apportée aux élus par la création des pôles de compétences juridiques dans les préfectures.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné qu'à la différence de la juridiction civile ou de la juridiction administrative, la juridiction pénale mettait en cause la responsabilité personnelle de l' élu. Il a souhaité que la responsabilité personnelle ne soit pas engagée en cas de risques imprévisibles.

M. Gérard Miquel a proposé d'expérimenter le regroupement des directions départementales de l'agriculture (DDA) et de l'équipement (DDE), celles-ci étant complémentaires. Il a regretté la difficulté de mettre en œuvre l'intercommunalité, citant l'exemple de la création d'un centre intercommunal d'action sociale. De manière générale, il a craint qu'en raison des risques juridiques encourus les élus ne soient conduits à se limiter à une gestion au quotidien, au détriment de politiques plus innovantes, en particulier dans les petites communes.

M. Louis de Broissia s'est inquiété de la contradiction qui existait parfois entre l'exercice du contrôle de légalité et l'avis rendu par la chambre régionale des comptes.

En matière de fonction publique territoriale, il a souhaité la suppression des mesures discriminatoires entre les fonctions publiques, mettant en avant la difficulté pour une collectivité locale de recruter un sous-préfet.

Il a estimé que la réforme de l'Etat ne devrait pas être imposée par l'administration centrale mais résulter de propositions de simplification émises par des cercles de réflexion composés d'élus. Enfin, il a observé que l'instrument de contrôle des dysfonctionnements de la décentralisation existait, sous la forme des chambres régionales des comptes, mais qu'à l'inverse aucune institution actuellement n'évaluait la performance des élus locaux.

M. Emile Zuccarelli a fait part des possibilités nouvelles offertes aux petites communes par les projets de loi relatifs à l'aménagement du territoire et aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, puisque la commune par convention pourrait partager du personnel avec une agence postale.

S'agissant du regroupement entre DDA et DDE, il a souligné que les expériences de fusion s'étaient soldées par un échec, alors qu'elles avaient le mérite de limiter le nombre d'interlocuteurs auxquels devaient s'adresser les collectivités locales.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souhaité savoir quelle serait la souplesse accordée aux employeurs locaux en matière de politique sociale en faveur de leurs collaborateurs, et si dans le cadre de l'intercommunalité les primes des agents seraient soumises à la règle de plafonnement. Il a regretté les divergences d'appréciation des chambres régionales des comptes selon les régions.

M. Bernard Murat ayant souhaité que les collectivités puissent recruter des salariés du secteur privé exerçant des métiers nouveaux pour lesquels n'existerait pas de filière de la fonction publique territoriale, **M. Emile Zuccarelli** a réaffirmé le principe de la carrière, mais a reconnu qu'il était possible de compléter les filières en fonction des nouveaux métiers.

En conclusion, **M. Jean-Paul Delevoye, président**, a estimé nécessaire que la prise de risque continue à caractériser l'action publique.

**Audition de Mme Martine BURON,
vice-présidente de l'Association des petites villes de France (APVF),
de M. Claude HAUT, membre du Bureau,
et de M. Adrien ZELLER, vice-président**

(24 mars 1999)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission commune d'information a tout d'abord procédé à l'audition de **Mme Martine Buron, vice-présidente de l'Association des petites villes de France (APVF)**, et de **M. Claude Haut, membre du bureau**, puis de **M. Adrien Zeller, vice-président** de cette association.

Mme Martine Buron a présenté l'association des petites villes de France (APVF), qui, regroupant les villes de 3.000 à 20.000 habitants, représente l'échelon public le plus proche des citoyens. Elle a jugé que les petites villes offraient l'accès à leurs services et équipements non seulement à leurs résidents, mais aussi à la population environnante, ce qui occasionnait pour elles une charge supplémentaire dite de « centralité ».

Mme Martine Buron a fait part de l'attachement que l'APVF porte au principe d'un aménagement équilibré du territoire, qu'il s'agisse du maillage des territoires ruraux par les villes ou de la répartition des services dans les grandes agglomérations. Elle a considéré que l'APVF s'inscrivait en faux tant contre la désertification que contre une métropolisation excessive.

Evoquant le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, elle s'est déclarée attentive aux schémas de services collectifs qui consacrent, à son sens, une reconnaissance de la présence des services publics dans les petites villes. Elle a évoqué les dispositions de ce projet de loi relatives à la contractualisation entre collectivités et particulièrement entre les régions et les petites villes.

Mme Martine Buron a jugé que le développement de l'intercommunalité, dans le cadre de la discussion actuelle au Sénat du projet de loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, permettait d'aborder la question des « charges de centralité ». Elle a considéré que la France avait eu, de longue date, une démarche volontariste en matière d'intercommunalité, qui devait être poursuivie.

Elle a estimé que la nécessaire polyvalence de fonctions assumées par les petites villes les rendait particulièrement attentives à la notion de « chef de file » du projet de loi sur l'aménagement du territoire, pour organiser les actions communes aux différents niveaux de collectivité, au lieu d'une clarification, par blocs, de la répartition des compétences. Jugeant toutefois nécessaire une évolution de la répartition de ces compétences, **Mme Martine Buron** a illustré son propos de deux exemples :

– alors que la compétence en matière d'action sociale est dévolue au département, le projet de loi sur la coopération intercommunale propose une intervention en la matière des

communautés d'agglomérations ; cette compétence pourrait également être partagée par les petites villes et les pays ;

– pour l'application des normes environnementales et sanitaires, la compétence des communes en la matière est, pour les plus petites d'entre elles, peu cohérente avec leur manque de moyens humains, techniques et financiers, et constitue un facteur d'insécurité juridique.

Mme Martine Buron a ensuite abordé le sujet du statut de la fonction publique territoriale. Souhaitant que les principes régissant la fonction publique territoriale ne soient pas mis en cause, elle a considéré que leur application à des employeurs tels que les petites villes conduisait souvent à des difficultés de gestion du personnel. En matière de recrutement, elle a évoqué les problèmes posés dans les filières sociales et culturelles, ainsi que la difficulté des collectivités pour créer des postes à horaires réduits ou variables. Jugeant que les petites communes étaient souvent appelées à former les jeunes fonctionnaires territoriaux, elle a souhaité qu'une durée minimale d'emploi dans la collectivité de première affectation leur soit imposée. Elle a enfin évoqué les problèmes posés, pour la gestion des carrières, par le système des quotas d'avancement, qui créent des blocages, dans les petites villes, à la promotion des agents.

Mme Martine Buron a également évoqué le problème de la formation des élus et de leur statut.

En matière de finances locales, **Mme Martine Buron** a jugé indispensable une meilleure stabilité des ressources des collectivités locales et une sécurité accrue quant à leur évolution. Elle a considéré, à titre personnel, que la spécialisation de l'imposition locale pour chaque niveau de collectivité n'était pas un corollaire indispensable à leur autonomie. Evoquant l'exemple danois, elle a estimé que les ressources des collectivités pouvaient, à condition d'être déterminées de façon claire et concertée, provenir, pour l'essentiel, de l'Etat, sans que l'autonomie des collectivités dans l'utilisation de ces deniers ne soit remise en cause. Elle a, par ailleurs, jugé indispensable la mise en œuvre rapide de la révision des valeurs cadastrales servant d'assiette à la taxe d'habitation.

Mme Martine Buron a considéré qu'une meilleure concertation entre l'Etat et les collectivités locales était nécessaire. En particulier, elle a jugé que les collectivités territoriales devraient être systématiquement consultées, voire associées, à la préparation des textes législatifs et réglementaires ayant un impact financier ou juridique sur la gestion locale. Elle a considéré l'exemple autrichien comme particulièrement intéressant à cet égard, et évoqué la disproportion de moyens entre les associations d'élus françaises et certaines de leurs voisines mieux dotées en la matière, comme au Royaume-Uni.

Mme Martine Buron a condamné l'inflation législative actuelle, ainsi que la multiplication des outils juridiques de contractualisation entre les collectivités. Elle a souhaité une plus grande homogénéité, sur le territoire, de l'application du contrôle de légalité et du contrôle financier de l'Etat sur les collectivités. A cet égard, elle a souhaité accroître la concertation entre, d'une part, ces collectivités, et, d'autre part, les services préfectoraux, les chambres régionales des comptes et les tribunaux administratifs en vue d'une aide à la décision pour les élus locaux, à condition d'un renforcement de leurs moyens humains. Elle a condamné le recours croissant au droit pénal en matière de gestion locale, qui entraîne une confusion entre les responsabilités politique, civile et pénale des élus.

M. Claude Haut, membre du bureau de l'APVF, a souligné l'intérêt que portent les petites communes à l'intercommunalité, qui leur permet de travailler ensemble sur des projets d'aménagement rural ou urbain. Il a regretté que le projet de loi du Gouvernement propose des seuils, en termes de population, ne permettant pas de prise en compte des petites villes. Jugeant que les communes-centre de 3.000 à 20.000 habitants supportent d'importantes « charges de centralité », il a souhaité que leur soit allouée une aide financière plus importante que ne le prévoit le projet de loi du Gouvernement.

Répondant à une question de **M. Jean-Paul Delevoye, président, Mme Martine Buron** a indiqué qu'elle souhaitait, plutôt qu'une clarification des compétences entre les différents niveaux des collectivités, leur meilleure articulation, jugeant que, si la spécialisation des compétences pouvait être adaptée aux collectivités territoriales plus éloignées des citoyens, il n'était pas opportun d'exclure les petites communes de tel ou tel domaine d'intervention.

Répondant à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, sur l'éventualité d'un transfert de compétences en matière de police, **Mme Martine Buron** a considéré que le maire d'une petite ville ne pouvait assumer les risques -dont la réalisation se concrétise par une mise en cause de sa responsabilité- liés à des incidents tels que le dysfonctionnement d'un abattoir ou d'une station d'épuration.

Un échange de vues s'est alors instauré entre **M. Jean-Paul Delevoye, président, Mme Martine Buron et M. Claude Haut** sur l'autonomie fiscale des collectivités et les dotations budgétaires de l'Etat à ces collectivités.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a estimé que, depuis les lois de décentralisation, un transfert de charges s'était opéré, de l'Etat aux collectivités, au détriment de ces dernières.

Mme Martine Buron a considéré que, malgré l'expérience, parfois décevante, des collectivités territoriales françaises en la matière, les exemples étrangers montraient qu'il était possible d'instaurer, par la loi, voire par une inscription dans la constitution, de meilleures règles pour la définition des dotations de l'Etat aux collectivités.

M. Paul Girod a évoqué la récente réforme de l'assiette de la taxe professionnelle, tendant à en faire disparaître la part salariale. Il a regretté que la compensation prévue, dans le cadre de la loi de finances, par l'Etat, ne permette pas de tenir compte de l'incidence de futures créations d'entreprises. Il a jugé lourde la procédure de constitution des pays prévue par le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

Evoquant des exemples de constitution de pays, **Mme Martine Buron** a souhaité que la loi conserve une certaine souplesse, afin de tenir compte de la diversité des territoires concernés. **M. Claude Haut** a corroboré ce point de vue.

M. Adrien Zeller, vice-président de l'APVF, a indiqué que les régions étaient désormais capables d'assurer certaines missions mal exercées par l'Etat, par exemple les politiques en direction des PME et PMI, de l'environnement, du patrimoine ou du tourisme. Il a estimé que les collectivités locales étaient en mesure de rendre un service de meilleure qualité que l'Etat, à coût identique, et qu'il était nécessaire d'éviter les « doublons ». Constatant que l'Etat sollicitait constamment le financement de ses compétences par la région, il a considéré qu'un nouveau transfert de compétences permettrait un meilleur usage des fonds publics, puisque les collectivités agissaient sous le double contrôle de légalité et financier.

Puis il a fait part des inquiétudes des petites villes, confrontées au développement des métropoles, à la tertiairisation de l'économie et à l'exigence de rationalisation des services publics, citant l'exemple de la suppression par l'Etat de postes de policiers nationaux, sans concertation avec les collectivités concernées.

M. Adrien Zeller a estimé que de nombreuses politiques, comme celles de l'emploi et de la formation, seraient pertinentes au niveau du « pays ». Il a souhaité que le rôle de centralité des petites villes soit mieux reconnu et que les régions, lors de la négociation et de la signature des contrats de plan avec l'Etat, prennent davantage en compte le rôle des villes « relais ».

Il a préconisé une clarification de la répartition des compétences, qui admette l'existence de compétences variables d'une région à l'autre, au lieu d'un modèle uniforme. Il a observé que deux voies étaient envisageables, une répartition des compétences à géométrie variable, ou le développement des délégations de compétences, la seconde solution permettant à la région, demeurant compétente en matière de soutien aux entreprises, de déléguer cette compétence au département.

Il s'est prononcé en faveur de la délégation de compétences à titre expérimental, à l'image du secteur des transports ferroviaires, à condition que la démarche s'appuie sur un contrat et prévoie l'évaluation en cours de réalisation et un bilan.

S'agissant du débat sur l'autonomie des collectivités locales, **M. Adrien Zeller** a affirmé que l'augmentation des dotations de l'Etat au détriment de la fiscalité directe locale ne signifiait pas une perte d'autonomie pour les collectivités, comme le montraient les nombreux exemples européens, à la condition que les dotations tiennent compte des charges imposées aux collectivités par l'Etat. Pour répondre à cette condition, a-t-il indiqué, il conviendrait que la dotation globale de fonctionnement soit indexée sur l'évolution de la masse salariale des collectivités locales, en incluant les effets du glissement vieillesse technicité (GVT), selon le principe « qui décide paie », puisque les rémunérations dans la fonction publique territoriale dépendent de décisions de l'Etat s'imposant aux employeurs territoriaux, et que les rémunérations représentent 45 % des dépenses des communes.

En conclusion, **M. Jean-Paul Delevoye, président**, s'est félicité qu'ait été posée la question de la répartition des compétences, à géométrie variable ou déléguées, et a pris acte des points de vue exprimés sur le débat opposant fiscalité locale et dotations de l'Etat.

**Audition de M. Frédéric NÉRAUD,
secrétaire général de la Fédération nationale des maires ruraux**

(24 mars 1999)

La mission d'information a ensuite procédé à l'audition de **M. Frédéric Néraud, secrétaire général de la Fédération nationale des maires ruraux.**

En préambule, **M. Jean-Paul Delevoye, président,** a souhaité que **M. Frédéric Néraud** présente à la mission sa lecture des lois de décentralisation et de leur application.

M. Frédéric Néraud a indiqué qu'il partageait le sentiment général et qu'il considérait que la décentralisation était une réussite incontestable. Il a distingué trois acquis majeurs de la décentralisation : une contribution essentielle des collectivités à l'équipement du pays et à l'amélioration du cadre de vie, une meilleure efficacité des politiques publiques grâce à l'atout de la proximité, une gestion des finances locales globalement très sage.

Il a reconnu toutefois que la décentralisation était limitée par certaines faiblesses et par des facteurs de blocages. Ainsi, la décentralisation est restée aux yeux de nombreux citoyens une réforme technocratique et complexe : ils ne savent toujours pas exactement qui fait quoi. D'autre part, l'abondance et la sévérité des normes applicables, élaborées sans concertation et sans prendre en compte les contraintes financières des communes conduit, selon lui, à une recentralisation insidieuse.

M. Frédéric Néraud a également fait remarquer que les transferts de charges s'étaient poursuivis depuis 1982 sans être compensés par le transfert de ressources correspondantes, en contradiction avec l'esprit et la lettre des lois de décentralisation. Il a noté que les disparités de développement entre les collectivités s'étaient aggravées durant les dix dernières années en raison de l'insuffisance du rôle péréquateur de l'Etat.

Enfin, **M. Frédéric Néraud** a regretté que la réforme des finances locales qui aurait dû logiquement accompagner la décentralisation ne soit pas intervenue et il a dénoncé l'accroissement de la pression fiscale locale dont la responsabilité ne doit pas incomber entièrement aux collectivités locales.

M. Frédéric Néraud a déclaré que la décentralisation, facteur de démocratie et d'efficacité, devait être relancée. Dans une France entièrement décentralisée, l'Etat pourrait recentrer son action sur certaines missions stratégiques : aménagement du territoire, arbitrage, application des lois.

M. Frédéric Néraud a défini six orientations :

- développer les solidarités, par une péréquation financière plus efficace et une stabilisation des dotations de l'Etat ;

- rechercher une meilleure efficacité dans l'exercice, par les collectivités locales, de leurs compétences, et notamment désigner une collectivité chef de file pour chaque compétence partagée à plusieurs niveaux ;

- renforcer la concertation pour l'élaboration des normes, et différencier leur application selon les collectivités ;

- réformer la fiscalité locale, et d'abord réviser les valeurs locatives, prélude indispensable à une péréquation plus efficace ;

- améliorer les conditions d'exercice de leur mandat par les élus, et notamment assouplir les règles de la fonction publique territoriale pour permettre aux élus de recruter les collaborateurs dont ils ont besoin ;

- enfin, mieux associer les citoyens à la vie locale.

Il a souhaité, en conclusion, que l'approfondissement de la décentralisation fasse l'objet d'une réflexion d'ensemble, préférable à l'accumulation de désengagements sectoriels de l'Etat.

M. Jean-Paul Delevoye a demandé à M. Frédéric Néraud de préciser ses propositions concernant la péréquation.

M. Frédéric Néraud a indiqué qu'il préconisait un renforcement de la péréquation de la taxe professionnelle dans le sens d'une plus grande efficacité. Il s'est étonné que 30.000 communes sur 36.000 soient éligibles au fonds de péréquation de la taxe professionnelle. Opposé à une nationalisation de la taxe professionnelle, qui priverait les collectivités de la nécessaire maîtrise de leurs moyens, il s'est prononcé en faveur du développement de la péréquation entre collectivités.

En réponse à M. Jean-Paul Delevoye, président, il a souligné l'isolement des communes rurales et regretté l'insuffisante déconcentration des moyens de l'Etat.

**Audition de M. Jean-Louis CHAUZY,
président de l'assemblée permanente des présidents des
conseils économiques et sociaux régionaux,
et de M. Pierre TROUSSET, président d'honneur**

(7 avril 1999)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

M. Jean-Louis Chauzy, président de l'assemblée permanente des présidents des conseils économiques et sociaux régionaux, a relevé que les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR), créés par la loi du 5 juillet 1972, étaient installés depuis vingt-cinq ans.

Soulignant la grande diversité de leur fonctionnement selon les régions, **M. Jean-Louis Chauzy** a regretté la dépendance économique des conseils vis-à-vis de l'exécutif régional. Rappelant que les crédits du CESR étaient inscrits au budget de la région et notifiés par le président du conseil régional, il a souhaité que les conseils économiques et sociaux régionaux bénéficient d'une plus grande autonomie financière.

M. Jean-Louis Chauzy a fait part de la consultation menée par les préfets de région, en vue de la révision de la composition du CES régional. Il a rappelé que les conseils étaient composés de trois collèges, le premier représentant les entreprises et activités professionnelles non salariées, à parité numérique avec le deuxième représentant des organisations syndicales de salariés, le dernier collège représentant les organismes qui participent à la vie collective de la région, une quatrième catégorie de conseillers économiques et sociaux régionaux regroupant des personnalités qualifiées.

En souhaitant que les conseillers soient davantage représentatifs de la société, il a évoqué l'idée d'une parité numérique entre les trois collèges de conseillers, afin d'assurer une meilleure représentation des associations.

M. Jean-Louis Chauzy a rappelé que le conseil économique et social régional, assemblée consultative, s'exprimait par des avis et rapports communiqués au conseil régional, certains avis présentant un caractère obligatoire, d'autres étant sollicités par le président du conseil régional. Il a souligné que le CESR disposait de la faculté d'auto-saisine pour se prononcer sur toute question entrant dans les compétences de la région. Il a souhaité que le président du conseil économique et social régional puisse présenter des avis directement devant l'exécutif régional, et non devant la seule assemblée délibérante.

M. Pierre Trousset, président d'honneur de l'assemblée permanente des présidents des conseils économiques et sociaux régionaux, a estimé nécessaire de poursuivre la décentralisation en améliorant la lisibilité de la répartition des compétences et des responsabilités. Il a affirmé qu'il ne pouvait y avoir de décentralisation réelle sans donner aux régions une dimension politique, avec des compétences claires assorties des ressources correspondantes, mais qu'une telle volonté politique faisait défaut, comme l'avait illustré le débat sur le mode de scrutin régional. Il a rappelé que l'assemblée des présidents des CES

régionaux s'était prononcée en faveur d'un mode de scrutin proche du scrutin municipal organisé dans la circonscription régionale. Il a regretté la fragilité des exécutifs régionaux résultant du mode de scrutin finalement retenu et souligné la difficulté à dégager des majorités relatives, non seulement au sein de l'assemblée, mais, ce qui lui paraissait plus grave pour la région, au sein même de la commission permanente.

M. Pierre Troussel a exprimé son attachement à la fonction consultative du conseil économique et social régional. Il a estimé que, sans se substituer au pouvoir délibératif de l'assemblée ou au pouvoir décisionnel de l'exécutif, le CES régional associait démocratie représentative et démocratie participative. Il a jugé souhaitable que les avis et propositions du conseil économique et social régional éclairent les choix de l'exécutif régional et de l'assemblée délibérante, tout en respectant le pouvoir de décision lié à l'élection au suffrage universel.

Il a mis en avant le bilan largement positif des conseils économiques et sociaux régionaux, précisant que les dysfonctionnements constatés pouvaient aisément être surmontés si le CESR, assemblée consultative, évitait tant de s'ériger en assemblée politique, que de se cantonner dans un rôle purement formel.

M. Pierre Troussel a ensuite fait part de quelques pistes de réforme. Il a souhaité que la modification, par voie réglementaire, de la composition des CESR se traduise par la suppression de la quatrième catégorie de membres du conseil économique et social, celle des personnalités qualifiées, permettant ainsi le rééquilibrage en faveur de la représentation du monde associatif. De plus, il a jugé primordial que les personnes désignées par les différents organismes soient effectivement en activité, les retraités bénéficiant d'une représentation spécifique.

Afin de garantir la liberté d'expression et l'indépendance du conseil économique et social au sein de la région, **M. Pierre Troussel** a appelé de ses vœux un véritable statut du conseiller économique et social régional, évoquant la proposition de loi sur ce sujet déposée par M. Jean-Paul Delevoye. Il a suggéré que le droit à la formation des conseillers soit reconnu et que leur régime indemnitaire ne relève plus de l'autorité régionale mais soit fixé au niveau national, par référence à l'indemnité perçue par les élus régionaux.

M. Jean-Louis Chauzy a ensuite abordé la question des conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire (CRADT), mises en place par la loi du 4 février 1995. Il a rappelé que la CRADT était une instance de concertation où étaient représentés l'Etat, les exécutifs des collectivités territoriales, les structures intercommunales, ainsi que le conseil économique et social régional.

Il a regretté les orientations retenues par le projet de loi présenté par Mme Dominique Voynet, tendant à modifier la composition de la CRADT, en incluant des représentants des activités économiques et sociales et des associations qui ne seraient pas membres du CESR.

Rappelant que la CRADT était le lieu unique où pouvaient se réunir les représentants de l'État, des collectivités locales et des partenaires économiques et sociaux, il a insisté sur les dangers d'une double représentation des forces économiques et sociales, susceptible d'aggraver certains problèmes de communication.

M. Pierre Troussel a regretté le nombre trop faible des représentants du CESR au sein des CRADT.

S'agissant de la répartition des compétences et de l'efficacité de l'action publique, **M. Jean-Louis Chauzy** a considéré que la région était la collectivité la mieux placée pour organiser la solidarité et la péréquation, mais qu'elle n'en avait pas les moyens. Il a souligné l'importance des trois compétences essentielles de la région, à savoir l'action économique, l'aménagement du territoire et la formation professionnelle.

Evoquant la question des compétences de l'Etat que les régions seraient susceptibles d'assumer, en particulier l'enseignement supérieur, il a estimé que le plan « U3M » ne devrait pas être négocié comme l'avait été le plan « Universités 2000 ». Il s'est déclaré réservé sur l'adage qui voudrait que les transferts d'aujourd'hui seraient les compétences de demain, soulignant que l'Etat avait imposé aux régions des transferts de charges sans nouveaux transferts de compétences. Il a ajouté que la mise en œuvre de la notion de collectivité « chef de file » n'avait de sens que précédée d'une clarification des compétences.

M. Jean-Louis Chauzy s'est interrogé sur l'émergence de la notion de « territoire de projet » en mettant en garde contre la tendance à opposer le territoire « institutionnel » au territoire « vécu ».

Il a estimé que le canton, périmètre de solidarité bien défini en milieu rural, n'était plus adapté en milieu urbain.

M. Pierre Troussel a regretté que les financements croisés, associés à une répartition des compétences peu lisible, engendrent une complexité croissante aussi bien pour les citoyens que pour les élus. Il a souhaité une analyse des surcoûts dus aux financements croisés.

Il a indiqué que les régions étaient prêtes à exercer des compétences actuellement dévolues à l'Etat, notamment en matière d'éducation. Il a souligné que la moitié du budget régional était consacrée aux dépenses correspondant aux compétences transférées en matière d'éducation et de formation professionnelle, mais que la région ne faisait que financer la construction et l'entretien des infrastructures, sans intervenir sur le contenu des enseignements. Constatant de surcroît que le quart du budget régional correspondait aux dépenses contractualisées avec l'Etat et que 15 % étaient dévolus au transport ferroviaire, il a regretté la faible marge de manoeuvre des régions.

M. Pierre Troussel a relevé que la notion de collectivité « chef de file » évoquée à l'occasion du débat sur le projet de loi d'orientation relatif à l'aménagement du territoire laissait sous-entendre que pouvait être réglée « au cas par cas » la question de la collectivité compétente. Il a jugé préférable de redéfinir au préalable la répartition des compétences de façon plus générale.

En particulier, il a souhaité que l'éducation fasse l'objet d'un transfert de compétence explicite, l'Etat conservant le monopole de la délivrance des diplômes.

En matière de développement économique, **M. Pierre Troussel** a redouté que le projet de loi relatif aux interventions économiques préparé par le Gouvernement affaiblisse la compétence de la région en ce domaine et limite sa capacité d'intervention.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a demandé si l'indépendance financière du conseil économique et social régional devait être assurée par des ressources autonomes, en instaurant par exemple une fiscalité additionnelle régionale, ou si les CESR devait continuer à dépendre du budget régional mais suivant des clés prédéfinies, voire des minima.

M. Bernard Seillier a demandé si une homogénéisation du statut des conseillers économiques régionaux était souhaitable.

M. Pierre Troussel a repoussé l'idée d'une fiscalité additionnelle mais a fait savoir que le débat sur les ressources du CES régional et le statut des conseillers était ouvert au sein de l'association des présidents de CESR.

A **M. Jean-Paul Delevoye, président**, qui s'interrogeait sur la nécessité de tirer les leçons du plan « Universités 2000 » à l'occasion de la négociation du plan « U3M », **M. Jean-Louis Chauzy** a confirmé que le financement devait s'accompagner d'un transfert de compétence et que le rôle de la région ne devait pas être limité à la construction des établissements mais inclure le contenu pédagogique.

M. Jean-François Humbert a noté que la région finançait la construction des campus universitaires sans que la loi ne lui en donne la compétence.

M. Jean-Paul Delevoye, président, étant revenu sur le débat entre territoire « vécu » et territoire « institutionnel », **M. Pierre Troussel** s'est déclaré favorable à l'élection au suffrage universel des conseillers des futures communautés d'agglomération et à une meilleure reconnaissance du pays.

M. Bernard Seillier s'est demandé si le mode de désignation des membres du CESR permettait d'assurer une représentation des professions émergentes.

M. Jean-Louis Chauzy a cité en exemple le fait qu'il n'avait pas trouvé d'interlocuteurs au sein du CESR qu'il préside pour la rédaction d'un rapport sur l'exclusion.

M. Jean-Paul Delevoye, président, approuvé par **M. Jean-François Humbert**, a noté que la présence de personnalités qualifiées pouvait contribuer à améliorer la représentativité du CES régional. **M. Pierre Troussel** a observé que des personnalités qualifiées pourraient toujours être nommées par le biais d'un des trois collèges existants et que la représentation en trois tiers renforcerait l'autorité des organismes dotés du pouvoir de nomination.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a approuvé l'idée que la désignation au CES régional corresponde à l'exercice de compétences réelles.

Abordant ensuite la question des politiques européennes territorialisées, **M. Pierre Troussel**, présentant le rapport de mission remis en avril 1998, intitulé « Pour une efficacité renforcée des politiques structurelles communautaires », a estimé que les régions devaient affirmer leur place dans les politiques communautaires, d'autant plus que l'Etat entendait la participation de l'échelon régional non comme celle des conseils régionaux mais comme celle des préfets de région.

Il a noté l'importance des montants financiers en jeu, soit 100 milliards de francs versés par l'Union européenne en six ans, complétés par 200 milliards de francs au niveau

national, et il a remarqué que la prochaine génération des contrats de plan (2000-2007) se caractériserait par une plus grande concentration des aides distribuées.

**Audition de M. Jean PUECH,
président de l'Assemblée des départements de France**

(27 avril 1999)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission a tout d'abord procédé à l'**audition de M. Jean Puech, président de l'Assemblée des départements de France (ADF)**.

M. Jean Puech a considéré que la mondialisation, qui s'accompagne d'une prise de décision à un échelon de plus en plus élevé, suscite chez le citoyen le désir de mieux appréhender l'action publique. Il a jugé, en outre, que la mise en place de l'Euro permettrait une comparaison des modes de fonctionnement des différentes collectivités européennes. Dans un contexte où, particulièrement en France, les prélèvements et les dépenses publics sont élevés, il a estimé que le contribuable devenait de plus en plus exigeant quant à l'utilisation des deniers publics. Il a affirmé que la décentralisation, à son sens irréversible, permettait de satisfaire ces nouvelles exigences.

Il a rappelé que les lois de décentralisation ont mis en oeuvre une logique de transfert de blocs de compétences aux collectivités territoriales. Il a cité les propos du ministre de l'intérieur de l'époque, qui affirmait que la décentralisation simplifierait l'action publique, en s'appuyant sur l'exemple de l'attribution des écoles aux communes, des collèges aux départements, des lycées aux régions, des universités à l'Etat.

M. Jean Puech a estimé que la pratique de la décentralisation avait pourtant entraîné l'émergence de missions partagées entre collectivités, soit à la demande de l'Etat, qui a encouragé les logiques contractuelles permettant la mise en commun de moyens et de financements, soit à l'initiative des collectivités, qui ont souhaité mettre en oeuvre, avec des partenaires, de nouvelles politiques. Il a considéré que l'instauration d'un « chef de file » pour ces actions communes permettrait d'organiser et de clarifier ces partenariats. Il a souligné que le Sénat avait d'ailleurs proposé d'inscrire, au projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, une définition de cette notion, élaborée avec la participation des présidents de trois associations d'élus : l'Association des maires de France, l'Association des régions de France et l'Assemblée des départements de France.

M. Jean Puech a évoqué la possibilité de nouveaux transferts de compétences, suggérée lors d'un récent congrès de l'ADF. Il a estimé que le département disposait, dans le domaine social, d'un réseau efficace, dont l'organisation pourrait être mieux articulée avec les autres acteurs de la politique de la ville. Il a considéré, à cet égard, que ce dernier était qualifié pour traiter, de façon privilégiée, des questions de délinquance et de protection de l'enfance. Il a indiqué que le département, chargé de l'insertion, était désormais, à ce titre, un partenaire actif de la formation professionnelle, compétence régionale, les actions respectives des collectivités pouvant être organisées sous la forme d'un « chef de filat » régional.

En matière d'environnement, **M. Jean Puech** a jugé que, malgré le silence des lois de décentralisation, le département avait pris des initiatives importantes pour la collecte et le traitement des déchets.

Il a considéré que le département avait un rôle particulièrement actif pour la mise en œuvre de la politique structurelle européenne, en collaboration avec la région.

S'agissant de l'enseignement, **M. Jean Puech** a indiqué que, dans l'éventualité où la gestion des universités serait transférée aux régions, les départements pourraient, le cas échéant, envisager de prendre en charge les lycées. Il a estimé que la gestion des collèges n'était pas facilitée par l'insuffisance de financement, par l'Etat, de postes d'ATOS (Personnel administratif, technicien, ouvrier et de service).

En matière d'interventions économiques des collectivités, il a souhaité rester dans le cadre d'une mission partagée entre les différents acteurs locaux. Souhaitant une complémentarité sur ce sujet, il a estimé que le département était mobilisé davantage sur la création et le développement des petites et moyennes entreprises, l'artisanat, l'octroi d'avances remboursables et l'aide à l'immobilier, les régions axant davantage leur action sur la recherche-développement et l'innovation.

S'agissant des questions sociales, il a considéré que les départements avaient démontré leur efficacité dans la gestion de l'action sociale, dont les dépenses étaient désormais maîtrisées. Il a jugé que le projet de loi sur la couverture maladie universelle devrait simplifier l'accès des usagers à la protection sociale, l'ADF y étant en conséquence favorable. Il a indiqué que 80 départements avaient d'ailleurs déjà confié, par convention, aux caisses primaires d'assurance maladie la gestion de leur action en la matière. Il a évoqué la possibilité de supprimer le système des contingents communaux d'aide sociale, dont il a jugé l'organisation actuelle peu conforme à l'esprit des lois de décentralisation, les communes étant sollicitées alors que les départements décident.

M. Jean Puech a estimé que la définition arrêtée par le Sénat de la notion de « chef de file » permettrait de répondre à la demande de clarification et de responsabilisation s'agissant des actions communes à plusieurs collectivités.

En matière de fiscalité locale, il a jugé que, sans ressources propres, les collectivités n'auraient pas d'autonomie. Rappelant que le vote du budget est un acte politique majeur pour les élus locaux, il a considéré que l'accroissement de la part des dotations de l'Etat dans les ressources des collectivités nuirait à leur indépendance. Il a toutefois convenu que le système d'imposition actuel est peu lisible pour le contribuable local et appelé de ses vœux une clarification, déplorant que -au moyen parfois d'artifices de présentation- chaque niveau de collectivité soit tenté de se défaire sur les autres de la responsabilité de l'augmentation de la pression fiscale.

M. Jean Puech a ensuite qualifié de difficiles les relations entre l'Etat et les collectivités locales, en raison du non-respect par l'Etat, à plusieurs occasions, de sa parole. Citant des exemples de dénonciation unilatérale de ses engagements par l'Etat, il a déploré que ces décisions ne se soient même pas accompagnées d'une évaluation de leurs conséquences financières pour les collectivités.

M. Jean Puech a jugé que le département était un espace de solidarité, non seulement du fait de la péréquation départementale de la taxe professionnelle, mais également

par le budget départemental, qui corrige certaines disparités entre les communes, en permettant par exemple l'équipement des communes rurales.

Il a estimé insuffisante la déconcentration de l'Etat. Il a déploré que le préfet soit un interlocuteur de moins en moins « décisionnaire » face aux élus locaux et qu'il se trouve trop souvent mis à l'écart par les administrations déconcentrées, au profit d'un dialogue direct avec leur administration centrale. Il a en outre regretté l'affaiblissement de la qualité des personnels de l'Etat depuis la décentralisation.

M. Jean Puech a ensuite abordé la question des disparités entre les départements en matière d'exercice par l'Etat du contrôle de légalité, liées à son sens au manque de personnel qualifié dans les préfectures pour traiter une masse importante d'actes. Il a toutefois jugé les services de l'Etat particulièrement mobilisés pour le contrôle des décisions touchant à la gestion du personnel territorial.

Abordant les relations conventionnelles entre l'Etat et les collectivités locales, **M. Jean Puech** a jugé ce système de cogestion parfois inefficace. Il a évoqué à cet égard les exemples du revenu minimum d'insertion et du fonds social logement (FSL). Il a estimé que les contrats locaux de sécurité pouvaient présenter un risque de confusion des responsabilités dans un domaine qui constitue une des missions essentielles de l'Etat.

M. Jean Puech a indiqué que les départements entretenaient de bonnes relations avec les décideurs locaux, et notamment les compagnies consulaires.

Abordant la question de l'organisation territoriale, **M. Jean Puech** s'est inscrit en faux contre une éventuelle spécificité française en la matière. Il a rapporté des propos récents du ministre de l'intérieur montrant que, tant que pour le niveau régional que pour les niveaux départemental ou communal, l'échelle territoriale des collectivités françaises était comparable à celle de ses consœurs européennes, même si la France se distinguait par le nombre élevé de ses communes.

Evoquant l'émergence des pays et des agglomérations, il a précisé que les départements avaient, de longue date, favorisé tant l'intercommunalité que la reconnaissance de bassins de vie ou d'emploi, parfois par la mise en place de syndicats mixtes. Il a précisé que l'ADF était favorable au pays en tant qu'espace de projet. Il a en revanche refusé que le pays devienne un nouvel échelon territorial, première étape vers un regroupement forcé de communes, à son sens contraire à la culture et à l'histoire de notre pays.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a interrogé M. Jean Puech sur son approche en matière de répartition des collèges et des lycées entre les départements et les régions, ainsi que sur l'idée, exprimée par l'orateur, d'une plus grande complémentarité entre insertion et formation professionnelles.

M. Jean Puech a évoqué l'existence d'établissements scolaires regroupant à la fois un collège et un lycée, pris en charge conjointement par un département, avec un financement régional pour le lycée. Il a jugé l'expérience satisfaisante et considéré que, dans la mesure où il serait proposé de transférer les universités aux régions, une prise en charge des lycées par les départements pourrait être envisagée. Soulignant la complémentarité entre l'insertion et la formation professionnelles, il a cité des exemples d'actions communes entre collectivités, le département devenant un relais indispensable pour la région dans le cadre de l'exercice de ses compétences en matière de formation.

M. Louis de Broissia a souhaité savoir s'il était envisagé de mettre en place, par secteur d'activité, une évaluation des actions menées par les départements, afin de faire ressortir les expériences les plus réussies. Il a préconisé, en cas de « cogestion » avec l'Etat d'une action commune, d'en confier la responsabilité à l'acteur le mieux à même de la mener à bien.

M. Jean Paul Delevoye, président, a souligné que le grand public n'était souvent informé que de façon négative de la vie des collectivités locales, qu'il s'agisse des procédures judiciaires en cours, ou d'éventuelles erreurs de gestion des responsables locaux, les réussites, pourtant nombreuses, n'étant pas mises en avant.

M. Jean Puech a convenu qu'il faudrait renforcer l'évaluation afin de présenter aux citoyens un bilan équilibré au terme de quinze ans de décentralisation.

Répondant à une question de **M. Jean Paul Delevoye** sur l'interdépartementalité, **M. Jean Puech** a rappelé que de nombreuses expériences avaient lieu en la matière. Il a cité l'exemple de la vallée du Lot, projet regroupant un nombre important de départements, régions et communes.

M. Jean Paul Delevoye a abordé la question du partage des compétences en matière de transport scolaire et de traitement des déchets. **M. Jean Puech** a estimé que ces dossiers nécessitaient une bonne coordination entre les différents niveaux de collectivités, au bénéfice de l'utilisateur.

**Audition de M. Marc CENSI,
président de l'Assemblée des districts et communautés de France**

(27 avril 1999)

La mission a ensuite procédé à l'**audition** de **M. Marc Censi, président de l'Assemblée des districts et communautés de France**.

M. Marc Censi a estimé que la décentralisation poursuivait à l'origine deux objectifs : d'une part, améliorer l'efficacité de la gestion publique en responsabilisant les élus locaux ; d'autre part, améliorer l'efficience de la démocratie participative en rassemblant les élus locaux et les citoyens.

Concernant le premier objectif, il a considéré que la décentralisation était globalement une réussite même si quelques réserves étaient émises sur la répartition des compétences.

En revanche, il a considéré que le second objectif de la décentralisation appelait un bilan plus nuancé en évoquant la diminution constante de la participation aux élections locales, notamment en milieu urbain, au cours de ces dernières années.

D'une manière générale, il a estimé que la décentralisation procédait du postulat que l'Etat était au centre de la vie publique et que des compétences accrues devaient être transférées « du centre vers la périphérie », c'est-à-dire vers les divers cercles concentriques de collectivités publiques d'autant plus proches du citoyen qu'elles sont moins importantes en taille.

Il a noté toutefois que « l'onde de la décentralisation » avait eu tendance à s'amortir en partant du centre et que les instances de décision les plus « périphériques » -les communes, voire les citoyens- n'en avaient pas suffisamment bénéficié.

Il a souligné en outre deux faiblesses de la décentralisation : le centralisme de l'Etat a parfois été remplacé par un « absolutisme local » fortement démobilisateur ; la décentralisation n'est pas toujours allée de pair avec la déconcentration comme le montrait l'absence de diminution sensible du nombre de fonctionnaires de l'Etat.

Appelant de ses vœux un renversement de perspectives qui permettrait de renforcer le rôle du citoyen et de la commune, il a souhaité la généralisation du « principe de subsidiarité ». Admettant que l'histoire et la tradition juridique de la France n'étaient pas favorables au principe de subsidiarité, il a souligné qu'il s'agissait d'un outil d'analyse pertinent déjà utilisé au niveau européen.

Dans cette perspective, il a souligné que l'intercommunalité était en fait la seule construction institutionnelle française fondée sur le principe de subsidiarité puisque les structures intercommunales avaient vocation à prendre en charge des compétences qui ne pouvaient être assumées par les communes seules.

Puis **M. Marc Censi** a abordé les diverses questions transmises par le président et le rapporteur.

Concernant la répartition des compétences, **M. Marc Censi** a considéré qu'il était illusoire de délimiter des frontières nettes, dans la mesure où l'aménagement du territoire, l'organisation de l'espace, la lutte contre l'exclusion et l'intervention économique étaient par nature des domaines « à responsabilité partagée ». Aussi, il a estimé essentiel d'améliorer en priorité l'organisation des relations, notamment contractuelles, entre les différents partenaires.

Il a rappelé que les maires des villes moyennes, qui rencontraient des problèmes liés à l'incivisme ou à la délinquance, n'étaient pas compétents en ce domaine. Il a estimé qu'il importait d'essayer de réguler et de coordonner le jeu des acteurs, qu'il s'agisse des travailleurs sociaux, de la police ou de la justice, plutôt que de créer de nouvelles institutions.

S'agissant de la notion de collectivité « chef de file », **M. Marc Censi** a souhaité que cette notion ne soit pas utilisée pour confier la responsabilité de certains types d'opérations à un même niveau de collectivité. Il a estimé important de choisir comme « chef de file », non pas la collectivité locale la plus large sur le plan territorial, mais celle qui serait la plus apte à faire face sur le terrain aux problèmes posés. Il a remarqué que les structures intercommunales représentaient souvent un échelon de décision plus adéquat que le niveau départemental.

S'agissant de la fiscalité locale, il a considéré que le maintien d'une fiscalité propre était une condition indispensable de l'autonomie des collectivités territoriales, tout en rappelant qu'il convenait d'assurer également une solidarité entre les collectivités locales par des mécanismes de péréquation.

A cet égard, il a considéré que le système actuel, qui faisait reposer les ressources des collectivités locales pour moitié sur des ressources fiscales propres et pour moitié sur des dotations de l'Etat, assurait un équilibre satisfaisant.

Concernant la péréquation en matière de taxe professionnelle (TP), **M. Marc Censi** a estimé que le risque d'une concurrence déloyale entre les collectivités locales était plus grave que celui de la démotivation des élus résultant d'un abaissement de leurs ressources fiscales de TP.

M. Marc Censi a souhaité le développement de la taxe professionnelle unique intercommunale en rappelant que la taxe professionnelle à caractère communal était incontestablement un obstacle à la bonne gestion de l'espace.

Concernant la spécialisation de l'impôt par catégorie de collectivité locale, il a estimé que ce principe pourrait être mis en œuvre entre les régions, les départements et les communes mais qu'il ne serait pas pertinent de spécialiser les ressources fiscales respectives des structures intercommunales et des communes qui ont vocation à rendre les mêmes services. Il a estimé que les communes devaient demeurer compétentes pour choisir le régime fiscal applicable au sein d'une structure intercommunale.

S'agissant des concours financiers de l'Etat, **M. Marc Censi** a jugé difficile de modifier significativement l'équilibre entre l'autonomie, garantie par la fiscalité directe, et la solidarité entre collectivités locales, favorisée par les dotations de l'Etat, tout en regrettant que les mécanismes de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ne compensent pas suffisamment les inégalités en termes de potentiel fiscal par habitant.

Concernant la déconcentration de l'Etat, **M. Marc Censi** a constaté, prenant l'exemple de la création de places en maison d'accueil spécialisée pour handicapés et de l'aménagement routier, que celle-ci n'avait pas beaucoup progressé, sinon peut-être en matière de procédures financières, et il a regretté qu'il faille trop souvent remonter jusqu'à l'administration centrale pour régler des problèmes locaux.

S'agissant du développement des conventions entre l'Etat et les collectivités locales, il a souligné que, pour les contrats portant mise à disposition des services de l'Etat, ce dernier était à la fois juge et partie, ce qui pouvait avoir des conséquences fâcheuses.

A propos des contrats de plan entre l'Etat et les régions, il a regretté que l'Etat ait « manqué de parole », soit en modifiant l'échéance de ces contrats, soit en ne respectant pas les délais de réalisation de certains équipements, notamment routiers. Il a insisté sur l'importance du respect des engagements de l'Etat.

Concernant l'organisation territoriale, **M. Marc Censi** a souligné qu'il fallait distinguer entre le besoin d'administrer un territoire en recourant à des circonscriptions administratives pérennes et celui de « manager » le territoire au sens « entrepreneurial » du terme qui pouvait justifier de définir des zones d'action mouvantes et variables dans le temps.

S'agissant des incitations financières à l'intercommunalité, il a souhaité que la dotation globale de fonctionnement (DGF) des groupements soit modulée à partir de critères multiples définissant le degré d'intégration du groupement. Il a regretté que le projet de loi sur la coopération intercommunale prévoie des écarts importants entre la DGF par habitant des communautés d'agglomération de plus de 50.000 habitants et celle des communautés à taxe professionnelle unique n'atteignant pas ce seuil démographique. Il s'est félicité des avancées sur ce point lors du débat au Sénat.

Concernant l'élection au suffrage universel des structures intercommunales, **M. Marc Censi** a indiqué que l'Assemblée des districts et communautés de France, longtemps réticente, avait évolué, près de la moitié des membres de l'association étant maintenant favorables à cette idée. Il a envisagé l'hypothèse de l'élection des membres des conseils des communautés sur des « listes associées », lors de l'élection des conseillers municipaux dans les communes de plus de 3.500 habitants.

Concernant les conditions d'exercice des mandats locaux, il a souligné que la situation financière des maires devant exercer leur activité à temps plein était aujourd'hui incontestablement difficile et il a souhaité des améliorations en termes de retraite et de couverture sociale.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné la qualité de l'intervention de M. Marc Censi et a mis l'accent sur la revalorisation du statut de l'élu local.

**Audition de M. Jean AUROUX,
président de la Fédération des maires de villes moyennes,
accompagné de MM. Bruno BOURG-BROC, Bernard MURAT et
Antoine ROGNARD, membres du conseil d'administration de cette association**

(27 avril 1999)

La mission a ensuite procédé à l'**audition de M. Jean Auroux, président de la Fédération des maires de villes moyennes**, accompagné de **MM. Bruno Bourg-Broc, Bernard Murat et Antoine Rognard, membres du conseil d'administration** de cette association.

M. Jean Auroux a souligné, en préambule, que les lois de décentralisation, rapidement mises en œuvre par rapport à d'autres réformes, avaient été bien acceptées, même par ceux qui les avait combattues.

Se déclarant peu favorable à de nouveaux transferts de compétences, il a jugé cependant nécessaire de clarifier les responsabilités ainsi que l'organisation fiscale de la décentralisation. Les villes moyennes, a-t-il précisé, ne souhaitent pas se voir attribuer de nouvelles compétences, car elles supportent des charges propres aux villes-centres déjà très lourdes. Ces charges de centralité posent un véritable problème dans la mesure où les villes se dépeuplent et perdent leur population aisée au profit de la périphérie.

A propos de la complémentarité souhaitable entre les différents niveaux de collectivités locales en matière d'interventions économiques, **M. Jean Auroux** a reconnu que la situation actuelle pâtissait d'un flou juridique dangereux auquel le projet de loi préparé par M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, apporterait un vrai remède. Il a rappelé que sur ce sujet, deux écoles s'affrontaient : les partisans d'un acteur unique (la région) et les partisans de la pluralité (intervention de toutes les collectivités territoriales). Il a estimé plus réaliste de permettre à toutes les collectivités d'intervenir, tout en imaginant une répartition des rôles selon qu'il s'agit du foncier, de l'immobilier ou des aides à l'emploi. Il a préconisé le doublement du seuil de subventions autorisé par Bruxelles, actuellement fixé à 650.000 francs.

S'agissant de l'action sociale, **M. Jean Auroux** a estimé que les communes étaient peu désireuses de prendre en charge cette compétence traditionnelle du département, tout en préconisant une meilleure coordination des services offerts au citoyen.

M. Bernard Murat a souligné tout l'intérêt de mettre en place un « guichet unique » auquel le citoyen puisse s'adresser au niveau de la municipalité.

M. Jean Auroux a confirmé qu'il convenait d'offrir un service à taille humaine capable de répondre vite à la demande sociale, plutôt que de rechercher des solutions institutionnelles. Il a ajouté que les communes étaient favorables à la suppression des contingents d'aide sociale.

M. Jean Auroux s'est déclaré favorable au concept de « collectivité chef de file », à la condition qu'il s'applique à des compétences déterminées.

Il a estimé que la fiscalité locale directe était indispensable pour garantir l'autonomie des collectivités. Selon lui, la disparition de la fiscalité locale directe transformerait les élus locaux en fonctionnaires chargés de gérer des subventions. Il s'est déclaré intéressé par une spécialisation des impôts locaux, à condition d'en avoir évalué toutes les conséquences concrètes sur la liberté de manœuvre financière des collectivités.

M. Jean Auroux a indiqué que la Fédération des maires de villes moyennes était favorable à doter les groupements de communes d'une fiscalité propre. Il a estimé cependant que la superposition de lignes de prélèvement obligatoire sur l'avis d'imposition risquait de décourager le contribuable local.

A propos des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, **M. Jean Auroux** a insisté sur la nécessité d'en assurer la stabilité, la croissance ainsi que la transparence. Il a estimé que les mécanismes de péréquation entre Etat et collectivités locales, trop complexes, mériteraient d'être établis sur la base de principes clairs.

M. Jean Auroux a considéré que la déconcentration de l'Etat n'avait guère progressé au cours des années récentes ; il a observé que les services déconcentrés continuaient à faire remonter à Paris la prise de décisions même sur des problèmes secondaires. Il a souligné la nécessité de préserver des centres de décision au niveau des villes-centres, tant dans le secteur administratif que des activités privées.

M. Jean Auroux a appelé plus de clarté dans les dispositifs conventionnels liant l'Etat aux collectivités locales, source de confusion des responsabilités. Il a indiqué que M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, se proposait de simplifier les contrats de ville, ce dont il s'est félicité.

M. Bruno Bourg-Broc a regretté que la politique contractuelle soit trop souvent mise en œuvre par l'Etat, en fonction de ses intérêts financiers, et non dans le but de répondre aux besoins des collectivités territoriales, le contrat apparaissant comme un moyen « élégant » d'organiser des transferts de charges. Il a précisé que la multiplicité des objectifs poursuivis par les contrats de ville avait entraîné une complexité nuisible à l'efficacité.

M. Bernard Murat a confirmé que l'objectif de la politique de la ville, à savoir l'assistance et l'intégration des personnes en difficulté, avait été perdu de vue dans les contrats de ville.

M. Jean Auroux a indiqué que le Gouvernement, conscient de ces difficultés, avait l'intention de recentrer les contrats de ville sur les objectifs sociaux.

M. Jean Auroux a estimé que les problèmes de sécurité touchaient directement les villes moyennes, 350 sur les 750 quartiers y étant localisés. Il a déclaré que la Fédération des maires de villes moyennes était favorable aux contrats locaux de sécurité, mais veillait à éviter à cette occasion de nouveaux transferts de charges sur les communes ; c'est avant tout à l'Etat, c'est-à-dire à la police, à la gendarmerie et à l'éducation nationale, qu'il appartient d'assurer ses responsabilités dans ce domaine.

M. Jean Auroux a considéré que l'organisation territoriale actuelle était sans doute trop compliquée, trop lourde et trop onéreuse pour le contribuable. Il a estimé peu probable que « le pays » devienne un échelon de collectivité supplémentaire.

Réfutant l'idée que la promotion respective des pays et des agglomérations puisse conduire à une remise en cause des solidarités entre ville et campagne, il a indiqué que bien des villes moyennes se trouvaient intégrées au centre de leur « pays ».

Evoquant ensuite l'insécurité juridique qui menace les élus locaux dans l'exercice de leurs fonctions, **M. Jean Auroux** a souligné que la stricte application des normes existantes grèverait aujourd'hui les budgets locaux de plus de 140 milliards de francs. Il a ensuite émis le vœu que les associations représentatives d'élus locaux soient associées à l'élaboration des normes. Il a souhaité qu'un équipement mis en place par une collectivité ne puisse pas être remis en cause par de nouvelles normes avant la fin de son amortissement. Il a par ailleurs appelé de ses vœux une réforme des règles de responsabilité civile et de responsabilité pénale pour les élus locaux, ainsi qu'un renforcement des moyens des préfetures en personnel qualifié.

Pour faciliter les conditions d'exercice de leurs mandats par les élus locaux et prévenir leur découragement, il a préconisé une meilleure rémunération des maires qui se consacrent à plein temps à leur fonction.

M. Bruno Bourg-Broc a jugé excessivement « tatillon » le contrôle de légalité effectué par les préfetures.

M. Antoine Rognard a souligné que l'insécurité juridique résultait de la pluralité des contrôles, qui s'exercent à des moments très différents selon qu'il s'agit du contrôle de légalité ou de celui des chambres régionales des comptes. Il a rappelé que le contrôle de légalité n'apportait pas une garantie juridique, la justice pouvait être mise en action à tout moment, sur intervention du citoyen ou sur requête de la chambre régionale des comptes, et que la nouvelle définition du délit d'imprudance à l'occasion de la réforme du code pénal de 1993 constituait un facteur d'insécurité juridique supplémentaire.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a regretté que la loi adoptée en 1996 à l'initiative du Sénat pour inviter les juges à apprécier le délit d'imprudance « in concreto » n'ait pas encore porté tous les effets espérés.

MM. Bernard Murat et Jean-Paul Delevoye, président, ont donné plusieurs exemples de poursuites engagées à l'encontre d'élus locaux pour des délits involontaires.

M. Jean Auroux a rappelé les difficultés auxquelles donne lieu la réglementation en matière de passation de marchés publics que le Gouvernement envisage de réformer.

M. Antoine Rognard a souligné la nécessité de renforcer les moyens juridiques des collectivités locales.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a estimé inéluctable la « professionnalisation » de la fonction de maire, et redouté un alourdissement des dépenses des collectivités rendues nécessaires pour prévenir les risques juridiques ou faire face aux frais de justice.

Il a enfin appelé de ses vœux une évolution de la justice et des médias afin, pour les élus locaux, de « passer de l'ère du soupçon à l'ère de la confiance ».

**Audition de M. Jean-Bernard AUBY,
président de l'Association française de droit des collectivités territoriales,
professeur à l'Université de Paris II**

(6 mai 1999)

Présidence de M. Michel MERCIER, Rapporteur

La mission d'information a procédé à l'**audition de M. Jean-Bernard Auby, président de l'Association française de droit des collectivités territoriales, professeur à l'Université de Paris II.**

S'intéressant en premier lieu à l'exercice des compétences locales, **M. Jean-Bernard Auby** a fait valoir que la décentralisation avait été mise en œuvre à partir d'une logique de blocs de compétence confiant à chaque niveau de collectivité locale des actions administratives selon la classification retenue auparavant par les administrations de l'Etat.

Il a souligné que ces classifications étaient très abstraites et qu'elles ne correspondaient pas à la réalité des politiques locales qui avaient au contraire un caractère transversal.

Après avoir estimé qu'il paraissait difficile d'attribuer de manière exclusive une compétence à une collectivité locale, **M. Jean-Bernard Auby** a observé que la notion de collectivité chef de file pouvait apporter la clarification souhaitée et était concevable au plan juridique.

Exposant que la coordination entre les différents niveaux pouvait être recherchée à travers des dispositifs contractuels, **M. Jean-Bernard Auby** a néanmoins fait valoir que ces dispositifs étaient imparfaits en particulier lorsque l'Etat était partie au contrat. Il a ainsi relevé qu'il était difficile d'obtenir de la part de ce dernier un engagement à moyen terme permettant le cas échéant à ses partenaires de l'obliger à exécuter ses obligations ou, à défaut, d'obtenir le versement de pénalités compensatrices.

Prenant l'exemple des contrats de plan, **M. Jean-Bernard Auby** a relevé que l'Etat, avec l'appui bienveillant de la jurisprudence administrative, se reconnaissait le droit de modifier ses engagements initiaux. Il a considéré que le législateur devrait remédier à cette situation.

Faisant valoir que la règle de l'annualité budgétaire n'interdisait pas à l'Etat de passer des contrats l'engageant au-delà de l'exercice budgétaire, **M. Jean-Bernard Auby** a considéré que dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales devrait prévaloir la règle applicable aux relations de l'Etat avec les entreprises cocontractantes, lesquelles pouvaient obtenir des indemnités lorsque l'Etat ne respectait pas ses engagements.

Puis abordant la question de la déconcentration et de l'exercice du contrôle de légalité, **M. Jean-Bernard Auby** a fait valoir que la fonction des services déconcentrés était

marquée d'une très grande ambiguïté. Il a souligné que bien que la décentralisation ait fait évoluer leur mission vers le contrôle et la régulation, ces services continuaient néanmoins à mener des actions dans un grand nombre de domaines et exerçaient une fonction de conseil souvent demandée par les collectivités locales de petite taille. Il a estimé que, compte tenu de cette ambiguïté, le contrôle de légalité ne pouvait pas fonctionner de façon satisfaisante.

Traitant ensuite de la question de l'insécurité juridique, **M. Jean-Bernard Auby** a considéré qu'il serait difficile de remédier à la complexité du droit applicable aux collectivités locales dans la mesure où celui-ci était de plus en plus chargé de réguler les rapports sociaux.

Tout en considérant que la codification des textes et une « pause » dans la législation pourraient atténuer les problèmes posés par cette complexité excessive, **M. Jean-Bernard Auby** a néanmoins souligné que l'inachèvement du processus de décentralisation pouvait expliquer en grande partie la confusion actuelle dans l'exercice des compétences locales. Il a ainsi relevé que le transfert des compétences aux collectivités locales avait parallèlement ménagé la faculté d'intervention de l'Etat, cette superposition d'intervenants constituant un obstacle à la nécessaire clarification.

Soulignant la nécessité de renforcer les services juridiques des collectivités locales, **M. Jean-Bernard Auby** a fait observer que les concours de la fonction publique territoriale étaient inadaptés à cette exigence. Il a ainsi regretté que le métier de juriste ne soit pas reconnu en tant que tel.

Se déclarant réservé sur le soutien que l'Etat pourrait apporter aux collectivités locales dans ce domaine, il a estimé que ces dernières devaient améliorer leur capacité d'expertise interne comme les entreprises l'avaient déjà fait et comme l'Etat commençait à le faire.

En conclusion, **M. Jean-Bernard Auby** a fait valoir que la décentralisation n'avait pas vraiment « trouvé sa théorie ». Il a relevé que l'appareil administratif avait conservé ses caractéristiques traditionnelles marquées par une forte hiérarchie et une structure pyramidale. Il a regretté que continue à prévaloir l'idée selon laquelle l'Etat serait seul dépositaire de l'intérêt public.

Relevant que la régulation par le contrat impliquait une égalité entre les parties qui était loin d'être assurée, **M. Michel Mercier, rapporteur**, s'est demandé si les collectivités locales étaient armées pour contracter avec l'Etat ou avec d'autres organismes.

En réponse, **M. Jean-Bernard Auby**, reconnaissant que toutes les collectivités locales ne disposaient pas des armes suffisantes à cette fin, a néanmoins souligné que l'idée d'une égalité entre les parties au contrat devrait d'abord être admise par l'Etat lui-même. Il a considéré qu'il ne serait pas choquant que les prérogatives que s'octroyait l'Etat dans ses relations contractuelles avec les collectivités locales soient remises en cause.

Après avoir fait observer que le contrôle de légalité subordonnait la capacité des collectivités locales à passer des contrats à la condition qu'elles soient dotées des compétences correspondantes, **M. Michel Mercier, rapporteur**, s'est interrogé sur une éventuelle contradiction entre le régime des compétences et la logique contractuelle.

En réponse, **M. Jean-Bernard Auby** a estimé que le contrat devait permettre aux collectivités locales de s'affranchir d'une répartition des compétences souvent artificielle. Il a

considéré que la loi devrait préciser que les contrats pourraient être conclus par les collectivités locales pour des actions qui ne relevaient pas de leurs compétences stricto sensu.

M. Michel Mercier, rapporteur, a fait valoir que la répartition par blocs de compétences avait eu pour effet d'atténuer la portée de la clause générale de compétence reconnue aux collectivités locales.

En réponse à **M. Bernard Seillier**, **M. Jean-Bernard Auby** a estimé que la théorie selon laquelle la souveraineté de l'Etat devait lui permettre de changer à tout moment de politique était admissible pour des questions relevant de l'intérêt national mais pas pour celles qui intéressaient la vie quotidienne.

Il a réaffirmé que le non-respect par l'Etat de ses engagements contractuels devrait l'obliger, comme c'était le cas pour des débiteurs privés, à verser des pénalités à ses cocontractants.

En réponse à **M. Michel Mercier, rapporteur**, **M. Jean-Bernard Auby** a indiqué que la culture du contrat était plus développée dans les pays anglo-saxons moins convaincus de l'efficacité d'une régulation par la loi. Il a précisé que de manière générale, l'action publique unilatérale avait tendance à céder la place au développement de pratiques contractuelles. Il a par ailleurs fait valoir que ce serait une erreur de développer la fonction de conseil des services de l'Etat auprès des collectivités locales, ces services interprétant fréquemment le droit de manière erronée sans que leur responsabilité financière soit pour autant mise en cause.

M. Bernard Seillier a estimé que l'exercice par les services déconcentrés de l'Etat d'une double mission de contrôleur et d'acteur créait une ambiguïté. Il a fait valoir que les collectivités locales souhaitaient essentiellement avoir avec l'Etat des relations entre partenaires égaux.

En réponse, **M. Jean-Bernard Auby** a relevé qu'une suppression du contrôle de légalité aurait pour effet de renforcer le pouvoir des tribunaux, ce qui pourrait poser un problème compte tenu des délais de jugement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

M. Michel Mercier, rapporteur, a alors jugé essentiel de renforcer les services juridiques des collectivités locales.

A l'invitation du rapporteur, **M. Jean-Bernard Auby** a enfin évoqué les améliorations qui pourraient être envisagées dans le droit de l'urbanisme.

Après avoir fait observer que le droit de l'urbanisme était désormais essentiellement jurisprudentiel, **M. Jean-Bernard Auby** a relevé qu'il était en outre également mieux articulé à partir de certains principes. Il a considéré qu'il serait difficile de remédier à la complexité actuelle sauf à développer la décentralisation dans ce domaine.

Prenant l'exemple des communes qui ne peuvent délivrer de permis de construire sans s'être dotées d'un plan d'occupation des sols, **M. Jean-Bernard Auby** a observé que lever cette interdiction permettrait de supprimer plusieurs articles du code de l'urbanisme.

Puis, constatant l'accroissement du contentieux en matière d'urbanisme, **M. Jean-Bernard Auby** a mis en cause l'existence de recours abusifs très nombreux dus notamment à des associations créées pour la circonstance. Il a estimé qu'un raccourcissement des délais de jugement des tribunaux administratifs permettrait d'atténuer les effets négatifs de tels recours. Il a en outre fait valoir qu'à l'instar de ce qui était prévu dans les Etats voisins, l'intérêt à agir pourrait être moins largement reconnu.

En réponse à **M. Michel Mercier, rapporteur**, qui se demandait s'il était envisageable de restreindre l'intérêt à agir des associations, récemment étendu, **M. Jean-Bernard Auby** a estimé que la saisine d'une chambre des requêtes pourrait prévenir les effets de recours abusifs mais qu'elle se heurterait à la conception très absolue du droit de faire un recours pour excès de pouvoir qui prévalait en France contrairement aux Etats voisins.

M. Jean-Bernard Auby a enfin considéré que le contrat devrait jouer un rôle plus important en droit de l'urbanisme. Il a ainsi indiqué qu'en droit anglais, allemand ou belge, les administrations étaient appelées à négocier sur les modalités de mise en œuvre de permis de construire ou d'opérations déterminées.

**Audition de M. Jean-Pierre DUPORT,
préfet de la région d'Ile-de-France et
président de l'association du corps préfectoral**

(6 mai 1999)

Puis, la mission d'information a procédé à l'audition de **M. Jean-Pierre Duport, préfet de la région d'Ile-de-France et président de l'association du corps préfectoral.**

M. Jean-Pierre Duport a tout d'abord écarté l'éventualité de la suppression d'un échelon territorial dans les années à venir. En conséquence, il s'est déclaré partisan d'une démarche pragmatique qui consisterait à faire vivre les dispositifs existants plutôt que de fixer des perspectives qui ne pourraient être atteintes.

Il a estimé que l'Etat devait collaborer avec l'ensemble des niveaux institutionnels, sans empêcher que les collectivités territoriales recherchent des moyens de travailler ensemble.

S'agissant de la répartition des compétences entre les niveaux d'administration et du développement des procédures contractuelles, **M. Jean-Pierre Duport** a estimé que la situation actuelle présentait à la fois des avantages et des inconvénients. Déplorant un manque de clarté, il a mis en avant l'utilité d'un processus de décision qui associe l'ensemble des acteurs et permet, dans un contexte de rareté des ressources, d'élargir le nombre des financeurs.

En certaines matières, notamment les équipements et les transports, **M. Jean-Pierre Duport** a considéré que ces concertations étaient extrêmement utiles et évitaient les processus de prise de décision trop technocratiques. Il a estimé que, compte tenu du caractère inéluctable des financements croisés pour certaines opérations, la notion de "collectivité chef de file" était intéressante.

Le président de l'association du corps préfectoral a déclaré que la répartition actuelle des compétences pouvait être aménagée. A cet égard, il a fait valoir que les dispositions de la loi d'orientation contre les exclusions et du projet de loi créant la couverture maladie universelle apportaient une clarification souhaitable, en observant que la santé était un domaine qui ne saurait tolérer d'inégalité et que, par conséquent, la compétence de l'Etat se justifiait. Il a ajouté que la recherche de cofinancements n'était pas nécessaire pour la gestion d'opérations quotidiennes et ponctuelles.

M. Jean-Pierre Duport a ensuite abordé l'évolution du processus de déconcentration des structures de l'Etat. Il a constaté que la déconcentration des procédures d'investissement progressait, tout comme celle des procédures de décisions individuelles. Il s'est également félicité de la globalisation de la gestion des personnels dans plusieurs ministères.

Le préfet de la région d'Ile-de-France a toutefois fait observer que la déconcentration impliquait une prise de responsabilité par les représentants de l'Etat.

M. Jean-Pierre Duport a estimé que la déconcentration ne pouvait être véritablement efficace que si le représentant de l'Etat assurait la coordination entre les actions des différents services déconcentrés. Il a approuvé l'idée de "projet territorial" élaboré sous l'autorité du préfet et a plaidé pour un renforcement des systèmes d'information territoriaux.

M. Jean-Pierre Duport s'est félicité de l'abandon de l'idée de créer des pôles de compétences autour des trésoriers payeurs généraux ou des recteurs, idée qui allait à l'encontre de la clarification. Il a toutefois réaffirmé la nécessité de préserver le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable, tout en estimant nécessaire le respect par chacun de son domaine de compétence. Il a considéré que le processus de recrutement des emplois-jeunes dans l'éducation nationale ne constituait pas un exemple de bonne coordination au plan local entre les différents représentants de l'Etat.

Le préfet de la région d'Ile-de-France s'est déclaré opposé à des regroupements autoritaires de services de l'Etat, estimant nécessaire de maintenir dans chaque département des spécialistes dans chaque domaine de compétence.

S'agissant du fonctionnement de l'appareil d'Etat, **M. Jean-Pierre Duport** a reconnu les disparités selon les départements dans l'application du contrôle de légalité. Tout en souhaitant que les directives gouvernementales soient claires, il a toutefois insisté sur l'utilité de maintenir une souplesse au plan local, le contrôle de légalité étant principalement, selon lui, l'occasion d'un dialogue entre le représentant de l'Etat et les élus locaux. Il a mis en avant la nécessité d'une confiance mutuelle entre les acteurs et a considéré que le contrôle de légalité était une garantie démocratique qui devait être exercée sans faiblesse, mais avec bon sens.

Le préfet de la région Ile-de-France a mis en garde, dans le contexte actuel de réduction des effectifs du secteur public, contre une diminution du nombre des agents affectés à l'exercice des missions régaliennes de l'Etat.

M. Jean-Pierre Duport a estimé que l'exercice du contrôle de légalité dans le cadre de « pôles de compétences », mis en place à titre expérimental dans quarante départements, donnait des résultats satisfaisants. Il a reconnu que l'articulation entre le contrôle de légalité et l'activité des chambres régionales des comptes était parfois difficile, mais, en s'appuyant sur son expérience actuelle dans la région d'Ile-de-France, a estimé que les relations pouvaient être efficaces.

Evoquant les questions financières et fiscales, le président de l'association du corps préfectoral a constaté que, du fait de la suppression de la part "salaires" de la taxe professionnelle, le système de financement local était en train de changer de nature, avec, à terme, une inévitable marginalisation de la fiscalité directe locale. En conséquence, il s'est interrogé sur l'opportunité de maintenir une fiscalité locale compliquée lorsque celle-ci représenterait moins du quart des ressources des collectivités locales.

Tout en se déclarant partisan de la taxe professionnelle unique d'agglomération, **M. Jean-Pierre Duport** a déclaré qu'une spécialisation des impôts locaux serait source de fragilisation des collectivités territoriales. En effet, en cas de mauvaise conjoncture économique, les ressources des collectivités dépendant de la taxe professionnelle seraient inévitablement déséquilibrées.

S'agissant de la question de l'insécurité juridique, le président de l'association du corps préfectoral a indiqué qu'il partageait la préoccupation des élus locaux face aux mises en

cause pénales des élus et des fonctionnaires territoriaux. Il s'est également déclaré choqué par l'annulation d'actes d'urbanisme pour des motifs formels. Il a estimé souhaitable que le juge administratif se prononce d'emblée sur l'ensemble des motifs de forme et de fond, de manière à raccourcir les délais et les procédures.

M. Michel Mercier, rapporteur, a constaté que le développement de dispositifs conventionnels, qui permettaient d'associer tous les acteurs à la prise de décision et au financement, pourrait se heurter à l'inégalité actuelle entre l'Etat et les collectivités parties au contrat. Il a ajouté que les contrats impliquaient un engagement réciproque des parties et, en cas de non-respect, des pénalités.

M. Michel Mercier, rapporteur, a également demandé si l'existence de services extérieurs de l'Etat répondait à une utilité ou constituait une survivance d'un Etat centralisé.

En réponse, **M. Jean-Pierre Dupont** ne s'est pas déclaré hostile à un renforcement des obligations liées au système contractuel. Il a suggéré qu'une instance suive ces dispositifs, mais a indiqué qu'un renforcement trop important des contraintes imposées à l'Etat pourrait contribuer à mettre en péril les dispositifs contractuels.

Evoquant les services extérieurs de l'Etat, il a indiqué que la réponse à la question du rapporteur devait prendre en compte l'organisation des compétences. Il a ainsi fait valoir que le transfert de certaines compétences semblait inimaginable et que, tant qu'une compétence restait du ressort de l'Etat, les services extérieurs étaient nécessaires. Il a précisé que tous les ministères ne devaient pas bénéficier de tels services.

Le préfet de la région d'Ile-de-France a rappelé que le rôle du préfet était de mettre en cohérence l'action des services extérieurs. Il a constaté que les élus souhaitaient avoir un interlocuteur unique.

Evoquant l'avenir, **M. Jean-Pierre Dupont** s'est demandé, à titre personnel, s'il était nécessaire que l'organisation de l'Etat soit la même sur toutes les parties du territoire.

Après avoir rappelé que la réforme de la taxe professionnelle portait en elle un changement de philosophie dans la définition des ressources locales, **M. Paul Girod** s'est interrogé sur la compatibilité de cette évolution avec le principe de libre administration des collectivités locales.

En réponse, **M. Jean-Pierre Dupont** a observé que dans certains pays, les Pays-Bas notamment, les ressources des collectivités locales provenaient de dotations budgétaires, dont le montant était fixé, de manière pluriannuelle, après négociation entre l'Etat et l'association des communes. Il a considéré que la libre administration n'était pas alors en cause, la liberté de dépense des collectivités locales étant préservée. Toutefois, compte tenu des spécificités de la France, il a admis que le pouvoir de lever l'impôt était une garantie démocratique et que les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle ne seraient pas uniquement financières.

M. Bernard Seillier a observé que le contrôle de légalité, même exercé avec "bon sens" dans le contexte actuel de complexification des normes, se trouve fragilisé par les possibilités de recours de tiers.

En réponse, **M. Jean-Pierre Duport** a rappelé que le contrôle de légalité n'était que la capacité de saisir le juge en cas de doute. Il a souligné que la responsabilité de l'Etat pouvait être mise en cause pour non-exercice du contrôle de légalité.

M. Jean-Pierre Duport a insisté sur la nécessité d'améliorer la connaissance du droit, et sur le rôle que pourraient jouer les nouvelles technologies de l'information dans ce domaine. Il a plaidé pour un renforcement des pôles juridiques dans les préfetures.

M. Michel Mercier, rapporteur, a estimé que le contrôle de légalité s'analysait comme un dialogue entre les élus et le préfet, lequel pouvait choisir de saisir ou de ne pas saisir le juge. Il a ajouté que lorsque le juge n'avait pas été saisi d'un acte illégal par le représentant de l'Etat, les élus se trouvaient menacés par les éventuels recours de tiers ou d'associations. Le rapporteur a conclu que le contrôle de légalité, dès lors qu'il n'avait pas de caractère automatique, ne constituait pas une garantie absolue pour les élus locaux contre une mise en cause de leurs actes.

**Audition de M. Jean BERGOUGNOUX,
président du groupe d'études et de réflexion interrégional (GERI)**

(11 mai 1999)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission a tout d'abord procédé à l'**audition de M. Jean Bergougnoux, président du groupe d'études et de réflexion interrégional (GERI).**

M. Jean Bergougnoux a tout d'abord rappelé que le GERI, créé en 1989 par M. Jacques Voisard, a pour rôle d'examiner les conditions de l'action publique sur les territoires, dans une optique de maintien de la cohésion sociale mais aussi d'amélioration de leur compétitivité.

Il a ensuite précisé que la démographie française était caractérisée par un nombre moyen d'enfants par femme inférieur à deux depuis près de 20 ans, ce qui pouvait donner l'impression d'un « suicide démographique », même si la complexité de l'indice de fécondité utilisé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) rendait impossible toute conclusion trop hâtive.

M. Jean Bergougnoux a présenté les taux de fécondité par tranche d'âge, en soulignant que si ce taux baissait pour les femmes âgées de 14 à 26 ans, il augmentait néanmoins pour celles qui avaient entre 27 et 38 ans, retardant à 29 ans l'âge moyen de la maternité.

M. Jean Bergougnoux a indiqué que l'espérance de vie à la naissance augmentait parallèlement, ce qui amènerait les courbes des naissances et des décès à se croiser vers les années 2030, date prévisible d'une stabilisation de la population française, avant une légère décrue, selon le scénario dit « central » de l'INSEE, basé sur un taux de fécondité de 1,8 enfant par femme. Il a estimé qu'il convenait d'ajouter à ces mouvements naturels le solde migratoire, dont l'évolution est toutefois très difficilement prévisible.

M. Jean Bergougnoux a affirmé que l'allongement de la durée de la vie conduirait à un vieillissement de la population, l'âge médian étant d'ailleurs en augmentation constante depuis 1980 et devant atteindre, à l'horizon 2050, un chiffre situé entre 42 et 51 ans. S'agissant de la population de 29 à 59 ans, en âge de travailler, après une augmentation de son nombre jusqu'en 2005-2010, **M. Jean Bergougnoux** a précisé qu'elle devrait décroître, les moins de vingt ans étant en diminution depuis les années 1980, et le nombre des plus de soixante ans en augmentation continue. Il a précisé que 2010 serait l'année charnière où il y aurait, dans notre pays, autant de moins de vingt ans que de plus de soixante ans.

M. Jean Bergougnoux a estimé que ces grandes tendances démographiques s'étaient manifestées de façon très contrastée sur le territoire national. Soulignant les difficultés méthodologiques liées à la nécessité d'extrapoler des tendances datant du recensement de 1990, il a commenté une carte des soldes migratoires intérieurs, qui montre un

accroissement de la population du sud-est du pays ainsi que de l'Ile-de-France et un dépeuplement des régions situées à l'est et au nord-est de la France. Il a insisté sur la capacité d'attraction importante de l'Ile-de-France, région qui enregistre un solde migratoire net positif, malgré des départs, notamment vers la région Rhône-Alpes, le littoral méditerranéen, la Loire-Atlantique, la Gironde et le Nord.

Répondant à une interrogation de **M. Jean-Paul Delevoye, président**, **M. Jean Bergougnoux** a convenu qu'une partie des migrations vers le sud du pays était le fait de personnes atteignant l'âge de la retraite. Il a toutefois souligné l'existence d'un phénomène de mobilité d'actifs vers le littoral méditerranéen.

M. Jean Bergougnoux a relevé que les études supérieures constituaient également un motif de migration important entre régions.

Le président du GERI a souligné que les projections sur l'évolution de la densité de la population dépendaient largement des hypothèses de départ, et qu'on ne pouvait parler en la matière que de scénario et non de prévision. Il a estimé que les femmes en âge d'avoir des enfants connaîtraient dans les vingt années à venir une croissance de leur nombre plus élevée dans le Languedoc-Roussillon et plus faible dans le nord, le centre et l'est du pays. Il a jugé que les différences de densité de population entre départements devraient s'aggraver d'ici à 2020, les régions à forte densité, comme l'Ile-de-France, la région Rhône-Alpes et le littoral méditerranéen continuant d'accroître le plus rapidement leur population, l'est et le centre du pays connaissant un taux d'accroissement plus faible.

Abordant la répartition par âge de la population sur le territoire, **M. Jean Bergougnoux** a considéré que, dès 1975, était apparue une distinction très nette entre le nord du pays, auquel il fallait ajouter la région Rhône-Alpes, qui bénéficiait d'une population plus jeune que la moyenne nationale, et le sud de la France. Il a indiqué que cette différence s'était accentuée depuis lors et qu'elle devrait encore s'amplifier d'ici à 2010, le Nord, l'Alsace et Rhône-Alpes ayant probablement, à cette date, une population plus jeune que la moyenne nationale. Il a indiqué que, si les moins de vingt ans seraient proportionnellement plus nombreux dans ces régions, cette tranche d'âge serait toutefois significativement représentée sur le littoral méditerranéen.

M. Jean Bergougnoux a affirmé que la part de la population active était supérieure, en Ile-de-France, en région Rhône-Alpes et en Alsace, à la moyenne nationale, alors que des régions comme la Bourgogne, l'Auvergne, Poitou-Charentes ou le Limousin avaient, quant à elles, une part plus importante que la moyenne nationale de personnes âgées dans leur population.

Le président du GERI a considéré que ces grandes tendances démographiques posaient des problèmes d'ampleur nationale. Il a souligné que l'augmentation jusqu'en 2005 de la population d'âge actif ne faciliterait pas la résolution du problème du chômage des jeunes. De plus, il a indiqué que l'accroissement à venir de la population à la charge des actifs poserait des problèmes, comme l'avaient d'ailleurs mis en lumière les travaux récents menés par le Commissariat général du Plan sur les retraites.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a observé que les déséquilibres prévisibles dépendaient en partie des hypothèses de calcul et, notamment, de l'âge de départ à la retraite.

M. Jean Bergounoux a considéré que ces perspectives démographiques permettaient d'envisager toutefois un allègement des besoins quantitatifs en matière d'enseignement, le nombre de jeunes en âge de passer le baccalauréat décroissant depuis 1990 et devant se stabiliser jusqu'en 2015, le nombre de jeunes en âge de faire des études supérieures devant décroître de 1995 à 2005, puis se stabiliser. Il a relevé les différences entre certaines régions où les jeunes restaient pour faire leurs études et d'autres -comme la Bourgogne- où les études supérieures étaient pour les étudiants un motif de mobilité géographique. A cet égard, il a souligné la très forte attractivité de l'Ile-de-France, et singulièrement de la ville de Paris, vis-à-vis des départements limitrophes, Rhône-Alpes et l'Alsace attirant également des étudiants, contrairement aux régions de l'ouest du pays.

M. Jean Bergounoux a souligné l'extrême concentration géographique des formations de troisième cycle sur le territoire.

Commentant la carte des fonds structurels européens, **M. Jean Bergounoux** a indiqué que la France était, pour une grande partie de son territoire, éligible à l'objectif 2, dans seize départements pour les reconversions industrielles et dans quarante-neuf départements pour les reconversions rurales, certaines zones répondant, de surcroît, aux critères d'éligibilité, même au sein des départements non éligibles. Il en a déduit que des mutations très profondes étaient à l'œuvre sur le territoire.

M. Jean Bergounoux a estimé que ces évolutions, démographiques et économiques, entraînaient un risque de perte de cohésion sociale, déjà illustré, à son sens, par l'inégale densité des médecins sur le territoire, ou par les différences entre les régions pour le montant des dépenses de santé par personne.

En réponse à **M. Paul Girod** qui a souligné la relative faiblesse de ce ratio dans la région d'Ile-de-France, **M. Jean Bergounoux** a fait valoir que cette région bénéficiait d'une population jeune.

M. Daniel Hoeffel a demandé si des différences de comportement pouvaient expliquer l'écart constaté entre les montants des dépenses de santé par personne entre les différentes régions françaises.

En réponse, **M. Jean Bergounoux** a estimé que ces dépenses étaient déterminées non seulement par l'âge et le niveau de revenu des populations concernées, mais également par leur comportement.

Il a noté une autre disparité territoriale, relative au taux d'encadrement de la population, c'est-à-dire à la proportion de cadres et de professions intellectuelles supérieures, plus élevée dans la région d'Ile-de-France, la région Rhône-Alpes, le littoral méditerranéen ainsi qu'en Haute-Garonne.

S'agissant de la criminalité, **M. Jean Bergounoux** a indiqué que, si le nombre de crimes et délits constatés avait été multiplié par six de 1950 à 1996, le taux de criminalité était, en outre, directement lié au degré d'urbanisation, certains délits étant exclusivement urbains, comme la destruction et la dégradation de biens publics et privés ou les délits à la police des étrangers, par exemple. Il a toutefois relevé que les zones de criminalité moyenne connaissaient actuellement une croissance supérieure du nombre de crimes et délits et rattrapaient, en quelque sorte, les grandes métropoles.

En réponse à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, **M. Jean Bergognoux** a jugé qu'un effort particulier des pouvoirs publics expliquait vraisemblablement le recul de la criminalité observé dans le Var et les Alpes-Maritimes.

Il a relevé la baisse de la participation aux consultations électorales ces vingt dernières années, en ce qui concerne, dans une moindre mesure, l'élection présidentielle, les élections législatives et, surtout, les élections européennes. Il a jugé que l'abstention était surtout un phénomène urbain.

Répondant à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, qui s'est interrogé sur l'impact de la sociologie de la population urbaine sur ce phénomène, **M. Jean Bergognoux** a convenu que les villes avaient, en général, une population plus jeune, et donc moins encline à voter.

Abordant le sujet des moyens financiers dont disposaient les collectivités locales, **M. Jean Bergognoux** a indiqué que les recettes tirées des quatre grandes taxes de la fiscalité directe locale représentaient en 1997 295 milliards de francs, dont 146 milliards pour la taxe professionnelle, soit 49,5 % du total, 78 milliards de francs pour la taxe sur le foncier bâti, soit 26,6 % du total, 66 milliards de francs pour la taxe d'habitation, soit 22,2 % du total et 5 milliards de francs pour la taxe sur le foncier non bâti, soit 1,7 % du total.

Il a indiqué que les communes recevaient 55,6 % du produit de la fiscalité directe locale, les départements 27,9 %, les groupements à fiscalité propre, 8,5 % et les régions 8 %. Il a souligné que ces quatre taxes avaient vu leur produit multiplié par deux en quinze ans, la fiscalité d'Etat n'ayant pas évolué dans les mêmes proportions.

Le président du GERI a affirmé que la fiscalité directe locale représentait une part croissante du produit intérieur brut, qui était passée de 2,4 % en 1979 à 3,4 % en 1995. Il a indiqué que la taxe professionnelle avait connu une croissance de 82 % entre 1980 et 1995, l'évolution des bases étant le principal facteur explicatif. Il a cité les croissances respectives des autres impôts locaux : 194 % pour la taxe sur le foncier bâti, 68 % pour la taxe d'habitation et 35 % pour la taxe sur le foncier non bâti.

M. Jean Bergognoux a relevé que le produit de la taxe professionnelle par habitant variait de un à cinq selon les départements. Il a indiqué, en outre, que le montant par habitant du produit des quatre taxes directes locales augmentait avec le taux d'urbanisation des départements.

En matière d'aide sociale, il a considéré que l'augmentation des dépenses s'accompagnait d'une diversité, entre les départements, des montants consacrés, par habitant, à l'aide sociale. Il a relevé que les départements du Nord, du Pas-de-Calais, de Seine-Maritime, du Calvados et des Bouches-du-Rhône, par exemple, consacraient une part prépondérante à l'aide sociale dans leur budget.

M. Jean Bergognoux a estimé que les investissements localisables de l'Etat avaient baissé après 1977, puis augmenté à la fin des années 1980, au bénéfice d'un soutien plus sélectif à certaines régions ; parallèlement, l'investissement direct des collectivités locales s'est accru, passant d'un indice 100 en 1977 à un indice 125 à la fin des années 1980, pour s'établir aujourd'hui autour de 77. Il a relevé les disparités existant entre les régions en matière d'investissement.

M. Jean Bergounoux a noté le renforcement du poids des fonds structurels européens dans le financement des investissements publics, soulignant l'importance de la modulation, en fonction des régions, des crédits européens, dans le cadre du financement des contrats de plan Etat-régions.

A ce sujet, **M. Jean Bergounoux** a estimé que, si les contrats de plan Etat-régions étaient encore dans une phase d'apprentissage, ils constituaient toutefois un instrument important de cohésion et de cohérence entre l'Etat et la région. Evoquant certaines critiques sur le caractère parfois léonin de ces contrats, il a jugé qu'ils n'en restaient pas moins un outil indispensable. Bien que le caractère réellement contractuel de cet instrument juridique puisse être discuté, eu égard, d'une part, à la nature de l'Etat et, d'autre part, au fait que les régions s'engageaient, parfois, au nom des autres collectivités, il a jugé que le contrat de plan permettait une meilleure coordination des actions des différentes collectivités. Il a toutefois estimé que les contrats de plan seraient plus cohérents si l'Etat avait une vision globale de l'aménagement du territoire et de la planification. Il a toutefois estimé qu'ils étaient un « appel à la réflexion prospective ».

Enfin, le président du GERI a souligné qu'une évaluation a posteriori des contrats de plan permettrait de mieux vérifier l'efficacité de l'action publique.

Abordant le sujet de l'organisation territoriale française, **M. Jean Bergounoux** a souligné la grande diversité des solutions retenues par les Etats membres de l'Union européenne en la matière, phénomène qui, renforcé par le principe de subsidiarité, place l'Etat comme l'interlocuteur principal pour les actions communautaires. Il a toutefois insisté sur le dialogue qui s'était instauré, entre les régions et la Commission, pour la mise en œuvre de la politique structurelle.

Le président du GERI a relevé que les pays et les agglomérations bouscuaient l'organisation territoriale traditionnelle. Il a jugé que nombre de communes rurales étaient trop petites et qu'il était nécessaire pour elles d'avoir un projet intercommunal, ce qui n'affaiblissait pas, à son sens, le département.

Abordant la question de la suppression éventuelle d'un niveau d'administration en France, **M. Jean Bergounoux** a indiqué que le GERI avait entrepris une étude comparative des différentes structures locales. Il a estimé qu'il n'existait pas, en la matière, de solution évidente et que toute modification devait être envisagée avec la plus grande prudence, compte tenu de ses éventuelles conséquences. Il a jugé qu'il convenait plutôt d'organiser le bon fonctionnement des différents niveaux d'administration.

**Audition de M. Gérard-François DUMONT,
démographe, ancien recteur de l'académie de Nice,
professeur à l'université de Paris-Sorbonne**

(11 mai 1999)

La mission a ensuite procédé à l'**audition** de **M. Gérard-François Dumont, démographe, ancien recteur de l'académie de Nice, professeur à l'université de Paris-Sorbonne.**

M. Gérard-François Dumont a d'emblée souligné le caractère spécifique de la France, où la décentralisation semble s'être arrêtée, au sein d'une Europe où ce mouvement progresse, comme l'illustraient les exemples de l'Espagne, de la Suisse ou du Royaume-Uni.

Il a relevé les insuffisances de l'outil statistique à disposition des démographes, et a redouté que l'écart de neuf ans séparant les deux derniers recensements généraux menés en France (1990, puis 1999), n'ait induit une perte de savoir-faire parmi les responsables chargés de cette opération.

A ses yeux, l'évolution démographique actuelle de la France reflète la poursuite des grandes orientations constatées depuis le début des années 1980, qui tiennent à une concentration des emplois et du peuplement, à un allongement des distances entre lieux de travail et de résidence, à une émigration industrielle aussi intense que l'avait été, en son temps, l'émigration rurale, à un héliotropisme qui touche toutes les classes d'âge, et pas seulement les personnes retraitées, et à un vieillissement général de la population.

M. Gérard-François Dumont a fait observer que ces éléments avaient un impact divergent selon les régions ; trois d'entre elles -l'Auvergne, le Limousin et le Poitou-Charentes- sont en déclin démographique, mais l'ensemble du territoire français est marqué par une accentuation des diversifications spatiales et sociales, qui peuvent, si elles se poursuivent, menacer la cohésion nationale.

Il a relevé que la formule souvent utilisée d' « exode rural » était à la fois inexacte et fataliste, alors que les emplois induits par l'agriculture avaient crû ces dernières années et n'étaient pas forcément de nature agricole.

Il a observé que l'aménagement du territoire n'opposait plus, comme dans les années 1960, Paris et la province, mais l'ensemble des espaces compétitifs de même niveau au sein de l'Europe.

M. Gérard-François Dumont a jugé qu'en France, tous les niveaux territoriaux d'administration étaient, à leur mesure, pertinents : ainsi, les 36.000 communes de notre pays sont-elles les héritières des 45.000 paroisses que comptait la France alors qu'elle était le pays le plus peuplé d'Europe, au XVII^e siècle. Cette structure de base demeure, selon lui, indispensable au maillage démocratique de notre territoire. Il en a conclu qu'il fallait, certes, faciliter l'intercommunalité, mais sans s'inquiéter du grand nombre de communes. Il a rappelé que, contrairement à une idée reçue, l'Allemagne avait un nombre de niveaux et une variété de collectivités territoriales analogues à la France.

Les différences les plus marquées entre les collectivités françaises tiennent, selon lui, à ce que certaines s'appuient sur une identité historique marquée, comme la région de Bretagne, ou le département de l'Aveyron, alors que d'autres n'ont pas cette base identitaire. Il a estimé qu'une réforme globale de nos structures territoriales n'était pas un impératif, et que seules des modifications de détail pouvaient s'imposer, à la demande des collectivités intéressées.

Quant à la délimitation de territoires pertinents de compétences, elle repose, selon **M. Gérard-François Dumont**, sur trois principes de base : la démocratie, qui implique une clarification des compétences entre collectivités territoriales, la subsidiarité, pour situer le bon niveau de décision, et l'efficacité, qui rend impérative la poursuite de la décentralisation.

M. Gérard-François Dumont a fait valoir que le recours à ces trois principes permettrait de situer le bon niveau de décision suivant les secteurs de compétence évoqués : ainsi, ce qui touche à la sécurité locale doit-il être décidé au plus près du terrain, tout comme l'action sociale, gérée efficacement par le département, alors que la formation professionnelle relève, à l'évidence, d'un niveau plus vaste, comme la région. Il a estimé qu'en matière d'éducation, décentraliser l'enseignement technique et professionnel favoriserait l'adaptation des formations aux besoins des entreprises.

En conclusion, **M. Gérard-François Dumont** a mis en exergue trois éléments de réflexion : les réformes structurelles n'assurent pas, en elles-mêmes, l'amélioration de la gestion du territoire ; la France doit améliorer ses outils de connaissance des mouvements migratoires ; elle doit prendre conscience que la possession d'un vaste territoire est un atout, et non un handicap.

En réponse aux questions de **M. Daniel Hoeffel**, portant sur l'opportunité d'expérimenter des réformes institutionnelles, et sur les freins existant à la coopération transfrontalière entre régions, **M. Gérard-François Dumont** a reconnu la nécessité d'un recours à une logique d'expérimentation, qui permettrait d'éviter le risque, bien réel, de sur-réglementation. Quant à la coopération transfrontalière, elle continue à susciter la méfiance de la capitale française.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est inquiété de l'incidence des évolutions démographiques sur les distorsions entre l'évolution des dépenses, affectant plus fortement les collectivités les plus démunies, comme en matière sociale, et celle des recettes, dont la pérennité n'était pas garantie.

**Audition de M. Roger BRUNET,
géographe, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique**

(11 mai 1999)

Puis la mission a procédé à l'**audition de M. Roger Brunet, géographe, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique.**

M. Roger Brunet a indiqué que les principales caractéristiques françaises étaient, du point de vue du géographe, que notre pays était le plus étendu d'Europe, peu dense, très centralisé, et quelque peu décentré par rapport au cœur économique de l'Europe, lequel était situé sur l'axe rhénan. Selon lui, les évolutions principales résident dans la croissance des territoires situés au sud, mais aussi le long des littoraux, dans le développement des chefs-lieux -et, a-t-il souligné, le département n'a jamais eu une réalité géographique aussi forte qu'aujourd'hui-, dans la « métropolisation » des emplois, dans l'étalement des villes, dans le rétrécissement des espaces en déclin, dans une tendance à l'uniformisation des activités économiques et des emplois sur tout le territoire, et dans l'accroissement des différences sociales à l'intérieur des villes, plus qu'entre les villes elles-mêmes. Ce dernier élément conduit à la naissance, au sein d'une même cité, de « ghettos » de riches et de pauvres, à l'image des Etats-Unis ou de la Grande-Bretagne. A ces éléments, s'ajoute une « nouvelle idéologisation » de la croissance de la région parisienne.

M. Roger Brunet a estimé que la croissance économique se nourrissait de la proximité géographique d'une région dynamique, d'une métropole ou d'un axe de circulation -ainsi, la France de l'Est bénéficie-t-elle du dynamisme rhénan-, de la concentration des agréments de vie, qui regroupe les populations les plus riches et les plus développées dans les mêmes cités, et des différences croissantes en matière de fiscalité locale.

Evoquant l'avenir, **M. Roger Brunet** a jugé qu'une politique de « laisser-faire », comme celle qui résulterait de l'actuel projet de loi sur l'aménagement du territoire, accentuerait l'opposition entre villes et campagne, bénéficierait aux plus grandes cités au détriment des villes moyennes, ou situées en périphérie du territoire français, et inverserait les priorités d'investissement du Sud vers le Nord.

M. Roger Brunet a estimé que les différences de densité démographique entre la France et les pays qui l'entourent, conduiront inévitablement à des migrations et qu'il fallait s'attendre à voir les étrangers remplir nos territoires dépeuplés. Il a récusé l'idée d'une désertification du territoire qui n'existe qu'au centre de la France, et aux limites de certains départements.

M. Roger Brunet a estimé inopportun d'opposer l'agglomération au « pays », celui-ci permettant d'associer une ville et son espace environnant, donc le rural et l'urbain. Il a souligné l'émergence de nouvelles solidarités de bassins de vie, espaces adéquats pour la mise en œuvre de projets communs confortés par une solidarité fiscale, qui dans la réalité correspondent souvent au territoire de l'arrondissement.

M. Roger Brunet a estimé que la faiblesse des villes périphériques et les déficiences en matière de voies de circulation, notamment aux frontières, constituaient des

obstacles à une bonne insertion du territoire dans l'espace européen. Il a regretté que la France, pays de passage entre la péninsule ibérique et l'Europe du Nord, n'ait pas su organiser ce transit.

Notant que l'organisation institutionnelle du territoire était indépendante de la géographie, il a estimé que l'organisation traditionnelle -commune, département, région, Etat- ne présentait pas de caractère aberrant par rapport aux pays voisins. Il a souligné tout l'intérêt de l'intercommunalité et de la promotion des pays. Il a jugé en outre nécessaire de prendre en compte la diversité des situations.

En conclusion, il a souligné le rôle indispensable de l'Etat comme instance de régulation pour assurer la cohésion sociale.

Après l'intervention du **président Jean-Paul Delevoye**, soulignant que les trois exposés avaient en commun de rappeler le rôle nécessaire de l'Etat, et de mettre en évidence l'accentuation des inégalités sociales, **M. Louis de Broissia** a évoqué les difficultés spécifiques aux zones péri-urbaines qui sont souvent aussi des zones « périrurales » regroupant des habitants marqués par l'individualisme, dans lesquelles il est souvent difficile de promouvoir des projets cohérents.

Le président Jean-Paul Delevoye a appuyé cette remarque, en soulignant que ces espaces concentrent les problèmes de sécurité, de transports et de rupture des liens sociaux, sans disposer des moyens adéquats pour y faire face.

M. Roger Brunet a souligné que les solidarités étaient plus difficiles à organiser dans les zones péri-urbaines situées à la périphérie des grandes agglomérations.

M. Gérard-François Dumont a jugé nécessaire de répondre aux besoins spécifiques des habitants de ces zones péri-urbaines qui souhaitent bénéficier tout à la fois des avantages de la ville et de la campagne.

M. Daniel Hoeffel a rappelé que la politique d'aménagement du territoire devrait viser à réduire les inégalités les plus flagrantes, objectif que permettait de prendre en compte le schéma national d'aménagement et de développement du territoire dont il a regretté l'abandon. Il a en outre fait valoir que cette politique devait permettre de mieux insérer le territoire national dans l'espace européen, ce qui impliquait qu'elle prenne en compte les impératifs de développement et de création d'infrastructures adaptées.

M. Roger Brunet a conclu cet échange en rappelant que le développement devait concilier équité et performance.

**Audition de M. Gérard CHRISTOL,
président de la conférence des bâtonniers**

(18 mai 1999)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission a tout d'abord procédé à l'**audition de M. Gérard Christol, président de la conférence des bâtonniers.**

M. Gérard Christol a considéré que la question de la procédure pénale applicable aux élus locaux connaissait une évolution préoccupante.

Il a rappelé que les élus locaux et les avocats avaient pour caractéristique commune d'être confrontés à des situations humaines qui échappaient aux normes et règles sociales habituelles.

Il a admis que, dans un premier temps, l'action des élus locaux avait dû être mieux encadrée sur le plan pénal pour corriger certains dysfonctionnements peu conformes à la « vertu républicaine » ; en revanche, il a considéré qu'il était devenu maintenant urgent de mieux préciser la nature des infractions commises par les élus afin de les soustraire à une évolution manifestement perverse qui conduisait à élargir exagérément le champ de leur responsabilité.

S'agissant des statistiques sur les élus condamnés ou mis en examen, **M. Gérard Christol** a estimé que la réalité était sans doute plus importante que les données avancées par la Chancellerie dans la mesure où le nombre de mises en examen augmentait quotidiennement.

Il a regretté la satisfaction de l'opinion publique à voir des élus « cloués au pilori » sans qu'il ne soit tenu compte de la gravité des faits qui leur étaient reprochés ni du caractère intentionnel ou non de la faute commise.

Il a estimé que les dispositions de la loi du 13 mai 1996, invitant les juges à apprécier les moyens concrets dont disposent les élus locaux dans l'exercice de leur mission, n'étaient pas encore intégrées dans la jurisprudence.

Prenant l'exemple de décisions de justice portant sur des accidents survenus lors de fêtes locales, il a estimé que les tribunaux n'admettaient pas qu'il soit parfois impossible de maintenir certaines pratiques culturelles sans une certaine marge de risque que des normes générales et impersonnelles ne peuvent prendre en compte.

A propos de la notion de délit non intentionnel, il a souhaité que les tribunaux tiennent compte du fait qu'un maire ne pouvait veiller à tout dans sa commune. Il a estimé qu'en cas d'accident, il faudrait tout d'abord examiner si le maire avait bien pris les mesures qu'il lui appartenait de prendre dans le cadre « de la gestion d'un père de famille » et si la faute éventuellement commise était détachable de l'activité municipale.

Il a considéré que la justice devrait déterminer si un litige était d'ordre administratif ou pénal avant de déclencher la procédure de mise en examen.

Concernant les dérives constatées en matière d'exercice de l'action civile par les associations, il s'est inquiété d'une certaine « atomisation de la République », révélatrice d'une crise de la représentativité, qui conduit à ce que chacun s'octroie le droit de perturber, au nom d'un intérêt réputé collectif, le fonctionnement régulier de l'action publique. Il a souhaité un encadrement plus précis des conditions dans lesquelles les associations peuvent se porter parties civiles.

Concernant les garanties supplémentaires à apporter dans le cadre de la procédure pénale, il a regretté tout d'abord le caractère « incantatoire » de la notion de présomption d'innocence en raison des fuites dans la presse sur les affaires judiciaires en cours. Estimant que la procédure « accusatoire » de tradition anglo-saxonne n'était efficace que pour les affaires les plus importantes, il s'est prononcé en faveur du maintien de la procédure inquisitoire assortie de techniques accusatoires.

Il a insisté sur la nécessité d'éviter la mise en examen dès lors que l'élu n'avait pas commis de faute intentionnelle ainsi que sur le respect du secret de l'instruction.

Concernant la notion de responsabilité pénale de la collectivité locale en tant que personne morale, il a souligné la difficulté que posait la définition législative des cas dans lesquels cette responsabilité de la personne morale pourrait être engagée à la place de celle de l'élu.

S'agissant des moyens d'inciter les plaignants à recourir en priorité à la voie civile pour obtenir réparation d'un préjudice, il a considéré qu'il serait nécessaire de rendre la procédure civile aussi peu coûteuse et aussi rapide que la procédure pénale, tout en soulignant que cette dernière aurait toujours un retentissement médiatique plus important.

S'agissant du recours à l'expertise juridique dans la gestion locale, il a souligné que le recours à un conseil juridique à titre préventif et permanent était un bon moyen pour le maire d'une commune modeste de lever certaines inquiétudes.

En conclusion, il a souligné que l'excès de réglementation était « desséchant » et immobilisant pour les décideurs publics et qu'un élu devait conserver une certaine marge d'initiative pour exercer ses fonctions.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a évoqué les inconvénients de l'inflation des textes et règlements.

**Audition de M. Maurice WYNEN,
maire de Paziols (Aude)**

(18 mai 1999)

La mission a ensuite procédé à l'**audition de M. Maurice Wynen, maire de Paziols (Aude)**.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a indiqué que la mission commune d'information avait souhaité entendre un maire mis en examen pour une faute non intentionnelle. Il a précisé que l'association des maires de France estimait que le cas de M. Maurice Wynen illustre particulièrement bien les dérives actuelles des procédures judiciaires.

M. Maurice Wynen a indiqué qu'il était maire de la commune de Paziols d'environ 500 habitants, située dans le département de l'Aude. Il a indiqué que le 9 novembre 1998 un incendie s'était déclaré dans la décharge municipale, régulièrement agréée par l'ADEME. Il a précisé que cette décharge avait vocation à disparaître en raison de l'ouverture prochaine d'une déchetterie municipale.

Les pompiers étaient immédiatement intervenus sur le lieu du sinistre puis étaient venus présenter leur rapport à la mairie. Ils avaient indiqué que, même si l'incendie était éteint, le feu pouvait continuer à couver sous les cendres pendant huit à neuf jours et ils avaient donc demandé que la municipalité mette en place, autour de la décharge, un coupe-feu de dimension réglementaire en cas de nouveau départ d'incendie.

M. Maurice Wynen a indiqué que les services municipaux avaient pris les mesures requises dès le lendemain matin, comme l'avait au demeurant constaté un rapport de gendarmerie effectué le jour même des travaux.

Le 11 novembre 1998, un fort vent s'étant levé, le feu avait repris avec violence, rendant totalement inopérant le coupe-feu. Le feu s'était propagé dans la garrigue aux alentours de la décharge municipale et douze hectares avaient brûlé, nécessitant une seconde intervention des sapeurs-pompiers.

M. Maurice Wynen a souligné qu'aucune plainte n'avait été déposée. En revanche, à la suite du rapport de gendarmerie qui avait été transmis au parquet, le procureur de la République avait décidé de poursuivre le maire de la commune de Paziols en faisant valoir sa responsabilité dans l'incendie de la garrigue.

M. Maurice Wynen a vivement regretté de n'avoir pas pu s'exprimer autant qu'il le souhaitait au cours de l'audience du tribunal lors de son procès. Il a souligné que tout s'était passé comme s'il était accusé d'avoir lui-même allumé le feu à l'origine de l'incendie. Il a noté qu'il lui était reproché de n'avoir pas pris les mesures nécessaires bien qu'aucune autorité, y compris judiciaire, ne lui ait clairement indiqué ce qu'il aurait dû faire en tant que maire face au problème qui se présentait à lui.

Il a indiqué qu'il avait été condamné à 5.000 francs d'amende sans sursis et qu'il avait fait appel de cette décision, bien qu'il se soit agi d'une peine moins sévère que

la peine maximale, car il estimait que sa responsabilité était à tort mise en cause devant ses concitoyens.

M. Maurice Wynen a remarqué que le caractère trop fréquent de ce type d'accident dans sa commune avait été évoqué à l'audience. Il a rappelé que le précédent incendie dans la commune s'était déclaré en 1989 et qu'une moyenne d'un incendie tous les dix ans n'apparaissait pas d'une gravité anormale.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a regretté que les juges n'aient pas tenu compte de la bonne volonté manifeste du maire. Il a estimé qu'une solution serait de mettre en place l'équivalent d'un tribunal des conflits au niveau départemental qui serait chargé d'apprécier si la commune devait être poursuivie en tant que personnalité morale ou si le maire, à l'origine de la faute, devait être poursuivi à titre personnel.

M. Gérard Christol a estimé qu'il fallait effectivement distinguer les dommages résultant de l'intention coupable d'un individu, qui relevaient de la justice pénale, et les dommages « non intentionnels » qui relevaient de la responsabilité civile. Il s'est inquiété que des cas de cette nature ne « créent un fossé » entre le barreau et la magistrature ainsi qu'entre la justice et les élus locaux.

M. Maurice Wynen, revenant sur les moyens qui auraient dû être mis en œuvre en l'espèce, a rappelé que sa commune n'était pas en mesure de financer un quatrième employé communal en plus des trois personnes déjà embauchées pour surveiller la décharge durant la période où le feu couvait ; il a observé en outre que cette mission de surveillance aurait dû incomber aux sapeurs-pompiers.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné qu'il était impossible de réclamer à un maire de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter tous les accidents sur le territoire de sa commune. Il a remarqué que dans diverses instructions actuellement en cours, les maires éprouaient le sentiment que la justice les soupçonnait d'avoir délibérément fait preuve de carence alors que, dans la réalité, les mairies ne disposent pas de tous les moyens financiers, humains et techniques qui permettraient de faire face aux dangers potentiels.

Concernant les réformes législatives envisageables, **M. Jean-Paul Delevoye** a émis l'hypothèse de la création d'un tribunal des conflits départementalisés qui permettrait de distinguer les contentieux pénaux des contentieux purement civils.

M. Maurice Wynen a indiqué que parmi les peines auxquelles il aurait pu être condamné, figurait une peine d'inéligibilité. Il a observé qu'il ne lui avait pas été accordé de sursis, ce qui aggravait la nature de la sanction.

Il a indiqué que, compte tenu des événements précités, il avait dû refuser d'autoriser les traditionnels « feux de la Saint-Jean » dans sa commune, en raison des risques d'incendie, tout en notant que sa décision avait mécontenté les habitants de sa commune.

M. Gérard Christol a estimé qu'il n'était pas possible de maintenir certaines fêtes locales sans accepter un minimum de risque, et qu'une société qui refuserait les aléas de la vie serait une société « morte ». Il a considéré que les maires ne devraient pas

être poursuivis ou que les poursuites devraient être interrompues lorsqu'il n'était pas établi que la faute avait été commise intentionnellement.

M. Maurice Wynen a souligné qu'en raison de l'augmentation de la puissance des équipements électriques utilisés, il était de plus en plus difficile de remplir toutes les conditions de sécurité lors de fêtes locales.

Il a estimé que lorsqu'un maire était poursuivi pour un dommage causé sur le territoire de sa commune, aucune condamnation ne devrait être prononcée avant qu'une enquête précise et objective ait été conduite.

M. Gérard Christol a constaté, qu'en l'espèce, l'enquête était constituée par le rapport de gendarmerie au vu duquel le procureur de la République avait décidé d'engager des poursuites contre M. Maurice Wynen.

M. Maurice Wynen a souligné qu'en l'espèce le procureur avait décidé de sa propre initiative d'engager des poursuites, le seul propriétaire d'une vigne touchée par l'incendie ne s'étant pas porté partie civile.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a estimé anormal que l'élu mis en examen doive par ses propres moyens assurer la prise en charge de sa défense alors qu'en règle générale les fonctionnaires sont défendus aux frais de leur administration en cas de procès.

M. Michel Mercier, rapporteur, s'est interrogé sur la notion de faute non intentionnelle en droit pénal.

En réponse à une observation de **M. Guy Vissac**, **M. Maurice Wynen** a confirmé que la décharge de Paziols était agréée par l'ADEME et que la commune de Paziols adhérerait à un syndicat intercommunal de ramassage et de traitement des ordures ménagères dès que la déchetterie, actuellement en construction, entrerait en fonctionnement.

**Audition de M. Yves CHARPENEL,
directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice**

(18 mai 1999)

La mission a ensuite procédé à l'**audition de M. Yves Charpenel, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice.**

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souhaité interroger M. Yves Charpenel sur les effets de la loi du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudance et de négligence, ainsi que sur la contradiction entre l'inflation des normes de sécurité et la part de risque inhérente à la vie publique.

Après avoir rappelé son expérience de procureur général, **M. Yves Charpenel** a souligné le contraste entre le caractère très récent de la mise en cause de la responsabilité des élus locaux pour des faits non intentionnels et son appréhension par les magistrats au moyen de principes généraux du droit pénal, parfois vieux de plusieurs siècles.

Il a noté la disproportion entre la cinquantaine de condamnations d'élus pour faute non intentionnelle et le fort degré d'insécurité juridique ressentie.

Il a rappelé qu'aux 183 procureurs de la République s'ajoutait le grand nombre de magistrats habilités à engager des poursuites, cause de l'hétérogénéité des pratiques judiciaires. Bien que ne disposant pas de statistiques précises concernant les élus locaux, il a fait part de la stabilisation du nombre de poursuites à leur encontre, sauf en matière de délits intentionnels, le nombre de mises en examen ayant augmenté au cours de la période récente. Il a indiqué que le taux de relaxes pour les délits non intentionnels était très élevé par rapport à d'autres contentieux, tout en reconnaissant que le préjudice subi par les élus résidait moins dans la condamnation elle-même que dans la mise en examen. Il a souligné que le nombre important de catégories d'associations habilitées à se constituer partie civile, une dizaine pouvant mettre en œuvre l'action publique, était principalement à l'origine de l'augmentation de ces poursuites, la procédure de la constitution de partie civile imposant aux procureurs de la République la mise en examen, sans possibilité d'appréciation sur son opportunité.

M. Yves Charpenel a rappelé que le juge pénal suivait un raisonnement fondé sur trois éléments : l'existence de l'infraction, son imputabilité à une personne identifiée et le lien de causalité entre le préjudice et l'infraction.

Il a souligné les mérites de la circulaire prise en application de la loi du 13 mai 1996 pour appeler l'attention des parquets sur la nécessité d'un examen approfondi « in concreto », afin d'apprécier si l'élu mis en examen pour délit non intentionnel avait eu les moyens matériels et financiers lui permettant de prendre toutes les précautions utiles. En conséquence, les parquets poursuivaient moins les élus depuis l'adoption de la loi du 13 mai 1996, sans effet, en revanche, sur les procédures engagées par les associations. Par ailleurs, a indiqué **M. Yves Charpenel**, les nouveaux moyens offerts par la loi du 13 mai 1996 semblaient peu utilisés par les élus mis en examen pour leur défense.

M. Yves Charpenel a indiqué que la chancellerie allait engager une réflexion sur les moyens de renforcer la sécurité juridique des élus, confiée à un groupe de travail composé de magistrats des trois ordres -civil, pénal et administratif- dont le garde des sceaux avait récemment annoncé la création devant le Sénat.

Il a appelé de ses vœux une meilleure information réciproque des parquets et des magistrats habilités à engager des poursuites, pour appliquer la politique pénale du Gouvernement.

Il a suggéré que le nouveau code pénal, qui en 1994 avait rappelé les grands principes généraux du droit pénal, s'adapte aux évolutions de la société, en particulier concernant la présomption d'innocence.

Faisant état des rapports entre le droit pénal et le droit administratif, il a jugé difficile d'introduire dans le droit pénal les notions de faute lourde et de faute détachable du service, tout en préconisant un rapprochement des différents droits qui préserverait la personnalisation des peines, fondement du droit pénal.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné les effets déplorable de la « condamnation médiatique » subie par les élus mis en examen, la sanction politique étant à certains égards plus dommageable que la sanction finalement prononcée par le tribunal.

M. Yves Charpenel a relevé l'originalité de la plainte récemment déposée par un élu contre un procureur de la République à l'occasion de ses fonctions, constatant l'absurdité juridique de cette démarche, mais sa pertinence pour attirer l'attention sur l'absence de communication préalable à la mise en examen. Il a regretté que les magistrats aient actuellement des difficultés à concilier leur devoir de réserve et le secret de l'instruction avec la liberté de la presse.

Il a approuvé, dans le projet de loi relatif à l'action publique, l'obligation pour les parquets d'organiser au moins une fois par an des conférences publiques sur la politique pénale du Gouvernement et son adaptation aux particularités de leur ressort, ces conférences permettant de sortir les magistrats de leur confinement.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné l'intérêt d'une bonne communication entre responsables locaux et parquet, citant l'exemple des réunions organisées par l'Association des maires de France au niveau départemental.

M. Yves Charpenel a observé que le privilège de juridiction, supprimé en 1993, avait constitué une garantie pour les élus locaux.

Il a remarqué que les parquets coopéraient de plus en plus avec les partenaires locaux, dans le cadre de la politique de la ville, lors de la création de maisons de la justice et du droit, de comités locaux de prévention de la délinquance ou lors de la conclusion des contrats de plan Etat-Région. Il a jugé utile que les procureurs et les élus puissent discuter des règles de marchés publics, d'urbanisme ou de délégation de service public ailleurs que dans un prétoire.

M. Michel Mercier, rapporteur, a regretté qu'ait été élargie la possibilité offerte aux associations constituées en partie civile d'engager l'action publique, préférant une

prérogative exclusive du parquet, seul chargé d'appliquer la politique pénale du Gouvernement.

M. Yves Charpenel a rappelé que les procureurs n'étaient pas favorables à la possibilité pour les associations d'engager les poursuites pénales, mais a relevé que les dispositions des articles 2 et suivants du code de procédure pénale étaient de la responsabilité du législateur.

Il a souhaité que la procédure pénale s'inspire de l'article 700 du nouveau code de procédure civile, dissuadant les requérants de présenter des recours abusifs. Soulignant que le droit d'engager des poursuites était un droit démocratique et constituait un contre-pouvoir en cas de refus du procureur, il a préféré ne pas limiter l'accès au juge, quitte à utiliser a posteriori la poursuite pour dénonciation calomnieuse.

Il a ensuite fait part de trois propositions de nature à éviter le recours systématique au juge pénal pour mettre en cause la responsabilité publique.

Le statut de témoin assisté, prévu par le projet de loi relatif à la présomption d'innocence, lui a paru un moyen d'éviter la mise en examen automatique des élus pour des fautes non intentionnelles, à condition de ne pas devenir une « mise en examen du riche ».

Il a évoqué la possibilité pour l'élu de se faire représenter au tribunal correctionnel, au lieu d'une citation directe, dans les cas où la requête serait manifestement mal fondée, cette mesure évitant la « condamnation médiatique ».

Enfin, il a réaffirmé la nécessaire prise en compte des droits des victimes, et il a estimé que leur indemnisation au civil devrait précéder le procès pénal, qui serait ainsi abordé dans des conditions plus sereines, dans un moindre souci de vengeance, rappelant l'expérience du procès dit « de Furiani ».

M. Jean-Paul Delevoye, président, a fait observer que le législateur devait faire prévaloir l'action sur l'immobilisme, et apporter aux procureurs les solutions qu'ils attendaient.

**Audition de M. Jean-Jacques ISRAEL,
membre du Conseil de l'Ordre des avocats au Barreau de Paris,
et de M. Michel CEOARA,
membre de la commission de droit administratif de
l'Ordre des avocats au Barreau de Paris**

(18 mai 1999)

La mission a ensuite entendu **M. Jean-Jacques Israel, membre du Conseil de l'Ordre des avocats au Barreau de Paris, et M. Michel Ceoara, membre de la commission de droit administratif de l'Ordre des avocats au Barreau de Paris.**

M. Jean-Jacques Israel s'est déclaré préoccupé par « l'hyper-pénalisation » de la vie publique, les mises en examen d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux étant passées d'une centaine en 1995 à environ huit cents aujourd'hui. Il a fait état du colloque international organisé sur ce sujet par le Barreau de Paris, puis évoqué les raisons sociologiques à l'origine de ce phénomène.

Il a souhaité la restauration de chaque type de responsabilité dans sa sphère, regrettant que la responsabilité civile ait perdu la place qu'elle occupait, occultée par la mise en cause systématique de la responsabilité pénale, ce déplacement s'expliquant en partie par des raisons juridiques.

Il a en effet rappelé que la responsabilité pénale était beaucoup plus facile et plus rapide à mettre en œuvre que la responsabilité civile, tant pour des raisons de procédure qu'au fond.

M. Jean-Jacques Israel a fait observer que le juge pénal n'était pas en mesure d'appréhender les spécificités de l'action publique et du droit administratif, si bien que les mises en examen systématiques des élus devant les tribunaux pénaux se soldaient régulièrement par des relaxes en appel.

Après avoir rappelé les travaux du Conseil d'Etat et du Sénat préalables à l'adoption de la loi du 13 mai 1996, il a constaté que certaines voies devaient être écartées, en premier lieu le rétablissement du privilège de juridiction supprimé par la loi du 4 janvier 1993, en second lieu la dépenalisation de la vie publique et l'exonération de la responsabilité des élus locaux.

M. Jean-Jacques Israel a proposé de mieux définir la responsabilité pénale pour faute non intentionnelle, en modifiant la loi du 13 mai 1996, jugée peu conforme au principe, affirmé par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, selon lequel les qualifications pénales sont d'interprétation stricte et se fondent sur les notions de faute volontaire et de responsabilité personnelle. Il a regretté que cette loi semble méconnaître les principes généraux du droit pénal et le principe de sécurité juridique.

Il a préféré la notion de « faute caractérisée » à celles de faute détachable et de faute lourde, soulignant l'obligation de motivation imposée par la loi du 13 mai 1996 au juge pénal.

Il a en effet estimé que la notion de faute lourde pourrait être interprétée comme une exonération partielle de la responsabilité des élus locaux.

Il a ensuite souhaité l'organisation d'un filtre juridictionnel des requêtes, rappelant le débat qui avait eu lieu à propos de la Cour de justice de la République. Il a proposé que dans chaque cour administrative d'appel soit créée une « commission des conflits », composée de magistrats des ordres judiciaire et administratif, qui donnerait un avis ou même autoriserait les poursuites pénales.

Afin de développer la responsabilité civile comme alternative à la mise en jeu systématique de la responsabilité pénale, il a suggéré une aide aux victimes pour orienter leur action.

M. Jean-Jacques Israel a préconisé le développement de la responsabilité pénale des personnes morales, actuellement limitée à quelques cas, dont les délégations de service public.

Il a évoqué l'idée d'une meilleure définition des délégations de compétence et de signature et une mise en cohérence des responsabilités des élus et des fonctionnaires.

Le recours à une expertise voire à une « certification » lui a paru réaliste sur le plan technique, mais difficilement applicable sur le plan juridique. Il a souligné que le conseil aux collectivités locales pouvait être apporté par des avocats, spécialisés en droit public.

M. Michel Ceoara a remarqué que l'ensemble des questions actuellement soulevées avait déjà été abordé lors de l'adoption de la loi du 13 mai 1996 et que les solutions actuellement envisagées n'avaient pas été retenues à l'époque.

Il s'est prononcé contre une exigence de faute lourde en matière pénale, lui préférant la notion de faute caractérisée, liée à la notion de causalité. Il a noté l'opposition entre délit non intentionnel et théorie de la causalité, la recherche de la responsabilité personnelle passant aujourd'hui au second plan, alors que la solution résiderait sans doute dans une meilleure appréciation par le juge de la prévisibilité des dommages.

M. Michel Ceoara a préconisé une différenciation des critères de mise en jeu de la responsabilité pénale personnelle des élus et de la responsabilité de la collectivité territoriale, estimant que la première était justifiée si l' élu avait eu connaissance des dommages prévisibles qui pouvaient résulter de ses agissements, tandis que la faute simple ou la faute de service suffiraient pour mettre en cause la responsabilité de la personne morale, l'Ordre des avocats étant favorable à une extension des conditions de mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales.

Il a approuvé la proposition de loi déposée par M. Jean-Paul Delevoye visant à permettre l'intervention d'associations d'élus pour éclairer le magistrat instructeur et la formation de jugement sur les conditions réelles d'exercice du mandat par le maire mis en examen. Il a regretté la totale méconnaissance des conditions concrètes de fonctionnement des services publics et des contraintes liées à ces fonctions, par les juges judiciaires n'ayant pas reçu de formation en ce sens.

Quant au recours à l'expertise et à la certification, il a estimé qu'un protocole, élaboré et diffusé par les associations d'élus, pourrait être mis à disposition des élus locaux afin de leur indiquer les précautions utiles.

Il a insisté sur la nécessité de formation, les élus devant être sensibilisés à la culture judiciaire, tandis que les magistrats répressifs et les avocats pénalistes chercheraient à mieux connaître le fonctionnement et l'organisation des administrations.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a conclu en rappelant l'importance de la notion de faute caractérisée et en remarquant que les délégations de compétences ne libéraient pas les maires de leur responsabilité personnelle.

**Audition de Me Régis de CASTELNAU,
président de l'Association française des avocats spécialisés
dans le conseil aux collectivités locales**

(18 mai 1999)

La mission a ensuite procédé à l'**audition de Me Régis de Castelnau, président de l'Association française des avocats spécialisés dans le conseil aux collectivités locales.**

Me Régis de Castelnau a d'abord souligné que la pénalisation des rapports sociaux pesait beaucoup trop lourdement sur la gestion locale.

Il a fait observer que cette pénalisation de la vie publique se caractérisait par quatre facteurs essentiels. Tout d'abord, la réforme du code pénal est récente et cela a pour conséquence que la jurisprudence n'a pas encore fait son travail d'interprétation et de clarification. D'autre part, avec le nouveau code pénal et plus particulièrement le livre IV, les élus cessent d'être des citoyens comme les autres, car pèsent sur eux désormais des responsabilités particulières plus importantes. Enfin, le nouveau code pénal protège plus les personnes que les biens (ce qui constitue un renversement par rapport à l'ancien code) et cela a pour conséquence une plus grande vigilance et une plus grande sévérité du juge quand il y a atteinte même non intentionnelle à l'intégrité physique de la personne.

Me Régis de Castelnau a poursuivi en estimant qu'un deuxième facteur de la pénalisation croissante venait du fait que l'Etat ne jouait plus son rôle de régulateur, car il avait cédé sa place aux juges. On pouvait même voir dans cette pénalisation croissante un véritable outil de recentralisation indirecte par délégation du contrôle aux procureurs de la République. D'autre part, **Me Régis de Castelnau** a rappelé que l'Etat produisait des normes juridiques dont l'application ne lui appartenait pas, particulièrement dans le domaine de la sécurité, ce qui entraînait la déresponsabilisation du producteur de normes.

Selon **Me Régis de Castelnau**, le troisième facteur de la pénalisation croissante tient au développement du contrôle juridictionnel de l'action locale. En effet, le juge administratif ne jouant plus son rôle, une bonne partie du contrôle est désormais exercée par le juge pénal et par les chambres régionales des comptes.

Me Régis de Castelnau a poursuivi en évoquant comme quatrième facteur de la pénalisation de la vie locale le rôle des particuliers et des associations. Partant du constat que les affaires mettant en cause les élus ont pour 70 % à l'origine une constitution de partie civile, il s'est interrogé sur la trop grande facilité de constitution de partie civile et sur le fait que cette faculté était ouverte à un nombre toujours plus grand d'associations. Il a poursuivi en considérant que la constitution de partie civile ouverte aux individus comme aux associations était peut-être aujourd'hui une procédure dépassée et il a appelé de ses vœux une procédure où la décision de mise en examen ou de classer soit entièrement du ressort des procureurs qui, aujourd'hui, ne peuvent plus classer une affaire dès lors qu'il y a constitution de partie civile. Il a ajouté que la simple mise en examen consécutive à une constitution de partie civile, même si elle ne débouchait pas systématiquement sur une condamnation était déjà un préjudice important pour un élu.

Abordant le cas particulier des infractions non intentionnelles, **Me Régis de Castelnau** a considéré que les critères d'incrimination contenus dans le nouveau code pénal (article 221-6 et suivants) étaient trop larges. D'autre part, le juge pénal utilise une théorie ancienne dite de « l'équivalence des conditions », ce qui signifie qu'en pratique il va rechercher tous les actes accomplis qui pourraient avoir eu pour conséquence d'aggraver le dommage. Or, à cette théorie, il conviendrait de préférer une autre théorie opposée, celle de la « causalité adéquate » qui conduit à rechercher uniquement la cause prioritaire. En s'attachant à la première théorie, le juge pénal en vient à rechercher qui a fait quoi et qui devait faire quoi et il finit par contrôler l'organisation de la vie publique locale et l'ensemble de la gestion publique, ce qui oblige les élus locaux à organiser leurs services en fonction du risque pénal.

Interrogé sur la loi du 23 mai 1996, **Me Régis de Castelnau** a reconnu qu'il avait d'abord jugé ce texte superfétatoire puisqu'on pouvait supposer que le juge faisait déjà le travail d'appréciation concrète qu'on lui prescrivait dans la nouvelle loi. Or, dans la pratique, **Me Régis de Castelnau** a reconnu que la loi de 1996 avait obligé avocats et juges à travailler beaucoup plus sur les conditions concrètes dans lesquelles les accidents étaient survenus. Cependant, **Me Régis de Castelnau** a ajouté que cette loi générait des effets pervers puisqu'elle encourageait là aussi le juge à se pencher sur la question de « qui aurait dû faire quoi ? » et à rechercher la responsabilité de chacun, la répartition des compétences et l'organisation de la collectivité territoriale mise en cause. Le juge pénal en venait à poser la question de savoir si le maire avait bien organisé ses services (domaine où il ne devrait pas s'immiscer) entraînant ainsi une généralisation du contrôle juridictionnel.

Puis **Me Régis de Castelnau** a envisagé les solutions qu'il était possible d'apporter pour remédier à la trop grande pénalisation de la vie locale et il a d'abord proposé une modification du droit pénal qui consisterait à ajouter à l'article 221-6 du code pénal le mot « directement ». L'article serait ainsi rédigé :

« Le fait de causer directement, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, la mort d'autrui constitue un homicide involontaire puni de trois ans d'emprisonnement et de 300.000 francs d'amende ».

Cette modification, a-t-il estimé, attendue par tous ceux qui sont en charge de sécurité et pas seulement les élus, serait cohérente avec les dispositions du code qui précisent que pour se constituer partie civile, il faut qu'il y ait un « dommage direct », et, combinée avec la loi de 1996, elle aurait pour conséquence salutaire de rétablir une certaine sérénité.

D'autre part, concernant la prise illégale d'intérêt et le délit de favoritisme, **Me Régis de Castelnau** a considéré qu'il s'agissait d'infractions trop largement définies.

Selon lui, la prise illégale d'intérêt mériterait d'être recaractérisée. Le délit de favoritisme est également trop largement défini, mais on constate que le juge exige que la violation des règles soit consciente et à l'origine de l'attribution du marché. Aussi n'est-il pas utile de préciser un texte que le juge applique avec discernement.

D'autre part, **Me Régis de Castelnau** a considéré qu'il serait utile de travailler sur l'articulation entre responsabilité et culpabilité ; il a jugé que localement il n'y avait pas démission de la part des élus et que la responsabilité existait encore. Ainsi pouvait-on imaginer que ce soit la responsabilité politique des exécutifs locaux qui soit mise en cause par les assemblées délibérantes concernées. Cela permettrait de substituer la responsabilité

politique à la responsabilité personnelle. Il a jugé intéressant le recours à la notion de « faute détachable ». Il a fait valoir que l'introduction de cette notion permettrait de distinguer la responsabilité personnelle du citoyen - élu local de sa responsabilité en tant qu'élu.

Afin de renforcer la protection des élus, **Me Régis de Castelnau** s'est prononcé en faveur du statut de « témoin assisté » qui aurait pour mérite d'éviter à l'élu l'opprobre de la mise en examen.

Sur la prise en charge par la collectivité territoriale des frais de défense de l'élu, dans le cas d'une faute non intentionnelle, **Me Régis de Castelnau** a rappelé que la jurisprudence du Conseil d'Etat considérait que pour les fonctionnaires mis en cause, c'était l'administration qui payait les frais de défense quand la faute n'était pas détachable du service.

Me Régis de Castelnau a également proposé comme solution une restriction de la possibilité de déclencher l'action civile : ce déclenchement devrait, selon lui, n'appartenir qu'aux procureurs.

Enfin, **Me Régis de Castelnau**, tout en reconnaissant que le juge devait conserver la place centrale qu'il occupait dans notre société, a souhaité que soit renforcé le contrôle de la justice par elle-même, qu'on puisse critiquer une décision de justice et enfin que les magistrats soient mieux formés afin de posséder une vraie connaissance des réalités locales. Il a appelé de ses vœux un dialogue entre tribunaux et avocats, l'ouverture des tribunaux sur l'extérieur et l'obligation pour le procureur d'annoncer les grands principes de leur action chaque année.

Interrogé sur la possibilité de mettre en cause la responsabilité pénale des personnes morales, **Me Régis de Castelnau** a déclaré qu'il ne croyait pas à cette solution, car la condamnation pénale ne pouvait avoir une valeur exemplaire et dissuasive qu'à l'égard des personnes physiques. Dans le cas d'une personne morale, la pénalité ne pouvait être que d'ordre pécuniaire ce qui revenait à pénaliser les contribuables locaux et non la collectivité locale. Enfin, avec le rythme des élections locales et la lenteur de la justice, une condamnation de la collectivité risquait d'intervenir sous le règne d'une équipe autre que celle à qui on reprochait les faits.

Me Régis de Castelnau a recommandé que pour cerner la responsabilité des élus, on passe par une redéfinition de la faute. Enfin, il a rappelé que le phénomène de pénalisation était aussi en grande partie dû au fait que le justiciable s'était tourné vers la procédure pénale parce que le juge administratif était trop lent et trop peu efficace.

**Audition de Mlle Elke LÖFFLER,
administrateur au département de la gestion publique de
l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE)**

(8 juin 1999)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission a tout d'abord procédé à **l'audition de Mlle Elke Löffler, administrateur au département de la gestion publique de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE).**

Mlle Elke Löffler a pris soin de distinguer la simple décentralisation administrative, qui se borne à un transfert de compétences aux collectivités locales dirigées par des représentants élus -ce qui implique une plus grande liberté de manoeuvre par rapport au pouvoir central mais pas nécessairement une plus grande indépendance financière- de la décentralisation politique, qui octroie aux échelons infra-étatiques une partie du pouvoir législatif et le droit de lever l'impôt. Aujourd'hui, selon **Mlle Elke Löffler**, les pays de l'OCDE sont presque tous engagés dans l'un ou l'autre type de décentralisation, voire à mi-chemin entre les deux.

Pour ce qui concerne la décentralisation dite administrative, **Mlle Elke Löffler** a fait observer que depuis deux décennies, deux phénomènes différents s'étaient développés qui pouvaient parfaitement se combiner : d'une part, un transfert de compétence administrative, voire régaliennne, de l'Etat central aux échelons inférieurs, d'autre part, un transfert des activités de l'Etat central aux secteurs privé et parapublic.

Ainsi, a-t-elle exposé, le Royaume Uni, ancien champion du Welfare State, avait, sous l'impulsion de Mme Thatcher, décentralisé la plus grande partie des services collectifs au profit du marché. Cette politique de contractualisation entre le secteur public et le marché se poursuivait aujourd'hui sous le gouvernement Blair. Parallèlement, la décentralisation administrative et politique prenait de l'ampleur avec l'autonomie qui se profilait aujourd'hui au profit de l'Ecosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord.

Un même mouvement de transfert des services collectifs au marché existait dans les pays scandinaves qui suivaient le modèle britannique, mais, chez eux, l'essentiel de la décentralisation administrative était fait depuis longtemps au profit des communes.

L'Espagne et le Portugal, qui avaient connu des régimes extrêmement centralisateurs et qui souffraient du trop grand nombre de leurs petites communes, n'avaient pu bénéficier d'une décentralisation administrative municipale. Cependant, en Espagne, la décentralisation avait été poussée jusqu'à la quasi-autonomie pour certaines régions. Le Portugal, quant à lui, n'avait pas encore fait sa révolution décentralisatrice.

La France et l'Italie, de tradition jacobine, s'étaient lancées dans une véritable décentralisation administrative, mais ces deux pays n'avaient pas fait de véritable ouverture au marché.

L'Allemagne, l'Autriche et la Suisse étaient des fédérations largement décentralisées, qui de plus s'étaient efforcées avec succès de confier les services collectifs au secteur privé.

Mlle Elke Löffler a considéré que malgré la diversité de ces expériences, il se dégageait une tendance maîtresse qui conduisait à une gestion des biens et des services collectifs en partenariat entre les différents échelons infra-étatiques et une intervention accrue, dans ces partenariats, du marché et des groupes parapublics, dans le but d'obtenir des décisions administratives rapides et des services collectifs efficaces.

Toute forme de partenariat semblait acceptable afin de maintenir les services publics dans les zones rurales et d'offrir, dans les zones urbaines, chaque fois que possible, la possibilité d'un guichet unique.

Puis **Mlle Elke Löffler** a justifié les différences d'approche décentralisatrice d'un pays à l'autre en invoquant les traditions historiques et la forme constitutionnelle de chaque Etat. Elle a ainsi distingué quatre catégories de pays en Europe en fonction de la forme étatique :

1°) les Etats unitaires où les pouvoirs octroyés aux échelons locaux (le plus souvent aux municipalités) l'étaient par la loi et non par la Constitution (Danemark, Finlande, Grèce, Irlande, Luxembourg, Portugal, Suède) ;

2°) les Etats unitaires décentralisés où les droits des collectivités locales étaient garantis par la Constitution (France, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni) ;

3°) les Etats régionalisés où la décentralisation allait jusqu'à l'autonomie législative dans certains secteurs (Espagne, Italie) ;

4°) les Etats fédéraux où l'échelon intermédiaire était lui-même un Etat jouissant de sa propre Constitution (Allemagne, Belgique, Autriche).

Mlle Elke Löffler s'est ensuite attachée à mettre en lumière les avantages et les inconvénients des différents modes d'organisation territoriale des pays européens ; pour ce faire, elle a distingué trois modes de dévolution des compétences administratives et politiques :

1°) un mode de répartition stricte entre les différents niveaux, selon lequel chaque échelon lève l'impôt et est maître de ses dépenses. Ce système a pour avantage la responsabilisation fiscale des collectivités locales, mais pour inconvénient un défaut de coordination politique pour l'exécution des tâches impliquant plusieurs niveaux. De plus, il présente le risque d'une compétition fiscale dangereuse entre les collectivités locales ;

2°) l'établissement de relations contractuelles par lesquelles la prestation de services est transférée aux niveaux infra-étatiques tandis que l'Etat central accorde le financement de ces services. L'avantage réside dans l'introduction d'une grande souplesse d'adaptation des services à l'échelon local mais ce système va à l'encontre de la rigueur budgétaire, malmenée par les pressions des groupes d'intérêts locaux ;

3°) la recentralisation des dépenses dans les Etats fédéraux : pour les tâches communes, en Allemagne, par exemple, la Fédération et les Länder financent conjointement, ce qui favorise le consensus national, mais s'est révélé lent et peu souple.

Mlle Elke Löffler a poursuivi son exposé en analysant la gestion des services collectifs par les collectivités locales et en tentant de mesurer leur efficacité ; elle s'est interrogée sur la taille idéale de la collectivité locale en fonction de la compétence exercée et elle a reconnu que cette taille idéale ne pouvait être trouvée que par rapport au critère d'efficacité. Or, les moyens de mesurer cette efficacité manquaient. Il ressortait clairement pourtant que l'Europe souffrait d'une manière générale du trop grand nombre de ces collectivités.

Devant ce problème, les pays européens avaient expérimenté quatre solutions : la fusion des petites communes, les partenariats entre collectivités locales, l'intercommunalité et les transferts entre collectivités.

La fusion de communes avait bien fonctionné en Autriche, en Allemagne, au Danemark, aux Pays-Bas, en Norvège et en Suède, mais elle n'avait jamais réussi en France, malgré les économies d'échelle engendrées par ce mode d'organisation. Toutefois la fusion présentait des risques, car elle accroissait la distance entre les élus et les électeurs et les municipalités étaient devenues de simples prestataires de services et ne jouaient plus leur rôle de forum politique local.

Les partenariats avaient l'avantage d'offrir une formule plus souple en permettant de résoudre le problème de ressources restreintes tout en garantissant l'autonomie politique des collectivités.

Mlle Elke Löffler a souligné que la décentralisation administrative avait eu pour conséquence un accroissement des dépenses publiques et que les collectivités locales avaient une part relative plus importante dans l'ensemble des dépenses publiques, mais que leurs déficits budgétaires étaient restés tolérables. En effet, les collectivités locales avaient le plus souvent une politique budgétaire stable et des déficits moins importants que les Etats centraux.

**Audition de M. Anastassios BOUGAS,
chef d'unité adjoint à la direction de la coordination et de l'évaluation
(DG XVI) à la Commission européenne**

(8 juin 1999)

Puis la mission a procédé à l'audition de **M. Anastassios Bougas, chef d'unité adjoint à la direction de la coordination et de l'évaluation (DG XVI) à la Commission européenne.**

M. Anastassios Bougas a tout d'abord indiqué que la politique structurelle européenne s'était accompagnée de la mise en place de partenariats, que la Commission avait récemment évalués. Il a rappelé que la tendance à une régionalisation de cette politique était apparue dans les années 1980, en réponse à la globalisation de l'économie, à la désindustrialisation de certaines zones et à la montée de l'exclusion. Il a souligné que, dans le même temps, les acteurs de la politique structurelle avaient contesté l'approche « de haut en bas » présidant jusqu'alors à sa définition. Il a également évoqué la demande croissante d'information et de transparence pour la gestion des crédits.

Dans ce contexte, a indiqué **M. Anastassios Bougas**, la mise en place du « principe de partenariat » avait pour objet de réduire la dissymétrie d'information entre les différents partenaires concernés par la politique structurelle, d'aboutir à une définition concertée des priorités de cette politique, d'en renforcer l'acceptation et d'accroître l'efficacité de sa mise en œuvre.

M. Anastassios Bougas a cité l'expérience des programmes intégrés méditerranéens (PIM) qui avaient permis, à cette époque, d'approfondir les partenariats entre la Commission et les acteurs nationaux et locaux. Il a ajouté que la réforme des fonds structurels de 1988 avait généralisé cette approche, en précisant la place des autorités régionales et locales dans la mise en œuvre des fonds structurels, la réforme de 1993 élargissant ce partenariat aux acteurs sociaux des politiques structurelles. Il a relevé que la réforme en cours de la politique structurelle tendait à mieux prendre en compte le principe de subsidiarité, à clarifier les responsabilités et à ouvrir le partenariat aux organisations non gouvernementales et aux bénéficiaires finals des programmes européens.

M. Anastassios Bougas a ensuite livré les conclusions de l'évaluation du « principe de partenariat », par la Commission, dix ans après sa mise en place. Il a indiqué que la politique structurelle avait eu, au sens de la Commission, un impact sur l'équilibre institutionnel au sein des Etats membres. Il a ainsi estimé que le Fonds européen de développement régional (FEDER) avait donné une impulsion aux échelons local et régional, permettant dans certains cas de dynamiser des structures locales existantes. Il a considéré que le Fonds social européen (FSE), avait, dans certains cas, créé une dynamique de déconcentration d'une partie de la politique sociale. Quant au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section orientation, il a précisé qu'il avait favorisé la mise en place de micro-partenariats locaux.

En ce qui concerne les rôles relatifs des principaux partenaires dans les politiques structurelles européennes, **M. Anastassios Bougas** a jugé que les Etats centraux disposaient

d'un poids important dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, sauf en Autriche et en Belgique. Il a indiqué que les autorités régionales avaient un poids significatif dans les pays fédéraux ou fortement décentralisés comme l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, et modéré dans d'autres Etats tels que l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France ou les Pays-Bas. Il a considéré que la Grèce, le Portugal et la Suède évoluaient vers un renforcement du poids des autorités décentralisées.

M. Anastassios Bougas a indiqué que les tendances suivantes étaient, au sens de la Commission, actuellement à l'œuvre dans les différents Etats membres :

- l'Allemagne se trouvait dans une phase transitoire, les nouveaux Länder acquérant progressivement la plénitude des attributs des anciens ;

- l'évolution institutionnelle espagnole avait une issue encore incertaine, l'accroissement de la décentralisation s'accompagnant d'une volonté de l'autorité centrale de maintenir son rôle dans la gestion de la politique structurelle ;

- en France, c'était principalement l'échelon déconcentré de l'Etat qui avait été renforcé, ce qu'illustrait le rôle prépondérant des secrétariats généraux à l'action régionale (SGAR) dans la préparation et le suivi des contrats de plan Etat-régions, les spécificités régionales étant cependant de mieux en mieux prises en compte par les préfets de région. Analysant les causes de cette évolution, **M. Anastassios Bougas** a estimé que l'engagement des collectivités régionales présentait un caractère moins durable, en ce qui concerne le suivi de la politique structurelle, que celui de l'Etat ;

- en Italie, l'échelon régional avait été significativement renforcé, notamment dans la mise en œuvre de la politique structurelle ;

- en Grèce, la décentralisation profitait davantage au niveau infra-régional ;

- dans les pays scandinaves, la décentralisation était assez poussée.

S'agissant du poids des collectivités infra-régionales dans la politique structurelle, **M. Anastassios Bougas** a jugé que l'échelon municipal, hétérogène, n'était pas représenté de façon satisfaisante au sein des instances de suivi de cette politique, en partie à cause du fait que les municipalités sont souvent le principal bénéficiaire final des fonds structurels. Il a, d'autre part, estimé que les partenaires socio-économiques devraient être mieux associés à la programmation de la politique structurelle, les organisations non gouvernementales souhaitant, quant à elles, intervenir dans sa définition et sa mise en œuvre.

M. Anastassios Bougas a considéré que des partenariats « flexibles » pouvaient, à côté du seul cadre institutionnel, organiser les relations entre les acteurs de la politique structurelle, en fonction de liens issus de la géographie, de l'existence d'une économie régionale, de l'histoire industrielle, de la tradition administrative et du contexte réglementaire.

Abordant le sujet de l'évolution à venir des rôles respectifs des différents acteurs de la politique structurelle, **M. Anastassios Bougas** a souligné que l'absence de délimitation claire des responsabilités nuisait à son efficacité.

Il a indiqué que la Commission souhaitait accentuer sa mission de définition stratégique de la politique structurelle, de négociation des priorités, de médiation et de conseil,

en se désengageant, parallèlement, de la gestion quotidienne des programmes. Il a estimé que les Etats membres maintiendraient leur rôle de négociation et de suivi des programmes ainsi que de sélection des projets, tout en demeurant compétents pour la délimitation, avec la Commission, des zonages éligibles aux aides communautaires. En outre, les Etats centraux pourraient être responsables du paiement, de la certification et du contrôle des fonds communautaires.

Soulignant la variété du rôle et des compétences des collectivités régionales en Europe, **M. Anastassios Bougas** a qualifié l'échelon municipal de « partenaire émergent » de la politique structurelle européenne.

L'orateur a ensuite identifié quatre obstacles au développement du partenariat :

- l'absence de clarification des responsabilités ;
- la pratique du « revirement » de certaines autorités -Commission et Etat central- qui revenaient parfois sur un engagement pris ;
- la contradiction entre la nécessité d'absorber les fonds communautaires et celle de promouvoir l'innovation ;
- l'ambivalence du rôle de la Commission, à la fois partenaire de confiance et autorité de contrôle pour l'emploi des fonds.

M. Anastassios Bougas a ensuite estimé que le « principe de partenariat » avait permis de mieux cibler les priorités et les objectifs de la politique structurelle, d'améliorer la capacité d'absorption des fonds, ainsi que la qualité de la mise en œuvre et de la gestion des interventions. Il a jugé que la sélection des projets et la transparence des programmes avaient été améliorées. Il a toutefois relevé que cette méthode avait pu conduire à une complication des circuits administratifs et financiers.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souhaité connaître l'analyse de **M. Anastassios Bougas** quant à la capacité des collectivités françaises à mettre en place des expérimentations.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est également interrogé sur l'efficacité des fonds structurels qui semblaient avoir réduit les écarts de richesse entre les pays mais accru ceux qui existaient entre les régions d'un même Etat.

M. Anastassios Bougas a déclaré que l'évaluation de la politique des fonds structurels était difficile mais cependant pratiquée. D'ailleurs, 4 % des crédits de Bruxelles étaient affectés en fonction des performances obtenues par le pays. Mais ce système de récompense avait ses limites, car les fonds structurels étaient d'abord distribués là où il y avait nécessité. Certes, les quatre pays les plus pauvres de l'Union européenne avaient fait leur rattrapage grâce aux fonds structurels, mais seule l'Irlande avait connu un rattrapage homogène alors qu'en Espagne, une région comme l'Andalousie ne progressait pas.

Interrogé par **M. Michel Mercier, rapporteur**, sur le bilan des partenariats entre collectivités locales de différents Etats, **M. Anastassios Bougas** a déclaré qu'en raison de leur complexité, Bruxelles tendait plutôt à en réduire le nombre.

M. Michel Mercier, rapporteur, a réaffirmé qu'il partageait l'idée de M. Anastassios Bougas selon laquelle les fonds structurels avaient été le moyen pour le préfet de région de reprendre du pouvoir et de recentraliser.

M. Anastassios Bougas a reconnu que cette gestion des fonds structurels était une spécificité française.

M. Jean-François Humbert a renchéri en déclarant que le préfet avait eu tendance à considérer que les fonds structurels étaient un complément des crédits de l'Etat.

**Audition de M. Hubert BLANC,
conseiller d'Etat**

(10 juin 1999)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission a tout d'abord procédé à l'**audition de M. Hubert Blanc, conseiller d'Etat.**

M. Hubert Blanc a souhaité évoquer les problèmes généraux posés aux acteurs de la vie locale par l'insécurité juridique en se plaçant du point de vue de l'Etat et de l'administration territoriale.

Concernant le contrôle de légalité, il a tout d'abord constaté que certaines insuffisances techniques de celui-ci pouvaient avoir des effets négatifs dans la mesure où un maire, en l'absence d'observations de la préfecture sur un acte transmis, pouvait ressentir une trompeuse impression de sécurité juridique. Par ailleurs, du fait d'une certaine inégalité des conditions d'examen sur le territoire, le contrôle de légalité apparaîtrait, selon les départements, lacunaire ou tatillon.

Il a rappelé que le contrôle de légalité n'était pas une tâche simple et qu'en tout état de cause, l'analyse de l'administrateur chargé d'anticiper un événement ou de réagir à celui-ci n'était pas nécessairement celle du juge.

Considérant qu'il n'existerait jamais de sécurité juridique absolue, il a estimé que le contrôle de légalité pouvait et devait être amélioré. A cet égard, il a évoqué l'insuffisance de la qualification des agents chargés du contrôle de la légalité, remarquant néanmoins qu'après le « désarroi » initial, la formation était en nette amélioration depuis quinze ans, du fait de la mise en place du recrutement par la voie des instituts régionaux d'administration (IRA). Il a souligné ensuite la pression en faveur du recours au contentieux dans le contexte de l'harmonisation des normes au niveau européen et de l'intervention croissante du secteur associatif.

M. Hubert Blanc a évoqué deux voies pour améliorer la situation.

Il a rappelé que le contrôle de légalité était par nature une tâche interministérielle et qu'il était donc souhaitable que les préfets essayent de créer de véritables « pôles de compétences » juridiques, comme cela existe parfois déjà pour examiner les délibérations relatives aux marchés publics et aux délégations de services publics.

Il a considéré qu'une étape pourrait être franchie en matière d'organisation et de qualification du contrôle de légalité si, au niveau de chaque région, une cellule juridique, composée de fonctionnaires qualifiés en liaison avec les ministères, et comprenant un conseiller de tribunal administratif et un conseiller de chambre régionale

des comptes détachés, jouait un rôle de support et de référence juridique auprès des élus locaux, grâce à une capacité d'audit et d'expertise.

Evoquant la déconcentration, il a souligné que le problème n'était plus, en dehors de quelques corrections à la marge, d'accroître les pouvoirs et les compétences des autorités déconcentrées, mais plutôt de leur donner des outils de qualité, en particulier juridiques, pour leur permettre d'agir dans un monde administratif de plus en plus complexe. Il a considéré que le préfet devrait être « assuré et ferme dans ses conseils » et mis à même d'éclairer les chambres régionales des comptes pour éviter « l'effet de ghetto » qui frappe parfois ces organismes.

Il s'est donc prononcé pour un contrôle de légalité de plus grande qualité, qui soit exercé plus en amont de la prise de décision, tout en concluant que la question de l'insécurité juridique des collectivités locales renvoyait à celle de l'organisation de l'Etat.

Puis **M. Hubert Blanc** a présenté trois remarques complémentaires.

Tout d'abord, il a constaté que l'accumulation des contentieux ouvrait la voie à une exploitation médiatique, souvent malsaine, qui appelait des mesures de prévention des conflits.

Il a souligné que revenir sur le principe, de plus en plus largement entendu, de la qualité à agir des associations serait perçu comme une « régression » par rapport à une avancée démocratique.

Il a remarqué, au demeurant, que les « digues » qui pourraient être instaurées en ce domaine pourraient être très facilement contournées en recourant à l'action d'une personne directement concernée par l'acte en question.

En revanche, il a estimé que les sanctions prévues en cas de recours manifestement abusifs ou répétitifs devraient être davantage utilisées par les juges, qui font souvent preuve d'une certaine « timidité » en ce domaine.

Par ailleurs, il a souligné l'intérêt d'organiser plus en amont les consultations et concertations sur les décisions de l'Etat et des collectivités locales.

Prenant l'exemple de la commission nationale du débat public, chargée d'intervenir lors de la réalisation de grandes infrastructures d'équipement, il s'est déclaré frappé que les maîtres d'ouvrage et techniciens reconnaissent souvent qu'ils avaient été incapables de percevoir à l'avance ce qui allait susciter des réactions négatives de la part des citoyens, des usagers ou des clients vis-à-vis d'un nouvel équipement public.

Il a donc estimé qu'il serait utile de tester les attentes des publics concernés en amont de la prise de décision plutôt que de corriger a posteriori des erreurs déjà commises, au prix de procédures longues et coûteuses, comme l'avait montré au demeurant la mise en place du train à grande vitesse (TGV) sud-est.

En second lieu, **M. Hubert Blanc** s'est interrogé sur la tendance du législateur à écrire dans les lois des principes « un peu flous » dont les conséquences juridictionnelles deviennent ensuite imprévisibles. Il a observé en particulier que l'inscription dans la loi du principe de précaution avait pu avoir des implications

juridictionnelles erratiques, faute d'explicitations des textes. Il a regretté à cet égard que le droit français oscille trop souvent entre un excès de précision et des généralités de principe.

En dernier lieu, il a souligné que la « pression juridictionnelle » n'était pas favorable à une bonne prise de décision. La crainte d'une action au pénal entraîne de la part des services de l'Etat la tentation de ne pas assumer la responsabilité des décisions prises, voire de la transférer le plus possible à d'autres instances.

M. Hubert Blanc a répondu aux questions qui lui avaient été transmises par le rapporteur.

Concernant les délais de jugement de la juridiction administrative, il a estimé que, en dehors des cas extrêmes, les délais actuels ne posaient pas dans l'ensemble de problèmes graves. Il a souligné que les justiciables faisaient appel à la juridiction administrative pour obtenir réparation ou faire annuler les actes administratifs, ce qui ne répondait pas aux mêmes objectifs que la voie pénale.

S'agissant du référé administratif, il a estimé qu'une réforme, telle que celle prévue dans le projet de loi actuellement en discussion, serait utile dès lors qu'elle n'aboutirait pas à créer un « quatrième étage » de jugement.

Concernant l'introduction en droit pénal des notions de « faute lourde » et de « faute détachable des fonctions », il a rappelé qu'il s'agissait, à l'origine, de deux principes jurisprudentiels qui avaient été dégagés de manière progressive par le Conseil d'Etat et il s'est interrogé sur la possibilité d'imposer une transposition législative de ces deux notions aux juridictions judiciaires.

S'agissant de l'action civile, il a admis l'existence d'une crise de la juridiction civile et de l'action civile en France en soulignant que le recours croissant à l'action pénale était un phénomène de société que l'on pouvait expliquer par la médiatisation croissante de la justice, une certaine prégnance du droit anglo-saxon, voire par une sorte de sacralisation quasi religieuse de la sanction prononcée au pénal. Il a souhaité que l'action civile « retrouve son lustre » en étant rendue plus rapide et plus efficace grâce au référé civil.

Concernant les divergences d'appréciation entre le contrôle de légalité, le juge administratif, le juge des comptes et le juge répressif, il a estimé qu'en droit administratif, il était essentiel de renforcer la qualité des appréciations juridiques qui sont recueillies dès le début de l'instance. Il a remarqué à cet égard que les divergences entre les observations provisoires et les observations définitives d'une chambre régionale des comptes provenaient souvent du fait que les réponses au premier questionnaire transmis aux autorités locales apparaissaient insuffisantes, voire désinvoltes.

S'agissant du développement de la fonction de conseil des collectivités locales, il a estimé très positif que les collectivités locales disposent aussi d'une capacité d'audit et d'expertise à leur niveau, tout en souhaitant que ces cellules juridiques ne s'isolent pas mais qu'elles conservent la possibilité, y compris financière, de faire appel à des expertises extérieures.

En conclusion, il a estimé que l'amélioration de la sécurité juridique des actes des collectivités locales ne passait pas par une réponse unique mais par une accumulation de mesures appropriées tendant à améliorer la qualification des personnels et à prévenir les risques contentieux. Il a souligné qu'il convenait de ne pas entraver la tendance lourde en faveur de la « judiciarisation » mais au contraire de la canaliser et de la diriger.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a déclaré partager le diagnostic selon lequel les dysfonctionnements du contrôle de légalité remettaient en cause l'outil plus que le dispositif lui-même. Il s'est interrogé sur la mise en place d'une instance au niveau du préfet qui permettrait d'arbitrer entre tribunal civil et pénal et d'évacuer les recours abusifs.

M. Hubert Blanc a admis l'utilité de la mise en place d'un tel filtre tout en soulignant que la difficulté était d'encourager les services à y recourir. Il a rappelé à cet égard que les services préfectoraux utilisaient peu la procédure prévue aux articles L. 234-1 et L. 234-2 du code des juridictions financières prévoyant que le préfet peut transmettre, à titre préventif, à la chambre régionale des comptes les conventions relatives à des délégations de service public ou aux marchés publics afin que celle-ci formule des observations dans un délai d'un mois.

M. Daniel Hoeffel a estimé qu'il fallait ménager entre les responsables des collectivités locales et les chambres régionales des comptes la possibilité d'un recours à vocation pédagogique ainsi que des formes de consultation préalable en cas de difficulté juridique possible.

M. Hubert Blanc a souligné en effet que les chambres régionales des comptes devraient mesurer leur efficacité, non pas à l'aune du nombre de sanctions qu'elles prennent, mais à celle de leur capacité d'intervention en amont pour prévenir les conflits. Il a estimé néanmoins, qu'après quelques tâtonnements, le savoir-faire des magistrats des chambres régionales des comptes se renforçait.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné l'importance d'une clarification de la responsabilité des divers maillons de la chaîne de commandement de l'action publique.

M. Jacques Oudin a rappelé que le rapport sénatorial sur les relations entre les chambres régionales des comptes et les élus avait souligné les dysfonctionnements des CRC et souligné l'insuffisance des voies d'appel. Il a souligné par ailleurs que le principe de libre administration des collectivités locales supposerait que le juge des comptes accepte que les décideurs locaux aient une marge d'appréciation pour tout ce qui n'est pas interdit par la loi, alors que, trop souvent, celui-ci considère que tout ce qui n'est pas autorisé par le législateur est en fait interdit aux élus locaux.

M. Hubert Blanc a souligné qu'il n'était pas toujours facile d'organiser une procédure d'avis préalable dans la mesure où, notamment pour une institution jeune, il existait toujours des risques de divergence entre les sections pour avis et les sections contentieuses d'une même chambre. Il s'est prononcé en faveur d'un élargissement de la procédure de contrôle préalable de certaines conventions prévues aux articles L. 234-1 et L. 234-2 précités.

Il a remarqué que le juge judiciaire avait trop souvent une idée erronée de la réalité de la vie administrative dans les services de l'Etat et des collectivités locales, ce qui nécessiterait que les échanges ou les procédures de détachement soient facilités entre les juridictions judiciaires et l'administration active.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est interrogé sur la création d'une instance de consultation entre le représentant des chambre régionales des comptes, des services de l'Etat et des services des collectivités locales pour mieux définir les limites juridiques applicables à certains actes.

M. Hubert Blanc s'est montré favorable à la création d'une telle concertation pour autant que son objet soit limité à l'examen de thèmes juridiques déterminés et non pas d'actes juridiques en particulier. En tout état de cause, il s'est félicité d'une certaine stabilisation de la jurisprudence des chambres régionales des comptes.

**Audition de M. Pierre FAUCHON,
rapporteur du groupe de travail de la commission des lois du Sénat
sur la responsabilité pénale des élus**

(10 juin 1999)

Puis, la mission a procédé à l'audition de **M. Pierre Fauchon, rapporteur du groupe de travail de la commission des lois du Sénat sur la responsabilité pénale des élus.**

M. Pierre Fauchon a estimé que la loi du 13 mai 1996, relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence, était encore trop récente pour qu'il soit possible de véritablement en dresser le bilan mais que, en raison des mises en causes actuelles d'élus pour imprudence et négligence, il était utile de s'interroger à nouveau sur les modalités de la mise en cause de la responsabilité pénale des élus locaux.

M. Pierre Fauchon a considéré que, depuis l'entrée en vigueur de la loi, les juges tendaient à mieux prendre en compte les moyens concrets dont disposaient les élus locaux dans l'exercice de leurs missions. Il a cependant observé que cette évolution n'était pas généralisée. Se référant aux précisions données par le garde des sceaux au Sénat le 28 avril dernier, il a indiqué que, de 1995 à 1998, dans 33 parquets, 54 élus avaient été mis en examen pour délit non intentionnel et 27 avaient fait l'objet d'une condamnation.

Evoquant les raisons pour lesquelles les justiciables se tournaient plus volontiers vers la voie pénale que les juridictions administratives, **M. Pierre Fauchon** a souligné que, si les délais de jugement de ces dernières contribuaient fortement à ce choix de procédure, la raison principale résidait dans la recherche d'un effet "spectaculaire" accentué par la médiatisation de la société. Par conséquent, il a estimé que la réduction des délais de jugement de la juridiction administrative, notamment avec la réforme du référé administratif, ne conduirait pas à modifier les comportements des justiciables sur ce point.

M. Pierre Fauchon a ensuite rappelé que la notion de délinquance non intentionnelle était en soi une aberration, la délinquance étant précisément caractérisée par l'intention de commettre un acte répréhensible. Il s'est demandé s'il ne faudrait pas envisager de renoncer à la notion de responsabilité pénale non intentionnelle car, du fait de la médiatisation croissante des procédures, la comparution devant un tribunal correctionnel avait des effets plus dommageables qu'auparavant sur les personnes mises en cause.

M. Pierre Fauchon a estimé qu'il était de la responsabilité du législateur de prendre en compte cet état de fait, soit en supprimant les délits non intentionnels, le dommage pouvant alors toujours faire l'objet d'une réparation civile, soit en limitant les poursuites pour délits non intentionnels aux cas de fautes lourdes. Il a jugé que cette dernière piste était réaliste car, même s'il est exact que la faute lourde n'existe pas en droit pénal, cette notion étant parfaitement maîtrisée en droit civil, en particulier par le droit aérien et le droit du travail, elle paraissait tout à fait transposable en droit pénal.

M. Pierre Fauchon a toutefois reconnu qu'il serait difficile, au regard de l'état actuel de l'opinion publique, de limiter l'exigence de la faute lourde aux seuls élus, même si, à titre personnel, il a déclaré ne pas être choqué par cette hypothèse compte tenu des spécificités de l'exercice de la fonction d'élu local.

M. Pierre Fauchon n'a pas souscrit à l'idée selon laquelle la notion de faute détachable pourrait être retenue comme critère déterminant la mise en cause pénale d'actes commis par des élus dans l'exercice de leurs fonctions. Il a rappelé que, depuis l'arrêt du tribunal des conflits « Thépaz » de 1935, la notion de faute détachable ne s'appliquait pas en droit pénal, et que cette jurisprudence était considérée comme protectrice pour les victimes.

M. Pierre Fauchon a en revanche estimé qu'il n'était pas opportun d'ouvrir trop largement la possibilité d'engager des actions en justice à des associations. Il a jugé nécessaire que les recours abusifs soient davantage sanctionnés, souhaitant une évolution de la jurisprudence dans ce sens.

Envisageant les garanties supplémentaires qui pourraient être reconnues aux élus dans le cadre de la procédure pénale, il a tout d'abord fait observer que les "privilèges de juridiction" aujourd'hui abrogés permettaient de ne pas faire comparaître les élus devant un tribunal situé dans leur région d'élection. Il a néanmoins relevé qu'il serait désormais difficile de rétablir ces règles de procédure.

M. Pierre Fauchon a estimé que la création du statut de "témoin assisté" prévue par le projet de loi relatif à la présomption d'innocence allait dans le bon sens. Il s'est prononcé pour qu'une personne ne puisse être mise en examen sans qu'elle n'ait préalablement été entendue, accompagnée par un avocat, par le juge d'instruction. Il a observé que cette mesure était nécessaire pour éviter que des élus n'apprennent leur mise en examen par voie de presse. Il a plaidé pour que la situation de « témoin assisté » puisse être maintenue pendant une période plus longue.

M. Pierre Fauchon a souhaité que les poursuites s'orientent le plus possible vers la recherche de la responsabilité de la collectivité personne morale, de préférence à celle de l'élu local, mais a observé qu'il était plus stimulant pour des victimes d'attaquer des personnes. Il a ajouté que, actuellement, la responsabilité pénale des personnes morales n'existait que pour les compétences pouvant faire l'objet d'une délégation de service public mais pas pour les compétences non déléguables, telles que les pouvoirs de police. Il s'est prononcé en faveur de la suppression de cette distinction.

Enfin, **M. Pierre Fauchon** a appelé à l'amélioration de l'information des élus locaux et s'est désolé de la complexité croissante de la réglementation en vigueur, qui conduisait les différentes administrations à ne pas interpréter de la même manière une même règle de droit.

M. Jacques Oudin a confirmé la dernière remarque de M. Pierre Fauchon, insistant sur la difficulté d'exercer la fonction d'élu local qui résultait de cette situation. Il a estimé que le législateur portait une grande partie de la responsabilité de cette évolution en adoptant des textes trop précis ou trop flous.

**Audition de M. François TUTIAU,
président de l'association des juristes territoriaux**

(10 juin 1999)

Puis la mission a procédé à l'**audition de M. François Tutiau, président de l'association des juristes territoriaux.**

Interrogé sur l'application jurisprudentielle de la loi du 13 mai 1996, **M. François Tutiau** a remarqué que les tribunaux de grande instance faisaient très rarement référence à cette loi, citant a contrario un jugement du tribunal correctionnel de Toulouse du 19 février 1997 relatif aux thermes de Barbotan, le juge ayant effectivement examiné in concreto si les diligences normales avaient été accomplies.

Tout en relevant que l'allongement des délais de jugement devant les juridictions administratives constituait un vrai problème pour les collectivités locales, il a considéré qu'il ne suffisait pas à expliquer le recours par les justiciables au juge pénal.

M. François Tutiau a ensuite énuméré les raisons de la saisine systématique de la juridiction pénale. La citation directe et le fait que la constitution de partie civile déclenche l'action publique lui ont paru déterminants, ainsi que la possibilité pour le requérant d'obtenir sans frais la mise en œuvre de moyens inquisitoriaux.

Sur le fond, il a souligné que le juge pénal engageait la responsabilité de toutes les personnes ayant concouru à la réalisation d'un dommage et que, conformément à la théorie de l'équivalence des conditions, le prévenu était condamné dès lors qu'en l'absence du comportement en cause, le dommage ne serait pas survenu. Il a opposé l'anonymat de la procédure administrative contentieuse à la recherche de l'identité de l'auteur d'une infraction pénale. Enfin, il a opposé les coûts très faibles de la procédure civile aux frais d'expertise supportés par le justiciable devant le juge administratif.

Il a estimé que dans certains cas le contentieux judiciaire appuyait une revendication sociale, principalement à la demande des associations, voire s'apparentait à un contentieux de la vengeance.

Quant au référé administratif, **M. François Tutiau** a souligné le paradoxe entre la lenteur de la justice administrative et la multitude des procédures d'urgence. Il a noté l'intérêt de l'article R. 120 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel permettant au juge d'accélérer l'instruction d'une demande de sursis à exécution, voire de prononcer une dispense d'instruction.

Il a regretté que les tribunaux administratifs adoptent des solutions très différentes les uns des autres dans ce domaine. Il a souhaité une uniformisation des pratiques juridictionnelles.

Il a remarqué que le projet de loi récemment adopté en première lecture par le Sénat, en instituant un référé suspension, ne réglait pas le problème du jugement des litiges au fond. Il a proposé la jonction des deux requêtes afin d'éviter les situations d'insécurité

juridique, en particulier lorsque le sursis à exécution ne serait pas prononcé mais que la décision serait annulée au fond deux ou trois ans plus tard.

Il a indiqué les risques du référé suspension, à savoir la multiplication des recours et la paralysie de l'action administrative. Il a regretté que des projets importants pour les collectivités territoriales puissent être suspendus pour une longue durée sans jugement au fond.

Interrogé sur la notion de faute détachable du service, **M. François Tutiau** a estimé que la question était réglée depuis l'arrêt du Conseil d'Etat Thépez de 1935, l'existence d'une infraction pénale n'impliquant plus que la responsabilité personnelle de l'agent soit engagée en ce qui concerne la réparation pécuniaire du préjudice. De plus, il a remarqué que le délit d'imprudence pouvait correspondre à une faute de service. Il en a conclu que la notion de faute détachable ne pouvait constituer une parade efficace contre le recours abusif au juge pénal.

Afin de privilégier la responsabilité pénale de la collectivité territoriale, personne morale, il a souhaité une meilleure définition législative des activités susceptibles de faire l'objet d'une délégation de service public, lesquelles, malgré une circulaire du garde des sceaux du 5 avril 1995, ne faisaient pas l'objet d'une jurisprudence bien établie.

Il a remarqué que les peines appliquées aux personnes morales étaient peu adaptées aux collectivités locales, les frais résultant de la condamnation prononcée par la décision de justice étant en fait supportés par le contribuable local.

De plus, il a relevé que le cumul de responsabilités serait toujours possible, la responsabilité de la personne morale n'excluant pas la responsabilité personnelle de l'élu local.

M. François Tutiau a constaté que l'action civile, très largement ouverte aux associations, faisait de celles-ci les porteurs privés de l'action publique. Il a évoqué la multiplication des recours devant le juge administratif et a regretté que l'amende pour recours abusif soit exceptionnellement prononcée. Il a suggéré que cette amende soit inscrite dans la loi et puisse être demandée par le défendeur.

Il a estimé que l'objet social des associations auteurs de recours systématiques devrait être davantage contrôlé par le juge civil.

Afin d'inciter les victimes à utiliser la voie civile, il a mis en garde contre l'extension du champ de compétence du juge pénal par des lois spécifiques ou par l'utilisation de formules trop générales comme la notion « d'inobservation des règlements ».

M. François Tutiau a constaté les divergences existant entre le contrôle de légalité, le juge administratif, le juge des comptes et le juge pénal, mais il a observé que dans certains cas ces divergences étaient nécessaires. La moitié des dénonciations devant les chambres régionales des comptes étant qualifiées pénalement par le juge des comptes, il a estimé souhaitable que le juge pénal puisse porter une appréciation différente de celle de la chambre.

S'agissant du contrôle de légalité, il a regretté que l'arrêt du Conseil d'Etat Brasseur du 25 janvier 1991 laisse au préfet un trop grand pouvoir d'appréciation en lui permettant de ne pas déférer tous les actes illégaux. Constatant qu'un quart des jugements

rendus sur déferé préfectoral étaient défavorables au préfet, il a regretté le manque de compétence des services de la préfecture chargés du contrôle de légalité.

Il s'est inquiété de la juxtaposition de la mission du contrôle et de la fonction d'instruction au sein d'une même autorité, en particulier les directions départementales de l'équipement.

M. François Tutiau a estimé qu'il n'était pas possible de limiter le contrôle de légalité aux seuls actes ou domaines importants ou de le confier à une autorité indépendante. Il a préféré une augmentation des effectifs des juristes territoriaux et leur association en amont de l'élaboration de projets envisagés par les collectivités territoriales.

Il s'est demandé s'il fallait maintenir le caractère rétroactif des annulations contentieuses, compte tenu des délais très tardifs dans lesquels les jugements intervenaient. Il a proposé une annulation, valable uniquement pour l'avenir, à compter de la date du jugement, afin d'éviter les problèmes juridiques liés à l'exécution des jugements, éventuellement sous astreinte.

Afin d'améliorer la transparence de l'action administrative et de prévenir le contentieux, il a prôné le développement des procédures consultatives en amont des décisions.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a avancé l'idée d'un organigramme qui préciserait très clairement les compétences de chacun, afin d'éviter la confusion des responsabilités dans une collectivité locale.

M. François Tutiau a considéré que la charte de déontologie établie par le syndicat des secrétaires généraux et directeurs généraux répondait à cette préoccupation. Il a conclu en souhaitant un développement de la fonction juridique dans les collectivités territoriales, accompagné d'un effort de formation conséquent et de la reconnaissance de la place du juriste auprès du décideur public.

**Audition de M. Eric WOERTH,
directeur associé d'Arthur Andersen, responsable des collectivités locales,
accompagné de M. Philippe PEUCH-LESTRADE, associé**

(15 juin 1999)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission a tout d'abord procédé à l'**audition de M. Eric Woerth, directeur associé d'Arthur Andersen, responsable des collectivités locales, accompagné de M. Philippe Peuch-Lestrade, associé.**

M. Philippe Peuch-Lestrade a rappelé que le cabinet Arthur Andersen exerçait son activité dans un grand nombre de pays, ce qui permettait de confronter les expériences et de procéder à des comparaisons internationales. Dans le domaine du conseil aux collectivités territoriales, a-t-il précisé, le cabinet répond aux demandes des décideurs dans quatre secteurs :

- le conseil financier, juridique et opérationnel ;
- la délégation de service public (public-private partnership) ;
- l'évaluation des politiques publiques ;
- les études économiques.

M. Eric Woerth a présenté l'étude comparative sur les collectivités locales en Europe réalisée pour répondre aux préoccupations de la mission, à partir des informations recueillies auprès des partenaires du cabinet Arthur Andersen, interrogés sur les compétences des niveaux de gestion locale et sur la nature et l'articulation des relations, notamment financières, entre ces différents niveaux.

Il a distingué en Europe trois groupes de pays : les pays à caractère unitaire (Danemark, Royaume-Uni), les pays fortement régionalisés (Espagne, Italie), et les pays à caractère fédéral (Allemagne, Belgique, Suisse).

Il a décrit le Danemark comme un Etat unitaire dont la décentralisation est en route depuis trente ans, où les collectivités locales ont une très large autonomie et où les services déconcentrés sont peu nombreux, l'Etat central n'y ayant conservé que ses fonctions régaliennes. Il a précisé que le pays se divisait en deux régions autonomes, 14 comtés et 273 communes. Abordant la fiscalité locale, il a rappelé que les collectivités locales prélevaient 30 % des taxes et charges obligatoires au Danemark et que leurs dépenses correspondaient à 42 % des dépenses publiques, un schéma de coopération budgétaire étant négocié chaque année entre les collectivités et l'Etat central.

En présentant le Royaume-Uni, il a d'abord rappelé que, bien qu'il s'agisse d'un Etat unitaire, quatre « nations » s'y trouvaient promises à une large autonomie

depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Blair. Il a observé que l'élément de base de l'organisation territoriale au Royaume-Uni n'était pas la commune mais le comté (county) et que le poids de l'Etat central était encore à ce jour très important, d'autant qu'un organe central, la « Local government commission », était chargée des services déconcentrés de l'Etat et de toute l'organisation territoriale. Il a souligné que les recettes des collectivités locales britanniques étaient constituées de dotations de l'Etat à hauteur de 80 %.

Il a considéré que l'Espagne s'orientait progressivement vers une forme aboutie de fédéralisme, car depuis 1978 l'autonomie territoriale était très forte. Il a ajouté que les communautés autonomes étaient les charnières de la décentralisation et qu'en outre il n'y avait pas de modèle unique de communauté puisque chacune était organisée « sur mesure » en fonction de son histoire et de ses traditions. Il a poursuivi en remarquant que les communautés avaient un pouvoir législatif qui intervenait autant que celui de l'Etat central pour fixer les règles de l'échelon inférieur de la décentralisation, la province. Il a reconnu enfin que sur le plan financier, la régionalisation de l'Espagne avait créé un système complexe, mais qu'une simplification pouvait résulter du renforcement de l'autonomie des communautés autonomes.

M. Eric Woerth a considéré que l'Italie prenait aussi le chemin du fédéralisme, compte tenu du développement du rôle des vingt régions dont quatre avaient déjà un statut d'autonomie. Il a indiqué que l'Italie connaissait un système de relations stellaires entre l'Etat et les collectivités (régions, provinces, communes) au lieu d'un système hiérarchisé et que les collectivités elles-mêmes entretenaient des relations croisées. Toutefois, l'Etat central contrôlait l'activité et les décisions législatives et administratives des régions et, par l'intermédiaire des régions, celles des provinces et des communes. Il a souligné que les dépenses des collectivités italiennes représentaient 45 % des dépenses publiques, mais que l'organisation fiscale était devenue trop complexe.

Présentant les caractéristiques des Etats fédéraux, **M. Eric Woerth** a rappelé que les Länder allemands étaient des Etats et non de simples collectivités territoriales. Il a pris pour exemple le Land de Bad-Würtemberg divisé en arrondissements (Landkreise) et en communes. Il a signalé que l'Allemagne d'une manière générale jouissait d'une organisation territoriale efficace mais que ce système, fruit du passé, n'était pas exportable et qu'il subissait aujourd'hui les premiers symptômes d'une recentralisation. Il a ainsi relevé que les communes, qui constituaient l'unité de base de l'organisation territoriale, étaient réticentes à accepter de nouvelles compétences sans que les moyens correspondants leur soient parallèlement transférés.

En introduisant le cas particulier de la Belgique, **M. Eric Woerth** a d'emblée reconnu qu'il s'agissait d'une situation complexe et atypique. Depuis la quatrième réforme de l'Etat en 1993, la Belgique était devenue un Etat fédéral qui se composait de communautés et de régions, en tout six collectivités fédérées définies en grande partie à partir de quatre régions linguistiques se superposant avec des territoires. D'autre part, la Belgique comptait 589 communes regroupées en 200 associations intercommunales et 10 provinces. Quant aux relations financières, elles dépendaient d'un système fédéral de péréquation, mais la fiscalité locale était complexe et reposait sur 135 taxes.

Enfin, **M. Eric Woerth** a relevé que la Suisse constituait le plus bel exemple de la force de la démocratie locale.

Pour conclure ce panorama européen, **M. Eric Woerth** a constaté une grande diversité des modes d'organisation territoriale, une grande variété dans le partage des compétences et dans les relations financières, mais il a noté que dans tous les cas étudiés les systèmes étaient en évolution.

Il a fait valoir que les réflexions sur la décentralisation portaient sur l'autonomie financière des collectivités, la recherche du bon niveau d'administration pour chaque compétence (la région apparaissant souvent comme le niveau européen idéal) ainsi que sur la participation des citoyens aux affaires locales (référendum, médiateur, rôle renforcé du maire élu directement).

Il a en outre déclaré que les citoyens en Europe formulaient de nouvelles exigences : transparence, information, choix entre plusieurs fournisseurs de services publics, qualité des services, contrôle renforcé des dépenses publiques.

Tirant les enseignements de cette étude pour l'évolution de la situation locale en France, **M. Eric Woerth** a souligné certaines faiblesses de la décentralisation française telles que la confusion des rôles ou encore la complexité des structures. Il a estimé, s'appuyant sur les exemples étrangers, que plusieurs mesures seraient susceptibles d'améliorer le cadre en vigueur, notamment le renforcement de la transparence des procédures et de la qualité des services publics, la limitation des compétences « croisées » par la définition de « portefeuilles » de compétences, l'équilibre entre compétences et ressources, le développement de la coopération entre l'Etat et les collectivités locales en matière d'investissement, l'allègement voire la suppression de certains niveaux d'administration. Il a en outre observé que les Etats voisins avaient souvent choisi la région comme collectivité « charnière ».

M. Philippe Peuch-Lestrade a ajouté que ce qui caractérisait nos voisins européens en matière de décentralisation, c'était le pragmatisme et que partout, aujourd'hui, on exigeait la transparence et la fiabilité.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a relevé le rôle des citoyens dans l'évolution des politiques publiques. Il s'est en outre interrogé sur la transparence du fonctionnement de l'Etat et sur le rôle de ce dernier pour assurer une véritable péréquation financière. Il s'est également demandé si l'Etat était appelé à prendre en charge progressivement la fiscalité locale. Il a souhaité savoir si le renforcement des régions préfigurait une Europe des régions. Enfin, il a demandé des précisions sur les mécanismes de contrôle administratif.

M. Philippe Peuch-Lestrade a tout d'abord indiqué qu'il était difficile d'établir une synthèse des différents régimes fiscaux.

Il a souligné que notre pays avait des atouts et des exemples à proposer, car il avait notamment été un précurseur en matière de concessions de service public alors que, cent ans plus tard, la Grande-Bretagne et les pays scandinaves s'interrogeaient sur les meilleures méthodes pour établir un partenariat public/privé.

S'agissant des contrôles, il a relevé qu'ils portaient essentiellement sur les dépenses publiques, citant en exemple le contrôle continu des services publics mis en place au Royaume-Uni (« value-for-money audit ») dont les résultats étaient publiés régulièrement dans la presse, ce qui stimulait les services publics.

En réponse à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, qui s'interrogeait sur les conditions d'exercice des mandats locaux et plus particulièrement sur la pénalisation de la vie publique, **M. Eric Woerth** a estimé que cette pénalisation semblait moins importante dans les Etats voisins. Il a en outre observé que les moyens donnés aux élus locaux pour l'exercice de leurs mandats pouvaient être sensiblement plus développés qu'en France, prenant l'exemple de l'Allemagne où les fonctions municipales avaient été professionnalisées.

**Audition de M. Pierre CALAME,
président de la Fondation Charles-Léopold Meyer**

(15 juin 1999)

La mission a ensuite procédé à l'**audition de M. Pierre Calame, président de la Fondation Charles-Léopold Meyer.**

M. Pierre Calame a rappelé que son expérience de vingt-cinq ans en tant que fonctionnaire du service des ponts et chaussées au ministère de l'équipement lui avait permis de participer à la mise en œuvre de la décentralisation.

Au préalable, il a précisé que l'usage du néologisme « gouvernance », remis à la mode par des travaux d'origine anglo-saxonne, était justifié dans la mesure où la langue française ne comportait pas vraiment de terme recouvrant l'ensemble des notions permettant de comprendre « comment une société s'organise pour assurer par elle-même sa propre régulation ».

Il a observé que le mot « gouvernement » recouvrait l'étude des institutions politiques, que le mot « administration » portait sur l'organisation des services publics et que le « management public » était une notion centrée sur la performance des services publics, alors que le terme gouvernance permettait de couvrir à la fois l'organisation des pouvoirs publics et les rapports entre ces derniers et l'administration, ainsi que la société civile.

M. Pierre Calame a présenté les différentes composantes de la crise « internationale et multiforme » de la gouvernance. Il a d'abord évoqué « la crise des échelles de la gouvernance » due au fait que les niveaux d'intervention publics ne sont plus adaptés aux interdépendances.

Regrettant que trop souvent les décideurs publics gèrent les problèmes de la société de demain « avec les idées d'hier et les institutions d'avant-hier », il a souligné que les institutions, qui étaient certes un élément de stabilité, évoluaient beaucoup plus lentement que la réalité : ainsi l'Etat-Nation demeure le niveau d'intervention fondamental, alors qu'il est trop souvent dépassé par les interdépendances internationales et incapable de répondre aux aspirations à l'autonomie et à la liberté locale.

A cet égard, il a souligné que la décentralisation répondait à une revendication identitaire à travers la recherche de la constitution d'ensembles territoriaux cohérents.

Il a considéré que la crise de la gouvernance était due également à la « délégitimation des pouvoirs publics », qui prenait des proportions considérables en Afrique et en Amérique latine du fait de la corruption des Etats et de l'incompétence des élites, alors que la France connaissait encore sur ce plan une situation normale marquée par un certain respect pour l'action des pouvoirs publics.

Puis **M. Pierre Calame** s'est interrogé sur l'adéquation entre les formes et les modes de relation entre les pouvoirs publics et la société civile.

Il a rappelé qu'en France, l'idée était profondément enracinée que l'Etat était du côté de la raison, tandis que la société civile était soumise aux émotions : le « regard » des pouvoirs publics sur les administrés est donc teinté de paternalisme, l'Etat mettant en avant sa légitimité, soit à travers la défense de l'intérêt général, soit au nom d'impératifs de rationalité technique.

Il a regretté que les pouvoirs publics se réclament souvent de la notion de partenariat, alors qu'ils s'avèrent incapables de se comporter, sur le terrain, comme des partenaires « passant contrat » avec leurs interlocuteurs.

De même, il a regretté que l'invocation de la notion de « participation » recouvre seulement l'explication donnée aux citoyens des projets conçus et préparés dans les termes et suivant les options voulus par les pouvoirs publics.

Il a souligné que les problèmes quotidiens de la population ne se formulaient pas dans le même langage et ne se structuraient pas autour des thèmes des pouvoirs publics et qu'il était donc essentiel de restaurer un dialogue à travers un langage commun entre les citoyens et les appareils administratifs.

Par ailleurs, il a déploré que, trop souvent, les pouvoirs publics se bornent à proposer aux citoyens de choisir entre quelques alternatives, dont le caractère simplificateur est largement illusoire face à la complexité des problèmes rencontrés. **M. Pierre Calame** a donc considéré qu'il était important de construire une démarche qui permette de chercher en commun des réponses adaptées.

Il a souhaité, par ailleurs, que les rapports entre le pouvoir politique et l'administration soient repensés : sur ce point, il a rappelé que ces rapports reposaient toujours sur « le mythe » d'une séparation entre le décideur politique, qui trancherait des grandes options, et le technicien qui se présenterait les choix possibles et exécuterait les décisions prises.

M. Pierre Calame a estimé que cette représentation était erronée dans la mesure où le processus d'élaboration d'une décision conditionnait largement les choix effectués et où le technicien monopolisait le « sens » des décisions à prendre.

Il a appelé de ses vœux une véritable « transformation culturelle » des pouvoirs publics en admettant que celle-ci serait lente à s'opérer et qu'elle exigerait de faire appel à la volonté des citoyens de devenir partie prenante de projets collectifs.

A cet égard, il a constaté que les travaux de réflexion menés sur la réforme de l'administration en France, tels que les rapports de M. Jean Picq ou de M. Christian Blanc, étaient trop exclusivement centrés sur les simplifications à caractère réglementaire et sur les changements d'organigrammes.

Enfin, il a considéré que la crise de la gouvernance tenait à un « déficit de réflexion » sur les liens qui devaient exister entre les divers niveaux de collectivités territoriales.

Constatant que les « eurosceptiques » reprochaient paradoxalement aux institutions européennes à la fois d'être trop tatillonnes et de se limiter à la création d'un

grand marché unique, il a estimé essentiel de parvenir à concilier, au niveau des territoires, la gestion des interdépendances.

Il a considéré qu'il n'était pas possible d'affecter des compétences à une catégorie de collectivité locale déterminée dans la mesure où certains problèmes ne pouvaient être résolus au niveau d'un seul échelon territorial, comme le montraient les difficultés de la lutte contre les exclusions ou contre la violence urbaine.

Rejetant le principe « des blocs de compétences », il a souligné qu'il fallait « associer » les différents échelons territoriaux en permettant à chaque collectivité d'exercer des responsabilités partagées.

Il a porté un regard critique sur les effets de la décentralisation en France, en considérant que l'action publique territorialisée avait régressé dans la mesure où la rhétorique partenariale était constamment mise en avant, alors que la pratique était largement en deçà des déclarations.

Il a regretté que la décentralisation ait été accomplie en France en suivant une démarche « féodale », c'est-à-dire en procédant d'une logique où « le pouvoir local assurait la légitimité de l'action politique ».

A cet égard, il a évoqué la distinction entre le « pouvoir substantif », conçu comme un objet que certains acquièrent au détriment des autres, et le « pouvoir auxiliaire » entendu comme un instrument au service d'une fin.

Il a estimé que la bonne gouvernance passait par la recherche de la pertinence de l'action publique, c'est-à-dire l'adéquation entre les formes de l'action administrative et la nature des problèmes posés.

Prenant l'exemple de la lutte contre les exclusions, il a regretté que les services sociaux se dotent d'indicateurs liés au nombre de personnes accueillies ou d'emplois-jeunes conclus, alors que le vrai problème était de savoir si l'action territorialisée était efficace face à l'exclusion. A cet égard, il a estimé que les représentants des pouvoirs publics ne devaient pas laisser aux techniciens le monopole des jugements de valeur sur la pertinence des actions conduites.

Evoquant la similitude des problèmes que posaient les quartiers d'habitat populaire en Europe ou dans les pays d'Amérique latine, il a estimé que la bonne démarche était de découvrir les questions communes qui peuvent se poser afin d'apporter une réponse pertinente dans l'ensemble des pays concernés.

Il s'est interrogé également sur la marge de manoeuvre laissée aux collectivités locales. Il a regretté que l'Etat impose une « obligation de moyens » aux collectivités locales, alors que les contextes territoriaux sont souvent bien différents. Il a souhaité un renversement de logique qui exigerait des collectivités locales une « obligation de résultat », à charge pour celles-ci d'inventer des modes de réponse adaptée aux problèmes locaux en n'hésitant pas à recourir à des expérimentations.

Il a donc considéré que la fonction de l'Etat central n'était pas d'envoyer un message uniforme à l'ensemble des collectivités périphériques, mais plutôt d'organiser des échanges entre différents partenaires et d'animer un processus de travail en réseau.

Il a plaidé pour la création « d'organisations administratives autorégulées » qui réviseraient automatiquement leur choix en fonction de leurs résultats.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné le caractère original de l'approche « philosophique » de M. Pierre Calame. Il s'est interrogé sur la situation relative de la France en termes de gouvernance ainsi que sur le rôle de la participation des citoyens.

En réponse, **M. Pierre Calame** a souligné que la France avait des atouts car l'appareil administratif conservait une grande légitimité aux yeux de l'opinion, mais il a regretté que l'appareil politique demeure figé, que les rapports entre l'Etat et les collectivités locales soient empreints de « féodalisme ». Il s'est inquiété également du développement d'une culture d'assistanat ainsi que des effets négatifs de la concurrence entre communes sur le plan économique.

Il a souhaité que se développe une véritable « culture de projets » qui permette d'articuler l'action de niveaux pertinents de collectivités territoriales autour d'objectifs mobilisateurs suivant la nature des problèmes posés.

**Audition de Mme Mireille MONTAGNE,
directeur de la vie sociale du département de la Savoie**

(22 juin 1999)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission a tout d'abord procédé à l'audition de **Mme Mireille Montagne, directeur de la vie sociale du département de la Savoie.**

Après avoir rappelé qu'elle avait une expérience professionnelle à la fois dans les services de l'Etat et dans les services départementaux, **Mme Mireille Montagne** a souligné que le département de la Savoie pouvait être considéré comme un département favorisé dans la mesure où il n'était pas observé de graves fractures sociales et où les quartiers urbains sensibles étaient peu nombreux.

Elle a estimé que la décentralisation avait apporté un « plus » à l'action sociale en rappelant que cette réforme était rendue nécessaire par l'exigence accrue des citoyens en matière de « réactivité » des services publics.

Prenant l'exemple de la Savoie, elle a indiqué que la décentralisation avait permis une accélération de la programmation d'équipements nouveaux en particulier pour les personnes âgées et les personnes handicapées où un réel retard avait pu être rattrapé depuis 1983.

Elle a souligné la constance de l'effort financier engagée par les départements dans le domaine social malgré les inquiétudes qui avaient pu être émises en 1983 à propos de la volonté des élus de s'engager en faveur des populations handicapées âgées ou socialement défavorisées. Elle a observé que l'action innovante des départements s'était également traduite par un effort de mise à disposition de personnels qualifiés dans le domaine social auprès des publics concernés.

Puis **Mme Mireille Montagne** s'est inquiétée de la faiblesse du dispositif actuel pour évaluer les effets des politiques conduites d'une part, et anticiper sur les évolutions de la société, d'autre part.

Elle a observé que si les entreprises du secteur privé mettaient en œuvre des moyens sophistiqués pour analyser les anticipations des comportements des consommateurs, les organismes de protection sociale se montraient encore « frileux » pour analyser l'évolution de phénomènes sociaux profonds liés à la modification des structures familiales ou à la réduction du temps de travail. Elle a estimé que l'accélération de ces phénomènes sociaux aurait un impact tangible sur la demande des citoyens d'ici dix ans.

S'agissant de la répartition des compétences, elle a estimé que le dispositif issu des lois de 1983 constituait globalement un progrès, tout en souhaitant que l'Etat recentre prioritairement son action sociale sur la politique de santé.

Elle a regretté que l'Etat intervienne de manière trop dispersée et que des dispositifs, tels que les fonds de solidarité pour le logement ou les fonds d'urgence sociale, soient trop faibles pour être réellement efficaces.

Elle a estimé que le rôle imparti à la région était satisfaisant tout en souhaitant que les publics en grande difficulté soient mieux pris en compte dans les programmes de formation qualifiante.

Elle s'est demandé si la répartition des compétences ne pourrait pas être améliorée au profit des régions dans les domaines de la formation initiale des assistantes maternelles et de la formation des personnels de proximité au service des personnes âgées.

Concernant le département, **Mme Mireille Montagne** a estimé que cette collectivité, dont la légitimité était reconnue par les principaux partenaires, avait la dimension requise pour avoir une vision globale des problèmes et des réponses sociales à leur apporter.

Elle a regretté toutefois que l'organisation de l'action sociale des départements repose encore trop sur des filières organisées sur une base socioprofessionnelle et parfois trop cloisonnées.

Concernant la commune, elle a estimé que cet échelon gérait de manière satisfaisante les services de proximité et qu'il permettait de responsabiliser les habitants en matière d'action sociale.

Elle a souligné toutefois que la compétence qui avait été dévolue aux communes en matière d'observation des besoins sociaux pourrait être utilement transférée aux départements.

S'agissant de l'efficacité de l'action sociale, elle a souligné qu'il était important d'évaluer l'aptitude de la collectivité à créer des réseaux de soutien efficace en faveur des publics à soutenir au-delà de la stricte gestion d'un bloc de compétences.

S'agissant de l'aide à l'enfance, elle a souligné que le département offrait l'avantage d'une approche globale de la prise en charge des enfants en difficulté, même si dans les quartiers difficiles, les efforts des départements et des communes semblaient parfois dispersés.

Insistant sur le fait qu'il existait des jeunes en difficulté, et non pas une jeunesse à la dérive, elle a indiqué que les coûts de prise en charge étaient élevés dans ce secteur en rappelant qu'une mesure de placement d'enfant en établissement représentait 220.000 francs par an.

Concernant les personnes âgées, elle a souligné que l'intervention des départements avait permis une meilleure connaissance des besoins des personnes vieillissantes ainsi qu'un réel développement des services dont elles ont besoin.

En revanche, elle a estimé que la prise en charge de la dépendance était effectuée trop souvent au détriment des personnes issues des classes moyennes.

Estimant injustes les reproches adressés aux départements concernant la prestation spécifique dépendance, elle a souligné que celle-ci avait permis d'améliorer la perception du problème de la dépendance ainsi que la prise en charge des personnes en bénéficiant.

Envisageant les défis auxquels seraient confrontées les collectivités locales en matière sociale, **Mme Mireille Montagne** s'est inquiétée de l'affaiblissement du lien social traduisant le fait que les citoyens n'ont parfois plus le sentiment d'appartenir à une collectivité solidaire. Sur ce point, elle a souligné que le rôle des élus était essentiel. Elle a observé par ailleurs que l'offre de service en travail social était aujourd'hui suffisante et que l'objectif devrait être de réorienter cette offre pour conforter le lien social, en s'appuyant notamment sur les équipements collectifs tels que les crèches ou les haltes garderie.

Mme Mireille Montagne a vu dans la maîtrise des nouvelles techniques de l'information et de la communication un second défi d'avenir. Regrettant le décalage croissant entre les concepteurs des nouvelles technologies de communication et les travailleurs sociaux, elle s'est inquiétée des difficultés que leur développement pourrait entraîner pour les personnes inadaptées, âgées ou handicapées qui y seraient confrontées quotidiennement.

Elle a rappelé à cet égard que d'ores et déjà les assistantes sociales consacraient une partie non négligeable de leur temps de travail à faciliter l'accès au droit des personnes en difficulté.

S'agissant du problème des personnes handicapées vieillissantes, elle a estimé qu'il s'agissait d'abord d'un problème qualitatif qui pourrait être résolu en établissant des « passerelles » entre les travailleurs sociaux qui s'occupent des personnes handicapées et ceux qui ont en charge les personnes âgées afin de trouver une réponse adaptée à ce nouveau besoin social.

Concernant la coordination entre les services de l'Etat et les collectivités locales en matière de lutte contre les exclusions, elle a estimé que les différents services se connaissaient de mieux en mieux, tout en reconnaissant que l'empilement inévitable des dispositifs de coordination pouvait être difficile à gérer.

A propos des formes que la décentralisation pourrait prendre pour être approfondie, ou élargie, dans le domaine de l'action sociale et de la lutte contre les exclusions, **Mme Mireille Montagne** a estimé que trois points pouvaient être réexaminés et deux encouragés.

Premièrement, elle a considéré que le décret de 1995 « avait vu trop court » en confiant l'obligation d'analyser les besoins sociaux aux centres communaux d'action sociale (CCAS) et que peu de CCAS s'y étaient conformés. Elle a rappelé qu'il n'y avait pas de CCAS dans toutes les communes. Elle a estimé que le niveau départemental serait dans ce domaine plus efficace.

Deuxièmement, en matière de politique en faveur des adultes handicapés partagée entre l'Etat et le département, **Mme Mireille Montagne** a reconnu que le département jouait le rôle d'« amortisseur » et que par exemple quand les places manquaient en centre d'aide par le travail (CAT), on se reportait sur l'accueil de jour qui dépend du département ; elle a jugé

que si l'Etat reprenait l'ensemble de la compétence « handicapés », il en résulterait une plus grande clarté et, surtout, l'ensemble de la chaîne serait maîtrisée par un seul décideur et gagnerait en cohérence.

Dans le troisième domaine, celui des personnes âgées, **Mme Mireille Montagne** a jugé que l'éclatement était encore plus manifeste. Elle a préconisé d'attribuer la prise en charge de la dépendance aux organismes de protection sociale et de confier aux départements des réponses de prévention et de maintien à domicile, considérant qu'ainsi chaque niveau recevrait la compétence qu'il sait le mieux assumer : gestion souple de proximité aux départements et aux communes, prise en charge de la dépendance par les systèmes d'assurance vieillesse et maladie.

Sur les deux points à encourager, pour améliorer l'efficacité de l'action sociale, **Mme Mireille Montagne** a reconnu d'abord que l'action sociale était nécessairement complexe parce qu'elle faisait intervenir de nombreux opérateurs et décideurs et qu'il fallait donc encourager le partenariat et le travail en réseau. D'autre part, elle a appelé de ses vœux une action sociale territorialisée qui incite les habitants à participer à la résolution de leurs difficultés et qui ne soit pas à la seule charge des professionnels, c'est-à-dire des travailleurs sociaux.

Interrogée sur le moyen de concilier le principe du respect de la libre administration des collectivités territoriales et un niveau de prestations égalitaire sur le territoire, **Mme Mireille Montagne** a considéré qu'il ne fallait pas tomber dans l'illusion d'un traitement social uniforme. Elle a rappelé que les actions des collectivités locales variaient nécessairement en fonction des réalités locales et des choix politiques. Elle a fait remarquer que même l'Etat ne délivrait pas la même qualité de services partout sur le territoire. Enfin, elle a demandé que l'on veuille bien admettre que les actions sociales doivent se construire à partir des besoins des personnes concernées et non à partir de normes nationales, même s'il convenait de s'appuyer sur les minimums légaux fixés par la loi.

Abordant ensuite le bilan des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, **Mme Mireille Montagne** a fait remarquer que la pratique de l'Etat consistait trop souvent à imposer des dépenses obligatoires aux départements et, ce faisant, ne respectait pas vraiment le principe de libre administration des collectivités locales.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est interrogé sur le meilleur niveau pour un éventuel observatoire chargé d'anticiper les besoins sociaux.

Mme Mireille Montagne a confirmé que les besoins seraient mieux observés au niveau départemental, en liaison avec les caisses d'allocations familiales, en vue d'une synthèse nationale.

M. Jean-Paul Delevoye, président, ayant souligné le coût particulièrement élevé de la politique d'aide à l'enfance, **Mme Mireille Montagne** a appelé de ses vœux la mise en œuvre d'actions de proximité associant les travailleurs sociaux, l'éducation nationale et le service de santé scolaire, afin de prévenir les placements en établissements, très onéreux.

M. Michel Mercier, rapporteur, a regretté que trop souvent les juges, poussés par les associations, ordonnent des placements dont le département doit assumer le coût sans être intervenu dans la décision.

Mme Mireille Montagne a observé que la grande majorité des cas faisant l'objet de décisions judiciaires avait été soumise au juge par les services départementaux. Elle a déploré le nombre inquiétant de situations familiales très lourdes, génératrices d'incestes et de violence, face auxquelles les travailleurs sociaux se trouvent d'autant plus perplexes qu'ils redoutent des poursuites pénales. Elle a estimé nécessaire de renforcer les moyens de la politique de santé mentale de proximité et de favoriser la collaboration des travailleurs sociaux avec les services d'hygiène mentale, tant pour les enfants que pour les adultes.

**Audition de M. Xavier DUPONT,
directeur de la solidarité au conseil général d'Ille-et-Vilaine**

(22 juin 1999)

Puis la mission a procédé à l'**audition de M. Xavier Dupont, directeur de la solidarité au conseil général d'Ille-et-Vilaine.**

M. Xavier Dupont a succinctement présenté le département de l'Ille-et-Vilaine, peuplé de 840.000 habitants, et son service d'action sociale, employant 700 agents, dont 500 travailleurs sociaux, répartis dans 20 unités distinctes appelées « centres départementaux d'action sociale ». Tout en soulignant leur analogie avec les centres communaux d'action sociale, il a noté que les centres départementaux agissaient dans un domaine où le département détenait la compétence de droit commun.

Il a estimé que la décentralisation avait renforcé l'efficacité et la performance de l'action publique en matière d'action sociale en contribuant à responsabiliser l'ensemble des acteurs de la filière sociale : secteur public, communes, établissements publics de coopération intercommunale, secteur associatif.

Observant les mutations de l'action sociale, il a souligné la nécessité du développement des services de proximité, afin que la prise d'initiatives et de responsabilités s'exerce le plus près possible des habitants, notamment grâce à la présence de travailleurs sociaux dans les quartiers en difficulté. Il a porté un jugement globalement positif sur le bilan de la décentralisation.

M. Xavier Dupont a ajouté que l'articulation des rôles respectifs impartis aux différentes catégories de collectivités locales, dans les domaines de l'action sociale et de la lutte contre les exclusions, était relativement aisée à mettre en œuvre en Ille-et-Vilaine, le conseil général ayant développé un travail en commun avec les villes et les organismes de Sécurité sociale.

Citant l'exemple de Rennes et de Saint-Malo, il a indiqué que, si chacun des acteurs gardait son domaine de compétences, le regroupement en un même lieu des centres communaux d'action sociale, des services sociaux départementaux et des caisses d'allocations familiales avait permis la mutualisation des moyens humains et la simplification des formalités administratives pour les usagers.

M. Xavier Dupont a jugé que la protection et l'aide à l'enfance constituaient le domaine de compétences le plus homogène parmi ceux attribués au département en matière d'action sociale, par opposition avec la prise en charge des personnes âgées ou des personnes handicapées et le secteur de l'insertion.

En matière de prise en charge des personnes âgées, enjeu primordial pour les départements, il a indiqué que la répartition des rôles entre les différents intervenants tendait à s'infléchir, en particulier depuis la réforme de la tarification des établissements d'hébergement. Il a estimé que le département était la collectivité la mieux placée pour planifier les réponses en fonction des besoins, pour repérer l'acteur le plus efficace en

fonction de l'action envisagée, et pour coordonner la prise en charge gérontologique sur le territoire départemental.

M. Xavier Dupont a estimé que le vieillissement de la population serait un des principaux défis auxquels seraient confrontées les collectivités locales dans les prochaines années.

Il s'est de plus inquiété de l'évolution des relations entre les services sociaux et les usagers, plus exigeants, connaissant mieux leurs droits et parfois plus revendicatifs. Constatant que les travailleurs sociaux n'étaient pas toujours préparés à ces nouvelles relations, il a souhaité que leurs méthodes de travail laissent davantage de place à la participation des usagers.

Il a évoqué l'émergence de difficultés sociales nouvelles auxquelles les services auront à faire face, en raison de la précarité de l'emploi, de la fragilité des relations familiales, de la fréquence croissante des situations temporaires de rupture dans la vie familiale et professionnelle.

M. Xavier Dupont a estimé que la loi relative à la lutte contre les exclusions était encore trop récente pour que l'on puisse apprécier ses résultats. Il a redouté que l'administration centrale ne cède à la tentation d'édicter des règles d'application de portée générale, établies par des fonctionnaires de l'Etat méconnaissant les réalités sociales dans leur diversité. Il a donné l'exemple d'une circulaire relative aux plans locaux pour l'insertion. Il a souhaité que la nécessaire coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales soit adaptée aux besoins de chaque bassin d'emploi.

Pour approfondir la décentralisation et renforcer la cohérence de l'action publique, il a appelé de ses vœux le transfert aux départements de l'ensemble des compétences concernant l'action sociale en faveur des handicapés tout en reconnaissant qu'une telle évolution se heurterait à la résistance des associations concernées. Il a suggéré en revanche que l'Etat soit chargé de toute la politique sanitaire, à l'exception de la protection maternelle et infantile maintenue au département.

Il a considéré que les inégalités constatées d'un département à l'autre en matière d'action sociale avant la décentralisation n'avaient pas été aggravées et qu'il appartenait à chaque conseil général de débattre du niveau de prestations équitable en fonction de l'offre et des besoins.

M. Xavier Dupont a souligné que le département d'Ille-et-Vilaine s'efforçait d'évaluer les bénéfices de la politique d'action sociale revenant à chaque commune et à chaque canton.

M. Jean-Paul Delevoe, président, a relevé l'intérêt de M. Xavier Dupont pour l'évaluation des politiques publiques et l'a interrogé sur les méthodes.

Il a noté que M. Xavier Dupont préconisait la constitution d'un bloc homogène de compétences en matière de politique en faveur des handicapés au profit du département, d'autres proposant plutôt de confier cette responsabilité à l'Etat. Il a souhaité savoir si l'enchevêtrement des compétences en matière d'aide aux personnes âgées ou d'aide sociale à l'enfance lui paraissait également préjudiciable à l'efficacité de l'action publique.

Il a enfin demandé à M. Xavier Dupont si le cloisonnement des filières de travailleurs sociaux constituait un facteur de rigidité des structures et des actions.

M. Xavier Dupont a apporté les réponses suivantes :

- le conseil général d'Ille-et-Vilaine est très favorable à l'évaluation continue de l'action sociale conduite dans le département. L'observatoire mis en place à Rennes, commun à la caisse d'allocations familiales, à la ville et au département, permet d'échanger les expériences, de les analyser et d'adresser des recommandations à tous les services ainsi qu'aux instances politiques ;

- l'action sociale en faveur des personnes âgées relève d'un trop grand nombre d'intervenants pour faire l'objet d'un bloc de compétences homogène. La cohérence doit être recherchée par la mise en commun des expériences et l'harmonisation des pratiques ;

- la coordination des actions de l'Etat et du département en matière d'assistance à l'enfance en danger souffre de la tendance au désengagement des services judiciaires dans le domaine de la prévention ;

- le renforcement du caractère interdisciplinaire des formations contribuera à décloisonner les filières des travailleurs sociaux.

En réponse à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, qui suggérait un travail préventif sur les familles susceptibles d'éviter des placements coûteux, **M. Xavier Dupont** a souligné les difficultés croissantes rencontrées par les travailleurs sociaux pour conduire des actions préventives, en raison notamment des risques de poursuites pénales. Il a reconnu que son département dépensait autant pour financer le placement de 2 000 enfants dans des familles d'accueil ou des établissements que pour l'insertion des bénéficiaires du RMI, mais n'avait pas les moyens d'intervenir en amont auprès des enfants en danger.

En réponse à **M. Michel Mercier, rapporteur**, qui relativisait le coût de l'hébergement des personnes âgées, **M. Xavier Dupont** a observé que la collectivité ne prenait en charge que 10 à 20 % de ce coût, largement supporté par les intéressés eux-mêmes, à la différence du placement en établissement des handicapés ou des enfants.

M. Michel Mercier, rapporteur, a déclaré que l'aide à l'enfance lui paraissait constituer un bloc de compétences cohérent dévolu au département.

En réponse à une question de **M. Michel Mercier, rapporteur**, sur l'aide aux handicapés, **M. Xavier Dupont** a préconisé le transfert du secteur du travail protégé aux départements, à son avis mieux à même que l'Etat de connaître les besoins et d'y apporter une réponse adaptée, l'Etat gardant la maîtrise de l'allocation aux adultes handicapés.

Interrogé par **M. Michel Mercier, rapporteur**, sur les relations entre départements et communes, **M. Xavier Dupont** a mis en avant le concept de subsidiarité : une commune peut recevoir compétence du département, assortie de moyens financiers, si elle est mieux placée pour l'exercer, ce qui suppose capacité technique et volonté politique. Il a donné l'exemple de quelques villes de l'Ille-et-Vilaine, notamment

Rennes et Saint-Malo, auxquelles le département a dévolu l'insertion des attributaires du RMI, et il a évoqué les perspectives ouvertes par le développement de l'intercommunalité.

**Audition de M. Jean-Louis SANCHEZ,
délégué général de l'ODAS
(Observatoire national de l'action sociale décentralisée)**

(22 juin 1999)

La mission a ensuite procédé à l'**audition de M. Jean-Louis Sanchez, délégué général de l'ODAS (Observatoire national de l'action sociale décentralisée)**.

Après avoir rappelé les relations qu'entretient l'ODAS avec les collectivités locales, au premier rang desquelles les départements, **M. Jean-Louis Sanchez** a estimé que le bilan de la décentralisation de l'action sociale pouvait s'apprécier au regard des trois objectifs qu'avaient fixés les lois de décentralisation : un accroissement quantitatif, une optimisation de la gestion et une meilleure adaptation à la diversité des territoires.

M. Jean-Louis Sanchez a jugé que la décentralisation s'était incontestablement accompagnée d'un accroissement de la dépense publique consacrée à l'aide sociale. Il a souligné que la générosité des départements avait permis, ces quinze dernières années, d'accroître de 110 % le montant de cette dépense, cette hausse étant notamment causée par la montée en puissance de dépenses non obligatoires pour les départements mais assumées à titre volontaire. Le délégué général de l'ODAS a ainsi relevé que le soutien aux handicapés avait été notablement accru et que les disparités entre les départements avaient parallèlement été réduites au cours des quinze dernières années. **M. Jean-Louis Sanchez** a également observé que les dépenses d'accompagnement social -protection maternelle et infantile et travail social- avaient augmenté de 123 % en quinze ans, les départements n'étant pourtant pas non plus contraints de fournir un tel effort.

M. Jean-Louis Sanchez s'est inscrit en faux contre les reproches parfois adressés à l'encontre des départements au sujet de la gestion de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), dont il a souligné les effets pervers, les personnes les moins dépendantes contribuant davantage que les plus dépendantes, ce qui expliquait, à son sens, l'attitude restrictive de certains élus en la matière.

M. Jean-Louis Sanchez a estimé que la décentralisation avait aussi amélioré la performance de l'action sociale. Il a ainsi relevé que l'accès aux soins des plus démunis avait été engagé, par une grande majorité de départements, avant même l'adoption de la loi de 1992 généralisant les cartes familiales d'accès aux soins. Il a considéré que la décentralisation de l'action sociale avait donné lieu à une optimisation des réponses apportées, du fait de l'amélioration de la gestion et de la tarification. Il a constaté que certains départements avaient engagé une planification de l'action sociale décentralisée, une enquête menée en 1995 par l'ODAS montrant que des schémas en matière de gérontologie et de handicaps avaient été mis en place dans la plupart d'entre eux.

M. Jean-Louis Sanchez a toutefois estimé que la décentralisation de l'action sociale ne s'était pas accompagnée d'une adaptation suffisante à la diversité des territoires. Insistant sur la liberté des départements pour gérer certaines actions, comme le travail social ou les dépenses facultatives de prévention, il a regretté le nombre insuffisant de redécoupages des circonscriptions d'intervention sociale. Engagés tardivement durant la dernière décennie,

ces redécoupages permettent en effet d'adapter les interventions aux espaces de vie réels, et aux évolutions sociales et démographiques, telles que la concentration urbaine ou la désertification rurale. Il a affirmé que, jusqu'à un terme récent, les réorganisations des circonscriptions menées par certains départements avaient eu un objectif gestionnaire plutôt que stratégique et ne correspondaient que peu à une vision renouvelée de la responsabilité des collectivités en la matière. Il a souligné que, depuis deux ans, un processus de territorialisation de l'action sociale décentralisée dans un but préventif semblait pourtant s'engager.

M. Jean-Louis Sanchez a jugé que les départements avaient privilégié dans un premier temps l'action sociale en faveur de l'enfance, de la jeunesse et de l'insertion, au détriment du nécessaire accompagnement du vieillissement de la population. Il a relevé qu'un souci de rééquilibrage expliquait l'engagement actuel de ces collectivités en faveur de la prestation spécifique dépendance (PSD). Il a regretté que la mise en place de la PSD n'ait pas été l'occasion d'une véritable prise de conscience par les départements, dont la compétence est pourtant reconnue en matière de gérontologie, de l'enjeu que représente le vieillissement d'un nombre croissant de personnes dans la solitude et dans la pauvreté. Il a observé que des études menées aux Etats-Unis montraient que la progression de l'espérance de vie était plus rapide que celle de l'espérance de vie sans handicap, à cause de l'augmentation du nombre de handicaps psychiques chez les personnes âgées, liée à l'absence de lien social.

M. Jean-Louis Sanchez a conclu à un bilan positif de la décentralisation en matière de gestion et d'adaptation de l'action sociale, qui démentait, selon lui, les craintes initiales. Il a toutefois souligné le manque de vision prospective et territorialisée de l'action sociale décentralisée, particulièrement frappant en matière de vieillissement.

M. Jean Paul Delevoye, président, reprenant certains propos de l'orateur, l'a interrogé sur l'approfondissement prévisible du rôle de l'action sociale dans notre société au cours des années à venir.

M. Jean-Louis Sanchez a estimé que les dépenses d'action sociale s'accroîtraient dans les trois à quatre prochaines années, principalement à cause du vieillissement de la population et du financement inéluctable, par les départements, de la prestation sociale dépendance à domicile. Considérant, en outre, que le relâchement actuel du lien social entraînerait une augmentation significative du besoin de soutien public des familles et de l'enfance, le délégué général de l'ODAS a jugé que la prévention devrait voir son rôle sensiblement accru. Il a observé que la mobilisation des élus locaux en faveur de la restauration du pacte social mettrait sans doute à l'ordre du jour la question de la responsabilité individuelle, et que des actions tendant à développer la citoyenneté seraient, en conséquence, probablement mises en place.

Pour faire face à cet accroissement prévisible du besoin d'action sociale, **M. Jean-Louis Sanchez** a jugé qu'une mobilisation des travailleurs sociaux était nécessaire, qui devait, à son sens, s'accompagner d'une réduction des tâches administratives effectuées par ces derniers, au profit du « travail social communautaire », sur le modèle anglo-saxon. Il a jugé qu'il serait nécessaire de mettre en place, dans chaque collectivité locale, des « chartes éthiques » entre travailleurs sociaux et élus locaux, précisant que le travail social ne doit être ni un contre-pouvoir, ni un instrument au service d'une tactique politicienne. Il a souhaité que l'action sociale territorialisée s'inspire des principes du préambule de la Constitution, qui fonde le consensus national français.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a demandé au délégué général de l'ODAS s'il estimait que la politique en faveur des handicapés devait être transférée en totalité à l'un ou l'autre des deux intervenants en la matière, l'Etat et le département.

M. Jean-Louis Sanchez a répondu que la décentralisation était à son sens nécessaire dès qu'une réponse territorialisée était requise. Il a, en conséquence, jugé que l'octroi de prestations relevait du niveau national, mais que la mise en œuvre de politiques adaptées relevait du niveau décentralisé. Il a donc estimé que la politique en faveur des handicapés devait être entièrement décentralisée, jugeant absurde qu'une personne handicapée puisse relever, selon le moment de la journée, de l'Etat ou du département. Il a estimé que les politiques de l'enfance et des personnes âgées nécessitaient également une mise en œuvre entièrement décentralisée.

M. Jean-Louis Sanchez a relevé que les départements de taille intermédiaire (de 500 000 à 1 million d'habitants) obtenaient en général de meilleurs résultats en matière d'action sociale, qu'il s'agisse de leur capacité à adapter les solutions aux besoins de populations, de la gestion administrative, de leur savoir-faire pour la mise en œuvre ou de leur réflexion stratégique.

**Audition de M. Jacques FOURNIER,
membre honoraire du Conseil d'Etat**

(29 juin 1999)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission d'information a procédé à l'audition de **M. Jacques Fournier, membre honoraire du Conseil d'Etat**, auteur d'un rapport sur la responsabilité pénale des agents publics en cas d'infractions non intentionnelles.

Rappelant les objectifs retenus par la mission d'information, **M. Jean-Paul Delevoye, président**, a mis en évidence le risque de paralysie de la chaîne de commandement public, en raison des excès de la pénalisation de la vie publique, la prise de risque étant découragée par les recours abusifs. Il a remarqué que 800 postes de proviseurs n'étaient pas pourvus, les enseignants craignant l'engagement de leur responsabilité personnelle alors même qu'ils n'auraient pas les moyens de remplir leur mission. Il a estimé que la pénalisation était due à trois phénomènes, le besoin de comprendre, la demande d'indemnisation, revendications légitimes des victimes, mais aussi la soif de vengeance.

M. Jacques Fournier a rappelé les circonstances dans lesquelles avait été remis le rapport du Conseil d'Etat sur la responsabilité pénale des agents publics en cas d'infractions non intentionnelles, sur commande du Premier ministre M. Edouard Balladur. Il a observé que la question de la responsabilité des élus locaux ne se posait pas dans les mêmes termes que celle des fonctionnaires, et que le Sénat avait mené en parallèle une réflexion sur ce sujet à l'occasion de l'examen d'une proposition de loi sénatoriale.

M. Jacques Fournier a noté que les mises en examen d'agents publics pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice de leurs fonctions avaient suscité de vives réactions dans les corps concernés, en particulier les proviseurs et les préfets, conduisant le Gouvernement à commander au Conseil d'Etat une expertise juridique. Il a indiqué que la réflexion confiée à la section du rapport et des études avait été réalisée par un groupe de travail composé de membres du Conseil d'Etat mais aussi de personnes extérieures, en particulier des magistrats de l'ordre judiciaire et des praticiens de l'administration.

M. Jacques Fournier a observé que la réflexion du groupe d'étude avait été menée en liaison avec les administrations, au moyen de « correspondants administratifs » désignés à cet effet. Au regard de la mesure statistique des poursuites pénales pour des faits non intentionnels, il a remarqué que la médiatisation de ces affaires avait considérablement amplifié le phénomène, et que le problème se posait dès la mise en examen de l'agent, même en l'absence de condamnation.

M. Jacques Fournier a insisté sur la spécificité de l'action publique, dont les juges ne tenaient pas suffisamment compte pour apprécier la responsabilité personnelle des agents. Il a jugé que cette spécificité était liée aux pouvoirs de décision et de réglementation, à la

diversité des objectifs poursuivis dans l'intérêt général, à l'impératif de continuité du service public et à la complexité des procédures et du fonctionnement de l'administration.

M. Jacques Fournier a indiqué que, malgré cette spécificité, le groupe d'étude n'avait jugé ni juridiquement possible, ni politiquement acceptable, de réserver un sort particulier aux agents publics. Il a rappelé l'évolution historique en vertu de laquelle la situation des agents publics s'était rapprochée du droit commun, depuis la suppression du privilège de juridiction.

Il a ajouté que l'étude ne se limitait pas au seul domaine pénal mais examinait les aspects administratifs de la responsabilité des agents publics, et recherchait les moyens de clarifier les responsabilités dans le fonctionnement quotidien de l'administration. Il a souligné la nécessité de réformer l'indemnisation par la juridiction administrative des victimes de dommages dus à des imprudences ou négligences, et la protection des fonctionnaires par l'administration.

M. Jacques Fournier a ensuite résumé les recommandations formulées par l'étude du Conseil d'Etat, articulées autour de quatre pistes de réflexion, la prévention des dommages par une meilleure organisation des services, les conditions de mise en œuvre de la responsabilité pénale, l'indemnisation des victimes par une voie non contentieuse ou une voie contentieuse non pénale, enfin la protection légale des fonctionnaires définie à l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Il a souligné que la loi du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence avait donné une suite quasi immédiate à certaines recommandations convergentes du groupe d'étude du Conseil d'Etat et du groupe de travail du Sénat.

M. Jacques Fournier a estimé que la pénalisation croissante de la vie publique n'appelait pas de réponse spécifique aux agents publics mais une réflexion générale sur l'application du droit pénal. Il a donc jugé que, si la législation devait être modifiée, elle devrait évoluer à l'égard de l'ensemble des justiciables.

Puis il a fait part des pistes qui avaient été écartées par le groupe d'étude, concernant l'appréciation de la gravité de la faute et le lien de causalité. Il a indiqué que, par opposition à la théorie de la causalité adéquate, la jurisprudence pénale retenait une conception très large de la notion de causalité, dite « théorie de l'équivalence des conditions », selon laquelle tout acte intervenant dans la chaîne de commandement serait assimilé à une faute, à partir du moment où, s'il n'était pas intervenu, le dommage n'aurait pas eu lieu. Il a noté que ni le groupe d'étude ni le législateur n'étaient en mesure de remettre en cause cette jurisprudence séculaire de la Cour de cassation.

M. Jacques Fournier a estimé que la loi du 13 mai 1996 avait apporté une amélioration réelle mais limitée dans l'appréciation de la faute pénale. Il a appelé l'attention sur les atteintes involontaires à l'intégrité de la personne dues à une inobservation des règlements et au manquement aux obligations de prudence ou de sécurité, lesquelles engageaient auparavant la responsabilité pénale automatique de l'auteur des faits, constituant ainsi un « délit contraventionnel ». Il a rappelé que la loi du 13 mai 1996 avait supprimé cette automaticité, en demandant au juge d'examiner si le responsable public avait les moyens et la compétence d'accomplir les diligences normales, compte tenu de la nature de ses missions ou

de ses fonctions. Cependant, il a jugé que les tribunaux n'avaient pas fait une application complète de la loi.

M. Jacques Fournier a proposé de remettre en cause par la voie législative la jurisprudence de la Cour de cassation établissant une équivalence totale entre la faute civile et la faute pénale. Il a appelé de ses vœux une réflexion sur la qualification de la faute pénale, considérant que la faute civile ne devait être considérée comme une faute pénale qu'à partir d'un certain niveau de gravité.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a fait part de deux pistes de réflexion, la première tendant à instaurer un filtre pré-juridictionnel, c'est-à-dire à confier à un juge, par exemple le Tribunal des conflits, le soin d'orienter les requêtes vers la voie civile, la voie pénale ou vers le juge administratif, en fonction de la nature de la responsabilité en cause ; la seconde tendant à développer la responsabilité pénale de la personne morale. Dans cette perspective, il lui a semblé que la responsabilité de la personne physique ne devait être engagée qu'en cas de faute lourde ou de faute grave. Il a souhaité une indemnisation rapide des victimes, afin d'atténuer le caractère dramatique du procès pénal.

M. Jacques Fournier s'est déclaré défavorable dans leur principe à ces orientations. Il a estimé que l'engagement de la responsabilité de la personne morale n'était pas de nature à satisfaire pleinement les requérants, dans la mesure où la condamnation administrative de l'Etat pour une faute de ses services n'était pas comparable aux yeux des demandeurs à la condamnation pénale d'un agent bien identifié. Il a souligné que seuls certains fonctionnaires, investis d'importantes responsabilités, relevant de corps particuliers ou exerçant des fonctions particulières, pourraient engager la responsabilité de l'Etat.

Il a jugé délicat de mettre en cause la responsabilité pénale des personnes morales de droit public devant les juridictions judiciaires, en raison des risques de conflits de compétences avec l'ordre administratif et mis en garde contre le nouveau pouvoir ainsi confié au juge judiciaire.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a regretté que le juge pénal prenne actuellement le pas sur le juge administratif, le régime de la preuve étant beaucoup plus facile à mettre en œuvre devant le juge pénal. Il s'est interrogé sur la coexistence de deux ordres de juridiction était envisageable. Puis il a souhaité interroger M. Jacques Fournier sur les délégations de compétences et de responsabilités d'un maire à un adjoint.

M. Jacques Fournier a rappelé l'impératif de mieux clarifier les responsabilités dans le fonctionnement même de l'administration. Il a estimé que la responsabilité pénale ne devait pas être confondue avec la responsabilité politique. Citant l'exemple de la Cour de justice de la République, il a estimé que certains actes des collaborateurs d'un ministre étaient de nature à engager la responsabilité politique du ministre, mais que la responsabilité pénale de ce dernier ne pouvait être engagée sans un examen précis des moyens dont il disposait pour connaître les agissements de ses collaborateurs.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a conclu en soulignant les avancées débattues au Sénat lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif à la protection de la présomption d'innocence, notamment la procédure de témoin assisté. **M. Jacques Fournier** a rappelé qu'en 1995 le groupe d'étude du Conseil d'Etat avait déjà mené une réflexion sur l'amélioration de la procédure pénale, incluant le recours accru au témoin assisté.

**Audition de M. Alain LARANGÉ,
inspecteur général de l'administration,
et M. Sébastien COMBEAUD, inspecteur de l'administration**

(1^{er} juillet 1999)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission a procédé à l'**audition de MM. Alain Larangé, inspecteur général de l'administration, et Sébastien Combeaud, inspecteur de l'administration**, auteurs d'un rapport sur les conséquences des normes techniques pour les collectivités locales.

A titre liminaire, **M. Jean-Paul Delevoye, président**, a indiqué que la question des normes était au cœur des préoccupations de la mission d'information, en raison des contentieux provoqués par leur entrée en vigueur mais également de leur conséquences macro-économiques sur le niveau de l'investissement public et leur capacité à orienter les flux d'investissement.

Il s'est demandé s'il n'existait pas deux types de normes, celles qui répondaient à la nécessité de concilier efficacité économique et protection des citoyens, et celles qui résultaient de l'influence de groupes de pression.

M. Alain Larangé a rappelé que le ministre de l'intérieur l'avait chargé, ainsi que M. Sébastien Combeaud, de rédiger un rapport sur les conséquences des normes pour les collectivités locales, que ce rapport avait été remis au ministre au mois de mars 1999 et avait fait l'objet d'une communication devant le groupe de travail sur les normes animé, au sein du comité des finances locales, par M. Philippe Adnot, sénateur.

Avant de présenter les grandes lignes de ce rapport, **M. Alain Larangé** a formulé deux remarques liminaires. En premier lieu, il a distingué deux types de normes, les normes issues d'un texte législatif ou réglementaire d'une part, et les normes professionnelles, issues d'une démarche volontaire et établies par l'association française de normalisation (AFNOR), d'autre part.

En second lieu, il a déclaré que la poursuite du processus de normalisation lui apparaissait inéluctable dans une société au sein de laquelle la notion de risque était de moins en moins tolérée mais a estimé que, en contrepartie, il était nécessaire de mieux associer les collectivités locales à l'élaboration des normes.

M. Alain Larangé a ensuite présenté les grandes lignes du rapport remis au ministre de l'intérieur.

Résumant les enjeux du développement des normes, il a rappelé que le stock de normes établies par l'AFNOR, dont toutes ne concernaient pas les collectivités locales, s'élevait à 20.000 et qu'il s'enrichissait de 1.800 nouvelles normes chaque année.

Il a précisé que, si les normes applicables en France étaient encore principalement d'origine nationale, 85% des nouvelles normes de l'AFNOR avaient une

origine européenne ou mondiale et qu'il convenait de s'interroger sur les moyens adéquats pour mieux associer les collectivités locales à leur préparation.

M. Alain Larangé a estimé que les normes aux conséquences potentiellement les plus coûteuses pour les collectivités locales étaient les normes d'origine législative ou réglementaire, notamment en matière d'environnement et de sécurité. Toutefois, il a regretté l'absence d'étude globale permettant d'évaluer les conséquences financières des normes, les chiffrages disponibles étant soit sous-évalués, car ne prenant pas en compte le coût de l'entretien des équipements, soit surévalués, car retenant le coût global des équipements et non seulement le surcoût lié aux normes.

Il a indiqué que, indépendamment des chiffrage globaux pour un domaine déterminé, il était possible de chiffrer le coût des normes par type de collectivité et, à ce titre, a salué l'étude récemment publiée par la fédération des maires de villes moyennes, qui faisait état d'un coût de 100 milliards de francs d'ici à 2005.

De manière générale, **M. Alain Larangé** a considéré que la mesure a priori de l'impact financier d'une nouvelle règle était difficile et encore trop rarement effectuée en amont de la décision. Il a qualifié de souvent « indigentes », car souffrant de l'absence de méthodologie rigoureuse, les études d'impact obligatoirement jointes aux projets de loi et aux décrets en Conseil d'Etat.

Puis, **M. Alain Larangé** a abordé la question de la participation des collectivités locales à l'élaboration des normes, qu'il a jugé insuffisante.

Il a rappelé que le processus de production de normes était dominé par une logique technicienne, fortement sectorisée, et que les intérêts des collectivités locales n'étaient pas représentés. Il en a conclu que le payeur final était donc absent de l'élaboration des règles à l'origine des coûts.

Il a constaté que, pour faire face au développement des normes, les collectivités locales étaient nombreuses et dispersées, et a estimé possible que le nombre élevé de collectivités en France explique le décalage entre la perception du problème des normes en France et dans les autres pays européens.

M. Alain Larangé a déploré que, en matière de normes professionnelles, les collectivités locales ne se prononcent pas sur la pertinence des normes avant leur entrée en vigueur. Il a pris acte de l'accroissement de l'investissement des associations d'élus locaux dans ce domaine, mais l'a encore jugé insuffisant. Il a ajouté que les collectivités locales étaient souvent représentées par des techniciens sans mandat précis.

M. Alain Larangé a jugé nécessaire de passer d'une phase de contestation a posteriori à une phase d'organisation et de participation active à l'élaboration des normes. Il a signalé qu'une brochure conjointe du ministère de l'intérieur, du ministère de l'industrie et de l'AFNOR avait fait le même constat dès 1991 et que, pour peser au niveau européen, les collectivités locales devraient, à l'image des consommateurs, se regrouper en associations supranationales.

En matière de normes édictées par voie législative et réglementaire, **M. Alain Larangé** a indiqué qu'il existait, indépendamment de structures telles que le comité des finances locales, des organes de concertation spécialisés mis en place dans certains

secteurs sensibles, tels que le comité national de l'eau et le conseil national du bruit. Il a déploré que la concertation ne soit pas aussi systématique dans d'autres domaines.

M. Alain Larangé a observé que, au niveau européen, le comité des régions, qui avait pourtant vocation à représenter les collectivités locales, n'avait pas choisi de faire de la maîtrise de la prolifération des normes un axe fort de son action et que, au contraire, les avis du comité prônaient souvent un renforcement de la réglementation.

M. Alain Larangé a également souhaité que l'Etat prenne mieux en compte les préoccupations des collectivités locales et que, en tant qu'autorité de tutelle de l'AFNOR, il inscrive ce souci dans le contrat d'objectifs pluriannuels de l'association. Il a également préconisé une meilleure participation de la direction générale des collectivités locales au travail interministériel de préparation des normes.

Puis **M. Alain Larangé** a présenté les principales propositions contenues dans le rapport remis au ministre de l'intérieur.

Il a tout d'abord évoqué des mesures susceptibles d'améliorer la maîtrise des prescriptions opposables aux collectivités locales. S'agissant de l'aménagement de l'obligation de référence aux normes dans les marchés publics, il a suggéré d'inciter les collectivités locales à utiliser plus systématiquement les cahiers des clauses techniques générales qui dressent la liste des normes applicables à un domaine considéré, d'associer davantage les collectivités locales aux travaux d'élaboration de ces cahiers et de leur rappeler qu'elles avaient la possibilité de déroger aux normes non obligatoires dans le cadre des cahiers des clauses techniques particulières.

Pour permettre une modération du rythme de révision des normes, **M. Alain Larangé** a proposé de ne réviser aucune prescription, sauf raison impérieuse de sécurité, avant la fin de la période d'amortissement « comptable » des équipements concernés et de ne pas augmenter le niveau d'exigence avant l'échéance fixée à l'origine pour l'application d'une prescription technique. Il a également estimé que le développement de la coopération intercommunale était de nature à favoriser une meilleure maîtrise et une meilleure utilisation de la normalisation par les collectivités locales.

M. Alain Larangé a ensuite présenté des pistes pour l'amélioration de l'information et de la transparence sur les normes. Il a jugé utile de mettre à disposition le texte des normes professionnelles au coût du support, de proposer en libre accès, sur Internet par exemple, la liste des principales normes intéressant les collectivités locales et, pour tirer les conséquences de l'échec des travaux de codification des normes techniques entrepris en application de la loi de décentralisation de 1982, de réviser dans un sens plus réaliste les dispositions des articles L. 1111-5 et L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales.

M. Alain Larangé a suggéré de réaliser un vade-mecum et des fiches thématiques à l'intention des élus locaux, de prévoir une formation des agents territoriaux dans le cadre du centre national de la fonction publique territoriale, d'informer les agents de l'Etat en fonction dans les services producteurs de réglementations techniques des conséquences des normes sur les collectivités, de sensibiliser les élèves de l'école nationale de la magistrature, et d'organiser dans les collectivités un réseau de correspondants en matière de normalisation chargés des fonctions d'alerte, de formation et d'information.

M. Alain Larangé a également jugé indispensable de développer les études d'impact, de manière à évaluer les conséquences financières d'une norme et à en déduire les délais appropriés de mise en conformité. En matière de normes techniques, il a proposé de doter les départements ministériels des instruments méthodologiques nécessaires et de prévoir une étude d'impact pour les textes réglementaires de tous niveaux. Il a également suggéré d'inscrire, dans le prochain contrat d'objectifs de l'AFNOR, l'obligation de réaliser des études d'impact pour les normes professionnelles.

Enfin, **M. Alain Larangé** a estimé que, pour mieux associer les collectivités locales au processus de normalisation, il convenait de cibler quelques domaines prioritaires pour elles et d'organiser leur participation aux travaux des huit comités d'orientation stratégique de l'AFNOR qui les concernaient le plus. Il a ajouté qu'il convenait d'utiliser pleinement les structures existantes plutôt que de créer un éventuel « haut conseil des normes ». Il a préconisé que les collectivités locales soient associées aux groupes techniques de l'AFNOR par l'intermédiaire de représentants dotés d'un mandat précis, qu'elles participent aux groupes de travail dits « miroirs » que l'AFNOR organise, parallèlement à ceux du comité européen de la normalisation, et qu'elles fassent en sorte que le comité des régions se saisisse du problème des normes.

Il a estimé que les structures de représentation pourraient être améliorées en faisant siéger un représentant des élus locaux au comité d'orientation et de programmation de l'AFNOR, en constituant au sein de l'AFNOR un pré-comité d'orientation stratégique transversal propre aux collectivités locales et en instaurant de manière contractuelle un système de veille entre l'AFNOR et les associations d'élus locaux permettant aux collectivités locales de détecter l'initiative des travaux les intéressant directement.

M. Alain Larangé a également considéré que la prise en compte des préoccupations des collectivités locales par l'Etat devait être renforcée. Il a jugé nécessaire de traduire la volonté du Premier ministre dans une circulaire rappelant l'importance qu'attache le Gouvernement à la consultation précoce des associations d'élus locaux avant l'adoption de toute nouvelle règle technique.

Il a estimé qu'il convenait de renforcer le rôle de la direction générale des collectivités locales en organisant une procédure de consultation systématique de celle-ci lorsqu'un texte réglementaire intéressant les collectivités locales était en cours de préparation, en améliorant sa capacité d'expertise, en renforçant sa représentation au sein du comité interministériel pour les questions européennes (le SGCI) et en plaçant l'un de ses agents au sein de la représentation permanente de la France à Bruxelles.

En conclusion, **M. Alain Larangé** a souligné que les collectivités locales devaient mieux s'organiser pour peser dans l'élaboration des normes professionnelles et en tirer le meilleur parti. En matière de prescriptions réglementaires, il a suggéré de renforcer l'implication et le rôle de la direction générale des collectivités locales, d'améliorer le contenu des études d'impact et de systématiser leur réalisation, quelle que soit la nature du texte en cours d'élaboration.

M. Sébastien Combeaud a précisé que l'instabilité était surtout une caractéristique des normes réglementaires, les normes professionnelles étant plus pérennes en raison des délais que nécessitait leur élaboration. Il a ajouté que les normes

professionnelles ne s'appliquaient aux collectivités locales que lorsque des marchés étaient passés pour la réalisation d'équipements nouveaux.

Evoquant la question de la pénalisation de la vie publique, **M. Sébastien Combeaud** a estimé que les élus étaient peu souvent inquiétés en raison des normes, à la différence des fonctionnaires territoriaux, dont un tiers était mis en cause pour des raisons liées à l'hygiène et à la sécurité. Il a ajouté que, depuis la loi du 13 mai 1996, seulement quatre collectivités locales -communes ou groupements- avaient été condamnées pénalement.

A propos de l'échec de la codification des normes techniques, **M. Sébastien Combeaud** a rappelé que les lois de décentralisation prévoyaient « l'allégement de la tutelle technique » et la création d'un comité chargé de l'élaboration d'un code, que ce comité préparatoire s'était réuni mais que ses travaux n'avaient pas abouti en raison de la difficulté à définir les normes propres aux collectivités locales. Il a précisé que ces travaux avaient pris fin en 1986 et que, aujourd'hui, il convenait de privilégier la réalisation d'un vade-mecum ou celle de fiches techniques à destination des élus.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a approuvé l'idée selon laquelle il valait mieux faire évoluer les structures existantes plutôt que de créer un haut conseil des normes. En revanche, il s'est interrogé sur la possibilité d'aligner la durée d'application d'une norme sur la période d'amortissement des équipements. Il lui a semblé que les deux calendriers ne coïncidaient pas toujours et a cité l'exemple de fours d'incinérations qui n'étaient plus aux normes avant même leur mise en service.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est demandé comment concilier l'accélération du progrès technique, source d'une meilleure protection des individus, et la stabilité nécessaire à l'amortissement des investissements. Il a évoqué la mise en œuvre de procédures de certification et de labellisation garantissant le respect des normes par les fournisseurs des collectivités locales.

Il a ajouté que l'évolution de l'opinion publique, de plus en plus exigeante en matière de normes alors que le niveau de protection n'a jamais été aussi élevé, était préoccupante, de même que les conséquences potentiellement désastreuses sur les produits artisanaux et du terroir d'une éventuelle uniformisation des standards dans l'Union européenne.

M. Jacques Bellanger a envisagé les conséquences du développement de la société d'information sur l'application des normes par les élus. Il a considéré que la publicité des projets de modifications des normes conduisait parfois à reprocher aux élus de ne pas appliquer des prescriptions qui n'étaient pas encore en vigueur. Il a douté de l'efficacité d'une évolution vers la labellisation, mettant en avant le fait que les labels seraient aussi rapidement périmés que les normes.

M. Daniel Hoeffel s'est demandé, dans l'hypothèse où la dispersion des collectivités locales françaises serait l'une des causes de leurs difficultés à appliquer les normes, quel serait le remède à ce problème.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est inquiété de l'inégale capacité des Etats européens à contrôler la mise en œuvre des normes.

En réponse, **M. Alain Larangé** a estimé nécessaire de prévoir, au moment où l'on définissait le contenu des normes nouvelles, des délais raisonnables pour la mise en conformité des équipements en tenant compte de leur durée d'amortissement. Il a ajouté que les procédures de certification de type ISO ne s'appliquaient qu'aux processus de production et constituaient plus des arguments commerciaux que des garanties pour les responsables publics.

Il a insisté sur la nécessité de rompre avec le caractère purement technique de l'élaboration des normes et a souhaité un renforcement de la prise en compte des préoccupations d'ordre politique, de façon à faire la part du souhaitable et du possible et à mieux « gérer » les réactions de l'opinion publique. Il a ajouté que la rupture avec les procédures exclusivement techniciennes permettrait également de remédier aux tendances à l'uniformisation.

Il a ajouté que le comité européen de normalisation était prêt à accueillir de nouveaux partenaires, mais que les partenaires possibles n'étaient pas toujours présents.

M. Alain Larangé a estimé que le développement de l'intercommunalité permettrait de remédier partiellement à la dispersion des communes.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a établi un parallèle entre le moindre développement des préoccupations liées aux normes dans les autres pays de l'Union européenne et le faible degré de pénalisation de leur vie publique.

**Audition de M. Jean-Marie PONTIER,
professeur de droit public à l'Université d'Aix-Marseille III**

(1^{er} juillet 1999)

La mission a ensuite procédé à l'audition de **M. Jean-Marie Pontier, professeur de droit public à l'Université d'Aix Marseille III.**

Après avoir souligné l'actualité de la question de la décentralisation, et rendu hommage à la qualité des travaux du Sénat, **M. Jean-Marie Pontier** a indiqué que les contrats de plan Etat-Régions, créés par la loi de 1982 relative à la planification, avaient vu leur régime juridique clarifié par l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 janvier 1988 (ministre du plan contre communauté urbaine de Strasbourg) dans lequel la Haute Assemblée avait conclu à la nature contractuelle de ces derniers, même si le juge administratif n'avait, jusqu'à présent, pas eu l'occasion de préciser si les contrats de plan étaient des contrats administratifs au sens plein du terme. Il a relevé que l'interprétation du juge administratif pourrait, sur ce point, s'avérer restrictive, comme semblait l'indiquer la décision du Conseil d'Etat du 25 octobre 1996 (société de Nantes experts en écologie) qui laissait supposer que les contrats de plan étaient un type particulier de contrat administratif.

M. Jean-Marie Pontier a estimé que, dans l'hypothèse où les contrats de plan seraient reconnus comme étant de véritables contrats administratifs, les cocontractants seraient alors juridiquement tenus de respecter leurs engagements. Il a indiqué qu'il serait sans doute opportun que le législateur prévoie, à cet effet, que les contrats de plan sont des contrats administratifs au sens jurisprudentiel du terme.

Il a observé qu'une loi pouvait parfaitement disposer, sans risquer d'être contraire à un principe constitutionnel, qu'en cas de manquement d'un des cocontractants -et notamment de l'Etat- à ses obligations, des sanctions pécuniaires lui soient infligées. Il a évoqué la décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 1988, qui n'avait pas conféré à la liberté contractuelle le rang d'un principe à valeur constitutionnelle, ce qui laissait au législateur l'entière liberté de préciser son contenu. Il a relevé que l'instauration d'une telle obligation légale ne serait pas non plus contraire au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, qu'elle tendait au contraire à renforcer.

M. Jean-Marie Pontier a estimé que la logique contractuelle entre l'Etat et les collectivités locales, ou entre les collectivités locales, était non seulement conforme à l'esprit de la décentralisation, mais qu'elle en était un instrument obligé. Il a rappelé les présupposés théoriques de la relation contractuelle : l'égalité des parties, l'expression de leur liberté et la manifestation d'un pouvoir accru confié aux collectivités territoriales. Il a observé que le droit public était d'ailleurs, avant la décentralisation, imprégné de la notion d'acte unilatéral, ce dernier provenant le plus souvent de l'Etat et plus rarement des maires, dans l'exercice de leur pouvoir de police, les collectivités locales étant qualifiées de collectivités « secondaires ». Il a fait valoir que la décentralisation avait permis l'émergence d'une relation contractuelle, initialement liée à la planification d'abord centralisatrice puis décentralisée, les contrats de plan Etat-Régions ayant aujourd'hui acquis une totale autonomie par rapport à la planification d'Etat, qui n'existe plus. Il a estimé que les contrats de plan Etat-Régions devraient plus opportunément s'appeler des « contrats de décentralisation ».

M. Jean-Marie Pontier a considéré que la terminologie employée était parfois source de confusion, les « contrats de pays » n'étant en réalité pas de véritables contrats, les pays ne disposant pas de la personnalité juridique. Il a également estimé que le terme de « contrat local de sécurité » était inapproprié, cette terminologie sous-entendant une égalité des parties, qui n'existait pas en fait, l'Etat faisant prendre en charge, par cette procédure, certaines de ses responsabilités par les collectivités locales. Estimant que le terme de contrat devait être réservé aux procédures réellement contractuelles, il a relevé que le juge administratif, en raison de sa tradition centralisatrice, était par ailleurs souvent réticent à reconnaître le caractère contractuel des rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

M. Jean-Marie Pontier a jugé intéressante la notion de « collectivité chef de file » pour l'organisation des compétences locales, l'estimant conforme à la tradition juridique française, qui excluait toute hiérarchie ou tutelle entre collectivités locales. Il a estimé que l'instauration d'un « chef de file » permettait de concilier l'exigence de l'absence de tutelle entre les différents niveaux de collectivités et celle de la cohérence de l'action publique locale. Commentant la décision du Conseil constitutionnel invalidant la disposition de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire tendant à introduire dans le droit français la possibilité de désigner par convention une « collectivité chef de file », **M. Jean-Marie Pontier** a jugé que le Conseil constitutionnel n'avait pas définitivement exclu la constitutionnalité de cette notion, même s'il avait jugé que le législateur se devait de définir « les pouvoirs et responsabilités » afférents à cette fonction. Il a considéré que l'instauration d'un « chef de file » s'appliquerait mieux aux relations entre l'Etat et les collectivités locales, plutôt qu'aux actions communes à plusieurs collectivités territoriales.

M. Jean-Marie Pontier a estimé que les collectivités locales françaises n'étaient associées ni à la définition, ni à la gestion de la politique structurelle européenne, doublement centralisée, aux niveaux communautaire et national. Il a jugé que le comité des régions, à vocation exclusivement consultative, dépendait largement, pour sa composition, de l'Etat, et qu'il serait intéressant de le transformer en seconde chambre, représentative des collectivités locales, sur le modèle du Sénat, plutôt que des chambres hautes des Etats fédéraux. Il a appelé de ses voeux une meilleure coordination entre les contrats de plan Etat-Régions et les documents uniques de programmation des fonds structurels, ainsi qu'une plus grande information des acteurs locaux sur les modalités d'intervention des crédits communautaires.

Rappelant que les lois de janvier et juillet 1983 s'intitulaient lois relatives à la répartition « de » compétences entre l'Etat et les collectivités locales, il a indiqué que le législateur n'avait pas effectué de répartition globale de l'ensemble des compétences publiques, mais avait plutôt transféré certaines compétences de l'Etat aux collectivités locales, maintenant toutefois la clause générale de compétence de chaque niveau. Il a regretté que le législateur de 1983 n'ait pas procédé à un transfert des compétences culturelles, en faveur des collectivités décentralisées.

M. Jean-Marie Pontier a indiqué que la constitution de blocs homogènes de compétences, n'était à son sens ni possible, ni souhaitable, le législateur ayant lui-même prévu, lorsqu'il avait voulu en instituer, des possibilités de dérogation, comme par exemple, en matière d'enseignement, « l'appel de responsabilité » permettant à une commune d'intervenir en matière d'enseignement secondaire.

M. Jean-Marie Pontier a considéré que l'organisation territoriale française n'était pas satisfaisante, en raison de la multiplication des niveaux de collectivités territoriales, du nombre de collectivités locales au sein de chaque niveau, et du nombre d'établissements

publics de coopération intercommunale. Jugeant essentiel pour le maillage territorial de notre pays l'existence des communes, et insistant sur la réussite des régions -malgré un découpage purement administratif opéré dans les années 1960 et un manque consécutif d'identité de certaines régions -et de leur statut de collectivité de plein exercice, il a relevé la difficulté, pour les collectivités intermédiaires, comme le département, à définir leur rôle. Il a cité l'exemple italien, les provinces peinant à trouver leur voie entre les communes, qui délivrent les services locaux de proximité, et les régions, qui disposent de compétences étendues.

M. Jean-Marie Pontier a jugé indispensables les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, même s'il a estimé qu'il serait envisageable de reverser aux collectivités le produit d'un impôt d'Etat -l'impôt sur le revenu par exemple-. Il a toutefois considéré que les dotations d'Etat devaient conserver un caractère général, au rebours de la tendance actuelle à leur spécialisation. Insistant sur l'attrait conceptuel de l'exemple néerlandais, dans lequel l'Etat fournit aux collectivités locales l'ensemble de leurs ressources, il a estimé ce système peu compatible avec la tradition française. Il a détaillé les avantages de l'existence d'une fiscalité directe locale : responsabilisation des élus, possibilité d'orientation politique des prélèvements locaux, responsabilisation des citoyens en raison du nombre élevé des redevables des taxes locales, qui s'oppose à l'exemption d'une grande partie de la population du paiement de l'impôt sur le revenu.

M. Jean-Marie Pontier a dégagé quatre pistes d'approfondissement de la décentralisation :

- une rupture de l'uniformité des règles applicables aux collectivités territoriales, à son sens constitutionnellement possible, en fonction des spécificités de ces dernières, comme l'indique la décision du Conseil constitutionnel sur le statut de la Corse de 1991 ;

- une habilitation législative générale des collectivités locales à contracter, le juge administratif ne leur reconnaissant pas cette aptitude, comme le montre un arrêt annulant la décision de la région Lorraine de conventionner la gestion de certaines lignes ferroviaires avec la SNCF ;

- un financement spécifique des schémas planificateurs qui s'appliquent aux collectivités locales et une mise en œuvre par ces dernières de leurs orientations. L'intervenant a regretté à cet égard la disparition du schéma national d'aménagement et de développement du territoire ;

- un assouplissement des règles relatives à la coopération décentralisée, actuellement limitée aux actions transfrontalières.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a estimé que le principe d'unité s'appliquait difficilement à la diversité des collectivités territoriales. Revenant sur la récente discussion au Sénat d'un amendement au projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire instaurant la possibilité de désigner une collectivité « chef de file », il a rappelé que la Haute Assemblée avait souhaité conférer une certaine souplesse à cette notion, pour lui permettre de s'adapter à la diversité territoriale. Il a en particulier indiqué que la collectivité chef de file aurait pu être, dans cette conception, une région, un département ou une commune. Il a interrogé M. Jean-Marie Pontier sur la possibilité constitutionnelle d'instaurer un droit à l'expérimentation en faveur des collectivités locales.

M. Daniel Hoeffel a jugé que nombre des obstacles rencontrés par les collectivités locales provenaient de la conception parfois passéiste de certaines instances, qui ne tenaient pas compte des évolutions rapides à l'œuvre. Il a estimé que cette analyse s'appliquait notamment en matière de coopération décentralisée. Il a demandé si l'élaboration du code général des collectivités territoriales avait permis d'affirmer dans l'ordre juridique la disposition expresse des lois de décentralisation établissant l'absence de tutelle d'un niveau de collectivité sur un autre.

M. Jean-Marie Pontier a précisé que si la codification avait maintenu cette disposition, elle avait toutefois rationalisé le droit en la matière, cette mention existant antérieurement dans quatre législations différentes. Revenant à la jurisprudence constitutionnelle de janvier 1995 sur la collectivité « chef de file », il a précisé que le juge avait sanctionné « l'incompétence négative » du législateur, ce dernier devant, non pas désigner expressément la collectivité « chef de file », mais en tout cas définir les conditions d'exercice de cette mission.

M. Jean-Marie Pontier a considéré qu'il n'existait pas d'obstacles constitutionnels à l'instauration d'un droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales, la décision précitée du Conseil constitutionnel sur le statut de la Corse prévoyant une possibilité de différence de traitement en cas de « spécificité » de la collectivité concernée. Il a relevé que le législateur pouvait en outre, sans méconnaître de principe constitutionnel, instaurer une législation différenciée, à condition qu'elle soit provisoire.

**Audition de M. Didier LALLEMENT,
directeur général des collectivités locales au ministère de l'intérieur**

(6 juillet 1999)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission a procédé à l'**audition de M. Didier Lallement, directeur général des collectivités locales au ministère de l'intérieur**, sur le thème des conditions d'exercice des mandats locaux.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné que dans le cadre de la réflexion de la mission sur l'amélioration de la performance des services publics locaux, il était important de recueillir l'éclairage de la direction générale des collectivités locales sur les conditions d'exercice des mandats locaux, en relation avec la mise en cause de la responsabilité pénale des élus et l'équilibre des relations entre l'Etat et les collectivités locales dans l'exercice des compétences transférées.

M. Didier Lallement a rappelé que les conditions d'exercice des mandats locaux n'étaient que l'un des éléments à prendre en compte pour apprécier globalement la performance d'un système décentralisé.

Il a précisé que la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux avait apporté des garanties nouvelles, sans rompre toutefois avec l'esprit du dispositif résultant des textes précédents.

Il a souligné également que la philosophie du dispositif sur le plan financier demeurait fondée sur le principe que le mandat était gratuit mais qu'il ouvrait droit à des indemnités pour l'exercice de la fonction.

Il a rappelé que la loi du 3 février 1992 portait sur deux aspects : la démocratisation de l'accès aux mandats locaux et la transparence des modalités d'indemnisation des élus.

Concernant la démocratisation de l'accès aux mandats locaux, le texte s'est efforcé d'améliorer la disponibilité en temps des élus par rapport à leurs employeurs en réglementant le régime des autorisations d'absence pour participation à des séances ou réunions de travail, ainsi qu'en prévoyant un crédit d'heures.

M. Didier Lallement a rappelé que le dispositif du crédit d'heures, forfaitaire et trimestriel, visait à permettre à l' élu local de disposer du temps nécessaire à l'administration de la collectivité et à la préparation des réunions. Il a observé sur ce point que la loi du 3 février 1992 avait modernisé le dispositif d'autorisation d'absence qui existait déjà.

Un autre volet de la loi a apporté certaines garanties accordées aux élus locaux pour l'exercice de leur activité professionnelle. Il s'agit du maintien du droit aux

prestations sociales, de l'interdiction du licenciement, du déclassement ou des sanctions disciplinaires en cas d'absence de l' élu pour l'administration de la collectivité locale, du droit à suspension du contrat de travail et du droit à la réintégration dans l'entreprise sur le poste de travail à l'issue du mandat, en bénéficiant éventuellement d'un stage de remise à niveau.

M. Didier Lallement a indiqué que la loi avait prévu également un volet relatif au droit à la formation sous la forme d'un volume d'heures de formation, ne pouvant excéder 20 % des crédits ouverts au titre des indemnités de fonction versées par la collectivité, dans la limite d'un plafond de six jours de formation par élu et par mandat.

Puis, **M. Didier Lallement** a évoqué le volet relatif au droit à la protection sociale qui prévoit l'affiliation au régime général de la sécurité sociale pour tous les élus ainsi qu'un dispositif spécifique en matière de retraite à trois étages -un régime de base, un régime complémentaire géré par l'IRCANTEC et un régime de capitalisation par rente.

M. Didier Lallement s'est interrogé sur le fait que le régime complémentaire de retraite par capitalisation n'était pas ouvert, en droit, aux élus locaux qui renonçaient à toute activité professionnelle pour exercer leur mandat électif.

S'agissant de la transparence de l'indemnisation des élus, **M. Didier Lallement** a rappelé que la loi avait généralisé le champ des barèmes d'indemnisation, qui existaient auparavant de manière partielle, à l'ensemble des mandats électifs locaux.

Il a relevé que la transparence accrue était allée de pair avec l'intégration des indemnités dans le régime fiscal de droit commun, sous réserve du mécanisme de la retenue à la source.

Il a rappelé la création d'une dotation particulière aux communes de moins de 1.000 habitants, versée sous condition de potentiel fiscal, dont le montant global était fixé à 273 millions de francs, sur la base de l'évaluation des sommes reversées à l'Etat à la suite de la fiscalisation.

Evoquant ensuite les perspectives en matière de condition d'exercice des mandats locaux, **M. Didier Lallement** a constaté que la loi de 1992 n'avait pas rompu avec la spécificité française de la gratuité du mandat tout en améliorant les modalités d'indemnisation. Il a relevé qu'une professionnalisation accrue du mandat pourrait conduire à mettre en place un système de carrière de l' élu qui permettrait une « délocalisation » au fur et à mesure de son accession à des mandats de plus en plus importants, par analogie avec certains modèles étrangers. Evoquant les inconvénients de la professionnalisation, il a estimé préférable de rechercher l'amélioration de la loi du 3 février 1992.

Il a constaté qu'une revalorisation du barème indemnitaire serait aisée à mettre en place techniquement. A cet égard, il a rappelé que la revalorisation du barème d'indemnisation des maires prévue dans le projet de loi relatif au cumul des mandats actuellement en discussion, représenterait un surcoût de 800 millions de francs si elle était adoptée en l'état. Il a remarqué en outre que le dispositif proposé conduirait à mettre en place deux barèmes différents pour les maires et pour les adjoints, l'indemnisation de ces derniers demeurant inchangée.

Il a souligné que le dispositif de formation constituait l'une des principales carences du système actuel en constatant que dans les comptes administratifs pour 1996, le volume des crédits de formation s'élevait à 12,5 millions de francs, soit un montant bien inférieur à ce qu'il aurait pu être, si le montant maximum des crédits autorisés de l'ordre de 1,3 milliard de francs avait été consommé.

Il a observé que la procédure d'agrément des organismes de formation par le conseil national de la formation des élus locaux, dont les avis étaient généralement suivis par le ministre de l'intérieur, n'était pas en cause.

Rappelant que la formation était un investissement pour l'avenir, il s'est interrogé sur l'éventualité d'une mutualisation des coûts de formation selon l'importance des collectivités locales.

De même, s'agissant des risques liés à l'interruption de l'activité professionnelle, il s'est demandé si une réflexion ne devrait pas être engagée en matière de réinsertion des élus à l'issue de leur mandat, en prévoyant une mutualisation du financement à partir des indemnités versées, par analogie avec le dispositif existant pour les députés.

Concernant la responsabilité pénale et civile des élus locaux, il s'est demandé si la commune ne pourrait pas se substituer aux élus dans certaines hypothèses de mise en cause bien définies.

S'agissant du régime de retraite, il a souligné que le dispositif actuel donnait satisfaction et reposait sur une logique de mutualisation qui ne semblait pas critiquable. Il a rappelé toutefois l'existence de différences de situation résultant en réalité du régime dont relevait l' élu avant son mandat et notamment de la possibilité pour les fonctionnaires élus de cumuler le régime de la Préfon avec celui de la retraite par rente.

En conclusion, **M. Didier Lallement** a estimé que l'économie générale des principes de la loi de 1992 demeurerait satisfaisante et qu'il importait d'engager une réflexion sur l'amélioration des moyens de gérer les collectivités locales.

Après avoir relevé les inégalités entre collectivités locales dans la conception et la mise en œuvre des projets de développement, **M. Jean-Paul Delevoye, président**, s'est interrogé sur les moyens de moderniser le régime de la fonction publique territoriale. Il a souligné que l'augmentation du temps consacré aux réunions et à la concertation nécessitait de réfléchir sur le régime de délégations du maire. Il s'est interrogé sur le régime des frais de représentation.

S'agissant du principe des indemnités, il s'est prononcé contre l'idée d'une professionnalisation de la fonction d' élu en considérant que cela irait à l'encontre de l'éthique du mandat électif général. Il s'est interrogé toutefois sur les désavantages relatifs subis par les élus des communes de 10.000 à 25.000 habitants.

Rappelant que le programme de formation « Mairie 2000 », organisé par l'association des maires de France, avait accueilli 14.000 élus, il s'est demandé si la sous-consommation du droit à formation n'était pas due aux coûts trop importants demandés par les organismes spécialisés.

Concernant le régime des retraites, il a regretté que l'élu local perde la protection sociale complémentaire dont il bénéficiait en cas de cessation de son activité professionnelle pour se consacrer à son mandat électif.

Enfin, il s'est interrogé sur la conduite à adopter face aux demandes de nouvelles règles indemnitaires pour l'exercice de fonctions dans des organismes tels que les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) ou les présidences des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours.

En réponse, **M. Didier Lallement** a tout d'abord observé que la « réunionniste » n'affectait pas seulement les élus locaux mais qu'il s'agissait d'un phénomène inhérent à la transformation d'une administration fondée sur l'édiction d'actes unilatéraux à une administration privilégiant des interventions contractualisées.

Concernant les collaborateurs des élus locaux, il a constaté que les services de l'Etat reconnaissent la valeur et la capacité d'initiative des administrateurs territoriaux même s'il demeurerait exact que les petites communes n'avaient pas les moyens d'établir un vrai dialogue administratif avec les grandes collectivités locales ainsi qu'avec l'Etat.

M. Michel Mercier, rapporteur, s'est alors interrogé sur les disparités de rémunération dans la fonction publique territoriale.

S'agissant des frais de représentation, **M. Didier Lallement** a rappelé que le dispositif de l'article L. 2123-9 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 5 avril 1884, était applicable aux maires sur décision du conseil municipal, mais qu'il n'avait pas été étendu par la loi aux conseils généraux, aux conseils régionaux et aux conseils des établissements publics de coopération intercommunale (EPIC).

Il a souligné que la récente disposition adoptée à l'article 46 quindecies du projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, portant sur les frais de représentation des titulaires des emplois fonctionnels des départements, des régions, des communes ou du poste de directeur d'un EPIC, pourrait conduire à remettre en cause la doctrine, parfois admise, aux termes de laquelle l'absence de dispositions législatives en ce domaine ne faisait pas obstacle aux délibérations prises par les collectivités locales autres que les communes.

M. Jacques Oudin s'est interrogé sur les conséquences de la disposition relative aux frais de représentation, incluse dans la loi précitée, et a souhaité que le dossier des frais de représentation soit traité globalement.

M. Didier Lallement a estimé, à titre personnel, qu'un accord préalable sur le barème des frais de représentation pourrait être de nature à faciliter la recherche d'une solution dans ce dossier et a rappelé que la disposition introduite dans la loi précitée n'avait pas été prise à l'initiative du Gouvernement.

M. Jacques Oudin, soulignant le rôle accru demandé aux collectivités locales en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, a regretté que celles-ci ne puissent recruter plus facilement des « chefs de projet », dotés d'une rémunération appropriée, pour l'exercice de fonctions de courte durée et très spécialisées.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné qu'il serait préférable de faciliter le recrutement de personnels sous contrat à durée déterminée pour des opérations ponctuelles plutôt que d'inciter, comme c'est le cas actuellement, à la passation de conventions de prestations de service avec des cabinets d'études. Il a estimé que la question de la réglementation des frais de représentation pourrait être traitée sans nécessairement heurter l'opinion publique. Il a déploré l'absence d'une clarification des responsabilités au sein de la chaîne de commandement public qui conduisait, par exemple, à ce que le maire ne soit jamais déchargé de sa responsabilité quelle que soit la nature des délégations accordées.

En réponse, **M. Didier Lallement** a précisé qu'en principe le statut de la fonction publique territoriale n'interdisait pas le recrutement d'agents contractuels pour des tâches spécifiques à durée déterminée, rappelant toutefois que le recours des collectivités territoriales, par le passé, à des personnels contractuels pour des fonctions correspondant à des emplois permanents avait soulevé de multiples contentieux qui n'étaient pas encore aujourd'hui complètement réglés.

S'agissant du régime des indemnités non prévues par les textes, il a estimé que des solutions législatives pourraient être mises en place pour les membres des comités économiques et sociaux régionaux ainsi que pour les présidents de conseil d'administration des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) dont les responsabilités sont importantes. En revanche, il a émis des réserves sur l'idée d'une généralisation de l'indemnisation des fonctions exercées dans les établissements publics locaux dont il a souligné le nombre et la variété.

Concernant la « chaîne des responsabilités publiques », **M. Didier Lallement** a admis l'imprécision de la jurisprudence et il a estimé que ce dossier mériterait un examen approfondi en vue de remettre à jour les textes sur les délégations de pouvoir.

M. Jacques Oudin s'est interrogé sur les limites concrètes apportées à l'exercice du pouvoir hiérarchique des élus locaux sur les fonctionnaires territoriaux. Il a souhaité une clarification du cadre juridique en matière de recrutement de personnel contractuel de haut niveau par les collectivités locales.

M. Didier Lallement a rappelé que les collectivités locales étaient autorisées à recruter des personnels sous contrat à durée déterminée pour l'exercice d'une activité qui ne relevait pas d'un cadre d'emploi statutaire et il a estimé que les difficultés d'interprétation actuelle pouvaient être résolues pragmatiquement dans le cadre d'un dialogue franc entre les services des collectivités locales et ceux du contrôle de légalité sur la nature des postes ainsi pourvus.

M. Michel Mercier, rapporteur, a considéré qu'il faudrait distinguer les personnels statutaires, chargés de la gestion courante, et les personnels contractuels recrutés pour assurer la réalisation d'un projet déterminé dans l'esprit d'une « administration de mission ».

M. Jacques Bellanger a regretté que le débat ait été plus centré sur les problèmes des collaborateurs des élus que sur ceux des élus eux-mêmes. Rappelant que pour les communes de plus de 20.000 habitants, le maire devait être en fonction en permanence, il a déploré les inégalités d'accès aux fonctions électives, en soulignant les difficultés que rencontraient les membres des professions libérales ainsi que les salariés

des petites et moyennes entreprises qui abandonnaient leur emploi pour exercer les fonctions de maire.

S'interrogeant sur le contrôle du cumul des rémunérations, il a souligné les insuffisances du barème actuel de l'indemnisation tout en reconnaissant les contraintes inhérentes à l'existence de plus de 36.000 communes en France.

M. Jacques Oudin a souligné que les « préretraités » ou les « jeunes retraités » devenaient désormais la catégorie de la population la plus susceptible d'assumer les fonctions de maire. Il a souhaité une clarification générale des textes en vue de faciliter l'accès aux fonctions électives locales.

En réponse, **M. Didier Lallement** a rappelé que les conditions financières d'exercice des mandats faisaient de la France un pays « à mi-chemin » entre le principe de la gratuité des mandats et celui de la professionnalisation du métier politique.

Il a souligné que le dispositif actuel pouvait être amélioré sur certains points mais que si le « curseur » était poussé trop loin dans le sens d'une professionnalisation accrue, la France basculerait dans un nouveau système dont les inconvénients mériteraient d'être complètement analysés, notamment du point de vue de la démocratie locale. Il a souligné la difficulté inhérente à l'existence de près de 40.000 collectivités locales différentes en France, d'importance très variable.

S'agissant de la fonction publique territoriale, il a rappelé les avantages d'un système unitaire qui apporte les mêmes garanties à une petite commune qu'à une grande collectivité locale de taille européenne.

S'agissant de la perception du statut financier des élus par l'opinion publique, il a estimé que la faible consommation des crédits de formation était vraisemblablement révélatrice d'une prudence des élus locaux sur ce sujet.

**Audition de M. Claude BADRONE,
sous-directeur au service de la législation fiscale
au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**

(26 octobre 1999)

Présidence de M. Paul GIROD, Vice-Président

La mission commune d'information a procédé à l'audition de **M. Claude Badrone, sous-directeur au service de la législation fiscale au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, accompagné de **Mme Véronique Bied-Charreton, chef de bureau**.

M. Claude Badrone a tout d'abord exposé que le produit de la fiscalité directe locale, qui s'élevait à 350 milliards de francs en 1997, avait augmenté de 93 % depuis 1988. Il a relevé que, parallèlement, les recettes fiscales nettes de l'Etat avaient progressé au cours de la même période de 25,8 %. Il a indiqué que la part de la fiscalité locale dans le produit intérieur brut était passée de 3,4 % en 1988 à 4,4 % en 1997, cette progression étant notamment imputable à l'accroissement des interventions des collectivités locales.

Puis **M. Claude Badrone** a fait observer que l'Etat prenait en charge une partie importante de la fiscalité locale. Il a ainsi relevé que, s'agissant de la taxe professionnelle, le coût net pour l'Etat, après déduction des frais d'assiette et de recouvrement, s'élevait à 59 milliards de francs en 1998. Il a noté que la part de la taxe professionnelle prise en charge par l'Etat était passée de 23 % à 33 % entre 1990 et 1998. En ce qui concerne la taxe d'habitation, il a observé que l'Etat prenait en charge 18 milliards de francs, soit 20,8 % du produit de cette taxe.

M. Claude Badrone a indiqué que le plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, mesure qui avait été consolidée par la loi de finances pour 1999, représentait pour l'Etat un coût de 38,2 milliards de francs en 1998. Il a noté que ce coût n'avait pas diminué en dépit de l'adoption de certaines mesures telles que le gel des taux pris en compte pour le calcul du plafonnement ou l'exclusion de la déduction des loyers dans le calcul de la valeur ajoutée.

M. Claude Badrone a par ailleurs précisé que l'ensemble des dégrèvements accordés aux contribuables modestes en matière de taxe d'habitation représentait pour l'Etat un coût de 18 milliards de francs après déduction des frais d'assiette et de recouvrement. Il a rappelé que l'Assemblée nationale avait souhaité renforcer ces mesures de dégrèvement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2000.

M. Claude Badrone a enfin souligné qu'en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties, les exonérations et dégrèvements étaient plus modestes compte tenu de la nature même de cette taxe qui portait sur la propriété de l'immeuble. Il a relevé qu'en conséquence, l'Etat ne supportait pratiquement aucune charge à ce titre.

Répondant à **M. Paul Girod, président**, **M. Claude Badrone** a reconnu que les marges de manoeuvre des collectivités locales en matière fiscale étaient de plus en plus étroites. Il a ainsi fait valoir que depuis environ 20 ans, la taxe professionnelle n'avait pu perdurer que grâce au très fort engagement financier de l'Etat et que la taxe d'habitation était, pour sa part, très critiquée.

M. Claude Badrone a exposé que l'Etat était contraint de s'engager financièrement soit pour sauvegarder un impôt local, notamment la taxe professionnelle, soit parce que des dégrèvements étaient inévitables en matière de taxe d'habitation.

M. Michel Mercier, rapporteur, s'étant demandé si l'Etat ne préférerait pas apporter sa contribution financière plutôt que de prévoir les réformes nécessaires de la fiscalité locale, **M. Claude Badrone** a considéré que l'Etat était prêt à engager de telles réformes lorsque sa contribution financière devenait trop importante.

En réponse à **M. Paul Girod, président**, qui faisait observer que la réforme de la taxe professionnelle opérée par la loi de finances pour 1999 privait les collectivités locales du dynamisme de l'évolution des bases, **M. Claude Badrone** a fait valoir que ce dynamisme était préservé en ce qui concerne les bases de cette taxe portant sur l'investissement.

Sur une question de **M. Michel Mercier, rapporteur**, qui souhaitait connaître l'évolution réelle des bases fictives de la part « salaires » de la taxe professionnelle, **M. Claude Badrone** a indiqué qu'au cours des dernières années, précédant la réforme, ces bases avaient augmenté de façon équivalente à la dotation globale de fonctionnement.

A l'invitation de **M. Paul Girod, président**, **M. Claude Badrone** a ensuite abordé la question de la révision des valeurs cadastrales. Il a rappelé que les simulations opérées avaient mis en évidence que cette révision se traduirait par des transferts de charges importants entre locaux d'habitation mais aussi entre des locaux d'habitation et des locaux commerciaux. Il a souligné que les bases imposables des locaux d'habitation seraient plus élevées à l'issue de la révision. Il a estimé que ces transferts résultaient de la superposition d'une fiscalité communale, départementale et régionale.

Répondant à **M. Michel Mercier, rapporteur**, qui faisait observer que le prélèvement prévu pour la réalisation des travaux de révision des valeurs cadastrales avait été maintenu, alors même que ces travaux avaient été achevés, **M. Claude Badrone** a fait valoir que la pérennisation de cette mesure devait être mise en rapport avec l'accroissement de la prise en charge par l'Etat de la fiscalité locale. Il a indiqué que, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2000, l'Assemblée nationale avait prévu le dépôt par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur la réforme de la taxe d'habitation, rapport qui devrait en outre examiner le sort à réserver à ce prélèvement.

M. Claude Badrone a, par ailleurs, précisé que les simulations périodiquement réalisées confirmaient les résultats constatés par les premières simulations. Il a ainsi noté que la cotisation de taxe d'habitation augmenterait à l'issue de la révision pour 61 % des locaux d'habitation et que 9,9 % d'entre eux subiraient une hausse supérieure à 50 %.

En réponse à **M. Paul Girod, président**, qui se demandait si ces hausses ne concernaient pas essentiellement des logements sociaux de fait, **M. Claude Badrone** a précisé qu'elles se répartissaient entre des locaux de natures diverses. Il a indiqué que

41 % des habitations de type HLM subiraient une augmentation et que 4 % d'entre elles enregistreraient une hausse supérieure à 50 %.

Répondant à **M. Michel Mercier, rapporteur**, qui s'inquiétait du risque d'obsolescence des travaux de révision qui dataient de 1990, **M. Claude Badrone**, tout en reconnaissant que depuis cette date les bases avaient pu évoluer, a néanmoins fait valoir que ces travaux représentaient toujours un progrès par rapport aux bases actuellement prises en compte qui dataient de 1970.

M. Paul Girod, président, s'est alors demandé si cette obsolescence des travaux de révision des valeurs cadastrales ne servirait pas à justifier le maintien d'un prélèvement spécifique destiné à leur financement dès lors que l'Etat était en conséquence conduit à supporter de plus en plus le coût de la fiscalité locale.

En réponse, **M. Claude Badrone** a fait valoir qu'il fallait conserver les acquis de la révision qui permettaient une évaluation plus réaliste des locaux mais en gommant les transferts de charges importants qui avaient pu être observés. Il a souligné que ces transferts concernaient non seulement des locaux HLM mais aussi des locaux à caractère industriel.

Répondant ensuite à **M. Paul Girod, président**, qui s'interrogeait sur la possibilité d'effectuer un écrêtement sur la richesse exceptionnelle d'une commune en matière de taxe professionnelle, **M. Claude Badrone** a fait observer que les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle mettaient en cause des sommes relativement faibles au regard des enjeux de la péréquation. Il a reconnu que la substitution d'un critère lié à la richesse communale au critère des « établissements exceptionnels » permettrait d'accroître le montant de la péréquation. Il a indiqué qu'à l'issue de la réflexion en cours, un rapport dressant un constat de la situation actuelle serait remis au Parlement avant le vote définitif du projet de loi de finances pour 2000.

Après avoir fait observer que certains contribuables avaient subi en 1999 de très fortes hausses de leur taxe d'habitation alors même que leur situation personnelle n'avait pas changé, **M. Michel Mercier, rapporteur**, a souhaité savoir quelles mesures législatives avaient pu provoquer de telles variations.

En réponse, **M. Claude Badrone** a rappelé que depuis 1996, les dégrèvements de cotisation de taxe d'habitation étaient fondés sur un revenu de référence afin d'éviter que la réforme de l'impôt sur le revenu, opérée à cette date, n'aboutisse à une diminution de ces dégrèvements alors même que la situation personnelle des contribuables n'avait pas changé. Il a fait observer que la réduction du quotient familial réalisée en 1999 avait eu un impact sur le montant de l'impôt sur le revenu mais pas sur le revenu lui-même, lequel était seul pris en compte dans le calcul des dégrèvements de taxe d'habitation. Il a en outre relevé que cette mesure avait concerné entre 3.000 et 4.000 contribuables qui n'étaient pas susceptibles de bénéficier d'un dégrèvement au titre de la taxe d'habitation.

M. Claude Badrone a néanmoins fait valoir que la baisse du quotient familial avait pu entraîner une diminution du plafonnement des pensions alimentaires versées à un enfant majeur, ce qui avait pu avoir des conséquences sur le montant du revenu imposable. Il a estimé entre 4.000 à 5.000 le nombre de contribuables ayant un revenu moyen ou modeste qui avaient pu subir les effets négatifs de cette diminution sur leur cotisation de taxe d'habitation.

Puis répondant à **M. Lylian Payet** qui souhaitait connaître la part des départements d'outre-mer, notamment la Réunion, dans le montant de la taxe foncière, ainsi que la part des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans le produit de cette même taxe, **M. Claude Badrone** a fait valoir qu'il n'était pas possible d'identifier spécifiquement les bénéficiaires de cette allocation parmi les redevables de la taxe d'habitation.

En réponse à **M. Michel Mercier, rapporteur**, **M. Claude Badrone** a estimé que la réforme du quotient familial n'avait pas eu d'effets notables sur la taxe d'habitation et a souligné qu'une faible variation du revenu imposable suffisait à provoquer une hausse significative de la cotisation acquittée au titre de cette taxe.

M. Paul Girod, président, s'étant interrogé sur la possibilité de mieux moduler le régime de cette taxe au plan local, **Mme Véronique Bied-Charredon** a précisé que les collectivités locales, qui pouvaient décider d'accorder certains abattements, le faisaient en pratique rarement car elles devaient supporter le coût de telles mesures.

M. Michel Mercier, rapporteur, ayant souhaité connaître le montant du produit de cotisation destiné à financer le coût de la réforme de la taxe professionnelle, **M. Claude Badrone** a rappelé que le législateur avait prévu une augmentation de la cotisation de péréquation et de la cotisation minimale de taxe professionnelle, lesquelles étaient acquittées par les entreprises les moins imposées au titre de cette taxe.

Après avoir précisé que le rapport sur l'application de la réforme de la taxe professionnelle avait été déposé devant le Parlement, **M. Claude Badrone** a fait observer que l'abattement progressif opéré sur la part « salaires » de la taxe professionnelle favorisait d'abord les petites entreprises. Il a relevé que les entreprises de taille moyenne ou grande ne bénéficiaient pas encore des effets de la réforme et qu'elles devaient, en revanche, supporter l'augmentation de la cotisation de péréquation et de la cotisation minimale.

Répondant à **M. Michel Mercier, rapporteur**, **Mme Véronique Bied-Charreton** a indiqué que le coût net de la réforme de la taxe professionnelle pour l'Etat s'élevait à 8,4 milliards de francs en 1999 et qu'il atteindrait 10,4 milliards de francs en 2000.

Après avoir noté que lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2000, l'Assemblée nationale avait retenu une indexation à 2,05 % pour le calcul de la compensation versée par l'Etat aux collectivités locales au titre de la réforme de la taxe professionnelle, **M. Michel Mercier, rapporteur**, a souhaité avoir des précisions sur l'utilisation du produit de fiscalité locale acquitté par France-Télécom.

Indiquant que ce produit s'élevait à 6,5 milliards de francs, **M. Claude Badrone** a fait observer que le législateur avait prévu que la fraction de ce produit correspondant aujourd'hui à son montant total de 1994, soit 4,4 milliards de francs, revenait à l'Etat, lequel devait l'utiliser pour alimenter la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) créée par l'article 6 de la loi de finances pour 1987, mais que le surplus de recettes alimentait le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP). Il a souligné que ce surplus augmentait rapidement puisqu'il était passé de 1,7 milliard de francs en 1998 à 2,076 milliards de francs en 1999. Il a

estimé que, ce montant versé au FNPTP représentant le tiers de la fiscalité locale acquittée par la Poste et France-Télécom, cette situation ne simplifiait pas la réflexion sur un retour éventuel de ces deux entreprises sous le régime de droit commun.

M. Claude Badrone a néanmoins fait valoir qu'il avait été demandé à France-Télécom, qui effectuait actuellement une seule déclaration fiscale au plan national, d'établir des déclarations fiscales pour chacun de ses établissements.

M. Michel Mercier, rapporteur, s'interrogeant sur l'avenir du système de financement local, s'est demandé s'il ne fallait pas envisager désormais un partage entre l'Etat et les collectivités locales de certains impôts dont le produit bénéficiait actuellement exclusivement à l'Etat. Il a relevé qu'une telle formule pourrait permettre de mieux associer les collectivités locales aux fruits de la croissance.

Tout en reconnaissant qu'il était désormais difficile de maintenir en l'état le système actuel, **M. Claude Badrone** a néanmoins fait observer que dans les Etats qui avaient prévu un dispositif de ce type, notamment l'Allemagne, les collectivités locales ne disposaient plus du pouvoir de voter les impôts. Il a fait valoir que la transposition d'un tel système en France aurait pour effet de changer la nature des prérogatives des collectivités locales, lesquelles conservaient actuellement le pouvoir de voter les taux, même si ce pouvoir était encadré.

Considérant que l'existence de quelque 36.000 communes ne facilitait pas les évolutions du système de financement local, **M. Claude Badrone** a jugé qu'une réforme institutionnelle constituait un préalable à une réforme fiscale. Il a ainsi observé que le pouvoir de voter un barème pour l'impôt sur le revenu avait été reconnu depuis le 1^{er} janvier 1998 aux 17 régions autonomes d'Espagne dans le cadre d'un système institutionnel très différent de celui régissant l'organisation territoriale française.

**Audition de M. Guy GILBERT,
professeur à l'université Paris X Nanterre**

(3 novembre 1999)

Présidence de M. Joël BOURDIN, Vice-Président,
puis de M. Jean-François HUMBERT

La mission a procédé à l'**audition de M. Guy Gilbert, Professeur à l'université Paris X Nanterre.**

M. Joël Bourdin, président, a invité M. Guy Gilbert à s'exprimer sur l'avenir du système de financement des collectivités locales dans la perspective d'une réforme de la fiscalité locale.

M. Guy Gilbert a tout d'abord souligné que le système de financement des collectivités locales se situait « à la croisée des chemins » dans la mesure où deux innovations majeures avaient été mises en place en 1999 : la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 1999 et le développement des formules de mutualisation des ressources fiscales par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Il a considéré que ces deux « avancées législatives » portaient chacune sur deux options concevables pour sortir du statu quo : soit entamer sérieusement l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales, soit pallier les dysfonctionnements provenant du problème de l'émiettement territorial.

Il a rappelé la spécificité de la fiscalité locale en France en raison de l'importance de la répartition des bases d'imposition et du nombre élevé des collectivités territoriales.

Présentant un premier graphique sur lequel les pays de l'Union européenne étaient classés, verticalement, suivant leur degré d'autonomie fiscale et, horizontalement, selon la part des dépenses locales dans le produit intérieur brut (PIB), il a fait apparaître que deux pays « faisaient sécession » : les Pays-Bas et la France ; cette dernière se caractérise par une forte autonomie fiscale, c'est-à-dire une proportion importante des recettes fiscales dans les ressources locales, conjuguée à un poids relativement limité des dépenses des collectivités locales dans le PIB.

A partir d'un second graphique classant les pays en fonction de leur degré d'autonomie fiscale et de la population moyenne des « collectivités locales de base », **M. Guy Gilbert** a fait apparaître que la France se singularisait par un fort degré d'autonomie fiscale apparente qui allait de pair avec un extrême fractionnement de la population dans les collectivités locales de base que sont les communes.

Il a estimé que les deux textes législatifs portant respectivement réforme de la taxe professionnelle et renforcement de l'intercommunalité allaient conduire la France à

se rapprocher des caractéristiques majoritaires des pays membres de l'Union européenne, ce qui conduisait à retenir l'hypothèse d'une « relative normalisation » de la situation française au cours des prochaines années.

Evoquant les impôts locaux, **M. Guy Gilbert** a tout d'abord abordé la question du caractère adéquat ou obsolète des bases de la fiscalité locale.

Constatant l'impossibilité, ou tout au moins la difficulté, de la mise en œuvre effective de la révision des bases, il y a vu le signe des obstacles à une remise en ordre de la fiscalité directe locale, tout en remarquant que certaines initiatives récentes, telles que l'instauration d'une taxe sur les logements vacants, n'avaient pas simplifié le dispositif.

Concernant la taxe professionnelle (TP), il a considéré que cet impôt avant 1999 ne pouvait pas être considéré comme un « impôt mal assis » du point de vue de l'économiste, dans la mesure où l'évolution des bases avait reflété celle du PIB.

Rappelant que la croissance des bases brutes de TP s'effectuait avant 1999 au même rythme que le PIB, avec deux ans de décalage, il a estimé que sur le plan macro-économique les bases de la TP n'étaient pas sensiblement éloignées de la notion de valeur ajoutée.

En revanche, il a considéré que la réforme de 1999 transformait véritablement la TP en un « impôt imbécile » au sens étymologique du terme, c'est-à-dire en un impôt affaibli structurellement, dans la mesure où l'exonération de la fraction salariale des bases générerait une forte distorsion macro-économique.

Il a envisagé le risque d'une disparition à terme de la taxe professionnelle en expliquant que la réforme de 1999 ne prenait pas en compte les demandes récurrentes des entreprises relatives à la déduction des amortissements et qu'elle générerait un décalage entre l'imposition du capital et celle du travail qui serait difficile à maîtriser. Il a noté, à cet égard, que la réforme exacerberait les conséquences des disparités de répartition du potentiel fiscal de TP entre les entreprises.

Rappelant que les bases de la TP avant 1999 étaient assises à 40 % sur des éléments liés au travail et à 60 % sur des éléments liés aux immobilisations, il a estimé que d'un strict point de vue macro-économique, il eût été opportun d'alléger la part du capital dans les bases au lieu de l'alourdir afin de refléter plus fidèlement la proportion relative des facteurs de production dans le PIB.

Du point de vue économique, **M. Guy Gilbert** a estimé que seuls deux impôts étaient efficaces : les redevances perçues auprès des usagers des services publics locaux et l'impôt foncier assis sur la valeur vénale des immeubles.

Evoquant les systèmes, dits de partage fiscal (« tax-sharing »), appliqués à l'étranger et consistant à répartir entre plusieurs niveaux de collectivités locales une ressource fiscale commune, il a souligné, prenant l'exemple de l'Allemagne, que ces systèmes étaient « déresponsabilisants » sur le plan fiscal. Il a ajouté que se posait la question du choix des impôts nationaux à répartir en rappelant que les pays d'Europe du nord avaient privilégié le partage de l'impôt sur le revenu alors que l'Allemagne et le Royaume-Uni, qui avaient choisi des solutions moins tranchées, étaient aussi les pays dans lesquels les ressources locales étaient moins « robustes ».

D'une manière générale, il a souligné qu'en 2004, les deux tiers des ressources des collectivités locales françaises proviendraient des dotations de l'Etat, ce qui constituait un déplacement du centre de gravité par rapport à l'équilibre traditionnel entre dotations et recettes fiscales respecté dans notre pays.

Concernant le système de péréquation, **M. Guy Gilbert** a considéré que celui-ci était complexe et qu'il ne faisait pas l'objet d'évaluation permettant d'apprécier réellement et globalement la « performance redistributrice » du dispositif.

Il a observé que si l'on disposait d'éléments relativement précis sur l'effet péréquateur de la dotation globale de fonctionnement (DGF), aucune statistique ne portait sur la péréquation au sein de l'ensemble des concours aux collectivités locales et notamment sur l'effet des dotations versées à titre de compensation.

Il a estimé que ce manque d'instrument d'évaluation poserait problème dans la perspective d'une augmentation de la part relative des transferts budgétaires de l'Etat dans les ressources locales.

Il a souligné que le développement de l'intercommunalité était la dernière chance de sauver l'autonomie fiscale des collectivités locales.

Il a considéré que beaucoup de dispositions de la loi du 12 juillet 1999 précitée allaient dans le bon sens en observant toutefois que ce dispositif faisait « mauvais ménage » avec celui de la réforme de la TP prévue par la loi de finances pour 1999.

Il a remarqué que si la fiscalité locale était une incitation à l'intercommunalité, la diminution de la part relative des ressources de TP réduirait mécaniquement le caractère attractif de cette incitation ; en revanche, si on considère que la fiscalité locale est une barrière à la création de structures intercommunales, il y a lieu de penser que l'allègement de la TP faciliterait la constitution de structures intercommunales à fiscalité unique.

S'interrogeant sur la possibilité, à terme, d'une cohérence entre les deux dispositifs, il a estimé envisageable d'assister à l'avenir soit à une « nationalisation de la TP », soit à un développement « furieux et désordonné » des regroupements à fiscalité unique.

M. Michel Mercier, rapporteur, tout en évoquant le caractère « décapant » de cette approche globale à laquelle les gestionnaires locaux, habitués aux aménagements à la marge, sont peu familiarisés, s'est interrogé sur les voies de réforme de la fiscalité locale.

En réponse, **M. Guy Gilbert** a tout d'abord estimé que les dotations de l'Etat devaient continuer à abonder de manière significative les ressources des collectivités locales et qu'il convenait de ne pas avancer trop fortement sur la voie de l'autonomie fiscale, afin d'éviter les risques de concurrence entre des collectivités locales se traduisant soit par une surenchère des services, soit par la recherche du mieux-disant fiscal.

Il s'est prononcé ensuite en faveur d'une meilleure évaluation de l'impact des dotations aux collectivités locales en insistant sur l'importance d'un contrôle accru du citoyen.

Il a estimé par ailleurs souhaitable que les marges de manoeuvre financières des collectivités locales, au-delà du versement des dotations de base, soient exclusivement dégagées par le recours à des ressources fiscales, l'objectif devant être de rétablir le lien entre la notion de contribuable local et celle d'électeur.

Il a souligné que les collectivités locales ne préserveraient pas leur marge de manoeuvre sans accepter une mutualisation volontaire de leurs ressources fiscales dans le cadre de structures intercommunales à fiscalité substitutive, et non pas additionnelle comme on le constate trop souvent.

Il s'est prononcé pour une fiscalité locale plus transparente et un accroissement des responsabilités des élus locaux, l'objectif étant d'éviter que certaines collectivités locales, dont les charges sont faibles, n'accroissent leur pression fiscale plus fortement que les collectivités dont les charges et les budgets sont plus importants. Il n'a pas exclu le recours à une fiscalité spécialisée par catégorie de collectivités, « à la marge », tout en soulignant la difficulté de l'exercice.

M. Joël Bourdin, président, s'est interrogé sur les possibilités de moderniser les bases de calcul des impôts locaux qui reposent largement sur le principe ancien de l'imposition de valeurs foncières et immobilières. Il s'est demandé s'il fallait développer la péréquation à l'échelon territorial entre collectivités locales à l'instar de la région d'Ile-de-France. Il s'est interrogé sur la pertinence des multiples systèmes de zonage mis en place dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

M. Guy Gilbert a rappelé que la spécificité d'un impôt local était constituée par son enracinement sur un territoire. Un impôt local ne peut taxer que des éléments susceptibles d'être immobilisés et rattachés à une fraction du territoire.

Il a considéré que le résident devait rémunérer par le paiement d'une redevance les services publics locaux auxquels il avait accès ou, lorsque la tarification était impossible, verser un impôt assis sur la valeur vénale du bien immobilier qui mesure en fait la valeur capitalisée de l'utilité relative des services publics offerts par la collectivité locale.

S'agissant de la péréquation au niveau départemental ou régional, il a estimé que celle-ci pouvait répondre à un objectif d'équité tout en soulignant qu'il fallait éviter de l'instaurer sur des zones trop disparates en termes de richesse relative.

M. Guy Gilbert a rappelé qu'il était important de restaurer des conditions de concurrence normales entre les collectivités locales en égalisant « le pouvoir d'achat des impôts locaux » afin que les services rendus dans une commune qui connaît des charges structurelles importantes, le soient au même prix que ceux assurés par une commune bénéficiant d'une situation naturelle plus avantageuse.

Dans cette perspective, il a souligné que le choix du niveau de péréquation dépendait de l'étendue du territoire sur lequel les collectivités locales se faisaient concurrence en termes d'offre de services.

Concernant la politique de zonage, il a estimé que d'un point de vue micro-économique, les aides fiscales étaient théoriquement positives puisqu'elles favorisaient un développement économique de la zone qui était ainsi en mesure de créer de la richesse et de rejoindre le niveau moyen des autres collectivités locales, ceci jusqu'au moment où l'incitation devenait inutile.

En revanche, du point de vue macro-économique, il a estimé que les politiques de zonage constituaient un jeu à somme « au moins nulle » dans la mesure où ce que gagnait une collectivité locale était souvent perdu par les autres. A la limite, ces systèmes de zonage peuvent générer des inégalités que l'on cherchera paradoxalement à combler par une péréquation renforcée au sein des dotations de l'Etat au risque d'alourdir encore le système.

Audition de M. Joël BOURDIN
rapporteur de l'Observatoire des finances locales

(3 novembre 1999)

Puis la mission a procédé à l'**audition de M. Joël Bourdin, en sa qualité de rapporteur de l'Observatoire des finances locales.**

M. Joël Bourdin a présenté les grandes lignes de son rapport sur l'état des finances locales en 1999. Il a tout d'abord constaté que l'accord salarial dans la fonction publique de février 1998 avait conduit en 1998 et 1999 à une augmentation de plus de 10 % des charges de personnel des collectivités locales. Il a rappelé que les charges de personnel constituaient environ 35 % des charges de fonctionnement des collectivités locales, et que cette proportion était de 40 à 50 % pour les villes. Il a relevé que, depuis le début des années 90, les charges de personnel avaient toujours augmenté d'au moins 4 % par an.

M. Joël Bourdin a indiqué que les ressources des collectivités locales évoluaient à un rythme moins rapide que leurs charges. Il a constaté que les dotations de l'Etat augmentaient plus vite que l'inflation, mais moins que les salaires, tandis que la croissance des produits fiscaux était atténuée par la volonté des collectivités locales de limiter le poids de la pression fiscale. Il a précisé qu'en matière fiscale les régions avaient été les plus vertueuses en 1998.

M. Joël Bourdin a signalé que la décrue des charges d'intérêt supportées par les collectivités locales se poursuivait, et que cette baisse atteignait parfois 9 % par an. Il l'a attribuée à la baisse des taux d'intérêt mais également à un moindre recours à l'emprunt.

Il a en effet souligné que, malgré la baisse, les taux d'intérêt réels étaient toujours positifs et que par conséquent, les collectivités locales, disposant à présent d'une capacité d'autofinancement, s'endettaient moins que par le passé.

M. Joël Bourdin a insisté sur le fait que l'amélioration de l'épargne des collectivités locales reposait principalement sur l'évolution des taux d'intérêt et que ce facteur ne serait pas forcément favorable dans l'avenir. Il a ajouté que le taux d'épargne des collectivités locales allait certainement se dégrader sous l'effet de la reprise de l'investissement.

Il a estimé que la situation financière des collectivités locales en 2000 serait plus tendue que les années précédentes en raison de la conjonction de la reprise de l'investissement, de la faible progression des concours de l'Etat et de l'augmentation des charges. Il a remarqué que, outre l'augmentation des salaires, celle-ci serait alourdie par le relèvement du taux de cotisation employeurs à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

M. Joël Bourdin a ensuite observé que la réforme de la taxe professionnelle introduisait un biais entre les entreprises de main d'œuvre et les entreprises plus

capitalistiques. Il a constaté que des distorsions de concurrence pourraient apparaître, d'une part, au sein d'un même secteur d'activité et, d'autre part, entre les collectivités locales, selon le type d'entreprise qu'elles accueillent.

M. Joël Bourdin a rappelé que les collectivités locales n'avaient pas été associées à la négociation de l'accord salarial dans la fonction publique de février 1998 et s'est interrogé sur la légitimité de l'automatisme de l'application aux fonctionnaires territoriaux des décisions du Gouvernement relatives à la fonction publique d'Etat.

Le rapporteur de l'Observatoire des finances locales a regretté que les principaux concours de l'Etat aux collectivités locales évoluent en fonction d'indices qui tiennent compte du taux d'inflation. Il a considéré que ce taux n'était pas représentatif de l'évolution des charges des collectivités locales et a souhaité la création d'un « panier des charges des collectivités ». Il a estimé qu'un tel indice serait au moins trois fois supérieur à celui de l'évolution prévisionnelle des prix.

M. Joël Bourdin a indiqué qu'il ne disposait d'aucun élément relatif à la mise en place des 35 heures dans les collectivités locales, mais qu'il avait décidé de traiter ce thème dans son prochain rapport au nom de l'Observatoire des finances locales.

M. Michel Mercier, rapporteur, a considéré que, puisque les décisions de l'Etat en matière de rémunération des agents publics s'appliquaient à la fonction publique territoriale et que les collectivités locales n'étaient pas consultées à l'occasion de leur négociation, il convenait de prendre en compte les conséquences des accords salariaux signés par l'Etat dans le calcul des dotations aux collectivités locales.

M. Joël Bourdin a estimé que l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) devrait pouvoir élaborer un indicateur d'évolution des charges des collectivités locales. Il a considéré qu'un indice synthétique représentatif devrait tenir compte des éléments favorables aux collectivités locales, tels que l'évolution des salaires, mais pourrait également jouer dans l'autre sens, en cas de baisse des charges d'intérêt par exemple.

Envisageant d'autres réformes possibles du système de financement des collectivités locales, **M. Joël Bourdin** a jugé nécessaire de parvenir à une évaluation réaliste des bases des impôts locaux. Il a estimé que la valeur locative des immeubles pourrait être déterminée et actualisée de manière efficace par un panel de notaires et d'agents immobiliers, et que son mode d'évaluation actuelle occupait inutilement un nombre important d'agents du ministère de l'économie et des finances.

M. Michel Mercier, rapporteur, a estimé qu'il convenait d'en finir avec le système indiciaire de détermination de l'assiette des impôts locaux.

M. Jean-François Humbert, président, a jugé indispensable une évaluation des conséquences des 35 heures sur les budgets locaux, question qui préoccupait légitimement de nombreuses collectivités locales.

A l'issue de cette audition, **M. Michel Mercier, rapporteur**, a indiqué que, lors de la réunion de la mission du jeudi 18 novembre, il présenterait une communication sur la sécurité juridique des actes des collectivités locales, les conditions d'exercice des mandats locaux et les perspectives du système de financement local. Précisant que cette

communication serait suivie d'un échange de vues, il a fait valoir qu'elle permettrait à la mission de définir un certain nombre d'orientations sur ces trois thèmes essentiels et de faire le point sur l'état d'avancement de ses travaux, à la veille du congrès de l'Association des Maires de France.

**Audition de M. Daniel HOFFFEL,
vice-président de l'Association des maires de France (AMF)**

(9 novembre 1999)

Présidence de M. Michel MERCIER, Rapporteur

La mission d'information a tout d'abord procédé à l'**audition de M. Daniel Hoeffel, vice-président de l'Association des maires de France (AMF), sur les conditions d'exercice des mandats locaux.**

M. Daniel Hoeffel, a rappelé que la question de leur statut était une des préoccupations centrales des élus locaux. Il a indiqué que la législation française relative aux conditions d'exercice des mandats locaux se distinguait nettement de celle des autres pays européens. Il a notamment souligné les différences relatives à la durée des mandats et au mode de désignation des maires. Rappelant qu'en Allemagne le maire dirigeait à la fois la municipalité et les services administratifs de sa ville, **M. Daniel Hoeffel** a estimé qu'une telle « professionnalisation » des mandats locaux ne pouvait être envisagée en France. En l'absence de mouvements importants de regroupement et de fusion, les collectivités territoriales françaises n'atteignent pas en effet une taille justifiant cette évolution des fonctions électives.

M. Daniel Hoeffel a ensuite indiqué que l'AMF présenterait lors de son 82e congrès un livre blanc, organisé autour de sept axes, proposant des réponses précises et concrètes aux difficultés que soulève l'exercice de mandats locaux. Il a estimé que la réflexion engagée par l'AMF semblait indispensable dans la mesure où les dispositions relatives aux mandats locaux, prévues par la loi n° 92-108 du 3 février 1992 n'étaient plus adéquates face à l'extension constante des tâches et des responsabilités des maires.

M. Daniel Hoeffel a présenté le premier axe de réflexion de l'AMF, portant sur la compatibilité du mandat avec l'exercice d'une activité professionnelle. Il a constaté que trop souvent les droits reconnus aux élus ne trouvaient pas à s'appliquer. Il a ajouté que les élus éprouvaient des difficultés à faire valoir les droits sociaux que leur reconnaît pourtant la loi du 3 février 1992 et que leurs employeurs les incitaient souvent à accepter contractuellement une réduction de leur temps de travail, les incitant ainsi à puiser sur leur temps libre pour exercer leur mandat.

En conséquence, **M. Daniel Hoeffel** a estimé qu'il conviendrait de clarifier les modalités de calcul des cotisations sociales sur les périodes d'absence, de maintenir le montant actuel des crédits d'heures, nonobstant la réduction de la durée légale du temps de travail, et de clarifier les conditions d'une adaptation au profit des élus des droits dont bénéficient actuellement les délégués syndicaux.

M. Daniel Hoeffel a ensuite abordé le deuxième axe de réflexion de l'AMF : la question de l'indemnité de fonction des élus. Il a indiqué que l'AMF proposait de mettre en place les modalités d'une juste compensation des charges liées à l'exercice de

fonctions électives. Il a recommandé de prévoir d'accorder automatiquement aux élus le montant maximum de l'indemnité de fonction prévue par les textes sans intervention du conseil municipal et de définir légalement la nature de l'indemnité de fonction qui n'est ni un revenu, ni un traitement, ni un salaire. Il a ajouté qu'il semblait nécessaire d'établir que la fraction de l'indemnité de fonction dite « représentative de frais » ne puisse être saisie dans le cadre d'une condamnation et ne soit soumise ni au paiement de la contribution sociale généralisée (CSG), ni au remboursement de la dette sociale (RDS). Enfin, il a plaidé pour une revalorisation du montant des indemnités de fonction, mais s'est déclaré conscient des difficultés qui pourraient se poser dans cette perspective aux petites communes.

Abordant la troisième orientation du livre blanc de l'AMF, relative à la protection sociale des élus, **M. Daniel Hoeffel** a rappelé que dans les 35.000 communes de moins de 10.000 habitants, les maires qui cessaient d'exercer leur activité professionnelle pour se consacrer à l'exercice de leur mandat ne bénéficiaient pas de protection sociale dans le cadre de leur fonction élective. Il a préconisé de mettre en place un régime de protection sociale obligatoire au profit de tous les élus locaux qui choisissent de se consacrer à leur mandat, quelle que soit la taille de leur commune et d'étendre la possibilité de suspension du contrat de travail et du droit à la réinsertion à tous les élus qui le souhaitent.

M. Daniel Hoeffel a ensuite présenté les orientations définies par l'AMF en matière de formation des élus, quatrième axe de réflexion de l'association. Il a indiqué qu'il convenait d'adapter le contenu de la formation dispensée par les organismes agréés aux besoins des élus locaux en l'articulant autour de trois grands thèmes : le management politique, la gestion locale et l'exercice des fonctions régaliennes. Il a également insisté sur la nécessité de mettre en place un programme de formation spécifique à destination des nouveaux élus. Enfin, il a estimé qu'il convenait de prévoir l'instauration d'un « budget formation » minimum obligatoire.

En ce qui concerne la dotation particulière « statut de l' élu », cinquième orientation définie par le livre blanc de l'AMF, **M. Daniel Hoeffel** a rappelé que les communes éligibles à cette dotation étaient les communes de moins de 1.000 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur à celui de la moyenne de cette strate en métropole, et toutes les communes de moins de 5.000 habitants outre-mer. Il a proposé d'étendre le bénéfice de ce dispositif à toutes les communes de métropole de moins de 3.500 habitants en maintenant toutefois le critère d'un potentiel fiscal inférieur à la moyenne.

M. Daniel Hoeffel a ensuite présenté le sixième axe de réflexion de l'AMF, relatif aux questions de retraite et de fiscalisation des cotisations. Il a indiqué que les élus regrettaient la faiblesse du montant des pensions de retraite tenant à la fois à l'assiette et aux taux de cotisations. Il a plaidé pour une revalorisation de 4,5 % à 8 % du taux de cotisation à l'IRCANTEC, calculée sur une l'indemnité de fonction fixée au taux plafond prévu par les textes. Il s'est également prononcé en faveur de l'instauration de la déductibilité dans le cadre de l'imposition sur le revenu du montant des cotisations de retraite complémentaire acquittées par les élus en contrepartie du renoncement à la déductibilité partielle de la rente.

Abordant le septième axe de réflexion de l'AMF portant sur la protection juridictionnelle des élus locaux, **M. Daniel Hoeffel** a regretté que les frais de procédure liés à la défense de l' élu ne puissent être pris en charge par la commune. Il a estimé que

dans le contexte actuel de juridiciarisation de l'exercice de la fonction locale, il convenait de permettre aux élus locaux de s'assurer pour leur responsabilité personnelle et aux communes de prendre en charge cette assurance, à l'instar des dirigeants d'entreprises qui peuvent être assurés par leur entreprise pour leur protection juridique. Il a également souhaité que les juges respectent strictement les textes en matière d'outrage, de diffamation ou d'injure à l'encontre du premier magistrat de la commune.

M. Daniel Hoeffel a ensuite donné quelques indications sur la structure sociologique de la représentation municipale en France. Il a indiqué que le nombre de maires agriculteurs avait largement diminué de 1989 à 1995, passant de 28 % à 20% et que dans le même temps, le nombre de maires retraités avait augmenté de 22 % à 30 %. **M. Daniel Hoeffel** a précisé que les cadres de la fonction publique représentaient 10,7 % des maires, soit une proportion stable depuis 1989, les salariés du secteur privé, 16 %, les enseignants, 8,7 %, les chefs d'entreprise, 8 % et les professions libérales, 5 %. Il a ajouté que l'augmentation du nombre de maires retraités entraînait une certaine stabilité de la répartition par âge des maires, soit 30,5 % des maires ayant 60 ans et plus, 30,8 % ayant entre 50 et 60 ans, 31 % ayant entre 40 et 50 ans et 7,4 % ayant moins de 40 ans. Enfin, il a relevé que la féminisation de la fonction de maire restait très faible (7,5 % des maires sont des femmes) et que 37,5 % des maires élus en 1995 exerçaient ce mandat pour la première fois.

Commentant ce dernier chiffre, **M. Daniel Hoeffel** a souligné qu'il était difficile de savoir pourquoi certains maires ne s'étaient pas représentés aux élections de 1995 ou avaient démissionné depuis. Prenant l'exemple de son département dans lequel 1,5 % des maires ont démissionné depuis 1995, il a noté que ces départs pouvaient avoir pour cause des problèmes de santé, une mise en minorité au conseil municipal ou la confrontation avec une fonction trop lourde et comportant trop de responsabilités. Il a conclu qu'il ne fallait pas chercher à expliquer une démission par une seule raison et a rappelé que des maires novices pouvaient se familiariser rapidement avec leurs nouvelles fonctions.

M. Jean-François Picheral a remarqué que les propositions de l'AMF trouveraient un écho favorable auprès des jeunes qui ne pouvaient prétendre aux fonctions électives faute de revenus suffisants ou de stabilité dans un emploi. Commentant les caractéristiques sociologiques des élus locaux, il a estimé que dans les prochaines années certains conseils municipaux pourraient être exclusivement composés de retraités ou de préretraités. Il a également indiqué que son conseil municipal respectait une stricte parité entre hommes et femmes.

M. Daniel Hoeffel, notant que les femmes et les retraités étaient souvent plus disponibles et plus impliqués dans les affaires du conseil municipal, s'est demandé si leur représentation majoritaire au sein d'un conseil ne risquait pas de créer quelques difficultés à l'égard des autres conseillers municipaux qui continuent à exercer leur activité professionnelle.

M. Jean-François Picheral s'est déclaré très favorable aux propositions de l'AMF relatives aux indemnités de fonction des élus locaux.

M. Michel Mercier, président, s'est demandé s'il était possible de prévoir une indemnité de fonction importante dans la mesure où la France compte autant d'élus locaux.

M. Daniel Hoeffel a admis qu'il s'agissait d'un problème essentiel. Il a estimé que l'éparpillement communal ne favorisait pas l'émergence d'un statut de l' élu local satisfaisant.

M. Jean-François Picheral a déclaré qu'il était important de revaloriser les indemnités de fonction des élus locaux pour leur permettre de continuer à travailler au moins à mi-temps.

M. Michel Mercier, président, a rappelé que la question du montant de l'indemnité ne suffisait pas à résoudre toutes les difficultés auxquelles sont confrontés les élus qui souhaitent poursuivre leur activité professionnelle.

M. Daniel Hoeffel a fait valoir que l'insuffisance de l'indemnité de fonctions pouvait inciter certains élus à participer à différentes structures syndicales à vocation unique ou à vocation multiple pour cumuler les indemnités. Il a regretté que la loi n° 99-585 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale n'ait pas abordé cette question. Il a considéré que seul le développement de l'intercommunalité permettrait de parvenir à des améliorations réelles du statut de l' élu local.

M. Michel Mercier, président, a estimé que la prise en charge par la commune de la prime d'assurance personnelle de l' élu local ne représentait pas une dépense importante et ne grèverait pas les budgets communaux, mais constituait une proposition intéressante.

M. Daniel Hoeffel a expliqué que cette prise en charge aurait un impact plus moral et psychologique que financier.

**Audition de M. Bruno ODIN,
directeur de l'Association des maires de Charente-Maritime et président de
l'association des directeurs d'associations des maires,
et de M. Michel OCYTKO,
directeur de l'Association des maires d'Indre-et-Loire
et responsable de la formation des élus**

(9 novembre 1999)

La mission a ensuite procédé à l'audition de **M. Bruno Odin, directeur de l'Association des maires de Charente-Maritime et président de l'association des directeurs d'Associations des maires**, et de **M. Michel Ocytko, directeur de l'Association des maires d'Indre-et-Loire et responsable de la formation des élus**.

M. Bruno Odin a tout d'abord estimé que la loi du 3 février 1992, relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, n'avait, malgré ses ambitions, pas réellement accru la formation des élus. Jugeant son application décevante, il a relevé que le nombre des départements mettant en œuvre une formation des élus n'avait pas augmenté depuis son adoption. Il a considéré que la loi n'avait pas non plus entraîné d'augmentation de la demande de formation de la part des élus, malgré des besoins latents, révélés par différentes enquêtes.

M. Bruno Odin a jugé paradoxale la coexistence, concernant les premiers magistrats, entre un faible nombre d'actions de formations et une conscience accrue de leur part de la complexité et des risques liés à l'exercice de leur mission.

Analysant les causes de cette situation, **M. Bruno Odin** a mis en lumière les difficultés inhérentes à la formation des élus : hétérogénéité du public, absence de disponibilité, volonté de ne pas se déplacer et âge moyen élevé nourrissant une certaine réticence vis-à-vis de la formation. Il a observé que l'offre de formation était, quant à elle, peu structurée et insuffisante. Il a d'ailleurs relevé qu'il n'existait pas de document recensant l'intégralité des formations offertes.

Déplorant l'absence d'un financement adapté, qui empêche, à sons sens, la mise en œuvre du droit à la formation reconnu par la loi aux élus, **M. Bruno Odin** a estimé que si la formation était une dépense obligatoire pour les collectivités territoriales, l'inscription d'une somme très modique au budget permettait toutefois de satisfaire à cette obligation légale, tout en contournant, en fait, le droit à la formation affirmé par la loi. Il a estimé que la nécessité d'une délibération de la collectivité constituait un frein à la mise en œuvre de ce droit, les sommes recueillies étant de toutes façons très modestes dans les départements où existe une formation des élus, de l'ordre de 50.000 à 200.000 francs.

M. Bruno Odin a estimé que l'obligation d'inscrire au budget des collectivités, mais aussi de mandater, une somme minimale, qui serait versée à des organismes collecteurs mutualisant les fonds recueillis, permettrait de structurer l'offre de formation. Il a rappelé que la tarification actuelle, pourtant symbolique, -de l'ordre de 300 francs par jour- constituait en effet un frein au développement de la formation, nombre d'élus finançant sur leurs deniers personnels les frais occasionnés. Il a considéré que le niveau régional serait sans doute le plus

pertinent, tant pour la mutualisation des fonds qui seraient ainsi recueillis que pour la création de supports pédagogiques et la mobilisation d'intervenants de qualité.

M. Bruno Odin a estimé que les organismes collecteurs pourraient être des syndicats mixtes, rassemblant les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés et les associations de maires, ce qui permettrait aux élus de conserver un certain contrôle politique de ces structures.

Prenant l'exemple du département de la Charente-Maritime, il a fait valoir qu'une somme même modique, de l'ordre de 2.000 francs par commune, permettrait de disposer d'un budget d'environ 1 million de francs pour le département, et de 4 à 6 millions pour la région, chiffres présentant le double avantage d'être soutenables en termes de charges occasionnées aux communes et pertinents en termes d'organisation de la formation.

M. Bruno Odin a estimé que l'assistance et le conseil juridique fournis au quotidien par les associations de maires étaient complémentaires de la formation des élus, les associations d'élus devant, à son sens, être associées étroitement à la mise en place des actions de formation. Il a jugé qu'un effort de formation des responsables de structures intercommunales était particulièrement nécessaire, compte tenu de l'indigence de l'offre en la matière.

M. Michel Ocytko a ensuite détaillé l'expérience, en matière de formation et d'information des élus, de l'association des maires d'Indre-et-Loire. Il a indiqué que cette dernière organisait la formation sous forme de tables rondes faisant intervenir des personnalités extérieures. Une quarantaine de réunions annuelles, d'une durée d'environ trois heures, le plus souvent tenues hors du chef lieu du département permettaient, a-t-il poursuivi, d'aborder une vingtaine de thèmes -état civil, marchés publics, finances publiques, notamment- et de toucher environ 40 % des 4.265 élus municipaux d'Indre-et-Loire chaque année.

Il a relevé que cette activité était étroitement associée au conseil juridique aux élus, qui était la mission quotidienne de l'association départementale.

Evoquant les plafonds théoriques de crédits de formation posés par la loi de 1992, **M. Michel Ocytko** a observé que leur application aurait permis de recueillir 9 millions de francs dans son département, somme considérable au regard du budget annuel de l'association des maires, (2 millions de francs) et des crédits réellement consacrés à la formation (autour de 300.000 francs).

M. Daniel Hoeffel a considéré qu'en fonction des moyens et de l'état d'esprit de chaque département, la formation y était organisée différemment, ce pragmatisme étant, à son sens, souhaitable.

M. Michel Mercier, président, a demandé si l'attitude des maires à l'égard de la formation différait de celle des autres élus municipaux.

M. Michel Ocytko a répondu que les adjoints et les conseillers municipaux étaient, en effet, plus nombreux à se former que les maires, en raison de l'emploi du temps surchargé de ces derniers.

Revenant sur les propositions formulées en matière de recueil systématique de fonds destinés à la formation, **M. Michel Mercier, président**, s'est interrogé sur le degré de liberté qui devait être laissé aux collectivités, en termes tant de montants que de choix d'organismes collecteurs. Redoutant un encadrement trop rigide en la matière, il a cité l'exemple, plus souple, d'autres mécanismes législatifs, tels que le 1 % logement ou le 1 % formation.

M. Bruno Odin a relevé que la liberté totale laissée aux collectivités locales par la loi du 3 février 1992 n'avait pas permis d'obtenir de résultats significatifs. Il a jugé que la mise en place d'une cotisation minimale obligatoire n'empêcherait pas les collectivités qui le souhaitent d'aller au-delà de cette obligation, dans les proportions et la forme qu'elles souhaiteraient.

M. Michel Mercier, président, a considéré qu'au-delà du financement, la disponibilité et l'état d'esprit des élus constituaient un frein important à la formation. Il a jugé, par ailleurs, que la démocratie n'était pas le gouvernement des experts, les élus étant, avant tout, des non-spécialistes.

**Audition de MM. Jean-Paul AMOUDRY, président,
et Jacques OUDIN, rapporteur,
du groupe de travail commun de la commission des lois et de la commission des
finances sur les chambres régionales des comptes**

(7 décembre 1999)

Présidence de M. Paul GIROD, Vice-Président

La mission d'information a procédé à l'audition de MM. Jean-Paul Amoudry, sénateur de Haute-Savoie, et Jacques Oudin, sénateur de la Vendée, respectivement président et rapporteur du groupe de travail sur les chambres régionales des comptes commun aux commissions des lois et des finances du Sénat

M. Jean-Paul Amoudry a indiqué que le contrôle des finances locales était une des préoccupations majeures des élus locaux et que depuis 1997 le Sénat avait engagé une réflexion sur ce sujet. Il a rappelé que la loi n° 82-231 du 2 mars 1982, créant les chambres régionales des comptes, leur avait confié trois missions : le jugement des comptes, le contrôle des actes budgétaires et l'examen de la gestion des collectivités territoriales.

Il a souligné que l'accroissement progressif des pouvoirs des chambres régionales des comptes, par les lois n° 90-1247 du 29 décembre 1990 et n° 95-127 du 8 février 1995, n'avait pas été accompagné d'un renforcement parallèle des garanties de procédure. Il a indiqué que la création du groupe de travail commun à la commission des lois et à la commission des finances du Sénat s'était donc inscrite dans un contexte d'insécurité juridique, engendrée notamment par la médiatisation excessive des observations provisoires sur la gestion et par l'absence d'articulation entre le contrôle de légalité et le contrôle financier, les modalités de l'examen de la gestion des collectivités locales faisant l'objet de contestations.

M. Jean-Paul Amoudry a ensuite présenté le bilan dressé par le groupe de travail qui a rendu son rapport en juin 1998 (n° 520, 1997-1998).

Rappelant que le rapport n'entendait pas remettre en cause le principe du contrôle financier, corollaire de la décentralisation, mais les procédures, il a estimé que ni le jugement des comptes, ni le contrôle des actes budgétaires ne soulevaient de difficultés majeures. Il a souligné en revanche les imperfections du contrôle de la gestion et en particulier le risque de dérive vers un contrôle de l'opportunité des choix des collectivités locales, l'absence de critères d'appréciation communs à toutes les chambres régionales des comptes, les limites des procédures contradictoires, ainsi que l'absence de possibilité de recours contre les lettres d'observation définitives.

Il a noté que la situation des collectivités locales face au contrôle financier était fragilisée par la divulgation du contenu des lettres d'observations provisoires et par l'absence de hiérarchisation des observations des chambres régionales des comptes. Il a

regretté que ce contrôle ne soit pas l'instrument de l'amélioration de la gestion des collectivités locales qu'il devrait être.

M. Jean-Paul Amoudry a conclu son propos introductif en rappelant les deux recommandations essentielles du groupe de travail : rénover les conditions d'exercice de l'examen de la gestion des collectivités locales et renforcer la sécurité juridique des actes des collectivités locales.

M. Jacques Oudin a rappelé que le groupe de travail avait été créé à la suite d'une première proposition de loi sénatoriale qui avait suscité des réactions fortes de la part des juridictions financières. Il a indiqué que la proposition de loi nouvelle n° 84 (1999-2000), tendant à réformer les conditions d'exercice des compétences locales et les procédures applicables devant les chambres régionales des comptes, qu'il venait de présenter avec MM. Jean-Paul Amoudry, Philippe Marini, Patrice Gélard, Joël Bourdin, Paul Girod et Yann Gaillard, élaborée en s'appuyant sur les réflexions approfondies menées par le groupe de travail, avait pour objectif d'apporter plus de clarté et de rigueur dans le domaine du contrôle financier des collectivités locales.

Analysant le contexte financier dans lequel s'inscrivait cette proposition de loi, **M. Jacques Oudin** a rappelé que la part des impôts locaux dans les prélèvements obligatoires avait progressé de façon substantielle pendant les vingt dernières années avant de se stabiliser. Il a également souligné que contrairement aux autres administrations publiques, les collectivités locales présentaient des budgets équilibrés. Il a estimé que, dans ce contexte globalement satisfaisant, les erreurs de gestion mises en exergue par les chambres régionales des comptes avaient fait l'objet d'une médiatisation excessive.

M. Jacques Oudin a indiqué que les dérives constatées résultaient essentiellement de deux phénomènes, le premier tenant à la vocation même des chambres régionales des comptes dont le rôle était de critiquer la gestion financière locale, et le second à la jeunesse de ces juridictions nouvelles qui avaient connu des difficultés de recrutement. Il a rappelé que trois recrutements exceptionnels avaient été nécessaires pour pourvoir les trois quarts des postes, notamment par des personnels issus des administrations fiscales, habitués à des méthodes plus brutales que celles appliquées par la Cour des Comptes.

M. Jacques Oudin a relevé cinq facteurs explicatifs du malaise des collectivités locales face au contrôle financier.

Il a indiqué que ce malaise provenait d'abord des méthodes de travail internes des chambres régionales des comptes, l'instruction relevant d'un seul magistrat et les grands principes du droit, notamment les droits de la défense, étant moins bien garantis que devant la Cour des Comptes.

M. Jacques Oudin a ensuite souligné le manque de clarté de la législation, à l'origine des dérives de l'action des élus locaux, mais aussi des dérives du contrôle financier, dont il a donné plusieurs exemples. Il a, en conséquence, plaidé pour une simplification des textes.

M. Jacques Oudin a ensuite présenté le troisième facteur d'inquiétude des collectivités locales : l'absence de coordination des pratiques des chambres régionales des

comptes, tenant à la diversité de leur structure et à l'hétérogénéité de leurs personnels. Il a prôné un renforcement du rôle de la Cour des Comptes comme instance de régulation des chambres régionales des comptes.

M. Jacques Oudin a ensuite considéré qu'un quatrième facteur explicatif tenait à l'absence de procédure de recours contre les lettres d'observations définitives des chambres régionales des comptes. Il a rappelé que ces lettres, faisant l'objet d'une forte médiatisation, pouvaient faire grief et devaient donc pouvoir donner lieu à un recours.

Enfin, il a indiqué que dans un contexte de prolifération des textes, parfois peu clairs, il lui semblait indispensable de prévoir la création d'une structure capable de conseiller les collectivités locales. Il a estimé que ce rôle ne devait pas échoir aux chambres régionales des comptes.

M. Michel Mercier, rapporteur, a souhaité savoir si la proposition de loi, en renforçant les garanties de procédures devant les chambres régionales des comptes, avait pour objet une « juridictionnalisation » de leurs relations avec les collectivités locales.

M. Jean-Paul Amoudry a précisé que la volonté du groupe de travail n'était pas de « juridiciariser » ces relations mais de les normaliser. Il a souligné que l'objectif primordial de la proposition de loi était de renforcer la sécurité juridique des collectivités locales.

Il a ainsi insisté sur le caractère essentiel de la création d'une instance de conseil pour les élus locaux, faisant l'objet des premiers articles de la proposition de loi. Il a indiqué que ce conseil pourrait prendre la forme d'un groupement d'intérêt public, composé de représentants du Parlement, des collectivités locales, du comité des finances locales et de personnalités qualifiées. Cet organisme, qui pourrait avoir une antenne dans chaque département, serait un référent indépendant, garantissant l'autonomie des collectivités locales.

Il a rappelé qu'il convenait en second lieu de corriger les déséquilibres existant entre les prérogatives des contrôleurs et celles des collectivités locales. Il s'est prononcé pour le développement des droits de la défense, rappelant que la proposition de loi prévoyait de renforcer le rôle du ministère public pour veiller au respect des procédures. Il a souligné que la possibilité, prévue par la proposition de loi, de compléter la lettre d'observation définitive par une réponse de l'ordonnateur, qui pourrait être publiée, constituait un moyen important et non juridictionnel de rééquilibrer les relations entre les collectivités locales et les chambres régionales des comptes.

M. Jean-Paul Amoudry a également indiqué que la proposition de loi prévoyait de donner à la Cour des Comptes un rôle de régulation des décisions des chambres régionales des comptes et qu'elle proposait d'adapter enfin les sanctions de la gestion de fait à leur véritable objet qui était de rétablir la règle de séparation entre les ordonnateurs et les comptables.

M. Jacques Oudin a observé que les juridictions financières présentaient des particularités qui rendaient impossible une réelle « juridictionnalisation » de leurs relations avec les collectivités locales.

Rappelant que le contrôle exercé par les trésoriers payeurs généraux sur les petites communes posait relativement peu de problèmes, il a estimé que le contrôle des chambres régionales des comptes, quasi continu puisqu'il s'exerce tous les quatre ans, devrait donner lieu à un véritable dialogue entre les chambres et les élus locaux afin de permettre une amélioration de la gestion des collectivités locales.

Pour ouvrir aux collectivités locales la possibilité de faire appel des appréciations portées par les chambres régionales des comptes, **M. Jacques Oudin** a souligné la nécessité d'assimiler la lettre d'observation définitive à un acte faisant grief. Il a indiqué que la mise en place d'une procédure d'appel ne devrait pas donner lieu à une nouvelle et longue analyse de la gestion de la collectivité concernée.

Enfin, il a tenu à rappeler que la simplification des textes était une condition indispensable à l'amélioration des relations entre les chambres régionales des comptes et les élus locaux.

M. Gérard Miquel a également appelé de ses vœux la simplification des textes. Il a estimé que l'action conduite au cours des années passées dans sa petite commune avec des moyens limités ne pourrait sans doute plus être mise en œuvre aujourd'hui en raison de la complexité croissante de la législation. Il a ajouté que la qualification de la fonction publique territoriale devrait être renforcée pour suivre cette évolution.

Il a observé que les regroupements de perceptions privaient les petites communes des conseils des percepteurs, ces derniers étant beaucoup moins disponibles qu'auparavant. Il a espéré que le renforcement de l'intercommunalité contribuerait à remédier à ces difficultés, de même que le développement d'Internet.

M. Jacques Oudin a fait valoir que la prolifération de textes parfois incompatibles les uns avec les autres et la multiplication de structures de coopération locales disposant d'une comptabilité propre pouvaient renforcer les risques d'irrégularité de gestion.

Il a rappelé que la clarification de la législation constituait la base même de la clarification du contrôle. Il a regretté à cet égard que l'office parlementaire d'évaluation de la législation et l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques n'aient pas proposé une simplification des textes financiers et fiscaux applicables aux collectivités locales. Il a également déploré que la direction générale des collectivités locales n'envisage pas un aménagement et une simplification de ces législations.

M. Jean-Paul Amoudry a rappelé que la responsabilité de la complexité des textes incombait au législateur et au pouvoir réglementaire. Il a mentionné la difficulté d'appliquer l'instruction budgétaire M14, la loi dite « montagne » ou les lois régissant les marchés publics, dont les imprécisions laissaient une large marge d'appréciation au juge.

M. Jean-Paul Amoudry a en revanche souligné la clarté de la législation relative au tourisme, qui, en précisant les relations entre les collectivités et les associations dans ce secteur, a limité les risques de gestion de fait.

Il a rappelé que l'innovation essentielle de la proposition de loi consistait à définir le contenu de l'examen de la gestion. Il a indiqué qu'aux termes des dispositions

prévues, le juge devrait indiquer le texte qui avait été méconnu, cette procédure devant réduire les risques de dérive vers un jugement d'opportunité des choix des collectivités locales.

M. Paul Girod, président, a jugé préférable que les chambres régionales des comptes ne soient pas en charge du rôle de conseil des collectivités locales.

Il a estimé que la lettre d'observations provisoires pouvait également faire grief, sa médiatisation étant dommageable aux collectivités locales. Il a indiqué qu'il avait proposé qu'une plainte conjointe de la collectivité et de la chambre régionale des comptes concernée soit déposée lorsque les appréciations contenues dans cette lettre étaient divulguées.

M. Jacques Oudin a indiqué que la proposition de loi prévoyait que la Cour des Comptes puisse être saisie en pareil cas. Il a ajouté que la proposition de loi tendait à inciter les chambres régionales des comptes à hiérarchiser leurs observations.

M. Jean-Paul Amoudry, tout en relevant que la valeur normative de cette dernière disposition pouvait susciter des interrogations, a observé que les chambres régionales des comptes avaient de plus en plus fréquemment tendance à hiérarchiser leurs observations afin de mettre les plus graves en exergue.

**Audition de M. Claude DOMEIZEL,
sénateur des Alpes de Haute-Provence, président de la Caisse nationale de retraite
des agents des collectivités locales (CNRACL)**

(8 décembre 1999)

Présidence de M. Paul GIROD, Vice-Président

La mission commune d'information a procédé à l'**audition de M. Claude Domeizel, sénateur des Alpes de Haute-Provence, président de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)**.

M. Claude Domeizel, président de la CNRACL, a constaté que le système de retraite par répartition était fondé sur une double solidarité, celle entre les générations et celle entre les régimes, puisqu'en 1945 avait été fait le choix de laisser coexister à côté du régime général les régimes spéciaux auxquels les adhérents étaient attachés. Il a estimé que les deux formes de solidarité étaient liées, précisant que le principe de la solidarité entre les régimes n'était pas remise en cause par le conseil d'administration de la Caisse, mais que ses modalités pouvaient être aménagées.

Il a insisté sur la différence entre, d'une part, la compensation généralisée à l'ensemble des régimes de retraite créée en 1974, utilisant pour référence les pensions les plus faibles versées, et d'autre part, la surcompensation, mise en place en 1985, concernant des régimes spéciaux comme les mines, EDF, la SNCF, ayant pour base la moyenne pondérée des pensions. Il a indiqué que l'ensemble de la compensation et de la surcompensation avait coûté 200 milliards de francs à la CNRACL depuis 1974.

Compte tenu de la méthode de calcul de la surcompensation, il a observé que la contribution de la CNRACL diminuerait jusqu'à devenir pratiquement nulle, mais que la Caisse ne deviendrait peut-être pas bénéficiaire de la solidarité entre les régimes.

Puis **M. Claude Domeizel** a rappelé que le rapport démographique de la Caisse était de 2,5 actifs pour un retraité dans les années 1970, pour passer à 4,5 pour un dans les années 1980, grâce aux recrutements dans les hôpitaux et dans la fonction publique territoriale à la suite des lois de décentralisation, avant de redescendre à 3 actifs pour un retraité lors du cinquantenaire de la Caisse en 1995. Ce rapport était de 2,9 en 1997, de 2,7 en 1998 et de 2,6 en 1999.

Il a estimé que la dégradation du rapport démographique allait persister, en raison de l'augmentation de 3,5 % par an du nombre de retraités, due à l'allongement de l'espérance de vie et à l'arrivée de classes d'âge nombreuses à l'âge de la retraite, alors que le nombre d'actifs n'augmentait que de 1 % par an, à savoir 2 % dans la fonction publique territoriale et une stagnation dans la fonction publique hospitalière.

M. Claude Domeizel a noté que le rapport démographique s'établirait à deux actifs pour un retraité vers 2015 et à un pour un vers 2040, ces chiffres étant comparables à ceux du régime général de la sécurité sociale.

Interrogé par **M. Paul Girod, président**, il a indiqué que la CNRACL avait été consultée dans le cadre de l'élaboration du rapport sur les retraites confié à M. Charpin. Il a noté que ce rapport proposait des pistes de solutions.

Interrogé sur la solidarité envers les régimes spéciaux de retraite à hauteur de 19 milliards de francs soit 30 % des emplois de la Caisse, **M. Claude Domeizel** a estimé que la caisse subissait moins le poids de la compensation que celui des 9,5 milliards de francs versés au titre de la surcompensation.

S'agissant des perspectives financières de la CNRACL, il a indiqué que les cotisations de la Caisse augmentaient de 3 % par an, soit 57 milliards de francs en 1997 et 59 milliards en 1998. Il a précisé que la diminution des ressources globales observée de 1997 à 1998 était due à l'enregistrement de recettes exceptionnelles en 1997, à la suite de mesures décidées en 1996, à hauteur de 4,5 milliards de francs provenant du fonds de l'allocation temporaire d'invalidité. Il a fait part des prévisions concernant les cotisations évaluées à 61 milliards de francs en 1999, 63 milliards en 2000 et 66,5 milliards en 2001.

M. Paul Girod, président, ayant souhaité savoir dans quelle mesure le déficit de 1,2 milliard de francs enregistré en 1998 tenait compte des 4,5 milliards de francs de recettes exceptionnelles de 1997, **M. Claude Domeizel** a indiqué que les réserves de la Caisse résultant de ces recettes exceptionnelles allaient s'épuiser progressivement, passant de 4,5 milliards de francs en 1997 à zéro en 2000.

Interrogé sur les mesures arrêtées en octobre 1999, il a rappelé que l'objectif ayant été de financer la Caisse à hauteur de 6 milliards de francs, il avait été décidé d'augmenter la cotisation employeur et de diminuer progressivement le taux d'appel, c'est-à-dire le taux de la surcompensation, de 36 % actuellement à 34 % en 2000 et 30 % en 2001, soit une recette attendue d'un milliard de francs supplémentaire. Il a jugé qu'il s'agissait de mesures importantes mais, à titre personnel, il a estimé que le taux de la surcompensation aurait dû être abaissé à 22 %.

Il a rappelé que le Comité des finances locales avait quant à lui formulé une triple proposition, ajoutant un effort financier des agents à l'augmentation du taux de cotisation des collectivités locales et à la diminution du taux de la surcompensation.

M. Claude Domeizel a indiqué que le conseil d'administration de la CNRACL avait envisagé la possibilité d'augmenter l'effort contributif des agents publics mais que tel n'avait pas été le choix du Gouvernement.

M. Michel Mercier, rapporteur, a considéré que la situation n'était rétablie que jusqu'à la fin 2001, et qu'il faudrait trouver de nouvelles solutions à l'avenir. Il s'est demandé si les taux de cotisation ne pourraient pas être fixés par une négociation directe entre les collectivités locales et les agents publics territoriaux, au lieu de laisser l'Etat décider de l'avenir de la Caisse.

M. Claude Domeizel a rappelé que la CNRACL, gérant les retraites des fonctions publiques hospitalière et territoriale, pratiquait un taux de cotisation employeur de 25,1 % contre 37 % pour la fonction publique d'Etat, les collectivités locales se trouvant ainsi relativement favorisées, alors qu'il pouvait paraître discutable que des

régimes offrant des avantages identiques pratiquent des taux de cotisation employeur si différents.

Il a estimé qu'il était indispensable d'envisager le financement des régimes d'assurance vieillesse sur un horizon de vingt-cinq années, en commençant par estimer les évolutions démographiques, puis en fixant le niveau de pension souhaité, afin de négocier le taux de cotisation et de prévoir, annoncer et faire accepter une progression continue des ressources correspondantes. Il a ajouté que le fonds de réserve avait été institué en France avec cinquante ans de retard, contrairement au Québec qui avait su l'installer précocement.

M. Claude Domeizel a observé que la surcompensation, créée en 1985 et appliquée dès 1986, était sans doute liée aux grandes lois de décentralisation, en particulier la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Il s'est demandé si la surcompensation n'était pas en quelque sorte le prix à payer pour la décentralisation.

M. Claude Domeizel a noté que la solidarité n'avait jamais joué véritablement, les régimes spéciaux ayant été préservés parce qu'ils étaient plus favorables que le régime général, alors qu'actuellement ces régimes spéciaux étaient financés par la compensation et la surcompensation. Il a estimé que s'il avait existé une véritable solidarité entre les régimes, il n'y aurait eu qu'un seul régime d'assurance vieillesse.

**Audition de M. Philippe ADNOT,
sénateur de l'Aube, rapporteur du groupe de travail
du Comité des finances locales (CFL)**

(15 décembre 1999)

Présidence de M. Joël BOURDIN, Vice-Président,
puis de M. Michel MERCIER, Rapporteur

La mission a procédé à l'**audition de M. Philippe Adnot, sénateur de l'Aube, rapporteur du groupe de travail du Comité des finances locales (CFL)**, sur la **méthodologie de la prise en compte des normes**.

M. Philippe Adnot a indiqué que le Comité des finances locales, présidé par M. Jean-Pierre Fourcade, avait souhaité que soit effectuée, dans le cadre d'un groupe de travail spécifique, une synthèse sur les problèmes posés aux collectivités locales par la mise en œuvre des normes techniques. Il a rappelé qu'une étude réalisée par la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM) avec l'appui du groupe DEXIA, avait évalué à 130 milliards de francs le surcoût, dû à l'application des normes en France, pour les collectivités territoriales.

Il a évoqué, par ailleurs, le travail effectué par l'Inspection générale de l'administration (IGA) qui avait procédé à une analyse de ce dossier et présenté un certain nombre de propositions.

Il a rappelé que l'origine des normes était diverse et qu'il convenait de distinguer les normes à caractère réglementaire des normes purement techniques.

Présentant les propositions du groupe de travail du comité des finances locales, **M. Philippe Adnot** a d'abord conclu à la nécessité de la formation et de l'information des représentants des associations d'élus afin de leur permettre de participer au processus d'élaboration des normes sans pour autant engager directement leur responsabilité en ce domaine. Il a précisé que le ministère des finances, le ministère de la jeunesse et des sports, ainsi que l'Association française de normalisation (AFNOR) étaient ouverts à une concertation avec les collectivités locales sur la problématique des normes.

M. Philippe Adnot a jugé indispensable que les normes ne soient plus remises en cause pendant la durée d'amortissement d'un investissement.

Il a mis en avant la nécessité de stabiliser les normes dans le temps, estimant regrettable qu'une maison de retraite, considérée comme étant aux normes au moment de l'appel d'offres, ne le soit plus au moment de sa mise en service du fait de modifications de la réglementation durant les travaux. De même, il a déploré que les normes relatives aux machines-outils installées dans les lycées professionnels puissent être modifiées d'une année sur l'autre même en l'absence d'accident constaté.

Rappelant que cette « stabilisation » des normes était également demandée par l'IGA et par la FMVM, il a indiqué que la direction générale des collectivités locales (DGCL) était réticente, au motif que cette solution se heurterait à des obstacles techniques insurmontables.

M. Philippe Adnot a considéré que la mise aux normes immédiate d'un investissement non encore amorti pourrait être prévue de manière dérogatoire et exceptionnelle dès lors que se poserait un problème de santé publique.

Par ailleurs, **M. Philippe Adnot** a souhaité que des études d'impact soient systématiquement réalisées en cas de changement de normes, le coût financier de ces études devant incomber aux organismes ou autorités à l'origine du changement.

Il a rappelé que les professionnels pouvaient avoir un intérêt à préconiser des changements de normes pour se protéger des effets de la concurrence internationale, pour éliminer des concurrents ou pour obtenir des marchés à forte valeur ajoutée.

Il a estimé que les agents de l'Etat, ainsi que les magistrats des ordres judiciaire et administratif, devraient être mieux informés des normes techniques afin de faciliter une prise de conscience des difficultés de leur mise en application par les collectivités locales.

M. Philippe Adnot a demandé que la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur soit mieux associée aux différentes étapes de la mise en place des normes, notamment au niveau des institutions européennes qui jouent un rôle essentiel en ce domaine en amont de la prise de décision finale.

Il a préconisé une amélioration de la concertation interministérielle sur la question de l'élaboration des normes en précisant que cette concertation devrait concerner la commission centrale des marchés (CCM) rattachée au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

M. Philippe Adnot a souhaité que les associations d'élus puissent notamment être associées à l'élaboration des normes au sein de la commission nationale du sport de haut niveau, afin de permettre un meilleur arbitrage entre les demandes des différentes fédérations. Il a estimé à cet égard que les normes de sécurité applicables aux stades et terrains de sports pouvaient être proportionnées à la taille de la commune concernée.

Il s'est prononcé en faveur d'un bilan annuel des nouvelles normes techniques adoptées dans l'année.

Souscrivant à ces analyses, **M. Robert Bret** a souligné que la mise en œuvre des normes était plus complexe encore dans les DOM qu'en métropole, le respect des normes alourdissant sensiblement le coût des équipements.

M. Philippe Adnot a estimé anormal que, du fait des normes qui leur sont imposées, les centres de vacances financés sur des fonds publics aient un prix de journée plus élevé que celui appliqué dans le secteur privé.

M. Joël Bourdin, président, a constaté que la stabilisation des normes sur la durée d'un cycle d'investissement ne résoudrait pas toutes les difficultés, car la

responsabilité pénale d'un maire pouvait être engagée à l'occasion d'un accident survenu sur un équipement parfaitement aux normes dès lors que le juge estimait que toutes les précautions nécessaires n'avaient pas été prises.

Il a évoqué une récente circulaire prescrivant de nouvelles normes pour les ralentisseurs de voitures et accordant un délai de cinq ans pour permettre aux collectivités locales de mettre aux normes les dispositifs existants, tout en précisant toutefois que la responsabilité du maire pouvait être engagée au cours de ce délai en cas d'accident dû à un équipement non remis aux normes.

M. Michel Mercier, rapporteur, a estimé que la notion de norme était ambivalente parce qu'elle correspondait au constat d'un besoin mais également à un objectif à atteindre en termes de sécurité.

M. Philippe Adnot a indiqué que les normes étaient modifiées soit à la demande des entreprises, soit en réponse à un accident ou des difficultés constatées, soit pour tenir compte des innovations technologiques les plus récentes.

Il a observé notamment que, dans les domaines sanitaire ou de la protection de l'environnement, la norme évoluait souvent en fonction des capacités d'analyse des laboratoires scientifiques, et dépendait alors de la plus ou moins grande précision des systèmes de mesure, plutôt que de l'évaluation de la réalité des risques.

M. Michel Mercier, rapporteur, s'est demandé si le respect des normes suffisait à préserver les élus de la mise en cause de leur responsabilité ou si des précautions supplémentaires pouvaient leur être demandées en plus du respect de la norme.

M. Philippe Adnot a confirmé que le respect des normes par un élu n'excluait pas sa responsabilité en cas d'accident. Il a souligné cependant qu'une société ne pouvait se protéger de tous les risques, sauf à cesser d'agir.

M. Robert Bret a estimé que les problèmes soulevés par les normes étaient liés à la pénalisation croissante de l'action publique locale.

M. Joël Bourdin, président, a souligné l'importance d'une meilleure distinction entre les normes à caractère réglementaire et les normes techniques non obligatoires. Il s'est interrogé sur l'importance du nombre de prescriptions à respecter en matière de qualité de l'eau.

M. Philippe Adnot a rappelé que l'étude de la FMVM avait montré que l'essentiel du coût des normes résultait de leur mise en œuvre dans le domaine de l'environnement, incluant la distribution d'eau. Il a jugé primordial de trouver le moyen de freiner le processus d'édiction de nouvelles normes en faisant prendre conscience à ceux qui les élaborent des surcoûts ainsi générés. Il a ajouté que le renforcement quantitatif et qualitatif de l'administration territoriale ne constituait pas une solution adéquate pour résoudre durablement les difficultés engendrées par la multiplication et la mise à jour des normes.

Il a précisé que la durée d'amortissement à prévoir en matière de « stabilisation » des normes pourrait être différente de la durée d'amortissement comptable.

**Audition de MM. Maurice TRUNKENBOLTZ,
président du conseil d'administration de l'IRCANTEC,
Jean-Philippe TRESARRIEU,
directeur du service administration et pilotage des fonds gérés,
Jacques MEUNIER, responsable juridique et fiscal,
et Arnaud-José LOKO, responsable de l'actuariat**

(15 décembre 1999)

La mission d'information a ensuite procédé à l'**audition de MM. Maurice Trunkenboltz, président du conseil d'administration de l'IRCANTEC, Jean-Philippe Tresarrieu, directeur du service administration et pilotage des fonds gérés, Jacques Meunier, responsable juridique et fiscal, et Arnaud-José Loko, responsable de l'actuariat.**

M. Maurice Trunkenboltz a tout d'abord rappelé l'historique du régime IRCANTEC. Il a rappelé que la création à la Libération du régime général de sécurité sociale avait laissé de côté les compléments de retraite des agents non titulaires, l'institution de prévoyance des agents contractuels et temporaires de l'Etat (IPACTE), réservée aux cadres, n'ayant été créée qu'en 1949. Il a estimé que le développement des régimes de retraite complémentaire pour les non-cadres dans le secteur privé avait limité le développement de la sécurité sociale. Puis il a fait part de la création en 1961 de l'institution générale de retraite des agents non titulaires de l'Etat (IGRANTE), pour les non-cadres. Il a indiqué que des conditions trop nombreuses, être affilié au régime général de la sécurité sociale et justifier de dix années d'ancienneté, avaient restreint l'entrée dans le régime. Il a noté en outre que la distinction entre cadres et non cadres alors en vigueur était moins pertinente que la distinction actuelle en fonction de la rémunération, comparée au plafond de la sécurité sociale.

M. Maurice Trunkenboltz a noté que la création en 1971 de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) avait permis de regrouper cadres et non cadres, en dissociant deux tranches et deux taux de cotisations. Il a précisé que le taux de 4,5 % de cotisation s'appliquait à la tranche A, correspondant à la partie inférieure au plafond de la sécurité sociale, tandis que la tranche B correspondant à la partie de la rémunération supérieure audit plafond était soumise au taux de 14 %.

M. Maurice Trunkenboltz a rappelé qu'étaient affiliés à l'IRCANTEC tous les salariés non titulaires des trois fonctions publiques et de divers organismes financés sur fonds publics, soit deux millions d'actifs cotisants et 1,4 million d'allocataires. Il a remarqué que l'IRCANTEC concernait aussi certains agents titulaires de l'Etat, dans la mesure où ils travaillaient moins de 31 heures par semaine.

Il s'est ensuite interrogé sur la nature de l'affiliation des élus locaux à l'IRCANTEC, dans la mesure où ceux-ci n'étaient pas assimilables à des salariés, et où le montant de leur indemnité de fonction n'était pas comparable à celui d'un salaire.

M. Maurice Trunkenboltz a rappelé que le décret constitutif de l'IRCANTEC confiait la direction du régime à un conseil d'administration, sollicité pour avis sur les problèmes généraux intéressant la retraite, et sa gestion à la Caisse des dépôts et consignations. Il a regretté que le conseil d'administration de l'IRCANTEC ne soit que formellement paritaire, les représentants des employeurs étant des fonctionnaires des ministères, tandis qu'aucun directeur des ressources humaines des collectivités territoriales ou des hôpitaux n'en était membre.

Interrogé sur le nombre d'élus locaux affiliés à l'IRCANTEC, **M. Jean-Philippe Tresarrieu, directeur du service administration et pilotage des fonds gérés**, a indiqué que 148.500 maires, adjoints et conseillers municipaux, 3.900 conseillers généraux et 13.100 présidents et vice-présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) étaient actuellement affiliés au régime, mais que certains élus cotisaient au titre de plusieurs mandats.

M. Jean-Philippe Tresarrieu a indiqué que le rapport entre les cotisants et les allocataires s'établissait à 1,46 en 1998, prouvant la bonne santé du régime. Il a souligné que l'IRCANTEC était très sensible aux évolutions de la politique des emplois publics menée par le Gouvernement, en particulier aux mesures de titularisation dans la fonction publique. Mettant en évidence l'impact significatif des emplois-jeunes, il s'est interrogé sur l'avenir de ces agents à l'issue de leur contrat de cinq ans.

M. Maurice Trunkenboltz a regretté l'absence de constance de la politique de l'emploi public. Il a remarqué que la durée moyenne de la carrière des non-titulaires affiliés à l'IRCANTEC était de neuf ans. Il a noté que, lorsque l'État déclarait 280.000 postes d'agents non titulaires, ceux-ci étaient occupés en réalité par 720.000 personnes affiliées à l'IRCANTEC. Il a mis en évidence le coût financier des titularisations pour le régime.

M. Jean-Philippe Tresarrieu a expliqué l'excédent du compte de résultat du régime, évalué à 760 millions de francs en 1998, par l'impact des emplois-jeunes. Il a ajouté que le taux de cotisation actuellement pratiqué correspondait à la logique de pilotage du régime et qu'il n'était pas envisagé de le réviser.

M. Maurice Trunkenboltz a précisé qu'il n'était pas souhaitable que les réserves du régime excèdent l'équivalent d'un an ou un an et demi de cotisations, mais, à titre personnel, il s'est prononcé en faveur d'une augmentation des taux de cotisation, passant de 4,5 à 6 % et de 14 à 16 %.

M. Jean-Philippe Tresarrieu a quant à lui estimé que le fonds de réserve, en lissant les tensions financières pesant sur le régime, constituait une alternative à l'augmentation du taux de cotisation.

En réponse à **M. Michel Mercier, rapporteur**, **M. Maurice Trunkenboltz** a indiqué qu'un élu local, cessant son activité salariée pour exercer son mandat, et entrant de ce fait dans le régime général de la sécurité sociale, pouvait continuer à cotiser à l'IRCANTEC.

Il a souligné que la retraite des élus locaux avait été mal étudiée, en particulier pour les élus des villes de moins de 20.000 habitants, défavorisés par leur appartenance à la tranche A de cotisation. Il a rappelé que l'affiliation des élus locaux à l'IRCANTEC

avait longtemps été facultative, alors que les élus figuraient parmi les personnes ayant le plus besoin d'une retraite complémentaire. Il a regretté que l'affiliation obligatoire à l'IRCANTEC ne se soit pas accompagnée d'un mécanisme de rachat des cotisations antérieures. Il a estimé que l'amélioration du régime applicable pourrait éviter aux élus de rechercher des compléments par capitalisation.

M. Michel Mercier, rapporteur, constatant que les collectivités locales versaient une masse de cotisations inférieure à celle versée par l'employeur Etat, pour un nombre d'affiliés supérieur, a demandé si cette différence tenait au montant des rémunérations.

M. Jean-Philippe Tresarrieu a précisé que les collectivités locales représentaient 49 % des cotisants mais 34 % des cotisations, et que l'assiette moyenne des cotisations était de 51.600 francs pour l'ensemble des cotisants de l'IRCANTEC, mais de 40.000 francs seulement dans la fonction publique territoriale, cette différence tenant aussi au développement du travail à temps partiel dans les collectivités locales, et de 35.400 francs pour les élus locaux.

M. Jean-Philippe Tresarrieu a estimé que la reconduction du congé de fin d'activité avait peu d'influence sur l'IRCANTEC, le bénéficiaire cotisant sur 70 % de son salaire antérieur, le véritable manque à gagner pour le régime résidant dans le remplacement du bénéficiaire par un fonctionnaire titulaire.

M. Michel Mercier, rapporteur, ayant souhaité avoir le sentiment des intervenants sur le « rapport Charpin », **M. Jean-Philippe Tresarrieu** a répondu que le conseil d'administration de l'IRCANTEC ne s'était pas prononcé sur cette question.

S'agissant de la déductibilité, dans le cadre de l'impôt sur le revenu, du montant des cotisations versées par les élus pour la constitution de leur retraite complémentaire, il a estimé qu'il fallait s'entendre sur les définitions avant de se prononcer, soulevant ainsi la question de la définition juridique de la cotisation en droit social et en droit fiscal. Il a noté que la déductibilité immédiate encourageait davantage les intéressés à adhérer à un régime de retraite complémentaire.

En réponse à **M. Michel Mercier, rapporteur**, qui a souhaité connaître le montant moyen de la retraite versée aux élus locaux, **M. Jacques Meunier, responsable juridique et fiscal**, a rappelé que celui-ci dépendait du montant de l'indemnité de fonction et de la durée du mandat, que les retraites avaient été constituées à une période où le taux de cotisation à l'IRCANTEC était de 3,5 %, et que les indemnités versées avant la loi du 3 février 1992 étaient inférieures au montant actuel.

M. Jean-Philippe Tresarrieu a souligné les problèmes posés par l'absence de validation des services antérieurs à 1992.

M. Arnaud-José Loko, responsable de l'actuariat, a indiqué qu'en francs actuels, la moyenne des pensions versées aux élus était de 1.950 francs par an, la durée moyenne de cotisation étant de dix à douze ans, soit deux mandats municipaux.

M. Maurice Trunkenboltz a expliqué ce faible montant par l'obligation récente pour les élus locaux de s'affilier et l'absence de rétroactivité.

Il a ajouté que le fonds social, permettant l'ouverture de droits soumis à condition, était peu accessible aux élus locaux, qui ne percevaient pas un nombre de points suffisant. Il a souhaité une intervention des parlementaires afin que les élus locaux bénéficient du fonds social.

**Audition de Mme Bernadette DURAND,
chargée du développement,
M. Régis PELTIER,
responsable de la mission développement de la branche retraite
de la Caisse des dépôts et consignations,
Mme Michelle VERRECCHIA,
responsable de la gestion administrative du Fonds de pension des élus locaux
(FONPEL)**

(15 décembre 1999)

La mission d'information a enfin procédé à l'**audition de Mme Bernadette Durand, chargée du développement, M. Régis Peltier, responsable de la mission développement de la branche retraite de la Caisse des dépôts et consignations, et Mme Michelle Verrecchia, responsable de la gestion administrative du fonds de pension des élus locaux (FONPEL).**

M. Régis Peltier, responsable de la mission développement, a rappelé que le régime FONPEL, créé à la suite de la loi du 3 février 1992, était ouvert à l'ensemble des élus locaux indemnisés, y compris ceux des établissements publics de coopération intercommunale. Il a indiqué qu'il s'agissait d'un régime facultatif, ouvert aux élus qui en faisaient la demande, ceux-ci choisissant le taux de cotisation applicable (4, 6 ou 8 %), leur collectivité abondant le fonds à la même hauteur. Il a fait remarquer que le régime FONPEL était un régime par points, et qu'à la sortie du régime l' élu bénéficiait d'une rente viagère. Il a fait valoir que le régime, mis en place par les élus, était dirigé par l'association FONPEL et géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Mme Bernadette Durand, chargée de développement, a considéré que la grande différence entre le FONPEL et les régimes par répartition résidait dans le fait que le régime FONPEL était entièrement approvisionné, c'est-à-dire que si le versement des cotisations venait à cesser, l'ensemble des retraites en cours de liquidation et de celles en cours de constitution seraient honorées.

M. Régis Peltier a indiqué qu'il était possible d'adhérer à tout moment au FONPEL, à condition d'exercer un mandat en cours, et qu'il était possible d'adhérer rétroactivement, pour les six années précédant l'adhésion. Il a suggéré la possibilité de remonter jusqu'à 1992. Il a précisé que l' élu connaissait à tout moment le montant de sa rente future, la valeur d'achat du point et sa valeur à la sortie, et qu'il recevait un état de son compte chaque année.

M. Michel Mercier, rapporteur, a demandé si un élu local cessant son activité professionnelle pour se consacrer à son mandat, donc pris en charge par le régime général de sécurité sociale, pouvait continuer à cotiser au FONPEL.

M. Régis Peltier a répondu que l' élu local qui cessait d'exercer son activité professionnelle était pris en charge par le régime de base de la sécurité sociale, par l'IRCANTEC au titre de la retraite complémentaire, et qu'il n'avait plus droit à une retraite surcomplémentaire.

Mme Michelle Verrecchia, responsable de la gestion administrative du FONPEL, a précisé que l' élu qui relevait du régime général de sécurité sociale au titre de son mandat n' avait pas accès au FONPEL contrairement à l' élu qui relevait du régime général au titre de son activité professionnelle.

M. Michel Mercier, rapporteur, a estimé qu' il s' agissait-là d' un facteur de complexité et d' injustice.

M. Régis Peltier a estimé que le taux maximal de 16 % permettait d' offrir une rente équivalente à la retraite offerte par le régime général. Il a noté que le FONPEL comptait 5.320 adhérents, et versait actuellement environ 280 rentes. Il a fait part des simulations concernant ce régime, un élu entré en 1993, adoptant le taux maximal de cotisation de 16 %, partant à la retraite à 60 ans en 2001, percevant une rente de 7.300 francs par an, pour un mandat exercé.

Interrogé sur le régime fiscal appliqué à la rente, **M. Régis Peltier** a fait savoir que le droit commun s' appliquait à l' entrée et qu' à la sortie la rente FONPEL était considérée comme une rente viagère à titre onéreux, une partie étant donc fiscalisée en fonction de l' âge de l' allocataire.

Mme Bernadette Durand a rappelé que le régime couvrait actuellement 110 % de ses engagements et était dans une situation financière excellente.

M. Régis Peltier a indiqué que le décret constitutif de FONPEL obligeait le régime à provisionner la totalité de ses engagements, ce qui lui a semblé être une saine contrainte.

M. Michel Mercier, rapporteur, a noté que 93 % des élus adhérents avaient opté pour le taux de cotisation de 8 %, c' est-à-dire le maximum autorisé.

Constatant que seuls les maires des villes de plus de 30.000 habitants bénéficiaient de l' affiliation au régime général de sécurité sociale en cas de cessation de leur activité professionnelle, **M. Régis Peltier** a souhaité l' abaissement du seuil permettant de s' affilier au régime général au titre du mandat local.

Mme Bernadette Durand a souhaité une réflexion d' ensemble sur la retraite des élus, par comparaison avec les différentes possibilités offertes aux salariés.

Interrogé sur le plan de développement du FONPEL, **M. Régis Peltier** a noté que 1998 avait été marquée par un effort particulier d' information en direction des conseillers régionaux et généraux, à la suite des élections régionales et cantonales. Il a estimé que 1999 s' inscrirait dans cette continuité mais qu' en 2000 et 2001, les efforts seraient davantage orientés vers les élus municipaux.

M. Michel Mercier, rapporteur, ayant souhaité connaître les relations entre l' IRCANTEC et le FONPEL, **M. Régis Peltier** a répondu que les deux régimes, bien que gérés tous deux par la Caisse des dépôts et consignations à Angers, étaient complètement distincts.

M. Michel Mercier, rapporteur, ayant noté que le FONPEL s' était largement fait connaître en 1992 au moment de sa création mais que sa politique de communication

semblait moins active aujourd'hui, **M. Régis Peltier** a considéré que la communication du fonds était plus ciblée. Il a estimé à 150 ou 200.000 le nombre théorique d'élus concernés par le FONPEL, c'est-à-dire les élus percevant une indemnité de fonction. Il a remarqué que le FONPEL était tributaire du cycle électoral, les adhésions étant concentrées sur les périodes électorales.

Enfin il a fait part des sécurités offertes par le régime, soulignant le contrôle par un commissaire aux comptes, précédé d'un audit par un conseil indépendant, ainsi que la certification du régime par la norme ISO 9002.

**Audition de M. Rémy SCHWARTZ,
maître des requêtes au Conseil d'Etat, auteur d'un rapport
sur le recrutement, la formation et le déroulement de carrière
des agents territoriaux**

(26 janvier 2000)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission a procédé à l'**audition de M. Rémy Schwartz, maître des requêtes au Conseil d'Etat**, sur le rapport relatif au recrutement, à la formation et au déroulement de carrière des agents territoriaux, publié en mai 1998.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a demandé à l'intervenant si le parallèle entre les fonctions publiques devait être maintenu, étant donnés les enseignements du récent rapport de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'Etat.

M. Rémy Schwartz a noté que la réflexion avait évolué depuis la publication de son rapport. Il a souligné que l'ensemble des élus et gestionnaires territoriaux s'accordaient à refuser une nouvelle réforme d'ampleur de la fonction publique territoriale, préférant aménager le système existant plutôt que remettre à plat des textes statutaires.

Il a noté que le recrutement de personnes compétentes en nombre suffisant était essentiel pour les collectivités locales, dans la mesure où l'Etat avait tendance à leur transférer sans cesse de nouvelles responsabilités.

M. Rémy Schwartz a fait part des propositions de son rapport tendant à améliorer la transparence et la coordination des concours et des nominations dans la fonction publique territoriale. Il a constaté en outre la contradiction entre l'existence d'un statut national et le caractère local du recrutement.

Il a estimé qu'il fallait opérer un juste équilibre entre décentralisation et centralisation de l'organisation des concours, dans la mesure où celle-ci génère un coût financier important et un risque contentieux. Il a regretté que les candidats et les collectivités territoriales elles-mêmes ne connaissent pas toujours les dates des concours organisés par les centres départementaux de gestion.

Il a proposé que les concours similaires soient organisés sur l'ensemble du territoire à une même date, ce qui éviterait les « norias » de candidats qui se déplacent d'un concours à l'autre. Il a insisté sur les efforts à mener en matière de publication et de diffusion des informations sur les concours territoriaux.

Il a indiqué qu'il avait proposé la création d'un groupement d'intérêt public (GIP) compétent pour la gestion des concours territoriaux, plutôt qu'un établissement public, lequel risquerait d'affaiblir le Centre national de la fonction publique territoriale

(CNFPT). Il a cependant fait part de ses réserves quant à la création d'une nouvelle structure « budgétivore » et accentuant la lourdeur administrative.

Constatant de nombreuses illégalités, **M. Rémy Schwartz** a estimé que les nominations aux postes de cadres territoriaux devraient être publiées. Il a estimé que le manque de transparence pénalisait les fonctionnaires territoriaux en dévalorisant leur image. Il a de plus proposé la régulation nationale des emplois « A + », lesquels ont vocation à une mobilité géographique réelle, par la création d'une commission administrative paritaire nationale composée d'élus et d'agents territoriaux, placée auprès du CNFPT ou de l'Union nationale des centres de gestion. Il s'est enfin prononcé pour la mobilité vers la fonction publique de l'Etat.

M. Rémy Schwartz a proposé de renforcer l'attractivité de la fonction publique territoriale en garantissant aux lauréats des concours de trouver un emploi, à l'image de la fonction publique de l'Etat. Sans imposer le recrutement aux élus, mesure trop radicale, il a jugé nécessaire une augmentation du nombre d'emplois d'administrateurs territoriaux offerts, constatant que les besoins existaient, à condition de permettre, par une harmonisation des seuils démographiques, la création d'emplois statutaires dans les cas où seuls des emplois fonctionnels étaient actuellement ouverts.

Il a suggéré d'encourager les collectivités locales à déclarer vacants les emplois, soulignant la contradiction entre les besoins immédiats des employeurs et la formation initiale des fonctionnaires organisée après leur recrutement. Il a estimé que l'organisation de la formation initiale avant le recrutement des administrateurs territoriaux obligerait à une mutualisation des efforts de formation, alors qu'actuellement les collectivités de taille moyenne étaient dissuadées d'embaucher des administrateurs, ceux-ci les quittant rapidement pour de plus grandes collectivités.

M. Rémy Schwartz a ensuite appelé l'attention sur la compétence des fonctionnaires territoriaux, regrettant que ceux-ci soient très peu mobiles, à l'exception des emplois supérieurs. Il a souhaité un rapprochement des formations des administrateurs territoriaux et administrateurs civils de l'Etat ainsi que le bénéfice du détachement des fonctionnaires territoriaux dans tous les corps de l'Etat. S'agissant de la mobilité interne à la fonction publique territoriale, il a souhaité un assouplissement de l'interdiction de la mobilité à l'intérieur d'une même collectivité, d'une filière à l'autre.

Enfin il a estimé que les concours étaient organisés sur le fondement d'épreuves obsolètes, qu'il convenait d'actualiser, sans oublier de substituer des concours sur titres aux concours sur épreuves.

La création d'un recueil des actes administratifs territoriaux à diffusion nationale pour les emplois des catégories A et B ne lui a pas paru en contradiction avec le principe de l'autonomie de gestion des collectivités territoriales, dans la mesure où ces actes sont déjà publiés localement.

Interrogé sur l'association des collectivités non affiliées au fonctionnement des centres départementaux de gestion, **M. Rémy Schwartz** y a vu un moyen de préserver le caractère volontaire de l'adhésion des collectivités aux centres de gestion.

Il a estimé que l'obligation de recrutement sur liste d'aptitude, imposée aux collectivités ayant déclaré un emploi vacant, n'était pas contraire à la libre administration

des collectivités locales, dans la mesure où la collectivité était libre de déclarer ou non l'emploi vacant voire de licencier l'agent concerné dans les conditions prévues par le statut.

Il a considéré que l'essentiel des mesures visant à améliorer la gestion des concours relevaient du pouvoir réglementaire, regrettant l'absence d'instance de concertation en la matière.

M. Rémy Schwartz a jugé que la réduction de la part relative des contractuels dans la fonction publique territoriale était une question très délicate, étant donné les besoins des collectivités locales non satisfaits par les emplois statutaires, mais aussi la dérive consistant à employer des contractuels sur la durée. Il a estimé que l'amélioration des règles de recrutement des fonctionnaires territoriaux dissuaderait à terme les employeurs de se tourner vers l'emploi contractuel.

Interrogé sur la « jurisprudence Berkani » du Tribunal des conflits, selon laquelle les agents travaillant pour un service public administratif géré par une personne publique sont des agents contractuels de droit public, il s'est demandé si cette jurisprudence ne contraindrait pas le Gouvernement à proposer un statut des contractuels, tout en soulignant la contradiction fondamentale entre le statut et le contrat.

Questionné sur les quotas de promotion interne et les quotas d'avancement de grade, **M. Rémy Schwartz** a jugé incompréhensible le système des quotas, mais a souligné que les élus et gestionnaires territoriaux souhaitaient son maintien, les quotas offrant un cadre pour la gestion des effectifs, même s'ils génèrent pesanteur administrative et inégalités entre les collectivités.

Après que **M. Jean-Paul Delevoye, président**, et **M. Michel Mercier, rapporteur**, se furent interrogés sur la fonction publique hospitalière, **M. Rémy Schwartz** a estimé que les conditions de travail différaient sensiblement de celles de la fonction publique territoriale, qu'il s'agissait d'une fonction publique locale fortement contrainte par l'échelon national, qui ne connaissait pas la problématique des quotas et des seuils, et présentait une mobilité supérieure, non pas géographique mais entre le secteur privé et le secteur public.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est ensuite interrogé sur l'application du principe de parité entre les fonctions publiques pour les indices et échelles de rémunération des fonctionnaires. Puis il a estimé que l'équivalence des titres devait être mieux reconnue, regrettant l'obligation de faire passer un concours territorial à une personne diplômée d'Etat. Enfin il a estimé que l'Etat fermait certains services publics locaux en transférant la charge sur les collectivités locales, sans se préoccuper des contraintes de gestion qu'elles devaient ainsi supporter.

M. Rémy Schwartz a partagé ce point de vue, considérant que l'Etat avait plus de facilité à organiser la mobilité géographique sur le territoire national et qu'il devait assumer les charges liées au maintien des services publics.

Après avoir fait part de la tendance des services de l'Etat à faire supporter aux communes les charges de personnel des universités et établissements d'enseignement supérieur, **M. Bernard Murat** a souhaité l'établissement d'une « passerelle » permettant

aux collectivités locales d'employer des cadres du secteur privé, mieux adaptés aux nouveaux métiers.

M. Rémy Schwartz a rappelé l'incompatibilité entre le statut général des fonctionnaires et l'emploi de personnes du secteur privé, le recours aux contractuels n'étant prévu que pour une durée limitée. Il a indiqué qu'il avait suggéré l'instauration d'une « troisième voie » permettant aux personnes travaillant sous contrat depuis dix ou vingt ans pour une collectivité locale d'intégrer la fonction publique territoriale. Il a noté que les différences de rémunération entre secteur privé et secteur public rendaient la « passerelle » improbable.

M. Joël Bourdin a estimé que les épreuves des concours n'étaient pas du tout adaptées aux besoins des employeurs territoriaux, obligeant les collectivités à recruter sur des postes ne correspondant pas au profil de la personne recherchée. Il a estimé que les demandes des directeurs généraux en termes de rémunération étaient souvent excessives.

**Audition de M. Jacques RIGAUD,
président de RTL**

(26 janvier 2000)

La mission d'information a ensuite procédé à l'audition de **M. Jacques Rigaud, président de RTL**, auteur d'un rapport sur la refondation de la politique culturelle.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné que la culture était un enjeu important de la décentralisation, et a rappelé qu'à l'heure de la mondialisation la demande d'identification culturelle locale s'était accrue.

Il a regretté que cette demande ne puisse parfois pas être satisfaite en raison notamment des carences du système éducatif français en la matière. A titre d'exemple, il a souligné que sans éducation religieuse l'héritage culturel judéo-chrétien, partie intégrante du patrimoine national, perdait son sens.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a indiqué que les élus locaux avaient pris conscience de l'importance des enjeux culturels, du besoin d'« émotion culturelle partagée ». Il s'est demandé quelle devrait être dans cette perspective la répartition des compétences culturelles entre l'Etat et les collectivités territoriales, soulignant les contraintes parfois excessives que les réglementations nationales font peser sur les élus.

Enfin, **M. Jean-Paul Delevoye, président**, s'est interrogé sur l'impact que pourrait avoir sur la culture le développement des nouvelles technologies.

A titre liminaire, **M. Jacques Rigaud** a estimé que la principale évolution observée dans le domaine de la culture depuis le début de la V^e République était l'implication croissante des collectivités locales dans ce secteur. Il a indiqué que son expérience au ministère de la culture lui avait permis de prendre conscience du rôle essentiel de l'Etat mais aussi de la nécessité d'associer à la politique culturelle de nouveaux partenaires : les collectivités locales.

M. Jacques Rigaud a également observé que l'implication des collectivités locales dans le domaine culturel se traduisait par un effort financier conséquent, trois fois supérieur à celui du ministère de la culture et deux fois plus important que l'ensemble des dépenses culturelles de l'Etat. Il a indiqué que cette intervention accrue des collectivités territoriales, ainsi que le développement du mécénat d'entreprise, rapprochaient les structures françaises de financement de la culture des normes européennes. Il a remarqué que les collectivités locales tendaient d'ailleurs à développer les partenariats européens dans ce domaine.

M. Jacques Rigaud a ensuite analysé l'impact des lois de décentralisation sur la culture.

Il a estimé que le mouvement de décentralisation culturelle, antérieur à ces textes, résultait essentiellement des initiatives des collectivités locales. Il a rappelé que dès le XIX^e siècle, les grandes villes avaient développé leurs équipements culturels, sans subventions étatiques. Il a indiqué qu'elles avaient eu des initiatives culturelles « modernes » avant 1958,

en organisant des festivals notamment, et que les départements avaient dès les années soixante un important patrimoine culturel à gérer.

M. Jacques Rigaud a rappelé que le ministère de la culture avait mené des actions en faveur de la décentralisation culturelle avant 1982. Il a ainsi relevé qu'André Malraux avait mis en place les maisons de la culture, financées à parité par l'Etat et les villes concernées, et les secteurs sauvegardés. Il a insisté sur les initiatives de M. Jacques Duhamel, qui ont concrétisé la prise de conscience du rôle essentiel des collectivités locales dans le domaine culturel, telles que la politique de chartes entre l'Etat et les villes, la transformation des maisons de la culture en centres d'action culturelle, le plan décennal pour la musique, la collaboration avec la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et la mise en place du fonds d'intervention culturelle (FIC).

M. Jacques Rigaud a souligné que le mouvement de décentralisation en matière culturelle s'était développé bien au-delà des transferts de compétence prévus par la loi, au demeurant modestes en raison de la conception relativement centralisatrice de la politique culturelle du gouvernement d'alors. Il a insisté sur l'importance qu'avait eue, dans ce mouvement de décentralisation, la prise de conscience par les élus locaux du rôle déterminant de la culture, en termes de développement local, d'image et de renforcement du sentiment d'appartenance à un territoire. Ayant présidé la commission nationale attribuant le label de centre culturel de rencontre, il a témoigné de l'investissement réel des petites communes et de la forte implication des élus locaux dans ces projets.

M. Jacques Rigaud a souligné le rôle joué par les médias dans l'évolution des pratiques culturelles. Il a noté que les responsables locaux avaient bien compris quel pouvait être l'impact des activités culturelles sur l'économie locale et l'emploi, grâce à une meilleure connaissance réciproque des gens de culture et des élus.

M. Jacques Rigaud a jugé que l'Etat avait globalement accompagné cette évolution, les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), armature territoriale du ministère de la culture, adoptant une conception extensive du rôle que leur confiait les textes et devenant des conseillers privilégiés des collectivités locales.

M. Jacques Rigaud a conclu son analyse de la décentralisation en constatant l'émergence d'une capacité d'expertise culturelle des équipes municipales. Il a souligné la permanence des politiques culturelles locales au-delà des alternances politiques, à de regrettables exceptions près. Il a salué le développement des partenariats entre collectivités locales, associations culturelles et mécènes privés, ainsi que l'émergence de réseaux culturels européens, estimant que la vitalité culturelle en Europe dépendait de ces réseaux plutôt que des institutions européennes.

M. Jacques Rigaud a ensuite répondu aux questions soulevées par M. Jean-Paul Delevoye.

Il a reconnu que l'Etat avait une attitude parfois trop rigide en matière de décentralisation culturelle. Il a cependant jugé nécessaire qu'il dispose de prérogatives régaliennes pour la protection et la sauvegarde du patrimoine, tout en recommandant dialogue et transparence.

M. Jacques Rigaud a jugé que, dans les autres domaines de l'action culturelle, l'Etat devait accepter le mouvement de décentralisation et considérer les collectivités locales

comme des partenaires et non plus comme des relais de sa politique, en soutenant notamment les initiatives des régions, échelon pertinent pour l'investissement culturel.

M. Jacques Rigaud a souligné que la mondialisation s'accompagnait d'un besoin d'enracinement culturel local. Il a noté que le sentiment d'appartenance locale contribuait au développement de la vie culturelle des régions, et a souhaité qu'il s'inscrive dans leur histoire.

M. Jacques Rigaud a ensuite analysé un enjeu qu'il estime essentiel pour le développement de la décentralisation culturelle : le partage des charges financières. Il a ainsi plaidé pour le développement de l'intercommunalité afin de mieux répartir les charges inhérentes aux grands équipements culturels. Il a également estimé que la mise en place d'établissements culturels locaux répondrait à des besoins réels.

Regrettant la perte de signification du patrimoine religieux, **M. Jacques Rigaud** a observé que M. Claude Allègre, ministre de l'éducation nationale, tentait d'intégrer la connaissance des religions dans les programmes scolaires.

A propos des nouvelles technologies, **M. Jacques Rigaud** a considéré que ces nouveaux outils pouvaient permettre de favoriser la fréquentation des oeuvres. Il a cependant jugé que la légitimité de la politique culturelle du XXI^e siècle consisterait à veiller à la connaissance de l'art réel par opposition à la culture virtuelle.

En conclusion, **M. Jacques Rigaud** a regretté que sa recommandation de créer un comité interministériel pour l'action culturelle n'ait pas été suivie d'effet. Estimant que la culture est à la fois un secteur mais aussi une dimension de toute action publique, il a plaidé pour la mise en place de cet instrument de sensibilisation à la culture. Il a suggéré que les préfets de région soient régulièrement réunis autour du Premier ministre pour débattre des enjeux culturels.

Enfin, **M. Jacques Rigaud** a observé que face au développement des initiatives locales, le ministère de la culture devait reconsidérer son action et s'orienter vers un rôle d'expertise et de mémoire, tout en conservant une tâche essentielle : le brassage et la diffusion de la culture nationale.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné le rôle essentiel des collectivités locales, bien au-delà des transferts de compétences prévus par la loi. Il a estimé que l'Etat devait pour sa part veiller à sensibiliser les Français à la culture.

Il a approuvé les observations de M. Jacques Rigaud concernant l'impact des nouvelles technologies sur la diffusion des pratiques culturelles.

Enfin, il s'est demandé si une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales serait souhaitable.

M. Jacques Rigaud a indiqué qu'il ne semblait pas nécessaire de proposer une réforme législative dans le domaine de la culture dans la mesure où les collectivités locales pouvaient déjà mener leurs initiatives sans obstacle juridique. Il a observé que cette liberté pouvait être source de gaspillage, problème que les collectivités locales étaient à même de résoudre seules par un effort de concertation.

Il a estimé que l'Etat, qui gardait une réelle capacité d'empêchement mais n'était plus le moteur de l'innovation culturelle, devait se cantonner à un rôle de conseil et d'expertise auprès des collectivités locales, l'innovation culturelle étant aujourd'hui portée par les élus locaux, les entreprises et les médiateurs culturels et sociaux. Il a déclaré que l'Etat devait prendre en compte cette dynamique et se contenter de l'accompagner.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est demandé s'il fallait adapter les structures institutionnelles existantes afin de favoriser le développement d'un mécénat mixte associant collectivités locales et entreprises. Il a souligné l'utilité du mécénat privé dans un contexte où l'Etat, faute de moyens suffisants, ne peut freiner l'évasion du patrimoine français vers l'étranger.

M. Jacques Rigaud a estimé que les collectivités locales devaient développer leur action culturelle dans le cadre de leur mission légale, le mécénat étant l'affaire des entreprises.

Il a rappelé qu'à son initiative, les revendications exprimées aux assises du mécénat avaient été prises en compte par le ministre de l'économie et avaient abouti à l'adoption de l'article 17 de la loi de finances pour 2000, améliorant le régime fiscal applicable aux actions de mécénat. Il a appelé de ses vœux une réforme fiscale qui permettrait d'inciter les entreprises à créer des fondations destinées au mécénat.

M. Joël Bourdin, a dénoncé la tendance du ministère de la culture, relayé par les DRAC, à privilégier certaines modes artistiques sans tenir compte des réels besoins des collectivités locales. Il a également regretté que le contrôle des architectes des bâtiments de France soit parfois trop contraignant, voire arbitraire, et que les possibilités de contester leurs décisions soient aussi réduites. Enfin, il a tenu à indiquer que la protection de la culture était l'enjeu prioritaire des collectivités locales regroupées en pays.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a redouté que près de 50 % des édifices culturels disparaissent faute de moyens dans les vingt prochaines années. Il a souhaité que ces bâtiments retrouvent une vocation laïque complémentaire, estimant, qu'à défaut, ils seraient remplacés, dans leur fonction culturelle même, par les salles polyvalentes municipales.

M. Jacques Rigaud, répondant à M. Joël Bourdin, a observé que Mme Catherine Trautmann, ministre de la culture et de la communication, s'employait à « démocratiser » la culture. Il a estimé que la demande de culture, devenue une revendication nationale, pouvait être satisfaite aussi bien en favorisant la fréquentation du patrimoine ancien qu'en développant les pratiques artistiques nouvelles.

**Audition de M. Michel RICARD,
directeur-adjoint de l'architecture et du patrimoine
au ministère de la culture**

(8 février 2000)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission a procédé à l'**audition** de **M. Michel Ricard, directeur-adjoint de la direction de l'architecture et du patrimoine au ministère de la culture**, accompagné de **M. Jean-Marie Vincent, chef du service de l'inspection générale de la direction**.

M. Michel Ricard a tout d'abord rappelé que le domaine du patrimoine et de l'architecture se situait à la frontière de la question beaucoup plus vaste de l'action culturelle des collectivités publiques.

Il a souligné que les lois de décentralisation n'avaient touché qu'« à la marge », le domaine culturel à travers le transfert des services des archives et des bibliothèques. Il a rappelé que la direction du patrimoine et de l'architecture (DPA) était de création relativement récente, dans la mesure où les services d'Etat relatifs à l'architecture avaient été longtemps rattachés au ministère de l'équipement avant d'être transférés à celui de la culture.

Il a indiqué que la politique du patrimoine faisait partie du domaine régalien de l'Etat pour des raisons historiques liées au droit de propriété sur les monuments classés qui se prêtaient mal à un mouvement de décentralisation ; il a mis en évidence néanmoins le développement de procédures de partenariat contractuel avec les collectivités locales.

M. Michel Ricard a estimé que les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) créés par la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture avaient permis de tisser de nouvelles relations institutionnelles entre l'Etat et les collectivités locales, fondées sur le rôle de conseil des services de l'Etat. D'une manière générale, il a souligné qu'en matière culturelle, les services déconcentrés de l'Etat s'efforçaient d'être des pôles de compétences et de savoir faire au service d'une « relation forte » avec les collectivités publiques décentralisées.

Abordant les compétences de la DAP, il a estimé que « peu de portes » étaient ouvertes à la décentralisation, car il était difficile de transférer des compétences et les moyens financiers afférents sur les éléments du patrimoine classé.

Pour autant, il a noté que l'Etat n'avait pas une « conception monopolistique » de son droit de propriété, et que le patrimoine était considéré, en pratique, comme un champ de « compétences croisées » ouvert au partenariat volontaire avec les collectivités territoriales.

En outre, il a rappelé que la DAP était chargée de l'organisation, de la formation et du suivi de l'exercice des professions de l'architecture, en observant que ce

domaine se prêtait mal à des interventions décentralisées, en raison du rôle important des ordres professionnels nationaux et régionaux, de la faible taille des cabinets d'architecture et de la part non négligeable des commandes internationales.

S'agissant des écoles d'architecture qui constituent un réseau de 22 établissements publics, **M. Michel Ricard** a indiqué que l'objectif prioritaire de la DAP était de rapprocher ces établissements des universités et des organismes de recherche et de mieux répartir les flux d'étudiants sur l'ensemble du territoire.

Il a estimé que la mise en œuvre d'un transfert de compétences des écoles d'architecture aurait un coût excessif au regard des 17.000 étudiants et du millier d'enseignants concernés.

D'une manière générale, **M. Michel Ricard** a constaté que le ministère de la culture, qui apparaissait encore comme un ministère relativement jeune au moment de la préparation des lois de décentralisation, avait donné la priorité à la déconcentration de ses services plutôt qu'à la décentralisation de ses compétences.

Il a souligné, à cet égard, la difficulté de renforcer les services déconcentrés de l'Etat en matière culturelle face à des administrations centrales, parfois jalouses de leurs prérogatives. Sur ce point, il a souligné la complexité de la constitution des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) en rappelant que les directions régionales de l'environnement conservaient encore aujourd'hui certaines compétences en matière, notamment, de suivi de la profession des architectes. Il a noté par ailleurs la difficulté d'établir des liens de subordination entre les SDAP au niveau départemental et les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) dont la circonscription d'action était plus large.

M. Michel Ricard a souligné que le ministère de la culture avait privilégié les relations avec les villes sur la base du partenariat volontaire dans un contexte où la valorisation du patrimoine était perçue de plus en plus comme un élément d'attraction essentiel pour un territoire.

Evoquant le rôle croissant de l'agglomération en milieu urbain et du pays en milieu rural, il a indiqué que la DAP souhaitait développer un partenariat plus fort avec la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et la Délégation interministérielle à la ville (DIV).

M. Michel Ricard a indiqué que la DAP n'était pas une structure très lourde dans la mesure où l'on décomptait 340 personnes en administration centrale et 450 agents dans les SDAP.

Il s'est félicité que des éléments de coopération décentralisée, tels que le programme des villes et pays d'art et d'histoire, soient mis en place mais il a reconnu que la tendance majoritaire était de se fonder, en matière de patrimoine et d'architecture, sur l'intervention de l'administration centrale assortie de nombreux « correctifs » locaux.

Prenant l'exemple de la cité de l'architecture et du patrimoine de l'art de Paris du Palais de Chaillot, il a souligné l'importance du développement de grandes institutions nationales ainsi que de la coopération internationale qui pouvaient être des éléments d'enrichissement de la relation entre l'Etat et les collectivités locales.

M. Jean-Marie Vincent a souligné que le contenu des politiques du patrimoine et de l'architecture avait connu une forte évolution sous l'effet de l'élargissement de la notion de patrimoine. Alors que ce dernier correspondait autrefois à quelques monuments importants, il est composé aujourd'hui de multiples éléments architecturaux, archéologiques, urbains, paysagers et mobiliers, considérés à la fois comme porteurs de mémoire et support de mobilisation pour le devenir d'une collectivité.

M. Michel Ricard a souligné que la création de la DAP avait permis de croiser la notion de conservation de la mémoire avec du patrimoine à celle de promotion et d'accompagnement de la qualité architecturale et urbaine du patrimoine en formation. Il a indiqué que la création des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) par la loi de 1982-1983 permettait de promouvoir une relation plus équilibrée entre l'Etat et les collectivités locales en matière d'urbanisme. Il a rappelé que le mouvement était ancien puisque la création des secteurs sauvegardés par André Malraux en 1962 avait déjà permis l'intervention complémentaire de l'Etat et des collectivités locales.

D'une manière générale, il a estimé que l'Etat était compétent en matière de conservation du patrimoine, qu'il s'agisse de la protection des monuments historiques, de l'étude ou de la promotion du patrimoine archéologique ou du suivi des architectes des Bâtiments de France et des architectes des monuments historiques, mais qu'en revanche, l'Etat concevait son intervention en complémentarité de celle des collectivités locales en matière d'usage et de transformation du patrimoine.

M. Jean-Marie Vincent a souligné le rôle des ZPPAUP pour assurer de manière globale et coordonnée la gestion d'un patrimoine porteur de la mémoire et de l'identité culturelle d'une ville ou d'un village. Il a discerné une évolution des documents d'urbanisme, notamment du POS, dont le rôle tendait à s'étendre à la protection du patrimoine, en évoquant la modulation de la circonférence des espaces protégés aux abords des monuments historiques prévue dans le cadre du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbain.

Pour l'avenir, il a estimé souhaitable une diversification des outils afin de faciliter la collaboration entre l'Etat et les collectivités locales. Il a souligné, à cet égard, que les collectivités décentralisées pourraient intervenir dans le domaine de l'inventaire du patrimoine architectural du XX^{ème} siècle à conserver ainsi que de la protection et la promotion des éléments non classés du patrimoine mobilier.

Se prononçant en faveur d'une déconcentration plus importante des procédures et de leur mise en œuvre, il a souligné que les SDAP devaient devenir l'échelon d'une politique de proximité, d'échange, d'accompagnement et de croisement des décisions au niveau local.

S'agissant du rôle des diverses catégories de collectivités locales, il a indiqué que la commune demeurait incontestablement un « lieu fort » en termes de gestion de l'urbanisme quotidien et de proximité, mais qu'il était parfois nécessaire, en termes qualitatifs, de concevoir une politique à un échelon plus élevé.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est demandé si la DAP était favorable au développement de procédures contractuelles permettant à l'Etat ou à une collectivité locale d'être « chef de file » d'une politique. Il a jugé encourageante la volonté du

Gouvernement de faire du document d'urbanisme un objectif plutôt qu'un catalogue de normes. Il s'est interrogé sur le rôle de l'Etat en matière de définition du patrimoine classé en soulignant la nécessité d'une procédure d'appel en cas de divergence avec une collectivité locale. Il a souhaité que les décisions des architectes des Bâtiments de France ou des architectes des monuments historiques soient mieux adaptés à la situation locale.

M. Michel Ricard a rappelé l'existence des conventions de villes pour la qualité architecturale qui étaient mises en place sous l'impulsion des communes.

M. Jean-Marie Vincent a souligné qu'il était important de constituer un inventaire du patrimoine, afin de permettre à la collectivité de hiérarchiser ses choix en matière de protection. Il a rappelé que la loi du 28 février 1997 avait institué une procédure d'appel des décisions des architectes des bâtiments de France, ce qui allait dans le bon sens.

M. Philippe Richert a constaté que les représentants du ministère se bornaient à proposer le maintien du statu quo actuel fondé sur la compétence de droit de l'Etat en matière culturelle, assortie d'un cofinancement toujours plus important demandé aux collectivités locales. Il a estimé que l'apport financier des collectivités territoriales en matière de patrimoine était devenu plus important que celui de l'Etat sans, pour autant, que soit acceptée la mise en œuvre d'un véritable principe de subsidiarité.

M. Guy Vissac a regretté que les collectivités territoriales soient en « situation de tutelle » plutôt que de partenariat avec l'Etat en matière de patrimoine et d'architecture et il a souhaité des avancées en termes de décentralisation. Il a observé toutefois que les charges liées à l'entretien du patrimoine architectural pouvaient être excessives pour des communes rurales.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souhaité un retour au principe classique en matière de compétence qui veut que « la collectivité qui paie commande ».

M. Philippe Richert a souligné que les collectivités locales pouvaient conduire, en matière de patrimoine, des politiques ambitieuses, par elles-mêmes, sans impulsion ni contrôle de l'Etat.

M. Michel Ricard a réaffirmé que les administrations centrales du ministère de la culture n'étaient pas « jacobines » et que les transferts de compétence en matière de patrimoine entraîneraient des transferts financiers difficiles à mesurer, notamment en milieu rural.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est interrogé sur la création d'une procédure « d'appel à responsabilité » qui permettrait à une collectivité locale d'avoir sa propre politique du patrimoine.

M. Jean-Marie Vincent a indiqué que les procédures contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales avaient vocation à évoluer dans le sens d'une collaboration plus étroite.

**Audition de Mme Maryvonne de SAINT PULGENT,
Conseiller d'Etat**

(8 février 2000)

La mission a ensuite procédé à l'**audition de Mme Maryvonne de Saint Pulgent, Conseiller d'Etat.**

Mme Maryvonne de Saint Pulgent a rappelé que les transferts de compétence dans le domaine de la culture étaient restés très modestes en raison de la conception centralisatrice du ministre de l'époque. Elle a estimé que ce choix pouvait être au moins partiellement expliqué par la relative « jeunesse » du ministère de la culture à l'époque des lois de décentralisation.

Mme Maryvonne de Saint Pulgent a rappelé que les collectivités locales n'avaient pas attendu les lois de décentralisation pour investir le secteur culturel, constituant dès le 19^e siècle un tissu important d'institutions culturelles. Elle a indiqué que l'intervention culturelle des collectivités locales, freinée par les besoins de la reconstruction, avait retrouvé son plein essor dès le milieu des années soixante-dix. Elle a ajouté que les collectivités locales, d'abord influencées par les orientations définies par l'Etat, avaient rapidement développé des politiques culturelles autonomes.

Mme Maryvonne de Saint Pulgent a observé que les collectivités territoriales avaient renforcé leurs efforts en faveur de la culture, devenant le premier financeur public dans ce domaine, avec un budget plus de deux fois supérieur à celui du ministère de la culture.

Mme Maryvonne de Saint Pulgent a ensuite analysé l'impact des lois de décentralisation. Elle a observé qu'il n'y avait pas eu de décentralisation effective dans le domaine de la culture, les transferts de compétence se limitant aux archives et aux bibliothèques. Elle a constaté que ce choix avait abouti à une mise en concurrence des différents niveaux de pouvoirs publics, central et territoriaux, dans le domaine de la culture, malgré le développement de formules de coopération.

Mme Maryvonne de Saint Pulgent a constaté que les tentatives du ministère de la culture pour clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales dans différents secteurs culturels n'avaient jamais abouti, ainsi qu'en témoignaient les échecs des projets de réforme de l'enseignement artistique. Elle a ajouté que le ministère de la culture, conscient des remises en cause de son action, avait tenté de légitimer sa politique en développant la déconcentration de ses services, proposée comme une alternative à la décentralisation.

Mme Maryvonne de Saint Pulgent a estimé que le ministère de la culture était toujours opposé à la décentralisation. Elle a rappelé à cet égard que sa proposition de décentraliser l'inventaire des richesses archéologiques, architecturales et patrimoniales, lors de la préparation de la loi d'orientation du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire n'avait pas été retenue. Elle a jugé que la position du ministère nuisait à la crédibilité de sa politique culturelle, par trop « jacobine ».

Mme Maryvonne de Saint Pulgent a indiqué que la réticence du ministère de la culture à développer la décentralisation s'appuyait à la fois sur des raisons historiques et sur la méfiance du milieu culturel à l'égard des collectivités locales. Elle a noté qu'à cela s'ajoutait l'attachement des services centraux à leurs compétences.

Mme Maryvonne de Saint Pulgent a estimé qu'il était désormais nécessaire que la répartition des compétences culturelles évolue afin de répondre aux souhaits des élus locaux de développer un nouveau type de relation avec l'Etat. Elle a rappelé que le système actuel était d'une grande complexité et a dénoncé l'instrumentalisation des financements croisés par l'Etat. Elle a observé qu'au titre d'une participation financière très minoritaire, les services centraux s'octroyaient la direction des projets culturels, notamment dans le domaine de l'enseignement musical spécialisé.

Considérant le dysfonctionnement des fonds régionaux pour l'art contemporain (FRAC), qui auraient dû être le lieu d'un partenariat équilibré entre l'Etat et les régions, **Mme Maryvonne de Saint Pulgent** a estimé que l'Etat suscitait fréquemment de faux partenariats, impliquant des contributions financières des collectivités locales, alors qu'il conservait la maîtrise de la politique culturelle menée dans ce cadre.

Mme Maryvonne de Saint Pulgent a estimé que la centralisation excessive de la définition de la politique culturelle risquait de favoriser l'hégémonie de certaines valeurs artistiques aux dépens de la diversité culturelle que la France défendait par ailleurs lors des négociations de l'organisation mondiale du commerce (OMC). Elle a indiqué que ce danger disparaîtrait si les décideurs publics territoriaux pouvaient être libérés de la tutelle culturelle étatique.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souhaité savoir quelle pouvait être la répartition optimale des compétences entre l'Etat et les collectivités locales dans le domaine de l'enseignement artistique.

Mme Maryvonne de Saint Pulgent a considéré que le Gouvernement ne devait intervenir que dans la définition des programmes et la gestion de l'enseignement artistique supérieur, tel qu'il était dispensé par le conservatoire national supérieur de musique, l'école supérieure des Beaux-Arts et les écoles d'architecture. Elle a souhaité que les autres niveaux d'enseignement artistique soient placés sous l'entière responsabilité des collectivités locales lesquelles étaient d'ailleurs à l'origine de leur création. Elle a estimé qu'une compensation financière appropriée devait accompagner cette nouvelle répartition des compétences.

Afin de répondre à certaines inquiétudes que pouvait susciter la décentralisation dans le domaine de la culture, **Mme Maryvonne de Saint Pulgent** a proposé deux solutions originales. Pour apaiser les craintes du milieu culturel relatives au risque d'instrumentalisation de la culture par les collectivités locales, elle a recommandé la création d'une autorité de médiation nationale indépendante. Enfin, pour éviter que les inégalités en matière d'offre culturelle ne se creusent entre les collectivités locales, elle a suggéré de confier aux régions la mission de régulation et de redistribution que remplit actuellement l'Etat. Elle a noté que les régions avaient commencé spontanément à jouer ce rôle.

**Audition de M. Alain VAN der MALIÈRE,
directeur de la DRAC d'Ile-de-France**

(8 février 2000)

Puis la mission a entendu **M. Alain Van der Malière, directeur de la DRAC d'Ile-de-France.**

M. Alain Van der Malière a d'abord rappelé que sa propre carrière illustre parfaitement la fin du système pyramidal et centralisateur puisqu'il avait été successivement Directeur régional des affaires culturelles du Nord-Pas-de-Calais, puis Directeur d'administration centrale, puis Directeur régional des affaires culturelles d'Ile-de-France. Il a reconnu que la décentralisation n'avait pas évolué depuis 1982-83 dans le sens où aucun nouveau secteur de compétence culturelle n'avait été confié aux collectivités locales autres que ceux transférés alors (archives, bibliothèques). Mais il a fait valoir que grâce à la montée en puissance des DRAC, la déconcentration menée par le ministère avait transformé le paysage local autant que l'administration centrale.

M. Alain Van der Malière a souligné qu'en choisissant une déconcentration régionale, le ministère avait montré que la région était l'échelon pertinent dans le domaine culturel. Il a ajouté que cette prédominance du niveau régional ne nuisait pas aux autres collectivités locales puisqu'aussi bien la plupart des objectifs et des projets concrets faisaient l'objet de concertation et de coopération entre tous les partenaires (Etat, région, département, communes) grâce à un outil majeur : le contrat.

M. Alain Van der Malière a déclaré que, devant le succès de cette coopération, on pouvait sans crainte, à propos de la culture, parler « d'une responsabilité publique partagée » et soutenir que la décentralisation culturelle avait fait d'énormes progrès. Il s'est également réjoui que le dialogue avec les élus ait conduit l'administration déconcentrée à mieux appréhender le réel et il a reconnu que les agents déconcentrés étaient plus en phase avec les élus et les acteurs locaux qu'avec leur administration centrale. Pour M. Van der Malière, le facteur essentiel de renouveau décentralisateur depuis quinze ans réside dans le succès des DRAC et la position du ministère ne peut que s'infléchir sous leur influence, même si, aujourd'hui encore, l'administration culturelle souffre de cette opposition entre Paris et les régions qu'il a qualifiée d'opposition entre une « fixité verticale et une transversalité dynamique ».

Soulignant que la réflexion sur l'expérimentation en matière de décentralisation devait être approfondie, **M. Jean-Paul Delevoye, président**, s'est interrogé sur les effets durables et bénéfiques d'une décentralisation qui se faisait en dehors des textes. Il a rappelé que la déconcentration n'avait pas empêché que l'Etat, moindre contributeur, restait toujours le pilote de tous les projets auxquels il participait.

M. Alain Van der Malière a reconnu que la pratique l'emportait sur les textes, mais qu'il était difficile de demander à un ministère encore jeune mais héritier de 350 ans de centralisme de se défaire brutalement de toutes ses prérogatives. Il a fait valoir que l'administration centrale conservait le désir et les moyens d'une gestion directe des dossiers culturels et que la pratique était plus nuancée selon les régions. Il a jugé

nécessaire de permettre la diversité des pratiques dans le respect de certains grands principes.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a estimé que, dans la mesure où les collectivités locales payaient la plus grande part de l'action culturelle, elles ne pourraient pas toujours se soumettre aux injonctions des DRAC.

M. Alain Van der Malière a admis que les DRAC se trouvaient parfois dans une situation inconfortable, mais que cela ne justifiait pas de se détacher totalement d'une administration centrale dont le rôle devait être de conceptualiser, d'évaluer, d'expertiser et d'inspecter. Il s'est déclaré favorable à un recours à l'expertise de l'administration centrale mais à une mise en œuvre déconcentrée des actions culturelles. Il a rappelé avec force que la gestion des crédits déconcentrés avait fait d'énormes avancées dans le sens souhaité par les collectivités locales.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a ensuite interrogé M. Alain Van der Malière sur la politique de sensibilisation du public à la culture.

M. Alain Van der Malière s'est réjoui des progrès considérables accomplis par l'éducation nationale et son ministère dans leur coopération sur ce secteur sensible. Il existerait aujourd'hui plus de 1 800 accords entre les deux ministères. Il a souligné l'effort consenti par les collectivités locales en matière d'enseignement artistique tout en rappelant que l'intervention normative de l'Etat dans ce domaine se justifiait au nom des garanties qu'il fallait offrir aux usagers du service public.

**Audition de M. René RIZZARDO,
directeur de l'Observatoire des politiques culturelles**

(9 février 2000)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission a tout d'abord procédé à **l'audition de M. René Rizzardo, directeur de l'observatoire des politiques culturelles.**

Après avoir constaté le succès des deux seuls transferts de compétences opérés dans le domaine culturel par les lois de décentralisation, qui concernaient les archives et les bibliothèques, **M. René Rizzardo** a formulé trois remarques liminaires. En premier lieu, il a insisté sur le fait que la décentralisation de ces compétences avait été réalisée en près de dix ans car les lois de décentralisation avaient prévu que les équipements devaient être mis aux normes par l'État avant d'être transférés. Il a considéré que cette procédure constituait l'une des clefs de la réussite des transferts de compétences.

En deuxième lieu, s'agissant des domaines de l'action culturelle qui étaient restés en dehors du champ des lois de décentralisation, le directeur de l'observatoire des politiques culturelles a estimé que le mode actuel de relations entre l'État et les collectivités locales, fondé sur le partenariat contractuel, atteignait ses limites en raison de sa complexité.

En troisième lieu, **M. René Rizzardo** a observé un tassement des dépenses culturelles des collectivités locales. Après avoir rappelé que les collectivités dépensaient environ 50 milliards de francs par an en faveur de la culture, contre 15 milliards de francs pour le ministère de la culture, il a indiqué que le tassement des dépenses concernait moins les services publics culturels que les autres activités. Il a souligné que, compte tenu du poids du financement des institutions culturelles dans les budgets locaux, les marges de manoeuvre des collectivités locales pour développer des activités nouvelles étaient réduites.

Le directeur de l'observatoire des politiques culturelles a ajouté que, selon lui, les collectivités locales aspiraient à plus d'autonomie et que, après avoir pris une part importante au développement des services publics culturels de bases sur le territoire, elles étaient aujourd'hui en mesure d'apporter des réponses aux aspirations des populations, jeunes notamment, d'une manière différente de celle de l'Etat qui, pour sa part, semblait avoir du mal à adapter ses interventions aux évolutions de la société.

M. René Rizzardo a jugé que le champ des interventions des collectivités locales dans le domaine culturel avait évolué depuis les lois de décentralisation et qu'il convenait, au-delà des actions dans les domaines traditionnels tels que le spectacle vivant ou les arts plastiques, de favoriser le développement de nouvelles disciplines. Il a notamment insisté sur le fort développement depuis quinze ans des pratiques en amateur et de l'éducation artistique et culturelle. A ce sujet, il a regretté la complexité des

modalités du partenariat entre les collectivités locales, le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la culture.

Le directeur de l'observatoire des politiques culturelles a souligné que les collectivités locales assumaient l'essentiel des dépenses en matière de culture scientifique, technique et industrielle. Dans ce domaine, il a constaté que, si l'Etat avait mis en place avec succès la cité des sciences et de l'industrie à Paris, ses projets dans les régions avaient du mal à être pérennisés. Il a également insisté sur le rôle moteur des collectivités locales dans le soutien aux musiques actuelles amplifiées et à la musique traditionnelle ainsi que dans le secteur du multimédia.

S'agissant de l'audiovisuel et du cinéma, **M. René Rizzardo** a indiqué que, à la suite du rapport établi en 1982 par le député Jean-Jack Queyranne, l'Etat avait cherché à développer un partenariat avec les régions à travers les conventions de développement culturel. Il a constaté que ce type de production cinématographique contractualisée avait disparu aujourd'hui mais que les conseils régionaux développaient des aides directes à la production. Il a fait valoir l'importance de la question de la diffusion des oeuvres cinématographiques et, à cet égard, a mis en avant une contradiction apparente entre la volonté des élus d'encourager la diversité des productions et leur intérêt financier à l'implantation de multiplexes sur leur territoire. Il a également observé que les projets de coopération avec France 3 continuaient d'être considérés comme des solutions envisageables, sans pour autant donner lieu à des initiatives concrètes.

En tout état de cause, le directeur de l'observatoire des politiques culturelles a insisté sur le fait que de nombreux élus considéraient que leurs projets de développement de territoire devaient nécessairement comporter une dimension culturelle, notamment en raison de l'atout que le développement de ces activités représentait dans les décisions d'implantation des entreprises et des pôles universitaires.

M. René Rizzardo a estimé que les transferts de compétences opérés par les lois de décentralisation avaient été trop limités mais a rappelé que les partisans de transferts plus poussés étaient rares au début des années 80. Il a fait observer que les milieux artistiques étaient alors fortement demandeurs d'une intervention de l'Etat et que le ministre de la culture de l'époque n'était pas partisan d'un transfert de crédits aux collectivités locales. Il a évoqué les difficultés rencontrées lors de la création du fonds spécial de développement culturel, doté de 500 millions de francs dont 350 étaient consacrés aux collectivités locales.

Evoquant les transferts possibles aux collectivités locales, le directeur de l'observatoire des politiques culturelles a jugé que rien ne s'opposait au transfert des orchestres, de l'enseignement artistique, que l'Etat finançait à hauteur de 10 % seulement, et du patrimoine rural non protégé. Il a indiqué que la protection et l'entretien du patrimoine constituaient aujourd'hui le deuxième poste de dépense des départements.

M. René Rizzardo a cependant remarqué que, en 1982, les élus locaux n'avaient pas demandé des transferts supplémentaires de compétences en matière culturelle. Il a estimé que, compte tenu de la complexité des relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales, une augmentation des moyens dégagés par l'Etat n'améliorerait pas forcément l'efficacité des politiques publiques mais que, en revanche, la plus grande proximité entre le décideur et le citoyen à laquelle aboutiraient de nouveaux transferts de compétences serait un facteur d'une plus grande efficacité.

M. René Rizzardo a relevé que la ministre de la culture avait compté la décentralisation parmi ses priorités mais que cette déclaration n'avait pas été suivie d'effet. Il a cependant signalé la création d'un conseil des collectivités locales pour le développement culturel, mis en place pour élaborer des propositions susceptibles d'alimenter les réflexions de la commission sur la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy. Il a ajouté que la faible mobilisation du ministère de la culture en faveur de la décentralisation pouvait s'expliquer par les difficultés rencontrées par ce ministère dans la mise en œuvre du processus de déconcentration.

Le directeur de l'observatoire des politiques culturelles a considéré que l'organisation territoriale actuelle de la France était globalement adaptée à la mise en œuvre des politiques culturelles mais a néanmoins déploré l'absence de transferts de postes entre l'administration centrale et les directions régionales de l'action culturelle (DRAC). Il a considéré que cette insuffisance de transferts de moyens freinait l'action des DRAC, notamment dans le domaine des musées et du cinéma.

M. René Rizzardo a également évoqué le rôle de l'échelon départemental en préconisant la mise en place dans les préfetures d'un chargé de mission qui assurerait la liaison avec les DRAC. Il a précisé que les seuls services de l'Etat présents au niveau du département dans le domaine culturel étaient les services départementaux de l'architecture, qui avaient récemment été rattachés au ministère de la culture.

Le directeur de l'observatoire des politiques culturelles a estimé qu'il serait utile de faire dépendre du ministère de la culture les services de la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire, aujourd'hui intégrés au ministère de la jeunesse et des sports. Il a mis en avant les effets positifs potentiels d'une telle réforme dans les domaines des pratiques amateurs, de la jeunesse et de l'action dans les quartiers.

Evoquant la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales dans le domaine culturel, **M. René Rizzardo** a estimé que l'on avait atteint les limites de la contractualisation et que le système actuel aboutissait à une mauvaise adéquation entre la nature des activités, leur mode de financement et le niveau territorial qui en était responsable. Il a cité l'exemple des orchestres, qui dépendaient de la région mais qui étaient principalement financés par les communes, et de l'inventaire qui était une compétence de l'Etat majoritairement financée par les départements, qui l'utilisaient dans le cadre de leurs politiques touristiques. Dans ce dernier domaine, il a considéré qu'un transfert de la compétence et des ressources aux départements permettrait une meilleure lisibilité et une plus grande proximité entre le décideur et l'expression des besoins.

Le directeur de l'observatoire des politiques culturelles a signalé que certaines compétences étaient difficilement transférables en raison de la difficulté de déterminer le niveau territorial le plus approprié pour bénéficier du transfert. Il a cité l'exemple des écoles de musiques, qui assuraient des enseignements qui relevaient aussi bien du premier cycle, du deuxième cycle que de l'enseignement supérieur. Pour remédier à cette difficulté sans renoncer à rapprocher du terrain l'exercice de la compétence, il s'est déclaré partisan de la création d'établissements publics culturels, qui seraient financés par les différents niveaux de collectivités.

Evoquant la notion de « collectivité chef de file », **M. René Rizzardo** a indiqué que l'observatoire qu'il dirigeait venait de réaliser un bilan de la régionalisation culturelle en Corse. Il a rappelé qu'une loi de 1991 prévoyait le transfert des crédits d'Etat à la

collectivité territoriale de Corse en matière de politique culturelle et que, de ce fait, la collectivité territoriale devenait progressivement chef de file dans ce domaine en pilotant la plupart des projets structurants, dans le cadre d'un partenariat avec les communes. Il a constaté que ce changement institutionnel avait conduit au retrait des départements en matière culturelle. A titre d'exemple, le directeur de l'observatoire des politiques culturelles a indiqué que la région, et non plus l'Etat, était désormais maître d'ouvrage pour l'entretien des monuments historiques classés en cas de défaillance de leur propriétaire.

M. René Rizzardo a considéré que l'exemple corse, sans être directement transposable en l'état, pouvait contribuer à enrichir la réflexion sur le rôle de l'Etat en matière culturelle. Il a rappelé que, dans sa décision relative à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, le Conseil constitutionnel avait précisé que seule une loi pouvait placer un niveau territorial en situation de « chef de file » et, en conséquence, avait exclu le renvoi au contrat ou à la convention.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est interrogé sur la possibilité de concilier la diversité culturelle qui serait encouragée par une plus grande décentralisation, et le principe de l'unité de la République.

M. René Rizzardo a estimé qu'il convenait de clarifier la situation actuelle marquée par une inadéquation entre les financements et l'exercice de la compétence. Il a cependant considéré que, dans cette perspective, rien n'empêcherait l'État de continuer à intervenir pour préserver l'égalité des citoyens devant la culture s'il estimait que les collectivités locales ne répondaient pas à l'ensemble des besoins. Il a cependant observé que la très grande majorité des collectivités locales s'impliquaient dans le domaine culturel.

Le directeur de l'observatoire des politiques culturelles a ajouté qu'il convenait de distinguer les services publics culturels qui devaient être identiques sur l'ensemble du territoire, tels que la carte scolaire ou le contenu des programmes, et les domaines qui relevaient de la libre initiative des acteurs locaux. Il a rappelé que les fondements les plus solides de la politique culturelle en France étaient issus du mouvement associatif et des initiatives locales. Il a cité l'exemple des centres dramatiques nationaux, qui s'étaient implantés en s'appuyant sur les mouvements d'éducation populaire.

M. René Rizzardo a indiqué que le succès des politiques culturelles reposait sur quatre orientations, la sensibilisation, l'éducation, la diffusion et l'encouragement de la créativité, et que, de son point de vue, les collectivités locales étaient aujourd'hui les plus à même de les mettre en œuvre.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est interrogé sur les modalités techniques d'un éventuel transfert aux départements de la compétence en matière d'inventaire.

Le directeur de l'observatoire des politiques culturelles a considéré qu'il serait possible de transférer le personnel et de renforcer les services départementaux. Il a précisé que la direction de l'architecture et du patrimoine réalisait actuellement une évaluation de ces services. Il a estimé que l'Etat pourrait garder la direction scientifique de l'inventaire, tandis que les départements en assureraient la mise en œuvre. S'agissant du patrimoine classé, il a observé que l'exemple de la Corse était intéressant et que, à

terme, la décentralisation de cette compétence était nécessaire, les collectivités locales pouvant la combiner avec leurs actions en matière de développement et de tourisme.

**Audition de M. Didier DURAFFOURG,
président du syndicat national des secrétaires généraux et des directeurs généraux
des collectivités locales**

(9 février 2000)

La mission a procédé à l'audition de **M. Didier Duraffourg, président du syndicat national des secrétaires généraux et des directeurs généraux des collectivités locales**, accompagné de **M. Michel Camy-Peyret, secrétaire général de la ville de Créteil**.

M. Didier Duraffourg, président du syndicat national des secrétaires généraux et des directeurs généraux des collectivités locales, a estimé que la décentralisation ne pouvait être envisagée sans réorganisation et déconcentration des services de l'État. Il a indiqué que l'organisation territoriale de l'État, pour des raisons historiques, n'était adaptée ni à l'évolution démographique actuelle tendant à ce que 80 % des Français vivent désormais en milieu urbain, ni au développement de l'intercommunalité.

S'agissant des rapports financiers entre les collectivités territoriales et l'État, **M. Didier Duraffourg** a fait valoir que le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales impliquait que les élus disposent d'une liberté financière. Il a regretté la tendance récente à globaliser les concours financiers attribués par l'État aux collectivités territoriales. Illustrant son propos par la réforme fiscale en matière de taxe professionnelle et de taxe d'habitation, il a noté que l'État, attaché au principe de solidarité, répartissait de plus en plus les moyens financiers sur l'ensemble du territoire à travers des concours financiers globalisés, sans possibilité pour les collectivités locales de lever leurs impôts.

M. Didier Duraffourg a ensuite estimé que la décentralisation devait s'accompagner de l'évaluation des politiques publiques, qu'elles soient nationales ou locales. Il a regretté l'absence de critère d'évaluation, constatant que les tentatives actuelles d'évaluation des politiques publiques accordaient davantage de place au pragmatisme qu'à des méthodes objectives et scientifiques.

Enfin, sur la question des liens entre administration et politique, il a souligné la nécessité de faire respecter sur le terrain le principe de neutralité de la fonction publique.

Puis **M. Didier Duraffourg** a fait part de sa réflexion sur les ressources humaines. Il a indiqué que les élus avaient besoin à leurs côtés de fonctionnaires territoriaux de direction expérimentés, porteurs d'expertise, qu'ils auraient librement choisis. Il a noté que la création d'une direction générale dans une collectivité territoriale nécessitait de clarifier les responsabilités et les compétences imparties à cette direction générale. Il a jugé paradoxale la situation des directions générales depuis une dizaine d'années. D'une part, il lui a semblé que la définition statutaire des emplois de direction des collectivités territoriales, se contentait d'indiquer que les secrétaires généraux étaient chargés, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation. D'autre part, il a relevé que l'évolution jurisprudentielle

abondante tendait de plus en plus à définir les responsabilités des titulaires de la direction générale.

M. Didier Duraffourg a estimé que le législateur et le pouvoir réglementaire devaient clarifier les compétences dévolues aux directions générales, plutôt que de laisser la jurisprudence en décider.

M. Didier Duraffourg a insisté sur les efforts de formation dont devraient, selon lui, bénéficier les emplois de direction, soulignant l'expertise demandée et le risque d'un défaut de compétence. Il a estimé que la formation actuellement dispensée ne prenait pas en compte les besoins spécifiques des directions générales, hormis les efforts du Centre national de la fonction publique territoriale en ce sens.

Il a estimé que la formation professionnelle dans la fonction publique territoriale ne pouvait être envisagée sans référence à celle des services de l'État. Il a noté que l'effort de formation de l'État employeur était de 3 à 6 % de la masse salariale contre 1 % dans les collectivités locales.

S'agissant de la gestion de la fonction publique territoriale, **M. Didier Duraffourg** a souhaité un nouvel effort de la part du Gouvernement afin de laisser aux élus un espace de liberté. Il a estimé que la fonction publique territoriale devait reposer sur un statut national fixant des droits et obligations, mais que la gestion du personnel d'une collectivité locale n'avait rien à voir avec la gestion d'un ministère. Il a donc plaidé en faveur d'une souplesse pour la gestion du personnel territorial dans le cadre du statut national. Il a regretté que le Gouvernement ait adopté pour principe de calquer les règles applicables à la fonction publique territoriale sur celle de l'État. A titre d'exemple, il a souhaité un assouplissement des seuils démographiques, estimant que les élus étaient enfermés dans le carcan des strates démographiques.

Interrogé par **M. Jean-Paul Delevoye, président**, sur la répartition des compétences entre État et collectivités territoriales, **M. Didier Duraffourg** a émis des réserves sur la répartition actuelle des compétences en matière d'enseignement, en particulier la dichotomie artificiellement opérée entre collèges et lycées. Il a noté que les collectivités territoriales avaient largement été mises à contribution financièrement pour remettre à niveau les équipements scolaires et accompagner les politiques d'enseignement lancées par l'État, seul responsable par ailleurs de la gestion des personnels enseignants. En application du principe de subsidiarité, il a jugé qu'il n'était pas aberrant que les collectivités, en contrepartie de leurs apports financiers, participent davantage à la vie des établissements d'enseignement, y compris pour l'enseignement supérieur. Il lui a semblé que l'attractivité et le développement économiques d'un territoire ne pouvaient s'envisager indépendamment de la politique d'enseignement.

M. Didier Duraffourg a noté que la première partie de la décentralisation avait été marquée par la mise en place de politiques contractuelles entre l'État et les régions principalement, celles-ci contractant ensuite avec les départements et les communes. Il a jugé que les politiques contractuelles étaient intéressantes pour éviter le dérapage des compétences croisées qui compliquaient la réalisation des projets. Cependant, il a émis la crainte que les politiques contractuelles n'incitent certaines collectivités à contrôler les actions des collectivités situées à l'échelon territorial dit « inférieur ».

M. Michel Camy-Peyret, secrétaire général de la ville de Créteil, a appelé de ses vœux un bilan des normes applicables, en particulier des normes d'origine européenne, les jugeant actuellement impossibles à connaître et à mettre en œuvre, cette question étant directement liée à celle de la responsabilité pénale des élus et des fonctionnaires. Il a souhaité un « toilettage » des normes et la création d'un organisme d'évaluation.

Tout en relevant la tradition administrative française favorable à l'uniformité de l'organisation institutionnelle sur l'ensemble du territoire, il s'est néanmoins prononcé en faveur d'organisations distinctes selon les territoires, en fonction des pratiques, en particulier en fonction de l'état d'avancement de l'intercommunalité.

M. Didier Duraffourg a souhaité que soit reconnu aux collectivités territoriales un droit à l'expérimentation, notamment en matière de répartition des compétences, dans la mesure où certaines solutions, adoptées avec succès dans telles régions, pouvaient ne pas être adaptées aux autres.

**Audition de M. Michel GARNIER,
directeur de la programmation et du développement
au ministère de l'éducation nationale**

(9 février 2000)

Puis la mission a procédé à l'**audition de M. Michel Garnier, directeur de la programmation et du développement au ministère de l'éducation nationale.**

M. Michel Garnier a tout d'abord décrit les missions de la direction de la programmation et du développement : mise en place d'un système d'information permettant notamment une meilleure connaissance des effectifs ; prévision sur leur évolution et sur celle des disciplines enseignées ; négociation et suivi de l'exécution des contrats de plan Etat-région en matière de construction d'établissements d'enseignement ; évaluation des compétences des élèves ; analyse des besoins du monde économique afin d'orienter l'offre de formation.

Sur ce dernier point, il a observé que la reprise économique mettait en évidence la nécessité d'adapter les formations aux besoins de l'économie.

En réponse à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, qui s'interrogeait sur les possibilités d'approfondir la déconcentration et la décentralisation, **M. Michel Garnier** a précisé qu'un correspondant de la mission formation-emploi avait été mis en place dans les rectorats.

Puis **M. Michel Garnier** a estimé que si le partage actuel des compétences entre l'Etat et les collectivités locales en matière d'enseignement n'était sans doute pas totalement figé, il convenait toutefois de garder la plus grande prudence s'agissant d'un éventuel transfert des compétences pédagogiques aux collectivités. Il a jugé nécessaire de préserver le caractère national des diplômes et estimé, par ailleurs, qu'une évaluation uniforme des formations était nécessaire, seul l'Etat pouvant garantir une telle égalité.

Répondant à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, **M. Michel Garnier** a estimé que si les évolutions devaient être progressives, elles n'en demeuraient pas moins possibles, comme l'avait montré la récente implication des régions, au travers des contrats de plan, dans le domaine de la vie étudiante. Il a jugé, à titre personnel, envisageable un recentrage de l'Etat sur ses compétences pédagogiques.

M. Michel Garnier a considéré que le plan « Université 2000 » répondait avant tout à une urgence démographique, compte tenu du fort accroissement, sur la période concernée, du nombre d'étudiants. Tout en convenant que ce plan avait fait appel à la générosité des régions, il a néanmoins fait valoir qu'il avait été par la suite intégré dans les contrats de plan Etat-région. S'agissant du plan « U3M », il a relevé qu'il avait été intégré dès l'origine aux négociations des contrats de plan, la logique contractuelle impliquant nécessairement, à son sens, des financements croisés dans des matières qui relevaient des compétences de l'une ou l'autre partie.

Répondant à une question de **M. Jean-Paul Delevoye, président**, sur la spécialisation territoriale des formations universitaires, **M. Michel Garnier** a jugé que, s'il

était irréaliste de vouloir permettre la délivrance de DEUG partout sur le territoire, le premier cycle de l'enseignement supérieur devait toutefois demeurer une formation de proximité, alors qu'une spécialisation territoriale paraissait plus indiquée pour les deuxième et troisième cycles, en fonction du tissu économique et des particularités locales.

Après une observation de **M. Jean-Paul Delevoye, président**, sur les crédits nécessaires à l'entretien et à l'équipement des locaux universitaires, **M. Michel Garnier** a détaillé les quatre volets du plan « U3M » :

- la vie étudiante –résidences, bibliothèques, équipements sportifs– à laquelle 25 % des crédits devaient être consacrés ;
- la réhabilitation et la restructuration des établissements universitaires ;
- le développement de la recherche et le renouvellement des équipements de recherche, pour 25 % des financements ;
- la mise en réseau des universités et des organismes de recherche.

M. Michel Garnier a noté que les régions se mobilisaient peu, dans le cadre de la négociation contractuelle en cours, sur le thème de la réhabilitation des locaux universitaires.

Répondant à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, qui l'interrogeait sur l'opportunité d'un transfert de compétences aux régions en matière universitaire, **M. Michel Garnier** a considéré qu'une telle hypothèse ne susciterait sans doute pas beaucoup d'enthousiasme de la part de ces dernières, quelque peu échaudées par leur expérience en matière de gestion du patrimoine immobilier des lycées.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné l'importance de l'existence de pôles universitaires pour certains territoires et fait état des différentes initiatives des collectivités en matière de coopération décentralisée, par le biais notamment de l'allocation de bourses à des étudiants étrangers.

M. Michel Garnier a estimé que ces initiatives déjà nombreuses pouvaient se développer dans le cadre légal actuel.

En matière de formation des maîtres, il a rappelé que cette compétence, dévolue depuis Jules Ferry aux collectivités locales, était désormais, depuis 1989, du ressort de l'Etat.

En ce qui concerne l'éventualité de sous-traiter au secteur privé certaines activités relevant de l'éducation nationale, **M. Michel Garnier** a estimé que la pédagogie et la recherche devaient, en tout état de cause, être exclues de tout éventuel transfert. Il a considéré, par ailleurs, que la création d'emplois-jeunes au profit des établissements d'enseignement s'était avérée une expérience très positive.

Abordant la question du bilan, en matière éducative, des contrats de plan Etat-régions, il a regretté que les règles de délégation et d'engagement des crédits de l'Etat n'aient pas permis, pour la génération arrivant à échéance, une évaluation aussi fine qu'il serait souhaitable. Il a précisé que la génération en cours de négociation s'accompagnerait de la mise en place d'outils informatiques permettant de dresser des tableaux de bord plus détaillés de la nature des crédits engagés par l'Etat.

En réponse à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, qui jugeait que les départements et territoires d'outre-mer étaient confrontés à une situation démographique justifiant, à son sens, un traitement particulier en matière d'équipements scolaires. **M. Michel Garnier** a corroboré cette analyse et souligné que l'Etat finançait d'ailleurs, dans ces collectivités, la construction de nouveaux équipements.

Evoquant le coût pour la collectivité de la fermeture d'écoles rurales, **M. Michel Garnier** a fait état d'une analyse établie sur un canton, mettant en évidence que cette mesure accompagnée de l'extension, en contrepartie, des transports scolaires, avait permis une optimisation de l'action publique éducative.

Il a, enfin, estimé, en matière de programmation de l'offre d'enseignement, que les critères démographiques globaux étaient insuffisants et devaient s'accompagner, dans le cadre d'une contractualisation avec les établissements, d'une nécessaire adaptation aux réalités locales.

**Audition de M. Dominique HOORENS,
directeur des études du Crédit local de France**

(29 février 2000)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Dominique Hoorens, directeur des études du Crédit local de France.**

M. Dominique Hoorens a indiqué que le poids du secteur public local dans l'économie était en augmentation constante et que sa part dans le produit intérieur brut (PIB) était passée de 6 % à 10 % depuis 1970. Il a rappelé que l'importance de l'investissement local dans l'investissement public total, entre 70 et 75 %, était une spécificité française. Observant que la part des investissements locaux dans le PIB était restée stable depuis les années 70, de 2,5 à 3 %, il en a déduit que l'augmentation de la part des budgets locaux dans le PIB provenait de l'augmentation des dépenses de fonctionnement.

M. Dominique Hoorens a estimé que l'augmentation des dépenses de fonctionnement s'expliquait en partie par la volonté des élus de développer les services de proximité.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a demandé si les instruments comptables permettaient de distinguer entre, d'une part, les dépenses qui correspondaient à l'entretien et à la mise aux normes d'équipements et, d'autre part, les dépenses créatrices de richesse.

M. Dominique Hoorens a expliqué qu'il était possible, au sein des dépenses d'investissement, de distinguer les dépenses de consommation de capital fixe et les dépenses correspondant à des investissements nouveaux. Il a cependant regretté que la comptabilité nationale ne permette pas d'appréhender l'ensemble de l'investissement local, notamment les investissements réalisés par les concessionnaires qui n'étaient pas retracés dans les budgets locaux. Il a déploré que la nouvelle norme comptable aboutisse à réduire encore le champ de l'investissement local, en excluant notamment les dépenses d'équipement liées aux ordures ménagères.

Evoquant les principales évolutions en matière de finances locales depuis le début des années 80, **M. Dominique Hoorens** a insisté sur l'augmentation des dépenses de fonctionnement, la stabilisation de la part des dépenses d'investissement et la modification du mode de financement de leurs investissements par les collectivités locales. Il a rappelé que, depuis 1996, les collectivités locales dégageaient une épargne brute qui leur permettait d'autofinancer une partie de leurs investissements. Il a considéré que l'obligation de rembourser les emprunts par des ressources propres pouvait expliquer le sentiment des élus locaux d'être asphyxiés financièrement. Il a cependant estimé que

cette règle permettait d'éviter un recours excessif à l'endettement et que ses effets pouvaient être limités par un allongement de la durée des emprunts.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné que contrairement à l'Etat, la formation brute de capital fixe des collectivités locales était supérieure à leur consommation de capital fixe, et que, par conséquent, leurs investissements engendraient une augmentation de leur patrimoine.

M. Dominique Hoorens a indiqué que les collectivités locales connaissaient aujourd'hui un mouvement de désendettement, principalement marqué dans les collectivités fortement endettées. Il a observé que les collectivités étaient désireuses d'afficher de bons résultats sur le plan de la gestion financière et qu'un certain nombre d'entre elles s'étaient fixé comme objectif de dégager une épargne en constante augmentation. Il a observé que de tels objectifs pouvaient s'avérer trop rigides, car il était difficile de maintenir une augmentation du taux d'épargne après des années de forte augmentation des recettes.

Evoquant le dépôt au Trésor des fonds libres des collectivités locales, **M. Jean-Paul Delevoye, président**, a estimé que les collectivités, même lorsqu'elles pratiquaient la gestion de trésorerie, devaient toujours conserver un volume minimal de disponibilités au Trésor, puisque les comptables publics n'autorisaient les dépenses que s'il existait une ressource correspondante sur le compte au Trésor public. Il a ajouté que, pour les petites communes, les dépôts au Trésor s'apparentaient à une épargne non rémunérée.

M. Dominique Hoorens a rappelé que le Crédit local de France était favorable à la mise en place de comptes « épargne-investissement ».

M. Jean-Paul Delevoye, président, a considéré que, paradoxalement, certains investissements réduisaient la marge d'investissement des collectivités locales en engendrant des frais de fonctionnement très élevés.

Evoquant la fiscalité locale, **M. Dominique Hoorens** a considéré que son rôle était de constituer un levier et de faire bénéficier les collectivités d'un retour sur investissement. Par exemple, il a jugé qu'une éventuelle suppression de la taxe d'habitation réduirait l'intérêt des collectivités à construire des logements.

M. Dominique Hoorens a insisté sur le fait que le rythme moyen d'augmentation des taux des impôts directs locaux connaissait une baisse sensible depuis 1996 et devrait s'établir à 0,2 % en 2000. Il a précisé que les comportements des collectivités en la matière étaient très divers à l'intérieur de chaque strate démographique.

En réponse à M. Jean-Paul Delevoye, président, il a indiqué que les travaux de M. Jacques Méraud avaient fait apparaître une corrélation positive entre la variation de l'investissement local et la variation du PIB. Il a ajouté qu'une telle corrélation n'avait pas été observée s'agissant de l'investissement de l'Etat, et que ce moindre impact sur le PIB de la variation de l'investissement de l'Etat s'expliquait notamment par le faible volume de celui-ci.

Evoquant les facteurs d'inquiétude pour l'évolution des budgets locaux, le directeur des études du Crédit local de France a d'abord mis en avant les évolutions de la masse salariale, et notamment l'augmentation des cotisations à la caisse nationale de

retraite des collectivités locales (CNRACL), la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale et la pérennisation des emplois-jeunes. Il a constaté que les collectivités locales ne maîtrisaient pas les évolutions de leurs dépenses de personnel, à l'exception du nombre des recrutements.

M. Dominique Hoorens a également cité les charges liées à l'accélération des dépenses sociales, et notamment la prestation spécifique dépendance. Il s'est inquiété de l'augmentation probable, bien que limitée, des taux d'intérêt qui devrait interrompre le mouvement de réduction des frais financiers enregistré depuis plusieurs années. Il a rappelé que les élus locaux étaient particulièrement préoccupés par l'avenir de leur autonomie fiscale et l'évolution des concours financiers de l'Etat.

**Audition de M. Philippe LAURENT,
consultant, président de la société Philippe Laurent Consultants**

(29 février 2000)

Puis la mission a entendu **M. Philippe Laurent, consultant, président de la société Philippe Laurent Consultants.**

M. Philippe Laurent a décrit les évolutions qui s'étaient produites dans le domaine des finances locales, en indiquant qu'elles avaient revêtu sept aspects principaux.

En premier lieu, il a observé que ces mutations étaient d'abord dues au phénomène essentiel de la décentralisation introduite par les lois de 1982-83, cette volonté politique s'étant toutefois exprimée à un moment où les esprits étaient mûrs pour l'accepter. Le deuxième aspect de ces évolutions était, selon lui, l'explosion des budgets locaux depuis les années quatre-vingt. En troisième lieu, ces évolutions s'étaient traduites par la modernisation de la vie financière locale (création de la DGF, liberté pour voter les taux et pour emprunter, réformes comptables).

M. Philippe Laurent a ensuite fait état d'une « professionnalisation » de la gestion, soulignant que les directions financières des collectivités locales étaient devenues des institutions très performantes et que l'ensemble des acteurs locaux avaient pris conscience du coût de la dette.

Il a relevé la substitution progressive de l'Etat aux contribuables par le biais des dotations de compensation (taxe professionnelle, taxe d'habitation, droits de mutation, etc.).

En outre, il a jugé que ces évolutions pâtissaient d'une vraie rigidification avec le système des dotations octroyées par l'Etat et aujourd'hui contrôlées au sein d'une enveloppe normée.

Enfin, il a considéré qu'à partir des années 1995-96, on était entré dans l'ère de la territorialisation (Loi Voynet, Loi Chevènement), c'est-à-dire dans une approche du problème financier par territoire, et non plus par collectivité.

S'interrogeant sur la réalité de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, **M. Philippe Laurent** a reconnu qu'elle était plus théorique que réelle et qu'elle irait en s'amenuisant. Il a en particulier estimé que cette autonomie réduite était très marquée pour les groupements à taxe professionnelle unique, car même si une certaine forme de déliaison des taux avait été introduite par la loi du 12 juillet 1999, ces groupements resteraient néanmoins contraints par les taux des taxes foncières et de la taxe d'habitation de leurs communes membres. Il a donc jugé que les taux de taxe professionnelle des groupements ne seraient pas libres et qu'à ce problème s'ajoutait une prise en compte incomplète des charges transférées, qui favorisait les communes-membres dans un premier temps, mais constituait une menace pour l'avenir.

D'autre part, **M. Philippe Laurent** s'est interrogé sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement des groupements, aujourd'hui très favorable, mais dont personne ne savait si l'évolution positive se maintiendrait dans deux ou cinq ans.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a interrogé M. Philippe Laurent sur le moyen d'assurer aux collectivités locales un vrai partage des fruits de la croissance.

M. Philippe Laurent a répondu que si l'« enveloppe normée » des concours de l'Etat dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité permettait une meilleure « lisibilité » de ces concours, il n'y avait malheureusement toujours aucune concertation, ni réflexion, sur le partage des fruits de la croissance et sur le rôle économique des collectivités locales.

Il a déclaré qu'il serait souhaitable d'ouvrir le débat sur un partage des impôts nationaux, mais qu'une telle démarche serait rendue plus difficile qu'en Allemagne en raison de l'inexistence en France d'une culture de négociation entre le niveau central et les administrations locales. Il a estimé qu'une disposition en ce sens devrait être inscrite dans la Constitution.

Il a par ailleurs fait valoir que les communes moyennes risquaient une véritable asphyxie financière, dans un contexte marqué par des attentes accrues de la population qui se conjugaient à une restriction des ressources.

Puis après avoir considéré que le transfert de compétences au profit des établissements publics de coopération intercommunale provoquerait des « doublons » avec l'action des communes, **M. Philippe Laurent** a fait valoir que les dotations de l'Etat seraient progressivement réorientées vers les structures intercommunales, ce que traduisait déjà le financement partiel de ces structures par le biais de la dotation de compensation de la taxe professionnelle. Il a estimé que les communes « isolées » perdraient peu à peu leur DGF.

Enfin, répondant à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, **M. Philippe Laurent** a fait observer que la capacité d'investissement des collectivités locales était plus forte que celle qui ressortait des statistiques. Il a, en effet, souligné le rôle de différents intervenants tels que les sociétés d'économie mixte, ainsi que **l'absence d'une volonté politique de diminuer les investissements**. Il a en outre estimé que le cadre comptable actuel ne permettait pas de rendre compte de ce qu'était un investissement public.

**Audition de M. Jean PICQ,
conseiller maître à la Cour des Comptes,
auteur d'un rapport sur la réforme de l'Etat**

(29 février 2000)

La mission a enfin entendu **M. Jean Picq, conseiller maître à la Cour des Comptes, auteur d'un rapport sur la réforme de l'Etat.**

Après avoir indiqué qu'il s'exprimerait à titre personnel, **M. Jean Picq, conseiller maître à la Cour des Comptes, auteur d'un rapport sur la réforme de l'Etat**, a noté l'existence d'une tendance erronée consistant à réduire l'Etat à son centre, au lieu de considérer l'ensemble des pouvoirs publics concernés par la « question de l'Etat ». Jugeant nécessaire de répondre à la question : « quel Etat pour une nation qui a tant changé ? », il a estimé qu'un Etat radicalement autre devait être pensé.

M. Jean Picq a indiqué que le rapport sur la réforme de l'Etat établi six ans auparavant à la demande du Premier ministre, n'allait pas encore assez loin, le grand débat public qu'il appelait de ses vœux n'ayant pas eu lieu.

Il lui a semblé que l'Etat, confronté au défi de la diversité du terrain et au partage de la décision politique, avait été sérieusement ébranlé et que son architecture, résultat d'un climat de méfiance envers des collectivités locales, était à repenser.

Il a noté que la France n'était pas le seul pays confronté à la question de l'Etat, dans la mesure où la régulation économique internationale et la définition d'une politique budgétaire et fiscale dans un contexte de monnaie unique n'allaient pas de soi. Etablissant une comparaison avec la Grande Bretagne, il a indiqué que si Mme Thatcher avait mené la privatisation, l'étape appelée « next steps », consistant à réformer l'Etat par le système des agences et la décentralisation, était due avant tout à MM. Major et Blair.

M. Jean Picq a noté que l'Etat en France, ébranlé par la décentralisation, ne devait plus limiter le rôle des collectivités locales au financement des politiques décidées par lui, mais les faire participer pleinement à leur conception.

Il a considéré que la France était prisonnière d'une certaine vision de la fonction publique, consistant en deux extrêmes, plaçant le fonctionnaire soit en situation de simple exécutant soit, au contraire, en position de « technocrate » face à un politique défaillant. Il a noté qu'il pouvait paraître singulier de confier une question aussi éminemment politique que la réforme de l'Etat à un haut fonctionnaire.

M. Jean Picq a estimé que la responsabilité de la réforme de l'Etat incombait au chef de l'Etat, garant de la cohésion nationale, au chef du Gouvernement, chargé de l'impulsion des politiques publiques, et au Parlement.

M. Jean Picq a jugé qu'il fallait « déconstruire » trois visions fausses de la réforme de l'Etat. Tout d'abord, il lui a paru erroné de réduire la réforme de l'Etat à une

réforme de l'administration, la réforme de l'Etat devant intéresser l'ensemble des citoyens et s'organiser autour d'objectifs politiques. Il a indiqué que la réforme de l'Etat ne pouvait être l'affaire d'un seul ministre et que le Parlement devait être pleinement associé à la définition des objectifs et des missions de l'Etat, ainsi qu'à son architecture. Ensuite, il a préféré une logique d'objectifs et de résultats à une logique de budget, soulignant l'intérêt des agences. Enfin, il a jugé que le débat entre « Etat minimal » et Etat providence réformé était un mauvais débat, et que l'idée du recentrage de l'Etat sur ses « missions régaliennes » n'était pas non plus pertinente. Il a en effet souligné que des missions comme l'éducation ou la culture, sans être « régaliennes », laissaient à l'Etat un rôle déterminant, tandis que l'exercice des missions « régaliennes » ne relevait pas du seul Etat, donnant pour exemple le développement de la médiation et de l'arbitrage dans le domaine de la justice, le partage des responsabilités au niveau communautaire en matière de défense, la concertation internationale sur les affaires étrangères ou la responsabilité des élus locaux en matière de sécurité.

M. Jean Picq a souhaité redéfinir dans une perspective radicalement différente l'architecture de l'Etat, sans le réduire à son centre, mais en considérant l'ensemble des pouvoirs publics. Il a appelé de ses vœux une définition plurielle, et non « décrétole et parisienne », des politiques publiques, tenant compte des réalités locales et des interférences entre les niveaux international, national, local, professionnel...

M. Jean Picq a jugé que la question centrale devait être le « retour sur investissement » des politiques publiques, le rapport entre leur efficacité et leur coût étant actuellement peu satisfaisant.

Il a estimé que l'Etat devait aujourd'hui relever trois défis, le premier étant la mondialisation, obligeant la France à mieux valoriser ses talents, le deuxième tenant au caractère désormais multiculturel de nos sociétés, la France se caractérisant par sa capacité à intégrer des populations nouvelles, le dernier étant imputable à l'urbanisation accélérée, avec les violences qu'elle engendre.

M. Jean Picq a fait part de la nouvelle architecture institutionnelle. Il a indiqué que face à l'Union européenne, premier niveau de décision, la France devait s'organiser pour défendre ses intérêts nationaux dans la logique de compromis dominante en Europe, après avoir recensé précisément quelles missions étaient déjà gérées par Bruxelles, quels objectifs la France pouvait retenir pour chacune d'elles, sachant que le principe de subsidiarité n'était pas respecté à l'heure actuelle, les directives communautaires se faisant de plus en plus précises.

M. Jean Picq s'est ensuite intéressé au niveau de décision publique des collectivités locales, faisant valoir deux pistes d'approfondissement de la décentralisation.

En premier lieu, il lui a paru essentiel de réaffirmer le principe selon lequel les payeurs devaient être les décideurs. Il a indiqué que décentralisation et déconcentration ne devaient être ni opposées, ni confondues, la déconcentration étant un moyen de maintenir le pouvoir du centre. Il a souhaité un découplage des rôles entre le centre d'une part, chargé de la conception et de l'évaluation des politiques publiques, et le local d'autre part, chargé de la gestion et de la mise en œuvre des politiques publiques.

En second lieu, il a jugé utile de réviser la carte territoriale, afin que celle-ci accompagne le dessein politique, considérant que pour certaines missions, l'intervention de plusieurs échelons n'était pas efficace. Il lui a paru possible de laisser une place à l'expérimentation, tout en réaffirmant que l'Etat devait être placé non pas dans un face à face avec les collectivités locales, mais en position de médiateur.

Venant enfin au pilotage de l'Etat, **M. Jean Picq** a regretté l'absence d'outils administratifs permettant d'aider les ministres à coordonner les politiques publiques. Il a considéré que l'Etat devait mettre en œuvre une décentralisation fonctionnelle, en responsabilisant les acteurs locaux au moyen de contrats d'objectifs. Il lui a semblé nécessaire de promouvoir les appels à candidatures, afin de recruter les hauts fonctionnaires en fonction des objectifs retenus, plutôt qu'un recrutement administratif corporatiste. Il a conclu son propos en affirmant que l'Etat devait à la fois être plus modeste et plus ambitieux.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a estimé que la substitution de contrats d'objectifs aux actuels contrats de moyens constituerait une « révolution culturelle ». Il a estimé que l'inégalité de moyens était parfois une condition de réalisation de l'égalité des chances.

M. Jean Picq a considéré que la loi devait fixer les objectifs, les collectivités locales étant libres des moyens de mise en œuvre.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est demandé si la première étape pour un tel changement n'était pas la transparence de la gestion des effectifs publics et des rémunérations, afin de développer la mobilité.

M. Jean Picq a indiqué que le centre devait avoir le souci, vis-à-vis de Bruxelles, de ne pas se faire imposer les traditions juridiques des autres Etats membres, de faire valoir l'égalité des citoyens devant l'accès aux services publics, et il regretté que le centre ne soit pas organisé pour le pilotage fin des politiques publiques.

En conclusion, il a indiqué que la réforme de l'Etat nécessitait une réflexion sur le « vivre ensemble », posait la question de la communauté et de la responsabilité politique. Il a estimé que, dans une démocratie, les citoyens étaient les porteurs de l'Etat, et il a regretté que les hommes politiques ne soient pas davantage convaincus que la réforme de l'Etat était la question politique essentielle de notre temps.

**Audition de M. Jean-Pierre FOURCADE,
président du comité des finances locales, sénateur des Hauts-de-Seine**

(8 mars 2000)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission a tout d'abord procédé à l'**audition de M. Jean-Pierre Fourcade, président du comité des finances locales, sénateur des Hauts-de-Seine.**

Après avoir rappelé que le comité des finances locales (CFL), composé de représentants des diverses catégories de collectivités territoriales, avait pour mission de surveiller et de contrôler les flux de financement entre l'Etat et les collectivités locales, **M. Jean-Pierre Fourcade** a présenté quatre observations concernant l'évolution des finances locales depuis le début des années 80. En premier lieu, il a constaté l'insuffisance des sommes consacrées par l'Etat aux dépenses transférées. Il a analysé trois évolutions.

Tout d'abord, les sommes transférées au titre de la dotation générale de décentralisation ou des autres dotations spécifiques se sont avérées inférieures aux besoins, concernant, notamment, les investissements sur les lycées ou les collèges ou les dépenses d'aide sociale. Pour les collèges, qui relèvent des départements, et les lycées, qui relèvent des régions, il a estimé de 1 à 5 l'écart entre les dotations transférées et les besoins réels constatés. S'agissant de l'aide sociale transférée aux départements, il a relevé qu'après une légère maîtrise de l'évolution des dépenses de 1980 à 1990, la création du RMI avait entraîné une augmentation sensible de la progression de la charge transférée aux départements.

S'agissant toujours des transferts de compétences, **M. Jean-Pierre Fourcade** a constaté, par ailleurs, que les recettes fiscales, qui avaient été transférées par l'Etat aux collectivités locales, notamment la vignette et la taxe sur les cartes grises, avaient connu des évolutions satisfaisantes, qui avaient contribué à l'amélioration du financement des collectivités locales et compensé, ainsi partiellement, l'insuffisance du montant des dotations transférées.

Toutefois, **M. Jean-Pierre Fourcade** a observé qu'à partir de 1987, l'Etat avait refusé de financer des dépenses qu'il prenait en charge auparavant, en matière de santé, de construction de routes ou de travaux sur les bâtiments universitaires. Il a noté, pour le regretter, que le principe du transfert de dépenses sans recettes correspondantes s'était progressivement généralisé.

Il a observé qu'actuellement, près des trois-quarts de l'investissement public étaient assurés par les collectivités locales, au lieu de 40 % avant la décentralisation. Il a fait état aussi de l'augmentation des dépenses de fonctionnement liées aux dépenses de personnel, qui avaient été supérieures à celles des recettes transférées. D'une manière générale, il a observé que les collectivités locales avaient dû recourir, plus fortement

qu'auparavant, à leurs ressources fiscales, ce qui expliquait que le taux de prélèvement des collectivités locales sur le produit intérieur brut (PIB) était passé de 4 % à 6 % en vingt ans, soit une augmentation de 50 %.

En second lieu, **M. Jean-Pierre Fourcade** a souligné ensuite les effets du passage de la notion simple de transfert de compétences à celle, plus complexe, de « partenariat » entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Il a rappelé qu'à l'origine, la décentralisation, telle qu'elle avait été envisagée par le Sénat et mise en œuvre sur le fondement de la loi du 2 mars 1982, reposait sur un concept simple, celui du transfert par l'Etat de blocs de compétences, assorti du transfert des ressources correspondantes. Il a relevé que l'Etat, devenu impécunieux, avait développé de nouveaux systèmes de partenariat.

Il a observé que, lorsque l'Etat engageait des programmes nouveaux en demandant une participation des collectivités locales, beaucoup de ces dernières prenaient d'elles-mêmes l'initiative de compléter l'effort de l'Etat, comme le montraient les exemples du programme de rénovation des instituts universitaires technologiques (IUT) ou le plan « Universités 2000 ».

Il a remarqué que le passage d'un système de blocs de compétences transférées à celui d'un système de partenariat avait compliqué le paysage de la décentralisation et rendu de surcroît plus lourdes les procédures de financement, qui nécessitaient dorénavant l'accord de plusieurs partenaires institutionnels.

En troisième lieu, **M. Jean-Pierre Fourcade** a observé que l'Etat, depuis vingt ans, avait essayé de maîtriser la progression des concours financiers aux collectivités locales. Il a évoqué les différentes étapes qui avaient consisté à supprimer le principe de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), à réformer l'assiette de la taxe professionnelle et à réduire les taux des droits d'enregistrement.

Il a observé que la part des recettes fiscales transférées avait diminué au sein des ressources des collectivités locales au profit des transferts provenant des dotations budgétaires de l'Etat.

Enfin, **M. Jean-Pierre Fourcade** a relevé le développement de l'intercommunalité en observant que, compte tenu de l'élargissement des responsabilités européennes, le contribuable français présentait la singularité d'être confronté à six niveaux de décision en matière de prélèvement fiscal. Il a estimé que, conjuguée à l'augmentation massive du prélèvement social, cette situation expliquait que le taux de prélèvement obligatoire sur l'économie française atteigne désormais 45,7 %.

Il a considéré que l'existence d'une fiscalité directe locale était bien une condition nécessaire du principe de libre administration des collectivités locales. Il a souligné que, dans un Etat encore jacobin comme la France, il était fondamental et conforme à notre culture que coexistent des recettes fiscales propres, levées sous la responsabilité des collectivités locales, et des transferts de l'Etat. Il a considéré que remettre en cause l'autonomie fiscale locale reviendrait à opérer un mouvement de recentralisation. Il a souligné toutefois que la réforme de la taxe professionnelle, ainsi que les projets de réforme annoncés de la taxe d'habitation, risquaient de faire basculer le

système français du principe de l'autonomie fiscale locale à celui d'un système plus centralisé.

Evoquant l'hypothèse parfois émise d'un partage du produit des grands impôts nationaux au profit des collectivités territoriales, **M. Jean-Pierre Fourcade** a estimé que cette solution serait difficile à appliquer en raison de la culture administrative française, peu favorable à un véritable dialogue constructif, et de l'existence de près de 36.000 communes, 15.000 structures intercommunales et 100 départements qui rendraient extrêmement complexes l'opération de localisation des impôts d'Etat ainsi transférés. Il a souligné enfin que se poseraient, en tout état de cause, des enjeux en matière de critères de répartition des recettes ainsi transférées, qui conduiraient inéluctablement à instaurer un dispositif au moins aussi complexe que celui de l'actuelle DGF.

Concernant l'autonomie fiscale, **M. Jean-Pierre Fourcade** a estimé que celle-ci était d'autant plus réelle que les collectivités locales disposaient de ressources propres et bien gérées.

Il a observé que, dans les villes de plus de 10.000 habitants, les budgets étaient suffisamment significatifs pour permettre aux décideurs locaux d'opérer de véritables choix d'investissement et d'arbitrer, comme il incombe au responsable politique élu, sur la répartition des charges entre les usagers des services publics locaux et les contribuables locaux.

Il a relevé, de plus, que l'autonomie fiscale était d'autant plus efficace que les collectivités locales maîtrisaient l'évolution de leur endettement. Il a souligné à cet égard que la France n'aurait pas rempli les critères prévus par le traité de Maastricht pour la création de la monnaie unique si les collectivités locales, contrairement à l'Etat, n'avaient pas été capables d'assurer une gestion fine de leur dette.

M. Jean-Pierre Fourcade a considéré que la prise en charge par l'Etat d'une part croissante de la fiscalité locale n'était pas « une fatalité », mais une tendance naturelle des fonctionnaires du ministère de l'économie et des finances, qui semblaient difficilement admettre les conséquences financières de la pluralité des collectivités locales et préféraient l'instauration de règles de répartition uniformes sur le plan national à une adaptation locale des règles nationales.

Il a jugé révélateur que l'Etat soit devenu « le premier contributeur » local, qu'il ait pris en charge la moitié des recettes de taxe professionnelle et qu'il se prépare à intervenir pour une part plus grande du produit de la taxe d'habitation. Face à cette tendance, il a estimé que la solution de facilité serait de poursuivre ce mouvement de prise en charge par l'Etat de la fiscalité locale, plutôt que de rénover et de créer de nouveaux impôts locaux plus modernes.

D'une manière générale, **M. Jean-Pierre Fourcade** a estimé qu'en matière de finances locales, s'était opéré un mouvement de recentralisation, du fait, notamment, de la récente réforme de la taxe professionnelle. Il a relevé que la suppression de l'assiette salariale n'avait pas totalement profité aux entreprises, du fait de divers correctifs renforcés par le Gouvernement dans un souci d'économie concernant la cotisation de péréquation, le seuil minimal de recouvrement de la taxe professionnelle (TP) et la réduction du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

S'agissant de l'évolution du montant des concours financiers de l'Etat, il ne s'est pas déclaré favorable à une indexation sur les charges des collectivités locales. Il a rappelé que les concours financiers de l'Etat, inscrits en dépenses budgétaires, étaient financés par des impôts, dont le produit dépendait de paramètres économiques. Il a considéré que l'autonomie fiscale des collectivités locales devait aller de pair avec une indexation des concours financiers de l'Etat sur les recettes à franc constant de l'Etat. Il a souligné que les collectivités locales ne pourraient pas demander à être associées aux résultats de la croissance si elles refusaient les diminutions de ressources dans les périodes de conjoncture économique défavorable.

M. Jean-Pierre Fourcade a considéré que la « lisibilité » du système des concours financiers de l'Etat serait difficile à atteindre sans un effort pédagogique considérable. Il a estimé que l'exemple de la DGF montrait bien la complexité d'un système de répartition itérative malgré l'effort de clarification résultant de la réforme réalisée sous l'impulsion de M. Daniel Hoeffel, par la loi du 31 décembre 1993.

Il a estimé que le dispositif serait amélioré, si le comité des finances locales procédait à la répartition de la DGF, en trois parts distinctes relatives respectivement aux départements, aux communes et aux groupements de communes, jugeant anormal que les dotations de péréquation subissent actuellement le contrecoup du développement de l'intercommunalité.

En matière de prévisibilité des concours de l'Etat, **M. Jean-Pierre Fourcade** a estimé que celle-ci pourrait être améliorée, si les collectivités locales étaient informées plus précocement de l'évolution des bases des impôts directs locaux et si les différents concours financiers de l'Etat étaient indexés globalement sur le « pouvoir d'achat des recettes fiscales de l'Etat ».

Interrogé sur la conciliation contre les principes de péréquation et de décentralisation, **M. Jean-Pierre Fourcade** a estimé que la DGF ne jouait plus aussi bien qu'avant son rôle de péréquation, en raison de l'accumulation de législations sédimentaires. Il a mis en avant trois principes pour éviter que la péréquation ne remette en cause la décentralisation. Il s'est prononcé tout d'abord contre le principe d'une péréquation par un prélèvement sur les recettes fiscales locales, en estimant que l'appréciation, par l'administration, du degré de richesse d'une collectivité locale était généralement contestable. Il a souligné, par ailleurs, que l'accent mis sur les recettes fiscales revenait à ne pas tenir compte de l'ensemble des ressources patrimoniales des communes qui peuvent susciter des écarts de richesse importants.

De plus, il a émis des réserves sur les mécanismes de péréquation automatique qui conduisent à ce que les communes bénéficiaires pensent avoir un « droit acquis » au maintien de leur dotation de péréquation, quelles que soient les évolutions conjoncturelles dont elles bénéficient.

Il a indiqué, enfin, que la péréquation devait être opérée non seulement au titre de la DGF, mais aussi pour le calcul des subventions attribuées, soit par l'Etat, soit par les collectivités locales entre elles.

Enfin, il a souligné la nécessité d'apporter une compensation, en cas de « sinistre » économique sur le territoire d'une collectivité locale, du fait, notamment, de

la fermeture d'un établissement ou d'une entreprise, les dispositifs actuels apparaissant insuffisants sur ce point.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a estimé que l'intervention de M. Jean-Pierre Fourcade mettait opportunément l'accent sur les conséquences négatives, au regard de la décentralisation, de la suppression de la composante salariale de l'assiette de la taxe professionnelle, sur la nécessité de créer une véritable « assurance risque », pour les collectivités locales, en cas de mutation économique défavorable, sur la difficulté de trouver un principe légitime de localisation des recettes fiscales dans l'hypothèse d'un partage des impôts nationaux et sur la disparité des dépenses sociales entre catégories de collectivités territoriales.

**Audition de M. Alain GUENGANT,
professeur à l'université de Rennes**

(8 mars 2000)

Puis la mission a procédé à l'audition de **M. Alain Guengant, professeur à l'université de Rennes.**

M. Alain Guengant a mis en évidence les trois évolutions financières suivantes depuis le début des années 80. Il a tout d'abord constaté que les collectivités locales avaient su s'adapter à l'évolution des taux d'intérêt et éviter le risque de surendettement. Il a ajouté que l'assainissement de la situation financière des collectivités locales s'était également traduit par un faible dynamisme de l'investissement local, notamment des investissements « de développement ». En deuxième lieu, il a souligné que la capacité de mobilisation des ressources des collectivités locales restait forte. Il a expliqué ce phénomène par l'augmentation de la pression fiscale locale, au rythme de progression supérieur à celui du produit intérieur brut et des concours financiers de l'Etat. Il a estimé que la prise en charge croissante de la fiscalité locale par l'Etat s'analysait comme la contrepartie de l'absence de réforme de l'assiette des impôts. En troisième lieu, il a observé une mutualisation accrue des ressources des collectivités locales, provoquée par l'intervention croissante de l'Etat dans la fiscalité locale, ainsi que par le développement de la solidarité intercommunale et de la taxe professionnelle unique. Il a regretté l'absence d'évaluation des effets de la péréquation résultant tant des concours de l'Etat que des actions complémentaires menées en ce domaine par les départements et les régions. Il a rappelé que le mode de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) permettait de corriger 40 % des écarts de potentiel fiscal, mais que ce taux n'avait pas augmenté depuis de nombreuses années. Constatant l'essoufflement des mécanismes nationaux de péréquation, il a insisté sur l'intérêt de développer les dispositifs de péréquation « par le bas », au niveau local.

M. Alain Guengant a considéré que l'existence d'une fiscalité directe locale était une condition nécessaire du principe de libre administration des collectivités locales et a estimé qu'une décentralisation qui se limiterait à la liberté de dépenser serait une décentralisation « tronquée ». Observant que les usagers contribuaient faiblement au financement des services publics locaux, il a estimé qu'il était possible d'approfondir la décentralisation tarifaire.

M. Alain Guengant a relevé des limites à l'autonomie fiscale des collectivités locales. Il a rappelé que les règles applicables aux collectivités locales étaient décidées par le Parlement, que la loi encadrait leur capacité à voter les taux des impôts locaux, que les décisions des élus pouvaient être sanctionnées par les électeurs et que la concurrence fiscale entre collectivités limitait les marges de manoeuvre à la hausse.

Malgré ces limites, **M. Alain Guengant** a estimé que l'autonomie fiscale des collectivités locales était réelle et se manifestait par la croissance des taux, qui témoigne d'une marge de modulation des budgets locaux, et par la différence entre les niveaux de taux pratiqués d'une collectivité à l'autre, qui ne s'expliquent pas seulement par les écarts de bases entre collectivités.

M. Alain Guengant a considéré que la prise en charge par l'Etat d'une part croissante de la fiscalité locale n'était pas une fatalité mais que, compte tenu de la nature des impôts directs locaux, un tel scénario demeurerait le plus probable. Il a ajouté que les facteurs qui expliquent ce phénomène, notamment la réticence de l'Etat à réviser les bases, ne semblaient pas devoir disparaître.

Evoquant l'avenir de la taxe professionnelle, il a estimé que la suppression de la fraction de son assiette reposant sur les salaires rendait improbable l'évolution vers un impôt assis sur la valeur ajoutée. Il a cependant constaté que, du fait, d'une part, de l'augmentation de la cotisation minimale et de la cotisation de péréquation et, d'autre part, du maintien du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, la taxe professionnelle devenait progressivement, au sein d'un tunnel de taux, un impôt calculé au niveau national en fonction de la valeur ajoutée.

S'agissant de la taxe d'habitation, **M. Alain Guengant** a considéré que cet impôt n'avait pas d'avenir si ses bases n'étaient pas réformées. Il a jugé concevable une évolution vers une assiette comparable à celle de la cotisation sociale généralisée.

M. Alain Guengant a insisté sur le fait que les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, dont un tiers du produit est acquitté par les entreprises et deux tiers par les ménages, augmentaient deux fois plus vite que les taux des autres impôts directs locaux. Jugeant qu'une telle éventualité constituerait une menace pour le maintien d'une fiscalité directe locale, il a craint que le recours à cet impôt ne se heurte un jour à l'absence de révision des bases.

M. Alain Guengant a considéré qu'il était légitime de parler de recentralisation en matière de finances locales et a observé que, si les tendances actuelles se prolongeaient, la fiscalité locale pourrait avoir totalement disparu en 2010.

Il a estimé qu'il était préférable, au niveau national, de lier l'évolution des concours financiers aux collectivités locales à l'évolution des recettes fiscales de l'Etat, plutôt qu'à l'augmentation des charges des collectivités locales, de manière à associer ces dernières à l'effort de maîtrise des dépenses publiques et au respect des engagements européens de la France.

S'agissant de la répartition des concours financiers entre les collectivités locales, il s'est déclaré favorable à la prise en compte d'indicateurs de charges, tout en insistant, d'une part, sur la nécessité de ne pas assimiler les charges aux dépenses et, d'autre part, sur la difficulté de distinguer entre les dépenses qui constituent des charges et celles qui correspondent à un service rendu. Il a souligné l'importance de cette distinction en rappelant que les collectivités les plus riches étaient également celles qui dépensaient le plus. Il a ajouté que plusieurs pays européens avaient renoncé à utiliser des indicateurs de charges en raison de la difficulté à les élaborer.

M. Alain Guengant a estimé que l'absence de lisibilité des concours financiers de l'Etat aux collectivités reflétait la diversité des situations rencontrées au plan local. Il a indiqué que cette complexité résultait en partie de la nécessité de combiner les impératifs de la compensation avec ceux de la péréquation. Il a attribué l'absence de prévisibilité de l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales au mode d'indexation de ces concours, qui dépend de l'évolution de variables macroéconomiques.

M. Alain Guengant a considéré que la péréquation était une nécessité pour compléter la décentralisation et optimiser le bien-être social. Il a estimé que la péréquation n'était possible que si l'on concevait les différents territoires comme faisant partie d'un ensemble plus vaste, la Nation, et que cette communauté d'appartenance impliquait une solidarité entre les différentes composantes.

**Audition de M. Jacques CREYSSSEL,
directeur délégué du mouvement des entreprises de France (MEDEF)**

(8 mars 2000)

La mission a ensuite entendu **M. Jacques Creyssel, directeur délégué du mouvement des entreprises de France (MEDEF)**.

M. Jacques Creyssel a indiqué qu'il n'était pas opposé au principe de l'existence d'un lien fiscal entre les collectivités locales et les entreprises, estimant toutefois que l'augmentation incontrôlée du montant de la taxe professionnelle risquait de remettre en cause ce principe.

Analysant les défauts de la taxe professionnelle, il a souligné l'impact négatif qu'avait son application en amont de la production. Il a observé que ses taux variaient d'une commune à l'autre, créant de réelles inégalités. Il a remarqué que l'évolution sur dix ans des bases de cette taxe, extrêmement complexe, induisant une progression de la fiscalité supérieure à celle de la valeur ajoutée des entreprises, était difficilement supportable.

M. Jacques Creyssel a noté que la progression des bases fiscales avait incité les collectivités locales à accroître leurs dépenses de fonctionnement de manière anormale, et a estimé que, dans cette perspective, toute diminution des bases se traduisait automatiquement par une progression des taux, afin que les collectivités territoriales puissent maintenir le même niveau de dépenses de personnel.

Dénonçant ce système, **M. Jacques Creyssel** a estimé qu'il ne pouvait être réformé et devait être supprimé. Il a proposé de remplacer le produit de la taxe professionnelle par l'affectation d'une partie du produit d'un impôt national, tel que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Cette solution permettrait d'améliorer la prévisibilité des recettes locales, le produit de la TVA dépendant directement de la croissance du produit intérieur brut (PIB). Elle serait préférable à la création d'un nouvel impôt, dans la mesure où la pression fiscale française est déjà supérieure de 450 milliards de francs à la moyenne européenne.

M. Jacques Creyssel a noté que le montant du « versement transport », correspondant à la participation des entreprises au financement des transports en commun, avait augmenté, au cours des dix dernières années, de 170 % en francs courants, soit 60 % en francs constants, son produit s'élevant désormais à 17 milliards de francs. Il s'est prononcé contre l'extension, prévue par le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, de ce prélèvement aux transports périurbains, qui engendrerait une nouvelle charge fiscale, pour les entreprises, d'environ 500 millions de francs.

Analysant le régime fiscal de la taxe professionnelle unique (TPU), **M. Jacques Creyssel** s'est déclaré plutôt favorable à ce régime, qui permet de réduire les disparités de taux de taxe professionnelle. Il a cependant regretté que sa mise en place se traduise par l'augmentation du taux de taxation moyen de la zone considérée.

En ce qui concerne les zonages fiscaux, **M. Jacques Creyssel** a estimé que leur efficacité était contestable et que ces mécanismes étaient inutilement coûteux et complexes. Il a rappelé qu'ils pouvaient de plus avoir des effets pervers. Il a indiqué que ce genre de mesures fiscales était moins efficace qu'une diminution de la pression fiscale globale.

M. Jacques Creyssel a jugé que le vote de taux s'appliquant à une même assiette par les communes, les structures intercommunales, les départements et les régions n'était pas pénalisant pour les entreprises mais soulevait le problème de la spécialisation des impôts.

Il a indiqué que la politique fiscale locale, entraînant des distorsions de concurrence, n'était pas optimale. Il a recommandé l'abandon des différents systèmes d'aide et d'exonération au profit d'un recentrage des collectivités locales sur des investissements d'infrastructures, utiles aux entreprises.

Enfin, le directeur délégué du MEDEF a appelé de ses vœux une réforme en profondeur de la fiscalité locale, dans le cadre d'une refonte globale de la fiscalité nationale, afin de réduire le nombre d'impôts et taxes existants.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a estimé que la suppression des impôts locaux et la mise en place d'un système de répartition du produit des impôts nationaux entre l'Etat et les collectivités locales poseraient des problèmes de localisation de la ressource, de définition de l'assiette et de fluctuations des recettes. Il a souligné qu'il y aurait une contradiction à souhaiter l'accroissement des investissements locaux sans s'assurer de la pérennité de leur financement. Il s'est interrogé sur la mise en place d'un dispositif qui permettrait de répondre à certaines situations exceptionnelles, telles que la cessation d'activité d'une entreprise sur le territoire d'une collectivité locale.

M. Alain Lambert, président de la commission des finances, a souhaité souligner le lien existant entre la dépense et l'impôt, et a estimé que le contribuable local appréhendait mieux cette relation que le contribuable national.

M. Alain Lambert a estimé qu'il serait paradoxal de faire preuve de défiance à l'égard des collectivités locales, alors même que ces dernières s'étaient montrées plus responsables dans leur gestion que les autorités nationales.

Il a également observé que l'augmentation des dépenses des collectivités territoriales tenait essentiellement à l'accroissement des revenus de la fonction publique territoriale, fixé par l'Etat et non par les acteurs locaux. Il a rappelé que l'investissement constituait le second poste de dépenses des collectivités locales, notamment dans le domaine des infrastructures, afin de pallier les carences de l'Etat.

M. Alain Lambert a ensuite précisé que la mise en œuvre de la taxe professionnelle unique pouvait se traduire par une augmentation du taux de cette taxe dans un grand nombre de communes, en raison des écarts de taux qui se traduisaient par un taux moyen élevé.

Il a conclu son propos en rappelant que la prise de conscience de la relation existant entre la dépense et l'impôt était un enjeu de démocratie, les élus devant être responsables de l'emploi de l'impôt, et de citoyenneté, les citoyens devant consentir à l'impôt en contrepartie des dépenses.

Répondant à M. Alain Guengant, **M. Jean-Pierre Fourcade** a indiqué que l'idée de remplacer la taxe d'habitation par une fraction de contribution sociale généralisée (CSG) semblait progresser. Il a précisé que cet impôt possédant une assiette très large serait plus adapté que l'impôt sur le revenu.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a précisé que si la suppression des impôts locaux était compensée par un partage entre les collectivités territoriales et l'Etat des impôts nationaux, la pression fiscale n'en serait pas allégée, mais simplement transférée du contribuable local au contribuable national.

M. Jean-Pierre Fourcade a remarqué que les entreprises qui contestaient la création de nouveaux impôts, tels que la taxe générale sur les activités polluantes, ou l'augmentation des impôts existants, notamment de la taxe professionnelle, semblaient en revanche s'accommoder de l'augmentation du coût des baux commerciaux.

M. Jean-Pierre Fourcade a admis que la taxe professionnelle s'appliquant en amont de toute production pouvait sembler injuste aux entreprises et décourageait les investissements étrangers.

Il a estimé que si la taxe professionnelle était supprimée, il semblerait équitable de compenser cette perte de recettes par l'affectation d'une partie des impôts nationaux pesant sur les sociétés plutôt que ceux pesant sur la consommation.

M. Jean-Pierre Fourcade a indiqué que la création de la taxe unique professionnelle aurait pu permettre de réformer en profondeur la fiscalité locale si la « part salaires » de la taxe professionnelle n'avait pas été supprimée. Il a regretté que la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité incite les collectivités territoriales à se doter d'un impôt qui risquait de ne pas être pérenne.

M. Jacques Creyssel a souhaité que la réforme du système de financement local ne se traduise pas par un simple transfert de charges, mais par un réel allègement de la pression fiscale.

Par ailleurs, il a estimé que, si la taxe professionnelle devait être supprimée, les collectivités locales auraient intérêt à percevoir une partie du produit de la TVA, impôt moins fluctuant que l'impôt sur les sociétés.

Il a rappelé que la taxe professionnelle, représentant 2,5 % de la valeur ajoutée des entreprises, grevait les charges des établissements et décourageait les investissements étrangers. Il a ajouté que la trop forte progression de la taxe professionnelle avait conduit les entreprises à souhaiter sa suppression.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a indiqué que la taxe professionnelle pénalisait plus fortement certains secteurs d'activité, atteignant 4 % de la valeur ajoutée des entreprises du secteur industriel, et seulement 1,8 % dans le secteur tertiaire.

M. Alain Lambert a observé que la progression de 3,4 % des dépenses de fonctionnement des collectivités locales en 1999 recouvrait deux réalités distinctes : une augmentation de 6,6 % des dépenses de personnel, due essentiellement à des décisions nationales, et une diminution de 4 % des autres postes de dépenses. Il a estimé que l'augmentation de 7 % des investissements locaux soulignait l'efficacité de gestion des

ressources locales. Il a jugé indispensable que les pouvoirs locaux puissent maîtriser l'évolution de chacun de leurs postes de dépenses afin de pouvoir en rendre compte aux citoyens.

M. Michel Mercier, rapporteur, a remarqué que l'impôt local souffrait de n'être pas suffisamment associé au service rendu.

Il a souhaité atténuer l'opposition entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement, rappelant que les dépenses de fonctionnement permettaient de satisfaire les nouvelles exigences des ménages et des entreprises.

Il a plaidé pour le renforcement de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, gestionnaire plus rigoureux que l'Etat en étant plus proche des citoyens.

M. Michel Mercier a observé que le souhait du MEDEF de voir supprimer les impôts locaux montrait qu'ils étaient moins bien acceptés que les impôts nationaux. Après avoir indiqué qu'il avait été plutôt favorable à l'idée d'un partage des impôts nationaux, il a néanmoins fait valoir que la suppression des impôts locaux et leur remplacement par l'affectation d'un produit des impôts nationaux risquaient d'engendrer un déficit public structurel. Il a expliqué que les compétences nouvelles des collectivités territoriales, notamment dans le domaine social, rendaient leurs dotations inélastiques à la baisse.

**Audition de M. Jean-Pierre BALLIGAND,
vice-président de l'Institut de la Décentralisation, député de l'Aisne**

(8 mars 2000)

Puis la mission a entendu **M. Jean-Pierre Balligand, vice-président de l'Institut de la Décentralisation, député de l'Aisne.**

M. Jean-Pierre Balligand, vice-président de l'Institut de la Décentralisation, député de l'Aisne, a présenté trois observations liminaires. Tout d'abord, il a observé que la réforme de la fiscalité locale ne pourrait se faire « à territoire constant » en raison des conséquences des réformes institutionnelles, résultant de la loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale et des projets de réforme en cours concernant la Corse et l'Outre-mer.

Il a souligné que, d'une manière générale, la stabilité des bases des impôts directs locaux et l'augmentation de la part des transferts financiers de l'Etat avaient conduit à une restriction financière de l'autonomie locale.

Il s'est prononcé en faveur d'impôts locaux assis sur des flux économiques et tenant compte des nouveaux territoires.

Il a estimé que, globalement, les finances locales connaissent une évolution saine malgré la tendance à une réduction de leur autonomie financière. Il a considéré que sept évolutions avaient marqué les finances locales depuis le début des années 80 :

- la prise en charge de la fiscalité locale, par l'Etat, a été multipliée par 10 en vingt ans ;

- l'intervention croissante de l'Etat a été la contrepartie d'une absence de modernisation du calcul des bases des impôts directs locaux ;

- de multiples tentatives de réformes de la fiscalité locale ont avorté, notamment le projet de taxe départementale sur le revenu en 1991 ;

- les règles du jeu en matière de finances locales sont instables, le Gouvernement ayant pour habitude de modifier la législation, lors de la discussion de chaque projet de loi de finances, alors qu'existent, en Allemagne, des garanties constitutionnelles pour la redistribution des ressources des collectivités locales ;

- l'accroissement des transferts de charges de l'Etat vers les collectivités territoriales constitue une tendance lourde et durable ;

- les « dépenses contraintes » augmentent, qu'il s'agisse de dépenses d'investissement consécutives à l'application de normes ou des dépenses de personnels liées à la réglementation du travail, ou encore des financements croisés dans le cadre des contrats de plan ;

- enfin, la mise en place de la monnaie unique a entraîné une forme de « mutualisation des finances publiques », sous le contrôle de l'Etat, chargé de veiller à l'évolution de l'ensemble des prélèvements financiers sur l'économie nationale.

En ce qui concerne le lien entre la fiscalité directe locale et le principe de libre administration, **M. Jean-Pierre Balligand** a souligné qu'il ne fallait pas assimiler l'autonomie fiscale des collectivités locales à leur marge de manoeuvre financière.

Il a rappelé que la réduction de l'autonomie fiscale n'empêchait pas le maintien de marges de manoeuvre importantes pour les collectivités locales, du fait de la croissance. Il a souligné l'effet positif de l'augmentation des ressources liées aux droits d'enregistrement, de la baisse des taux d'intérêt sur la gestion de la dette locale et des économies résultant de la mise en commun des moyens dans le cadre des structures intercommunales.

Il a rappelé, en revanche, que l'insécurité financière et le poids des dépenses contraintes avaient freiné le niveau de l'investissement public local de 1992 à 1996.

Il a estimé que les politiques de retouches ponctuelles de la fiscalité locale avaient atteint leurs limites comme le montrait le rôle croissant de l'Etat dans le financement de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle.

S'interrogeant sur le point de savoir si l'autonomie fiscale était réelle ou théorique, **M. Jean-Pierre Balligand** a considéré que les termes d'« autonomie des recettes locales » seraient plus appropriés que ceux d'autonomie fiscale locale. Il a rappelé, à cet égard, que l'insertion des collectivités locales sur les marchés financiers les avait contraintes inéluctablement à des efforts de productivité.

Il s'est interrogé sur le desserrement du lien entre le contribuable local et sa collectivité locale, tout en rappelant que le pouvoir fiscal des collectivités locales n'était pas garanti par la Constitution et que dans aucun pays européen, l'autonomie fiscale locale n'était totale.

Evoquant les propositions de réformes, **M. Jean-Pierre Balligand** s'est prononcé en faveur d'une amélioration de la lisibilité et de la prévisibilité des dotations de l'Etat aux collectivités locales, en remarquant que l'Etat ne pouvait demander aux collectivités locales de participer au financement des routes et des universités, sans leur apporter en contrepartie des garanties sur l'évolution de leurs ressources à long terme.

Il s'est prononcé en faveur d'une révision des systèmes de péréquation, en estimant que celle-ci devait porter sur des masses financières significatives et ne pas jouer seulement un rôle correctif à la marge, comme c'est le cas actuellement.

M. Jean-Pierre Balligand a estimé important de ne pas confondre zonage et péréquation, en constatant, à regret, que l'absence de péréquation régionale en Ile-de-France avait des conséquences négatives en termes de versement des fonds de péréquation européens pour les départements défavorisés concernés.

En réponse à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, **M. Jean-Pierre Balligand** a estimé qu'il appartenait à l'Etat d'organiser les péréquations au niveau local.

Il a souhaité que soient améliorés les mécanismes de redistribution dans les dispositifs de prise en charge par l'Etat d'une fraction des impôts locaux.

Il a considéré que les critères de la distribution de la DGF devraient être révisés, en introduisant « un critère de bonne gestion » et en rendant cette dotation plus incitative à l'investissement local.

Souhaitant une modernisation des impôts locaux, **M. Jean-Pierre Balligand** a estimé possible de spécialiser les impôts pour les régions, dont les compétences demeurent limitées. En revanche, pour les « collectivités généralistes », il a estimé indispensable de diversifier la nature des prélèvements pour garantir la pérennité des financements face aux dépenses incompressibles.

Il a ouvert enfin les pistes de réformes suivantes :

- la modernisation des bases ;
- la mise en place d'une « fiscalité mixte à l'échelle communale » ;
- l'inclusion de La poste, de France-Télécom et du « tiers-secteur » dans le champ des contributeurs locaux ;
- le remplacement de la taxe d'habitation par « une contribution locale généralisée » ;
- la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ;
- le partage, au profit des collectivités locales, d'impôts « modernes et évolutifs », tels que l'impôt sur les sociétés (IS) ou la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ;
- le renforcement du pouvoir fiscal, économique et politique des nouvelles structures intercommunales, fondées sur une mutualisation des compétences, des moyens et des risques, et l'organisation de péréquations sur ces nouveaux territoires.

**Audition de M. Philippe VALLETOUX,
membre du Directoire du Crédit local de France-Dexia**

(8 mars 2000)

Puis la mission a procédé à l'**audition de M. Philippe Valletoux, membre du Directoire du Crédit local de France-Dexia.**

Présentant les grandes évolutions des finances locales depuis le début des années quatre-vingt, **M. Philippe Valletoux** a tout d'abord remarqué que si les finances locales n'avaient jamais fait l'objet d'une grande réforme, ni même d'une réflexion globale d'ensemble, les changements intervenus presque chaque année depuis vingt ans avaient entraîné au total une profonde modification du « panorama ».

Il a estimé que la situation financière des collectivités locales apparaissait contrastée : si elle est globalement satisfaisante, l'analyse de chacune des composantes peut révéler des problèmes.

Il a noté que l'Etat considérait les collectivités locales comme des « acteurs financiers mineurs ».

Il a observé que la bonne santé financière des collectivités locales dépendait d'un taux de prélèvement fiscal relativement élevé, d'un niveau très variable des investissements, parfois insuffisant par rapport aux besoins, et de la constitution de réserves financières de précaution.

M. Philippe Valletoux a estimé que l'existence d'une fiscalité directe locale était une condition nécessaire du principe de libre administration des collectivités locales, mais qu'il était très difficile en revanche de déterminer à partir de quel degré d'intervention de l'Etat dans les finances locales le principe de libre administration ne serait plus respecté.

Il a souligné que l'autonomie fiscale locale était réelle en apparence, mais théorique dans les faits. Il a mis l'accent sur le rôle de l'Etat en matière de recensement et de calcul de la matière imposable, de fixation des règles de plafonnement et de liaison des taux des taxes directes locales, enfin d'exécution des tâches administratives de recouvrement et d'encaissement de l'impôt local. Il a noté que l'Etat ne tenait pas de comptabilité distincte de ses encaissements au titre des recettes locales.

Il a estimé que la prise en charge par l'Etat d'une part croissante des impôts locaux n'était sans doute pas « une fatalité », tout en se demandant s'il n'était pas « trop tard » pour revenir sur l'architecture actuelle de la fiscalité locale. Il a souligné, à cet égard, que la réforme de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle avait des effets négatifs sur les mesures prises pour développer la taxe professionnelle unique dans un cadre intercommunal.

M. Philippe Valletoux a estimé qu'il n'y avait pas eu de véritable décentralisation en matière de finances locales. Il a néanmoins considéré que le terme de « recentralisation » était pertinent, dans la mesure où la fiscalité locale demeurait

« fragile » face aux décisions de l'Etat et où tout semblait décidé hors l'intervention des élus locaux.

M. Philippe Valletoux a estimé qu'il ne fallait pas lier l'évolution du montant des concours financiers de l'Etat à celle des charges des collectivités locales, en rappelant que le problème posé était celui de la répartition de l'argent public entre les différents niveaux de l'administration du territoire national. Il a rappelé que se posaient les trois questions de la définition de la masse à répartir, de la répartition nationale du montant alloué entre les différentes catégories de collectivités locales et des modalités de répartition territoriale. Il a estimé que la DGF pourrait être indexée sur l'évolution des recettes définitives de l'Etat et que l'enveloppe nationale pourrait être répartie entre les régions, niveau où elle ferait l'objet d'un partage entre catégories de collectivités locales.

Concernant l'amélioration de la lisibilité et de la prévisibilité des concours financiers de l'Etat, il a considéré que, dans le cadre du Traité de Maastricht, ces deux priorités devaient s'appliquer aux finances publiques prises dans leur ensemble.

Il s'est interrogé, en outre, sur les conséquences de la généralisation du principe des financements contractualisés dans des domaines toujours plus variés.

En conclusion, il a souligné que la priorité devrait être de sortir de la situation de défiance de l'Etat à l'égard des collectivités locales.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné que la modernisation de la décentralisation soulevait les questions de la définition des blocs de compétences et de la mise en place d'une péréquation accrue, par exemple au niveau régional.

M. Philippe Valletoux a estimé qu'un débat pourrait être ouvert sur deux principes prévus par la loi du 2 mars 1982. Il s'est demandé si le principe d'absence de tutelle d'une collectivité locale sur une autre n'était pas un dogme peut-être irréaliste. Il s'est interrogé sur la pertinence de la notion de « bloc de compétences » en constatant que, dans la plupart des cas, les collectivités locales ne pouvaient plus agir seules et devaient coordonner leurs efforts. Il a souligné cependant que les contrats passés avec l'Etat étaient « dangereux », dans la mesure où le dialogue entre les parties n'était pas égal.

M. Alain Guengant, professeur à l'université de Rennes, a rappelé qu'il n'existait pas d'évaluation globale des résultats des mécanismes de péréquation. Il a estimé que la péréquation devait rester « multiforme » et s'effectuer à la fois par le haut, au niveau de l'Etat, et par le bas entre collectivités territoriales. Il a souligné la permanence du débat entre péréquation et compensation, rappelant à cet égard que la DGF était issue des dispositifs de compensation instaurés en contrepartie de la suppression du versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS).

M. Jean-Paul Delevoye, président, a rappelé que les collectivités locales, confrontées au défi de la « fracture territoriale », devaient faire face à l'aggravation des dépenses liées aux politiques sociales à l'égard des populations défavorisées. Il a considéré que la réflexion sur la péréquation des ressources devait être complétée par une réflexion sur la correction des inégalités générées par les besoins sociaux.

M. Alain Guengant, professeur à l'université de Rennes, a souligné que la notion de péréquation recouvrait bien la redistribution en fonction des ressources et des charges et qu'elle visait, en définitive, à assurer une meilleure adéquation entre l'offre de services et l'effort fiscal pour chaque collectivité territoriale. Il a estimé que la péréquation devait donc intégrer une évaluation des charges géographiques, sociologiques et économiques des collectivités territoriales. Il a souligné que l'exercice était d'autant plus difficile que les charges ne pouvaient pas être évaluées directement à partir du niveau des dépenses, rappelant à cet égard que les collectivités locales dont les dépenses sont les plus élevées sont aussi celles qui disposent le plus de moyens. Il a indiqué que la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire avait prévu l'élaboration d'un indicateur synthétique de ressources, pondéré par des charges, mais que ce projet n'avait pas eu de suite. Il a souligné que les modalités de répartition de la dotation de solidarité urbaine (DSU) s'efforçaient de prendre en compte le niveau des charges, mais qu'il était toujours difficile d'établir une méthodologie commune pour près de 36.000 communes.

**Audition de M. Christian SAUTTER,
ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**

(8 mars 2000)

La mission a enfin procédé à l'**audition de M. Christian Sautter, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.**

M. Christian Sautter a contesté que l'on puisse reprocher au Gouvernement actuel, héritier du Gouvernement de Pierre Mauroy, de vouloir procéder à une recentralisation en matière de finances locales. Il a rappelé que les lois de décentralisation, votées au début des années 80, n'avaient pas rallié l'unanimité, mais qu'elles avaient permis d'affirmer le dynamisme des collectivités locales en matière de solidarité et d'équipements.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a souligné que le Gouvernement avait « porté » deux lois importantes pour l'affirmation des compétences des collectivités locales, la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Il a estimé qu'il était temps de procéder à un bilan de la décentralisation. Dans cette perspective, le Gouvernement a confié à M. Pierre Mauroy la présidence d'une commission qui sera amenée à faire des propositions pour rendre la décentralisation plus légitime, efficace et solidaire.

Considérant que la France est le pays européen où l'autonomie des collectivités locales est la plus affirmée, **M. Christian Sautter** a qualifié d'« exceptionnel » le système fiscal local français.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a observé que la situation financière des collectivités locales était bonne dans l'ensemble, comme en témoigne le fait que leur épargne est supérieure à leurs investissements. Il s'est félicité de la bonne gestion des collectivités locales, qui permet leur désendettement, et a ajouté que les collectivités locales constituaient un exemple pour l'Etat qui, pour sa part, « en est encore à réduire le déficit ».

M. Christian Sautter a rappelé que les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales s'inscrivaient désormais dans un cadre pluriannuel concerté. Il a indiqué que les concours de l'Etat aux collectivités locales s'élevaient à 293 milliards de francs dans la loi de finances pour 2000, en augmentation de 4 % par rapport à 1999. Il a souligné que ce poste budgétaire était un de ceux qui connaissaient la plus forte croissance.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie s'est félicité de ce que le Gouvernement ait rompu avec l'ancien pacte de stabilité, qui indexait les concours de l'Etat sur la seule évolution des prix à la consommation, et l'ait remplacé par le contrat de croissance et de solidarité qui prend en compte le taux de croissance du produit

intérieur brut, à hauteur de 20 % en 1999, 25 % en 2000 et 33 % en 2001. Il a indiqué que si les règles du pacte de stabilité avaient été appliquées au cours de ces trois années, cela se serait traduit par une moins-value de 4 milliards de francs pour les collectivités locales.

M. Christian Sautter a rappelé que l'Etat était le premier contribuable local. Il a insisté sur la complexité de la fiscalité locale, qui n'est pas assise sur des flux, mais sur des actifs. Il a jugé la taxe d'habitation particulièrement compliquée et injuste en raison de son caractère dégressif. Il a constaté que les dégrèvements s'étaient multipliés au fil des années et que la loi de finances pour 2000 avait permis aux anciens bénéficiaires du revenu minimum d'insertion de continuer à en bénéficier pendant la première année de leur retour à l'emploi, de manière à permettre que la reprise d'une activité puisse se traduire par une augmentation du niveau de vie. Il a souligné que le montant de la prise en charge par l'Etat de la taxe d'habitation s'élevait à 12 milliards de francs.

Rappelant que la part communale de taxe d'habitation constituait le cœur de l'autonomie fiscale des collectivités locales, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a déclaré que le Gouvernement avait engagé une réflexion visant à procéder à des baisses d'impôt dès l'automne 2000, si un excédent de recettes fiscales était constaté. Il a ajouté que ces baisses, dont les modalités précises figureraient dans la loi de finances rectificative pour 2000, devraient être conçues dans le but de favoriser le retour à l'emploi et de rendre l'impôt plus juste.

M. Christian Sautter a estimé que la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle était une mesure susceptible d'encourager les créations d'emplois et que son effet sur les petites et moyennes entreprises était avéré. Il a jugé qu'il n'y avait aucune raison de considérer cette suppression comme le préalable à une suppression totale de la taxe professionnelle. Il a qualifié de « judicieux » le mode de compensation aux collectivités locales de la suppression de la fraction de la taxe professionnelle assise sur les salaires.

Evoquant la fiscalité écologique, **M. Christian Sautter** a indiqué qu'il était nécessaire d'agir pour respecter les engagements pris par la France au sommet de Rio. Il a ajouté que l'utilisation du produit de la fiscalité sur les activités polluantes pour financer l'allègement du coût du travail s'inspirait de la théorie du « double dividende ». Il a souligné que la mise en place d'une fiscalité écologique était constatée dans tous les pays de l'Union européenne et qu'une directive sur ce sujet était en préparation.

S'agissant de la péréquation, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a insisté sur l'importance des relations financières entre collectivités. Il a observé que le Gouvernement avait fait un effort en faveur de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale, mais que la péréquation pouvait encore être améliorée.

En conclusion, **M. Christian Sautter** a insisté sur le fait que l'Etat et les collectivités locales devaient unir leurs forces dans la bataille pour l'emploi et que l'Etat ne devait pas être le seul interlocuteur des entreprises françaises ou étrangères. Il a considéré que l'implantation en France de l'usine Toyota constituait un bon exemple de collaboration entre l'Etat et les collectivités locales.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a observé que l'Etat sollicitait les collectivités locales dans des domaines qui n'étaient pas prévus par les lois de décentralisation, les efforts financiers consentis par les collectivités locales paraissant justifier une revalorisation de l'indexation des concours financiers de l'Etat.

Il s'est demandé à partir de quel seuil la prise en charge par l'Etat de la fiscalité locale était de nature à remettre en cause l'autonomie des collectivités locales.

M. Christian Sautter a souligné que le taux de croissance pour 1999, supérieur aux prévisions initiales, se traduirait vraisemblablement par un recalage et une régularisation du montant de la dotation globale de fonctionnement favorable aux collectivités locales. Il a ajouté que le contrat de croissance et de solidarité durait trois ans et qu'il était toujours bon de respecter les contrats. Il a rappelé que la situation financière des collectivités locales était meilleure que celle de l'Etat et que celui-ci devait poursuivre son effort de maîtrise des dépenses publiques. Il a pronostiqué un débat cordial, mais vigoureux, sur ce sujet à l'occasion de la discussion de la loi de finances pour 2001. Il a souligné que l'expérience montrait les efforts consentis en faveur des dotations de solidarité pour atténuer les conséquences de règles dont les effets peuvent parfois être brutaux.

Evoquant l'autonomie fiscale des collectivités locales, **M. Christian Sautter** a constaté que le Conseil constitutionnel n'avait pas jugé qu'un seuil avait été franchi lorsque la part de l'assiette de la taxe professionnelle reposant sur les salaires avait été supprimée. Il a considéré que la France devait conserver sa superposition de niveaux de collectivités, unique en Europe, et que cette richesse institutionnelle coûteuse faisait partie de la tradition nationale.

M. Michel Mercier, rapporteur, a observé que personne ne défendait les défauts de la taxe d'habitation, mais que les élus locaux étaient attachés à la « proximité fiscale » entre les communes et les citoyens. Il a ajouté que la taxe d'habitation comportait également une part régionale et une part départementale, dont le produit s'établit respectivement à 5 milliards de francs et à 20 milliards de francs, qu'il serait envisageable de réformer.

Le rapporteur a affirmé que les élus craignaient la déresponsabilisation et préconisaient un lien entre l'activité économique et les ressources des collectivités locales en matière de fiscalité locale. Par conséquent, il a considéré qu'il ne fallait pas appliquer à la compensation de l'éventuelle suppression des parts départementale et régionale de taxe d'habitation le dispositif mis en place lors de la réforme de la taxe professionnelle. Il a préconisé de compenser cette éventuelle suppression par le transfert d'un autre impôt ou d'une part d'un impôt existant, qui devrait avoir une base facilement localisable. Il a ajouté que seuls les impôts assis sur les revenus remplissaient aujourd'hui cette condition.

M. Jean-Claude Peyronnet s'est déclaré inquiet pour l'avenir de l'autonomie des collectivités locales. Il a invité le Gouvernement à la prudence en ce domaine, rappelant que le Conseil constitutionnel avait déjà indiqué, sans le définir, qu'il existait un seuil de prise en charge des impôts locaux par l'Etat au-delà duquel serait remis en cause le principe de libre administration des collectivités locales.

Il s'est demandé pourquoi le Gouvernement choisissait toujours de diminuer les impôts locaux plutôt que les impôts d'Etat, et a précisé que, de son point de vue, les dispositions en matière de fiscalité locale intervenues depuis deux ans ne constituaient pas une véritable réforme de la fiscalité, mais des suppressions avec compensation.

M. Jacques Oudin a souligné que les collectivités locales étaient confrontées à des défis lourds en matière environnementale et qu'il aurait été plus logique d'affecter au financement de ces dépenses le produit de la fiscalité sur les activités polluantes. Il s'est indigné que le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) tenu à Nantes n'ait pas attribué de crédits à l'île de Noirmoutier, victime de la marée noire.

Il a regretté que les collectivités locales doivent subir des observations désagréables des chambres régionales des comptes lorsqu'elles augmentent leur fiscalité, alors que les hausses d'impôts sont souvent dues à la diminution des concours financiers de l'Etat. Il a qualifié de « bouteille à l'encre » le projet de révision des valeurs locatives.

M. Christian Sautter a expliqué que si la taxe d'habitation devait être réduite dans des proportions importantes, il conviendrait de le faire avec prudence et après un dialogue approfondi, de manière à déterminer la ressource de remplacement la plus appropriée sans porter atteinte à l'autonomie des collectivités locales.

Il a considéré que l'augmentation de 9 % des investissements en 2000 allait se traduire par une augmentation du produit de la taxe professionnelle et une association des collectivités locales aux fruits de la croissance.

Il a expliqué qu'il était difficile de remplacer la taxe d'habitation par une ressource calculée à partir du revenu, car la répartition des bases actuelles de la taxe d'habitation ne reflétait pas la répartition du revenu. A titre d'exemple, il a indiqué que, à Paris, une taxe d'habitation assise sur le revenu entraînerait une augmentation de 358 % de son produit tandis que la même opération en Guadeloupe se traduirait par une diminution de 62 %.

En réponse à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, **M. Christian Sautter** a indiqué que la révision des bases pallierait sans doute en partie cet inconvénient. Il a rappelé que le ministère des finances avait mené un travail important pour mettre en œuvre la révision des bases, mais qu'il avait cru comprendre que, malgré la position favorable de l'Association des maires de France, les élus avaient préféré attendre.

Répondant à **M. Jean-Claude Peyronnet**, il a indiqué que le Gouvernement envisageait de réduire la taxe d'habitation plutôt que l'impôt sur le revenu, de manière à alléger la pression fiscale sur les ménages qui paient la taxe d'habitation mais ne sont pas redevables de l'impôt sur le revenu.

En réponse à **M. Jacques Oudin**, il a concédé que l'idée selon laquelle le produit de la fiscalité écologique aurait dû être consacré au financement de dépenses d'amélioration de l'environnement relevait d'une logique compréhensible, mais que le Gouvernement avait fait un autre choix. Il a ajouté que la superposition des normes n'était pas acceptable et qu'il comptait évoquer ce sujet lors de son audition par la commission présidée par Pierre Mauroy. Il a rappelé que le ministre de l'intérieur avait déjà ouvert ce chantier.

M. Christian Sautter a reconnu que le succès de l'intercommunalité entraînait des dépenses supplémentaires, mais a rappelé que le déficit de l'Etat s'élevait encore à 206 milliards de francs, tandis que les collectivités locales dégageaient, pour leur part, un excédent budgétaire. Il s'est étonné que le CIAT de Nantes n'ait pas retenu de disposition en faveur de l'île de Noirmoutier.

M. Jean-Claude Peyronnet a constaté que le mode de calcul de la compensation des suppressions d'impôts locaux constituait une prime aux mauvais gestionnaires, puisqu'il figeait les taux à leur niveau de l'année précédant la suppression, favorisant ainsi les collectivités qui pratiquaient des taux élevés.

**Audition de M. Pierre STEINMETZ,
directeur général de la gendarmerie nationale**

(14 mars 2000)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission a procédé à l'**audition de M. Pierre Steinmetz, directeur général de la gendarmerie nationale.**

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souhaité savoir quelle répartition des compétences entre Etat et collectivités locales était la mieux à même d'assurer l'efficacité de la politique de sécurité publique. Il a soulevé en particulier la question du financement des casernes de gendarmerie par les collectivités locales.

M. Pierre Steinmetz, directeur général de la gendarmerie nationale, a fait part des conclusions du colloque de Villepinte tendant à placer la sécurité parmi les domaines de responsabilité partagée entre Etat et collectivités territoriales, et à affirmer la nécessité tant de s'attaquer aux causes de la délinquance que de sanctionner les troubles à l'ordre public.

S'agissant des contrats locaux de sécurité, **M. Pierre Steinmetz** a indiqué qu'ils ne constituaient pas une innovation mais s'inscrivaient dans la continuité des conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance. Il a estimé que ces instances de concertation permettaient une efficacité réelle, à condition d'obtenir l'implication des autorités compétentes et l'établissement de relations de confiance, en particulier entre policiers et travailleurs sociaux, afin de faire circuler l'information et de renforcer l'efficacité de la prévention et de la répression.

Il a indiqué que la gendarmerie prenait part au tiers des contrats locaux de sécurité, pour un tiers dans les zones où la gendarmerie était seule intéressée, et pour les deux tiers dans les zones partagées avec la police nationale, en particulier en milieu suburbain.

Après avoir estimé que les caractéristiques propres de la gendarmerie, interministérielle et horizontale, favorisaient sa participation aux contrats locaux de sécurité, **M. Pierre Steinmetz** a mis en garde contre le risque de confusion des rôles et des responsabilités.

Concernant l'articulation entre police et gendarmerie sur le territoire, il a indiqué que le rapport de MM. Hyst et Carraz s'était révélé plus difficile à mettre en œuvre que prévu, seules trois communes ayant donné lieu à un transfert effectif de compétences. Les transferts de personnels à l'intérieur des zones de gendarmerie ont été plus aisés à appliquer en privilégiant l'arrivée de gendarmes adjoints dans les brigades les moins chargées et l'affectation prioritaire de militaires professionnels dans les brigades les plus difficiles.

M. Pierre Steinmetz s'est félicité des résultats du conseil de la fonction militaire de la gendarmerie, tendant à recruter 1500 sous-officiers supplémentaires, en complément du mouvement de recrutement de gendarmes adjoints et de personnels civils. Il a indiqué que ces recrutements, à raison de 500 par an, permettraient de renforcer les centres opérationnels de gendarmerie (COG) et de créer des pelotons spéciaux d'intervention (PSIG).

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souhaité savoir si l'Etat devait continuer à utiliser le patrimoine des collectivités locales pour loger les gendarmes.

M. Pierre Steinmetz a noté que trois solutions s'offraient à l'Etat. La première est de loger les gendarmes en utilisant exclusivement le patrimoine de l'Etat, avec pour inconvénients de figer la répartition des effectifs sur le territoire et de nécessiter des investissements très importants à court terme. La deuxième solution consiste à faire financer par les collectivités locales les constructions de casernes, la subvention versée par l'Etat sous forme de loyer variant selon la taille de la commune, ce qui permet un effort de construction important avec un investissement initial minime pour l'Etat, mais présente des inconvénients à long terme : l'Etat doit verser des loyers sur une durée indéterminée et ne se constitue pas de patrimoine. La dernière solution, consistant à loger les gendarmes dans le secteur privé, favorise la mobilité et évite tout investissement, avec cependant le risque de dispersion des gendarmes et des inconvénients majeurs pour le patrimoine de l'Etat.

M. Pierre Steinmetz a noté que le logement en caserne semblait moins bien accepté qu'auparavant par les gendarmes et leurs familles.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a regretté que l'Etat demande aux collectivités locales d'importants efforts d'investissement, sans garantir pour autant la pérennité de l'implantation des brigades de gendarmerie. Il s'est demandé si l'efficacité des politiques publiques de sécurité, la proximité du service et la rapidité des interventions, passaient par une meilleure coordination des acteurs locaux, ou par une « municipalisation » des services de sécurité.

Il s'est également interrogé sur les liens à établir entre un service de sécurité de proximité et les instances judiciaires, les citoyens ayant trop souvent l'impression que les plaintes déposées auprès des autorités de police n'étaient pas suivies d'une réponse appropriée et rapide de la part de la justice.

M. Hubert Haenel a estimé que la présence des services publics sur le territoire nécessitait une révision de la carte judiciaire, dont devait tenir compte le découpage territorial de la gendarmerie. Il a rappelé que les avantages d'un logement en caserne pour utilité absolue de service étaient liés à la disponibilité exigée des gendarmes.

« L'intermunicipalisation » de la gendarmerie lui a semblé dangereuse, celle-ci devant rester une force d'Etat, interministérielle, afin de remplir ses fonctions de maintien de l'ordre public, de surveillance du territoire et de police judiciaire. Il a estimé que la gendarmerie, bras séculier du préfet mais aussi instrument de la justice, ne pouvait être comparée à la police nationale. Il a ajouté que la gendarmerie était à la fois la seule force en France capable d'être mobilisée sur l'ensemble du territoire, en cas de crise, voire de belligérance, et une force de proximité apportant une réponse rapide aux faits de

délinquance. Il a considéré que l'exercice de la fonction de police judiciaire par la gendarmerie contribuait à garantir l'indépendance des magistrats.

M. Hubert Haenel s'est félicité du renforcement des centres opérationnels de la gendarmerie et des pelotons spéciaux d'intervention. Il s'est interrogé sur la répartition entre gendarmerie et police nationale, opposant l'habitude d'obéir propre aux militaires à la syndicalisation de la police nationale. S'agissant du logement des gendarmes, il a estimé que l'Etat n'était pas en mesure de faire face seul à tous les besoins d'investissement.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a émis des réserves concernant la présentation comptable des investissements patrimoniaux des collectivités publiques et l'absence d'actif patrimonial de l'Etat.

M. Pierre Steinmetz a fait part des importants mouvements de population prévus à l'échéance 2025, cinq millions d'habitants supplémentaires devant s'installer en zone de gendarmerie. Il a ajouté que la question de la dimension de la gendarmerie devrait être traitée lors de la prochaine loi de programmation militaire.

M. Louis de Broissia s'est interrogé sur les conséquences des récentes lois relatives à l'intercommunalité et à l'aménagement du territoire sur la répartition entre police et gendarmerie. Il a demandé si le regroupement des zones de défense n'allait pas menacer directement l'emploi dans la gendarmerie.

Tout en soulignant qu'aucune décision n'était arrêtée à ce jour, **M. Pierre Steinmetz** a estimé que la réduction de neuf à sept zones de défense nécessiterait la redéfinition des circonscriptions de gendarmerie.

M. Hubert Haenel a redouté que le développement de l'intercommunalité ne conduise à remplacer les gendarmes par des policiers dans les zones suburbaines, au détriment d'un traitement efficace d'une délinquance de plus en plus liée aux transhumances journalières ou saisonnières.

M. Michel Mercier, rapporteur, a souligné que la gendarmerie devrait être présente non seulement à la périphérie des communautés urbaines, mais aussi en leur centre pour lutter efficacement contre la délinquance.

**Audition de M. Patrice BERGOUGNOUX,
directeur général de la police nationale**

(21 mars 2000)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission a tout d'abord procédé à l'**audition de M. Patrice Bergougnoux, directeur général de la police nationale.**

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souhaité faire le point sur la mise en place de la police de proximité, le redéploiement des personnels et le statut des polices municipales, au regard de la contrainte d'une efficacité accrue de l'action publique.

M. Patrice Bergougnoux a rappelé que les principes de la police de proximité avaient été définis par le ministre de l'intérieur, lors du colloque de Villepinte en octobre 1997. Il a précisé que celle-ci avait été mise en œuvre, à partir d'avril 1999, dans une première phase, à la préfecture de police de Paris et sur cinq sites pilotes.

Il a souligné que cette expérimentation avait été étendue à 62 autres sites à l'automne 1999. Au total, l'expérimentation concerne 2 millions d'habitants dans 37 départements, hors Paris.

Il a indiqué que les évaluations, qui avaient été confiées à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale de la police nationale (IGPN), montraient, de façon concordante, que la mise en œuvre de la police de proximité ne suscitait pas de blocage administratif, mais qu'en revanche des efforts devaient être engagés en matière d'information et de communication auprès des personnels de police. Aussi, un vaste plan de communication a-t-il été mis en place avec l'approbation du ministre, constitué de réunions d'information au niveau inter-régional, départemental et de chaque circonscription de police. L'objectif est que chaque fonctionnaire de police ait reçu directement une information sur la police de proximité.

M. Patrice Bergougnoux a estimé que la réforme était bien accueillie par les agents, qui appréciaient l'accroissement de leurs responsabilités sur le terrain, aussi bien en matière de prévention que de répression. Il a rappelé, à cet égard, que la police de proximité se différenciait de l'ilotage qui se caractérisait essentiellement par des actions préventives.

M. Patrice Bergougnoux a souligné, en outre, que la mise en œuvre de la réforme de la police de proximité, constituant une sorte de « révolution culturelle », était accompagnée d'un effort significatif en matière de formation : le ministère de l'intérieur a adopté un schéma directeur de la formation qui a conduit à remanier le programme de formation du gardien de la paix ; 380 personnels, actuellement en cours de formation, se consacreront à la formation continue en matière de police de proximité ; des stages d'intégration à la police de proximité ont été mis en place, y compris pour les adjoints de

sécurité ; des stages plus spécifiques ont été instaurés pour former à la pratique de la médiation dans les quartiers sensibles et à la résolution amiable des conflits.

Admettant que les résultats de la police de proximité étaient difficilement quantifiables, **M. Patrice Bergounoux** a observé toutefois une stabilisation de l'évolution de la délinquance à partir du deuxième semestre de 1999. Se refusant à assimiler « causalité et simultanéité », il a relevé toutefois que cette stabilisation correspondait à la phase de mise en œuvre de la police de proximité et il y a vu un signe encourageant pour poursuivre et généraliser la réforme.

Il a indiqué que les Assises nationales de la police, qui se tiendraient le 30 mars 2000 à Paris, ainsi que sur 6 sites décentralisés, constitueraient un moment fort de communication et d'évaluation. Un coup d'envoi sera donné à la généralisation de la police de proximité qui concernera, en juin 2000, 63 circonscriptions entières de police, soit 10 millions d'habitants, en priorité dans les zones couvertes par un contrat local de sécurité (CLS). Une deuxième phase devra être lancée en octobre 2000, puis une troisième phase en juin 2001.

S'agissant des CLS, **M. Patrice Bergounoux** a rappelé qu'ils avaient été mis en place par une circulaire du 28 octobre 1997 qui posait les principes d'un nouveau partenariat entre les collectivités locales et l'Etat, ce dernier demeurant responsable de la sécurité tout en mobilisant les énergies locales et en articulant son intervention avec les autres partenaires concernés.

Il s'est félicité de l'engagement des conseils généraux, signataires de 55 CLS sur 330, dans les domaines de l'insertion des jeunes délinquants, de la lutte contre la toxicomanie, de l'aide aux parents en difficulté et de la sécurité dans les transports en commun.

M. Patrice Bergounoux a estimé que les CLS donnaient des résultats d'autant plus satisfaisants que le diagnostic initial en matière de sécurité était pertinent, en admettant que des améliorations avaient été apportées à mesure que la procédure contractuelle s'était développée.

Il a souligné que la police de proximité, aussi bien que les CLS, procédaient d'une même logique, qui était d'organiser les services de police selon le principe de territorialisation autour de territoires bien identifiés. Il a estimé que la police nationale ne devait pas être seulement réactive à l'événement mais devenir aussi « pro-active », c'est-à-dire capable d'anticiper et de prévenir les difficultés.

Concernant les redéploiements de personnels, **M. Patrice Bergounoux** a tout d'abord rappelé que la carte d'implantation des forces de police datait d'une loi du 23 avril 1941, aujourd'hui largement périmée du fait des changements démographiques et de l'évolution de la délinquance. Il a indiqué que la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité avait actualisé le dispositif, en fixant à 20.000 habitants le seuil démographique de la présence de la police nationale, au lieu de 10.000 habitants auparavant, et en permettant de mieux tenir compte des particularités de certaines zones urbaines, ainsi que des mouvements saisonniers de population.

Il a précisé que la mission parlementaire confiée à MM. Roland Carraz et Jean-Jacques Hyst, suivie par une mission d'expertise confiée à M. Guy Fougier, conseiller

d'Etat, avait conduit le Gouvernement à apprécier, au cas par cas, les opérations de transfert de compétence territoriale de la police vers la gendarmerie. Il a précisé que les redéploiements effectués sur 6 sites avaient permis de transférer environ 200 policiers vers des zones urbaines sensibles (ZUS).

D'une manière générale, en matière de gestion de personnels, il a indiqué que le Gouvernement faisait appel à quatre types de « ressources ».

Il a rappelé tout d'abord que le conseil de sécurité intérieure avait pris la décision de redéployer 3.600 policiers de zones ne connaissant pas de problèmes aigus de sécurité, vers des zones « sensibles », au rythme de 1.200 par an.

Par ailleurs, il a rappelé que, pour compenser le mouvement d'accélération des départs à la retraite, le ministre de l'intérieur avait obtenu le recrutement de 2.100 gardiens de la paix pour 1999, puis pour 2000, auxquels il convenait d'ajouter un effort exceptionnel de recrutement de 1.000 policiers supplémentaires en 1999.

M. Patrice Bergounoux a souligné que ces recrutements exceptionnels permettaient de titulariser des fonctionnaires de qualité, issus notamment des rangs des policiers auxiliaires. Il a précisé que 7.100 nouveaux gardiens de la paix, actuellement en cours de formation, dans les écoles de la police, rejoindraient le service actif le 1^{er} janvier 2001.

M. Patrice Bergounoux a abordé ensuite les missions de « fidélisation » des forces mobiles de sécurité dans les départements très urbanisés : le principe est de mettre des unités de compagnie républicaine de sécurité (CRS) et de gardes mobiles à la disposition du directeur départemental des services de police dans les départements les plus sensibles. Il a souligné, toutefois, que les forces mobiles de sécurité devaient demeurer en nombre opérationnel, pour faire face aux tâches d'encadrement des manifestations sur la voie publique.

Enfin, **M. Patrice Bergounoux** a souligné que les personnels de police étaient mieux utilisés du fait de « l'externalisation » des tâches techniques et administratives vers le secteur privé, dans les domaines, notamment, de la réparation mécanique ou de la maintenance informatique. Considérant néanmoins que trop de policiers étaient affectés à des tâches administratives, **M. Patrice Bergounoux** a rappelé que la loi de finances pour 2000 avait prévu le recrutement de 100 personnels administratifs supplémentaires qui seraient affectés à la police scientifique et technique.

Concernant les adjoints de sécurité (ADS), **M. Patrice Bergounoux** a rappelé que 14.072 postes avaient été ouverts au 1^{er} mars 2000, dont 1.280 en cours de formation. Au total, 17.667 ADS ont été recrutés, près de 3.000 d'entre eux ayant trouvé des débouchés dans la police nationale ou dans les métiers de la sécurité depuis la signature de leur contrat. Il a précisé que la durée de formation initiale, d'abord fixée à 6 semaines, avait été portée à 8 semaines et complétée par 2 semaines de service actif, les ADS étant affectés dans les départements où ils ont été recrutés.

Remarquant que les policiers auxiliaires n'avaient bénéficié que d'un mois de formation, **M. Patrice Bergounoux** a souligné que les ADS s'intégraient bien dans les rangs de la police nationale et que la population appréciait leur présence sur le terrain. Il

a rappelé qu'un encadrement de ces personnels devait être assuré, leur mission consistant à assister les policiers professionnels.

S'agissant des agents locaux de médiation sociale (ALMS), **M. Patrice Bergougnoux** a rappelé que 8.200 agents avaient été mis en place à la fin de 1999, dont 5.760 dans les départements très sensibles. Il a indiqué que leurs employeurs étaient soit des collectivités locales, soit des personnes morales chargées d'une mission de service public, notamment dans le domaine des transports.

Concernant la police municipale, **M. Patrice Bergougnoux** a tout d'abord indiqué que la loi du 15 avril 1999 avait permis, après de nombreuses tentatives, de fournir un cadre juridique clair aux activités des policiers municipaux, de valoriser leurs tâches et d'améliorer les instruments de coordination entre l'Etat et les services de police municipale.

A propos de la publication des décrets d'application, il a souligné que l'Etat n'était pas resté inactif et que 9 décrets ainsi que 6 arrêtés d'application avaient été publiés au Journal officiel du 21 janvier 2000, concernant le volet statutaire du dispositif. Il a annoncé la prochaine parution des décrets relatifs aux conventions de coordination entre l'Etat et les services municipaux de police, à l'armement des personnels des services de police municipale et à leur intervention en matière d'infraction au code de la route.

Il a indiqué que la mission des policiers municipaux serait encadrée en matière de police routière et que l'armement des policiers municipaux devrait être rendu possible au cas par cas. Il a indiqué que l'Etat veillerait à la formation des policiers municipaux aux techniques de la police de proximité.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a remercié M. Patrice Bergougnoux pour cet exposé qui répondait largement aux interrogations de la mission d'information.

**Audition de M. Loïc LE MASNE,
président de la fédération nationale des sociétés d'économie mixte,
accompagné de M. Maxime PETER, directeur général**

(21 mars 2000)

Puis, la mission a procédé à l'audition de **M. Loïc Le Masne, président de la fédération nationale des sociétés d'économie mixte, accompagné de M. Maxime Peter, Directeur général.**

M. Loïc Le Masne a rappelé que les sociétés d'économie mixte (SEM) avaient été créées par les lois de décentralisation dans le but d'offrir aux collectivités locales un outil alliant les avantages du secteur privé et ceux du secteur public. Il a souligné que le capital des SEM devait être majoritairement public mais que les acteurs privés ne pouvaient en détenir moins de 20 %.

Après avoir rappelé qu'il existait aujourd'hui 1.300 SEM en France, employant 60.000 personnes pour un chiffre d'affaires de 70 milliards de francs, **M. Loïc Le Masne** a considéré que le secteur de l'économie mixte était en bonne santé, comme en témoignent les quarante nouvelles adhésions enregistrées par la fédération nationale des sociétés d'économie mixte depuis décembre 1999.

Il a indiqué que le modèle français des sociétés d'économie mixte était unique en Europe, précisant que, dans les autres pays, la participation au capital des acteurs publics et privés n'était pas strictement délimitée. Il a signalé que, en Europe, les sociétés de service public comparables aux SEM représentaient un million de salariés pour un chiffre d'affaire de 130 millions d'euro.

M. Loïc Le Masne a indiqué que, depuis 1983, 45 textes législatifs ou réglementaires avaient modifié le régime juridique des sociétés d'économie mixte. Il a insisté sur le fait que les SEM étaient aujourd'hui en concurrence tant avec les organismes HLM qu'avec les deux grandes sociétés privées de gestion de services publics. Il a estimé que le régime actuel des SEM ne leur permettait pas de lutter à armes égales avec ces concurrents. Il a notamment regretté que les collectivités soient régulièrement accusées de favoritisme lorsqu'elles travaillent avec des SEM présidées par un élu issu de leur assemblée.

M. Loïc Le Masne s'est inquiété des dispositions relatives aux SEM figurant dans le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains ainsi que dans le projet de loi relatif aux interventions économiques des collectivités locales. Il a estimé que ce dernier texte ne répondait pas aux aspirations des SEM et s'est réjoui que plusieurs sénateurs aient décidé de déposer une proposition de loi contenant de dispositions véritablement adaptées aux besoins des SEM.

M. Loïc Le Masne a considéré que, pour que les SEM soient véritablement concurrentielles, les collectivités locales devaient bénéficier de marges de manoeuvre plus grandes dans l'exercice de leur rôle d'actionnaire. Il a rappelé que le conseil d'administration de sa fédération était composé en nombre égal de représentants des

quatre grandes tendances politiques. Il a considéré qu'il était indispensable de restaurer l'image de marque des SEM, qui sont des sociétés rentables et qui rémunèrent leurs actionnaires. Il a précisé que les pertes enregistrées par les SEM dans le secteur de l'immobilier avaient été très inférieures aux pertes enregistrées par le secteur privé.

M. Loïc Le Masne a estimé que les SEM étaient les entreprises les plus contrôlées de France puisque, comme les entreprises privées, elles étaient soumises au contrôle d'un conseil d'administration, d'un commissaire aux comptes et de l'administration fiscale mais que, du fait de leur actionnariat public, elles relevaient également du contrôle de la légalité et des chambres régionales des comptes. Il a ajouté que l'ensemble des rémunérations versées par les SEM aux élus devaient être approuvées par la collectivité actionnaire.

M. Loïc Le Masne a déploré les difficultés rencontrées par les SEM transfrontalières, et notamment le fait que la participation à leur capital de collectivités locales étrangères soit considérée comme une participation privée. Il a constaté que cette situation rendait les partenariats difficiles puisque les collectivités françaises avaient toujours la majorité absolue.

Il a préconisé la mise en place d'un conseil supérieur de l'économie mixte pour veiller à garantir la cohérence de la législation applicable aux SEM.

Répondant à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, **M. Loïc Le Masne** a signalé qu'il existait, au sein de sa fédération, un débat relatif aux modalités de répartition du capital des SEM entre le secteur public et le secteur privé.

**Audition de M. Gérard MARCOU,
universitaire, professeur à l'université de Paris I**

(28 mars 2000)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission d'information a procédé à **l'audition de M. Gérard Marcou, professeur à l'Université de Paris I.**

M. Gérard Marcou a indiqué que la notion de décentralisation recouvrait plusieurs sens : dans le cadre d'un pays unitaire tel que la France, elle est perçue comme un mode d'organisation des compétences tendant à garantir la liberté des collectivités territoriales. Dans les Etats fédéraux, elle décrit les rapports existant entre les différents niveaux de collectivités publiques, sans préjuger du degré d'autonomie des collectivités locales.

M. Gérard Marcou a rappelé que la décentralisation, correspondant à l'exercice de fonctions administratives par des élus, devait être distinguée de la notion, plus politique, d'autonomie.

Il a estimé que dans les Etats unitaires, tels que la France, les Pays-Bas, la Suède ou la Pologne, les critères utilisés pour évaluer le degré de décentralisation caractérisaient la liberté dont les collectivités locales jouissent dans l'exercice de leurs attributions. Il a observé qu'étaient notamment appréciés le champ des compétences des collectivités territoriales et l'étendue du pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans l'usage des moyens dont elles disposent. Il a indiqué que la comparaison du volume des dépenses de l'Etat avec celui des collectivités locales pouvait être un indicateur du degré de décentralisation, mais il a rappelé que ce ratio devait être interprété avec prudence, afin de tenir compte des financements de compétences liées et de l'affectation prédéterminée de certains moyens financiers.

M. Gérard Marcou a ensuite observé que le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales en Europe s'organisait selon des principes communs. Il a ainsi rappelé que, dans la plupart des pays européens, existait une disposition équivalente à la clause générale de compétence des communes. Il a constaté qu'au Royaume-Uni, une loi introduisant ce principe devrait être adoptée en 2000. Il a noté que la clause générale de compétence s'appliquait également aux collectivités locales intermédiaires, notamment en Allemagne.

M. Gérard Marcou a indiqué que, dans la majorité des pays européens, les collectivités exerçaient des compétences administratives au nom de l'Etat. Il a précisé que ces compétences étaient plus largement étendues qu'en France mais qu'il ne s'agissait pas de compétences propres aux collectivités territoriales et que le contrôle des autorités nationales ou des états fédérés était très étroit, notamment en Allemagne, en Autriche et en Europe de l'Est.

M. Gérard Marcou a estimé qu'il était plus difficile d'établir des comparaisons européennes sur le détail de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités

locales, chaque domaine se caractérisant en effet par un partage vertical des compétences propres à chaque pays. Selon les pays, les collectivités locales peuvent se voir attribuer des pouvoirs propres, des pouvoirs d'intervention ou une simple compétence consultative, dans le même secteur d'action locale.

M. Gérard Marcou a ensuite constaté que se dessinait une tendance à la décentralisation en Europe, mais que des mouvements de recentralisation pouvaient être observés et coexistaient avec cette tendance.

Il a ainsi rappelé que l'Italie avait d'abord connu un fort mouvement de centralisation dans les années soixante-dix avant de rétablir à partir de 1992 une forte autonomie fiscale des différents niveaux de collectivités locales. Il a ajouté que le Royaume-Uni avait également connu des évolutions contradictoires ; le fort mouvement de centralisation financière observé dans les années quatre-vingt n'a pas été remis en cause, mais des dispositions ont depuis été prises afin de renforcer l'autorité politique des collectivités locales, notamment la possibilité d'élire leur autorité exécutive au suffrage universel.

M. Gérard Marcou a noté que la mise en place d'une forte décentralisation au Pays de Galles et l'institutionnalisation d'un régime d'autonomie régionale en Ecosse étaient l'expression d'une tendance commune à d'autres Etats, tels que l'Espagne et la Belgique : la résurgence d'identités locales fondées sur la culture, la langue ou l'appartenance à une même ethnie. Il a cependant rappelé la spécificité des réformes au Royaume-Uni, dans la mesure où les pouvoirs dévolus à l'Ecosse et au Pays de Galles sont fondés sur la souveraineté du parlement anglais.

M. Gérard Marcou a estimé que l'organisation territoriale des Etats européens privilégiait l'échelon communal, jusqu'à assimiler certains niveaux intermédiaires à la commune, notamment l'arrondissement en Allemagne et, dans une certaine mesure, les communes provinciales créées en 1970 au Danemark.

Il a indiqué que lorsque le niveau régional avait été renforcé, les échelons communaux perdaient en partie leur autonomie, selon des processus différents observés en Espagne et en Flandre.

M. Gérard Marcou a estimé que l'évolution interne des Etats et la construction européenne n'entraîneraient probablement pas la disparition de niveaux de collectivités locales, mais pourraient favoriser le renforcement de certaines d'entre elles au détriment d'autres.

M. Gérard Marcou a observé que les communes et les structures intercommunales pouvaient remplir le rôle de chef de file dans la mise en œuvre de l'action publique locale, tel que le prévoit la loi n° 95-125 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Il a indiqué que les villes disposaient de moyens administratifs suffisamment importants pour assumer ce rôle. Il a préconisé l'extension à d'autres domaines de la procédure d'appel à responsabilité, prévue par les lois de décentralisation en matière d'éducation nationale, permettant aux communes qui en sont capables d'étendre leur compétence aux collèges et lycées. Il a considéré que cette disposition pourrait être généralisée, notamment dans les zones de forte urbanisation, les collectivités territoriales intermédiaires gardant un rôle plus important dans les zones où les structures communales sont plus faibles.

Il a appelé l'attention sur la constitution polonaise qui prévoit que l'échelon communal reçoit toutes les compétences décentralisées, sauf si la loi les attribue à d'autres collectivités locales. Il a estimé que ce principe lui semblait correspondre à la logique de la décentralisation, qui doit privilégier la gestion de proximité, effective à l'échelon communal.

M. Gérard Marcou a ensuite défini les grands critères qui doivent être respectés pour garantir la gestion autonome des collectivités locales. Il a observé que l'origine des ressources financières des collectivités locales était déterminante, celles-ci devant disposer d'un pouvoir fiscal significatif. Il a rappelé que la France avait été le pays européen le plus favorable à l'autonomie financière des collectivités locales, 46 % de leurs ressources provenant d'impôts dont elles fixaient elles-mêmes le taux. Il a estimé que les réformes de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation portaient atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. Il a ajouté que la fiscalité locale devait sans doute être modifiée et adaptée, mais pas supprimée.

M. Gérard Marcou a indiqué que l'Italie avait, pour sa part, réintroduit un impôt régional sur les entreprises dont la valeur ajoutée constituait l'assiette. Il s'est déclaré favorable à ce type d'impôt, intéressant les collectivités territoriales au développement économique et les entreprises à leur territoire d'implantation.

M. Gérard Marcou a constaté que les modes de relations des collectivités locales avec l'autorité centrale avaient suivi dans toute l'Europe la même évolution, les contrôles se bornant désormais au seul contrôle de légalité sur les compétences propres des collectivités locales. Il a souligné la juridictionnalisation croissante de ce contrôle, semblant garantir plus sûrement la liberté des acteurs locaux.

Il a également noté le développement de la contractualisation des rapports entre collectivités publiques, indiquant que le contrat permettrait la résolution de problèmes transversaux, auxquels les collectivités territoriales sont plus fréquemment confrontées.

M. Gérard Marcou a constaté que la décentralisation en France était nettement plus développée que dans les autres pays européens, notamment en matière d'urbanisme. Il a considéré que la France pouvait dans certains domaines s'inspirer d'expériences étrangères, telles que l'expérience italienne en matière de fiscalité locale et les récentes évolutions allemandes dans le domaine de la coopération intercommunale. Le renforcement des structures intercommunales de Francfort et de Stuttgart n'a pas dévitalisé les communes, qui peuvent continuer à exercer certaines compétences auxquelles elles restent attachées. **M. Gérard Marcou** a appelé de ses vœux le développement de structures intercommunales préservant l'existence des communes. Enfin il a indiqué que la constitution polonaise était exemplaire en matière de décentralisation.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souhaité savoir si le régime des sociétés d'économie mixte devait être assoupli, au regard des formules appliquées dans les autres pays européens aux entreprises publiques locales.

M. Gérard Marcou a rappelé que le service public local était beaucoup plus développé dans d'autres pays européens qu'en France, et a noté que la petite taille des communes françaises constituait un obstacle à leur développement économique. Il a remarqué que de nombreuses formules coexistaient en Europe, telles que les structures intercommunales belges associant collectivités locales et entreprises, ou les sociétés de droit privé en Allemagne.

M. Daniel Hoeffel a estimé que les expériences allemandes de mise en place de structures intercommunales dont l'autorité exécutive est élue au suffrage universel étaient très intéressantes.

Il s'est demandé s'il était possible en France de mettre en place des expérimentations tendant à favoriser la simplification institutionnelle au niveau local.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souhaité savoir si de telles expérimentations ne seraient pas inconstitutionnelles en vertu du principe d'égalité des citoyens.

M. Gérard Marcou a indiqué que la loi pouvait autoriser, dans certaines limites, les collectivités locales à diversifier l'organisation de leurs compétences, donnant en exemple la loi sur l'intercommunalité qui donne aux communes membres le choix de transférer ou non leurs compétences à la communauté d'agglomérations. Il a estimé que les expérimentations ne pouvaient être inconstitutionnelles dès lors qu'elles ne mettaient pas en cause l'égalité devant la loi des citoyens et des entreprises situées sur le territoire concerné.

**Audition de MM. Alain BAUER et Xavier RAUFER,
auteurs de l'ouvrage « Violences et insécurités urbaines »**

(28 mars 2000)

La mission a ensuite procédé à l'**audition de MM. Alain Bauer et Xavier Rauffer, auteurs de l'ouvrage « Violences et insécurités urbaines »**.

M. Alain Bauer a estimé que l'action des collectivités territoriales en matière de sécurité avait une légitimité historique. Il a rappelé que les deux projets de constitution de 1946 avaient prévu la « remunicipalisation » de la police, et qu'en 1983 la sécurité avait été le seul secteur ayant fait l'objet d'une « recentralisation ».

M. Alain Bauer a estimé que les pouvoirs publics n'étaient pas capables de mesurer l'insécurité urbaine, en raison de l'absence d'indicateurs pertinents, qu'il s'agisse des insuffisances de l'indicateur « état 4001 », ou du système d'analyse informatisée des violences urbaines (SAIVU). Il a estimé que « l'état 4001 » était trop restrictif, ne mesurant que les faits relevant d'une qualification pénale, uniquement les crimes et délits, à l'exception des contraventions, et ne rendant compte que des faits constatés et non des faits vécus.

M. Alain Bauer a regretté que la première enquête française de « victimation » ait eu lieu en 1999. Il a noté qu'elle avait donné des résultats inattendus, 16,8 millions de faits étant subis par la population, alors que la police ne recensait que 3,5 millions de crimes et délits. Relevant qu'un million de plaintes déposées étaient consignées en main courante et ne donnaient lieu à aucun enregistrement statistique, il a déploré l'élimination de la plainte par la procédure administrative. Il a estimé que le niveau de délinquance en France était dans la norme des autres pays, mais mal mesuré, la volonté politique d'avoir un indicateur statistique fiable étant absente. **M. Alain Bauer** a souhaité que des relevés statistiques indépendants remplacent la statistique effectuée à l'échelon national par le ministère de l'intérieur.

Il a indiqué que 1964 marquait le début de la progression forte de la délinquance, et 1994 le regain des violences contre les personnes, sources du sentiment d'insécurité. **M. Alain Bauer** a noté le retour sur la voie publique de la délinquance, en raison d'une « sanctuarisation » des biens. Il a ajouté que les cibles prioritaires de la délinquance de voie publique étaient les distributeurs de billets et les téléphones portables, que la moitié des auteurs interpellés étaient des mineurs et que les personnes interpellées représentaient moins de 10 % des auteurs des faits délictueux.

Interrogé sur les contrats locaux de sécurité (CLS), **M. Alain Bauer** a estimé que leur rôle n'était pas de lutter contre la délinquance urbaine mais d'instaurer un dialogue et un partenariat actifs entre instances administratives. Il a rappelé que les contrats locaux de sécurité avaient été inventés en Belgique dix ans auparavant et ne constituaient pas de véritables contrats au sens juridique. Il a souligné leur réussite dans l'amélioration des relations entre la police, les collectivités territoriales et les sociétés de transports urbains. Il a estimé que le tiers des contrats locaux de sécurité étaient véritablement productifs, déplorant l'échec dans la définition des périmètres des CLS,

seuls 15 % d'entre eux étant intercommunaux et la plupart ne prenant pas en compte les bassins de délinquance ou les bassins de transports.

S'agissant des diagnostics locaux de sécurité, **M. Alain Bauer** a regretté que les collectivités locales se contentent de « l'état 4001 » fourni par la police, que la direction de la sécurité publique n'établisse pas de cartographie de la délinquance et n'exploite pas suffisamment les statistiques, l'absence de description des faits comptabilisés empêchant toute tentative d'explication. Il a cité en exemple la méconnaissance du taux d'absentéisme scolaire, pourtant directement corrélé à la délinquance des mineurs.

M. Alain Bauer a noté que les collectivités territoriales qui ne respectaient pas de méthodologie scientifique n'avaient pas réussi à établir de diagnostics utiles et qu'elles avaient privilégié une logique quantitative consistant à signer le plus de contrats possibles.

M. Alain Bauer a relevé que la notion de « police de proximité », très souvent employée, était rarement définie. Il a insisté sur l'impossibilité de calquer des dispositifs existants dans des villes différentes, les politiques de sécurité devant au contraire être définies « sur mesure ».

M. Alain Bauer a souhaité que le concept de « police de proximité » s'accompagne d'une dimension territoriale pertinente, qu'elle ne s'appuie ni sur un quartier ni sur une ville, mais sur une agglomération, correspondant à un bassin de délinquance. Il a mis en évidence le rôle du directeur départemental de la sécurité publique, le préfet étant plus spécifiquement chargé de l'ordre public. Il a indiqué que l'agglomération, sans empiéter sur les prérogatives des communes, devait assurer la coordination des actions menées, afin d'éviter les phénomènes d'exportation de la délinquance. Il a souhaité que les circonscriptions de police suivent le découpage territorial des agglomérations. Il a regretté que dans de trop nombreux cas seuls les cadres savaient réellement ce qu'était la police de proximité, et non les policiers de terrain.

M. Alain Bauer a ensuite souligné la dimension sociale et culturelle de la « police de proximité ». Il a insisté sur l'importance de rémunérer les heures supplémentaires effectuées, estimées à 350 millions de francs, sur la crise historique liée aux départs en retraite et au fort taux de départs anticipés. Il a souligné le risque d'inégalité de traitement entre agents effectuant le même métier dans les mêmes conditions, faisant référence à la fidélisation des forces mobiles.

Concernant le redéploiement entre police et gendarmerie, **M. Alain Bauer** a observé que Paris comptait un policier pour 100 habitants alors que les zones périurbaines pouvaient en compter un pour 2000, les violences urbaines ayant pourtant augmenté de 200 % dans ces zones en un an. Il a estimé que le projet de redéploiement, mal conçu, paraissait abandonné. Il a approuvé le recours aux gendarmes adjoints afin d'affecter les gendarmes titulaires vers les zones prioritaires, et souligné l'exigence de négociation avec les collectivités territoriales, avant tout rééquilibrage entre police et gendarmerie.

S'agissant de la répartition des effectifs policiers en fonction des besoins, **M. Alain Bauer** a fait part des résultats de son rapport, remis en 1999, regrettant

l'exercice par la police nationale de nombreuses missions indues, par exemple les tâches pénitentiaires tenant au transfert, à la garde et à l'hospitalisation des détenus. Il a souhaité la création d'une police pénitentiaire, dépendant du ministère de l'intérieur ou de celui de la justice. Il a de même évoqué la possibilité de confier la garde statique des institutions à des entreprises privées sous traitantes.

Interrogé sur les polices municipales, **M. Alain Bauer** a noté la parution très récente des décrets d'application relatifs à la convention avec l'Etat et à l'armement. Il a approuvé la démarche législative tendant à reconnaître les polices municipales, à fixer un cadre et à affirmer le principe de complémentarité avec les forces de l'Etat. Il a appelé l'attention sur la définition des rôles respectifs de la police nationale et des polices municipales, lors de la signature de la convention. Il a ajouté que l'armement des polices municipales ne soulevait pas de problèmes sur le terrain mais n'était pas toujours indispensable.

M. Xavier Rauffer a déploré la méconnaissance des violences urbaines par les autorités chargées de les combattre, mais aussi la volonté d'édulcorer la délinquance, alors que celle-ci s'orientait de plus en plus vers une criminalité avérée, voire la constitution de quartiers hors contrôle dans les zones périurbaines. Il a regretté que le nombre de consommateurs de stupéfiants soit totalement inconnu.

M. Xavier Rauffer a estimé que le tabou majeur en matière de délinquance urbaine concernait l'origine des auteurs d'infractions. Il a fait part d'une enquête des renseignements généraux mettant en évidence que sur 3000 auteurs de violences urbaines, une cinquantaine seulement avaient un patronyme « gaulois ». Il a estimé impossible de traiter la délinquance sans disposer d'un diagnostic précis. Enfin il a noté l'inadaptation de certaines lois aux réalités du terrain, en particulier la loi sur les animaux dangereux.

**Audition de M. Marceau LONG,
président de l'Institut de la gestion déléguée,
vice-président honoraire du Conseil d'Etat**

(28 mars 2000)

La mission a ensuite entendu **M. Marceau Long, président de l'Institut de la gestion déléguée, vice-président honoraire du Conseil d'Etat.**

M. Marceau Long a tenu à préciser, en préambule, qu'il n'y avait pas de hiérarchie, selon lui, entre la gestion directe et la gestion déléguée, et que le choix entre ces deux modes devait se faire au cas par cas. Puis il a rappelé que deux facteurs essentiels ont stimulé et multiplié les occasions d'intervention des collectivités territoriales : tout d'abord avec la décentralisation, une ère de liberté plus grande s'est ouverte, car la tutelle a été abolie, les contrats-type ont disparu et le contrôle ne s'est plus exercé qu'*a posteriori* ; ensuite, toujours sous l'effet des lois de décentralisation, de nombreuses compétences ont été transférées aux collectivités territoriales. De là datent, selon lui, le développement des contrats et l'introduction du marché d'études de travaux publics, qui se sont révélés très utiles pour les écoles, les collèges et les lycées.

M. Marceau Long a reconnu que le dispositif législatif mis en place en 1995 était particulièrement lourd, et que l'application de la loi Sapin entraînait une procédure en 18 étapes (ou 16 étapes pour la « procédure allégée »), ce qui expliquait que l'on recoure au système des sociétés d'économie mixte pour échapper à la loi Sapin.

M. Marceau Long a rappelé qu'il n'existait toujours pas de définition législative, ni de la délégation, ni de la concession de service public. Toutefois, il a considéré que le nouveau cadre législatif avait apporté plus de transparence à un moment où le contexte local l'exigeait. D'autre part, ce cadre législatif avait, à ses yeux, l'avantage de mettre la France « à l'abri » des reproches de Bruxelles, même si Bruxelles continuait à se méfier de la notion *d'intuitu personae*.

M. Marceau Long a précisé que le modèle français suscitait des inquiétudes, car il était très éloigné du modèle anglo-saxon et du modèle germanique ou d'Europe centrale où, par exemple, l'eau, l'électricité et les transports pouvaient faire l'objet d'un contrat global au sein duquel il y avait péréquation ; mais ce modèle était en perte de vitesse, car on exigeait maintenant la vérité des prix.

Abordant le bilan de la loi Sapin, **M. Marceau Long** a souligné que la jurisprudence avait fait son œuvre en proposant une définition de la délégation : pour qu'il y ait délégation, il faut qu'une partie substantielle de l'exploitation soit assurée par la rémunération du service, mais encore convenait-il de s'entendre sur ce qu'il faut comprendre par « substantielle » (15, 20 ou 25 %).

M. Marceau Long a ensuite énuméré les nouveaux secteurs où la gestion déléguée était amenée à intervenir : loisirs, vacances, spectacles et l'ensemble de « l'économie de la relation ». Il a indiqué que ces nouveaux secteurs seraient le moteur de l'activité locale et que l'Etat ne les disputerait jamais aux collectivités territoriales. D'autre part, il a souligné que ces

secteurs feraient appel à des compétences externes et pluralistes, et que la gestion déléguée serait mieux adaptée. Mais il n'a pas caché que se poserait la question de savoir qui paierait pour ces nouveaux services urbains : l'usager ou le contribuable ?

Interrogé sur les autres domaines de l'activité publique qui pourraient être donnés en gestion déléguée, il a affirmé que l'Etat, sans pour autant aliéner la moindre parcelle de souveraineté, pourrait « externaliser » beaucoup plus, et que même quand il s'agit de fonctions régaliennes, l'Etat pourrait confier à la gestion déléguée les locaux, par exemple pour leur entretien et leur surveillance.

Enfin, il a souhaité une réforme de l'Etat, préalable à tout renforcement de la décentralisation.

**Audition de M. Hugues FELTESSE,
directeur général de l'Union nationale interfédérale
des oeuvres privées sanitaires et sociales (UNIOPSS)**

(29 mars 2000)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

M. Jean-Paul Delevoye, président, a accueilli **M. Hugues Feltesse, directeur général de l'Union nationale interfédérale des oeuvres privées sanitaires et sociales (UNIOPSS)**, accompagné par **M. Bruno Delaval, directeur de l'Union régionale interfédérale des oeuvres privées sanitaires et sociales (URIOPSS) du Nord-Pas-de-Calais**, **Mme Christine Chognot, directrice du département institutions sociales et régulation de l'UNIOPSS**, et **M. Arnaud Vinsonneau, conseiller technique**.

Concernant le bilan de la décentralisation en matière sociale et médico-sociale, **M. Hugues Feltesse** a rappelé que l'approche des résultats devait être diversifiée en fonction des départements et qu'il était difficile de présenter un bilan global. Il a fait état, malgré certains progrès, d'un déficit d'observation des besoins sociaux et des moyens utilisés pour leur apporter une réponse. Il a indiqué que l'UNIOPSS se dotait de moyens de mieux cerner les besoins sociaux et d'inventorier les dispositifs existants, tout en indiquant que les pouvoirs publics pourraient également faire un effort en ce domaine. Il s'est félicité que certains départements se soient dotés de schémas prévisionnels en matière sociale et médico-sociale.

Mme Christine Chognot a regretté que la population concernée par les dispositifs sociaux et médico-sociaux soit encore mal déterminée, en rappelant, par exemple, que si le nombre de personnes âgées était bien connu, l'incertitude était beaucoup plus grande en ce qui concerne le nombre de personnes handicapées, s'agissant notamment de celles qui n'étaient pas hébergées dans un établissement. Elle s'est prononcée en faveur d'un dispositif « d'observation partagée » entre l'Etat et le secteur local. Elle a souligné la prééminence donnée aux discussions sur la fixation des crédits par rapport à la connaissance des populations et de leurs besoins, en regrettant que le débat public porte aujourd'hui sur les moyens plutôt que sur les besoins.

En réponse à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, qui s'interrogeait sur l'évaluation des politiques publiques, **Mme Christine Chognot** a admis qu'en matière de traitement du handicap social il existait un risque que les conséquences des politiques suivies soient différentes des objectifs recherchés.

Interrogée par **M. Jean-Paul Delevoye, président**, sur le rôle de l'Etat, **Mme Christine Chognot** a regretté que les associations intervenant en matière sociale ne dialoguent pas avec un « interlocuteur majeur », ceci quelle que soit la population concernée. Elle a précisé que l'Etat devait être à la fois un acteur de la réponse aux besoins locaux et le « garant des droits » des personnes à l'action sociale, qui ne devaient pas nécessairement être uniformes sur tout le territoire.

M. Hugues Feltesse a considéré que la démarche sociale devait toujours se fonder sur l'examen de la situation des personnes concernées elles-mêmes et que l'Etat devait leur garantir des droits sociaux fondamentaux. Il a souligné qu'il était important d'apprécier la situation des personnes en fonction de leurs difficultés et de leur environnement, tout en se prononçant pour la création de conférences régionales du territoire, qui permettraient d'apporter une réponse globale en assurant un maillage de tous les services publics.

Il a souhaité le maintien de l'esprit de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, qui faisait reposer le dispositif sur les initiatives prises par les acteurs de terrain porteurs de projets. Il a considéré qu'il était plus important de mieux coordonner les interventions des différents intervenants plutôt que de modifier l'organisation des pouvoirs publics, même s'il a admis que, dans certains cas, une meilleure articulation des compétences pourrait être recherchée.

M. Arnaud Vinsonneau a fait référence à la notion de collectivité locale « chef de file », notamment dans les domaines de l'action en faveur de la petite enfance et de la coordination gérontologique.

Mme Christine Chognot, évoquant la prochaine réforme de la loi du 30 juin 1975, a souhaité que le rôle du Comité national d'organisation sanitaire et sociale (CNOSS) et des Comités régionaux d'organisation sanitaire et sociale (CROSS) ne soit pas affaibli et qu'une coordination soit mieux assurée entre ces derniers et les conférences régionales d'aménagement du territoire.

En réponse à M. Jean-Paul Delevoye, président, **Mme Christine Chognot** a estimé que les établissements sociaux et médico-sociaux devaient être ouverts en fonction des « opportunités » sur le terrain, en insistant sur le fait que l'aménagement du territoire devait intégrer une forme de planification sociale.

Elle a estimé que les disparités constatées en matière d'équipements sociaux et médico-sociaux ne pouvaient pas seulement s'expliquer par des différences de besoins au niveau local et elle a souligné l'importance d'un « dialogue prospectif » sur les populations concernées et leurs besoins au niveau local.

M. Bruno Delaval a mis l'accent sur l'enchevêtrement des compétences, ainsi que la nécessité d'une ouverture sur la société civile en matière sociale et médico-sociale. Il a souligné qu'il était important de réfléchir sur l'adéquation des dispositifs sociaux et médico-sociaux par rapport aux besoins des populations locales, en prenant l'exemple de la sous-utilisation des stages de lutte contre l'illettrisme ou des dépenses d'insertion du revenu minimum d'insertion (RMI). Il a estimé que la décentralisation pouvait faciliter cette adaptation des politiques d'action sociale.

S'agissant du rôle d'une autorité régulatrice, il a estimé que la démarche contractuelle, illustrée par les contrats de plan et les contrats de ville, permettait aux collectivités locales et aux différentes parties prenantes de travailler en réseau avec une certaine efficacité. En cas de tension sur le terrain, **M. Bruno Delaval** a estimé que les débats pouvaient être arbitrés de manière pertinente au niveau de la région, par exemple au niveau des CROSS.

Mme Christine Chognot a estimé que les CROSS pourraient jouer un rôle plus important dans l'élaboration de schémas locaux d'action en faveur de la petite enfance, tout en soulignant la nécessité de poursuivre une concertation au niveau régional dans des instances parallèles permettant de mobiliser des compétences très variées.

En réponse à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, qui se demandait s'il était raisonnable que chaque structure compétente en matière d'action sociale dispose de ses propres intervenants, **Mme Christine Chognot** a estimé possible que chaque bénéficiaire de l'action sociale soit accompagné par un conseiller référent individuel qui serait susceptible de faire converger les différentes politiques sociales locales. A défaut, elle s'est prononcée en faveur de la création d'une instance de mise en cohérence des politiques sociales locales.

Elle a souligné qu'il fallait veiller à respecter les spécificités de certains secteurs d'intervention sociale afin d'éviter que la notion de collectivité locale « chef de file » ne soit utopique. Elle a pris l'exemple de l'insertion des jeunes en difficulté qui supposait non seulement de mobiliser l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) ou les régions, mais également de faciliter l'accès aux transports publics par exemple.

Elle a considéré important de mettre en place un réseau de conseillers référents aptes à orienter la personne en difficulté sociale vers le dispositif le plus pertinent. Elle a souligné que le principe de libre choix de l'établissement par la personne prise en charge supposait d'apporter des réponses en matière d'amélioration de l'accès à l'information, plutôt que par une organisation contraignante. Elle a mis en garde contre la notion de « mise en réseau » appliquée de manière systématique et obligatoire.

M. Hugues Feltesse a souligné que l'accompagnement social ne devait pas devenir une forme de « mise sous tutelle » des bénéficiaires ou des acteurs de l'action sociale. Il a rappelé que l'UNIOPSS avait demandé la création d'une conférence régionale sur l'action sociale dans le cadre de la réforme de la loi du 30 juin 1975, afin de permettre un croisement des compétences pluridisciplinaires.

Enfin, **M. Arnaud Vinsonneau** a rappelé que l'UNIOPSS souhaitait une clarification concernant la mise en œuvre de l'amendement « Creton » posant clairement le principe que chaque adulte handicapé avait droit à une place dans un établissement d'hébergement. Par ailleurs, l'UNIOPSS demande que les foyers à double tarification (FDT) soient pourvus d'une base réglementaire permettant de définir les obligations des départements. Enfin, l'UNIOPSS souhaite que la prestation spécifique dépendance (PSD) devienne une prestation de sécurité sociale à part entière.

**Audition de M. François MASSEY,
directeur régional et départemental de la jeunesse et des sports
(région Centre et département du Loiret)**

(29 mars 2000)

La mission commune d'information a ensuite procédé à l'**audition de M. François Massey, directeur régional et départemental de la jeunesse et des sports (région Centre et département du Loiret).**

M. François Massey a indiqué que le champ de l'action sportive locale avait largement évolué depuis une vingtaine d'années. Il a observé que la progression du temps libre et l'évolution démographique entraînaient une certaine diversification des pratiquants sportifs, qui comprennent désormais des adultes et des personnes âgées. Il a rappelé qu'un effort particulier avait permis d'ouvrir la pratique sportive aux personnes handicapées et aux femmes. De même, la pratique des sports de loisirs s'est largement développée. Enfin, de nouveaux acteurs privés ont investi le champ de l'action sportive, entraînant une certaine mercantilisation du sport.

M. François Massey a observé que les lois de décentralisation n'avaient pas permis de clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, et entre les différentes catégories de collectivités, dans le domaine du sport. Il a précisé que les communes avaient poursuivi et intensifié leurs actions sportives, devenant les premiers acteurs de l'organisation sportive. Il a indiqué que les départements avaient tenté depuis 1982 de rationaliser leur politique sportive, sans parvenir toutefois à l'inscrire dans une perspective de coordination avec les autres politiques sportives locales. Les régions, enfin, ont bénéficié de réels transferts de compétence dans le secteur sportif, en matière de formation et de construction des équipements sportifs des lycées.

M. François Massey a rappelé que le ministère de la jeunesse et des sports avait, pour sa part, perdu l'essentiel de ses attributions du fait du transfert de la responsabilité des équipements sportifs aux collectivités territoriales et du transfert du corps des enseignants d'éducation physique et sportive au ministère de l'éducation nationale. Il a noté que le ministère de la jeunesse et des sports avait ainsi été conduit à réorienter son action en direction de la formation, en créant de nombreux brevets d'Etat, du renforcement du contrôle des pratiques sportives et de la promotion et du développement du sport, dans le cadre de partenariats, ces compétences étant partagées.

M. François Massey a estimé que les lois de décentralisation avaient favorisé la multiplication des acteurs locaux sportifs, la concertation entre ces multiples acteurs devenant très complexe. Il a appelé de ses vœux une diminution du nombre des responsables dans le domaine sportif afin d'améliorer l'efficacité et la lisibilité de leur politique.

Abordant la notion de « chef de file » dans la mise en œuvre de l'action sportive locale, le directeur a estimé que le conseil régional avait une action essentielle sur les équipements sportifs et sur la formation. Il a indiqué qu'il serait possible de renforcer le rôle structurant des régions, en leur confiant une mission de coordination de la répartition des équipements sportifs, semblable à leur rôle en matière d'aménagement du territoire.

M. François Massey a indiqué que l'animation et le développement sportifs devaient être gérés par les communes. Il a estimé que le renforcement de l'intercommunalité permettrait une plus grande efficacité dans ces domaines. Enfin, il s'est demandé quel rôle pouvait assurer le département dans l'organisation sportive, jugeant peu probable qu'il constitue l'échelon idéal pour organiser la coordination territoriale dans le domaine du sport.

M. François Massey a plaidé pour le développement de l'intercommunalité qui permettrait de répondre à la diversification de la demande sportive et aux besoins financiers dus au vieillissement du patrimoine sportif en spécialisant les communes membres. Il a estimé que la coopération intercommunale favoriserait également l'efficacité des actions menées en faveur du sport de haut niveau et du développement sportif des zones rurales.

M. François Massey a indiqué que l'action sportive des collectivités locales relevait d'une démarche autonome. Il a rappelé que l'Etat n'avait qu'une influence limitée dans le domaine sportif. Outre son rôle en matière de réglementation, il ne dispose en effet que de subventions, très réduites, pour infléchir la politique sportive des collectivités territoriales.

Le directeur régional des sports a souligné l'existence de forts partenariats entre les acteurs nationaux, dont les fédérations, et locaux du sport, qui permettent à la France d'être le pays le plus médaillé, proportionnellement à sa population. Il a remarqué que ces excellents résultats étaient dus à la fois aux efforts des collectivités territoriales et aux politiques sportives menées depuis 1958. Il a mis en exergue le rôle essentiel des lois de programmation pour le développement des installations sportives, et de la mise en place des cadres sportifs techniques, dont 1.500 sont aujourd'hui mis à disposition des fédérations sportives.

M. François Massey a constaté que le contrat était devenu un mode essentiel de mise en œuvre des politiques sportives. Il a précisé qu'au cours des sept derniers mois avaient été signés, outre les contrats de plan Etat-régions, le document unique de programmation pour les fonds européens (DOCUP) et les schémas des services collectifs sportifs. Il a ajouté que la multiplicité des acteurs dans le secteur sportif et la nécessité d'envisager des actions de long terme rendaient nécessaire le recours aux contrats.

Il a indiqué que le ministère de la jeunesse et des sports avait toujours encouragé les modes de gestion contractuelle et avait entrepris récemment de rationaliser ces pratiques, comme en témoignent la mise en place des contrats éducatifs locaux en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale, et la conclusion de contrats d'objectifs sur quatre ans entre chaque fédération sportive et le ministère des sports. Il a plaidé pour que les conseils régionaux soient associés à l'élaboration et à la réalisation de ces contrats d'objectifs, afin de renforcer la cohérence de l'action sportive.

M. François Massey a relevé la tendance centralisatrice qui existe encore dans le domaine sportif, nuancée par les efforts de coordination du ministère, s'appuyant à la fois sur les fédérations sportives et sur les collectivités territoriales. Il a estimé que les collectivités territoriales répondaient mieux aux nouvelles problématiques du sport, notamment au développement de la pratique du sport de loisirs, hors association, qui échappe totalement aux fédérations.

M. François Massey a ensuite abordé la question des contraintes techniques s'imposant aux collectivités territoriales. Il a indiqué que les contraintes de sécurité et d'hygiène définies par l'Etat ne devaient pas être remises en cause. En revanche, il s'est interrogé sur les normes techniques fixées par les fédérations, dont les fréquentes

modifications ont des répercussions très lourdes pour les propriétaires d'installations sportives. Il a considéré que si ces normes techniques étaient définies par l'Etat, les évolutions seraient sans doute moins fréquentes et importantes. Il a noté que certaines fédérations faisaient des efforts pour renforcer la stabilité de ces normes, notamment la fédération française de football qui s'est engagée à ne pas réviser plus d'une fois tous les vingt ans ses normes. Il a par ailleurs observé que le pouvoir d'appréciation des fédérations sportives réduisait notablement le pouvoir de police que le maire exerce sur les installations sportives, et a estimé qu'il était sans doute nécessaire de modifier les compétences des fédérations sportives.

M. François Massey a estimé que l'organisation territoriale de l'Etat dans le domaine sportif était adaptée à la structure des collectivités territoriales et permettait le bon exercice des missions dévolues au ministère de la jeunesse et des sports. Il a rappelé que ces missions consistaient à assurer la protection des usagers et à réduire les disparités existant entre les différentes collectivités locales dans le domaine sportif. Il a douté du succès des schémas des services collectifs sportifs, trop peu contraignants pour être efficaces, alors que les collectivités territoriales défendent leur autonomie en la matière.

M. François Massey a, par ailleurs, plaidé pour le renforcement du rôle de l'Etat, notamment dans le domaine du contrôle des pratiques sportives et du développement de la formation des professionnels sportifs et des bénévoles. Il a également souhaité que la décentralisation soit renforcée estimant que l'action des collectivités locales seraient plus efficace dans le secteur de l'animation sportive que l'action du ministère, souvent limitée faute de moyens comme en témoignent les expériences des contrats éducatifs locaux et des coups sport.

M. François Massey a indiqué que des actions de concertation entre les différents services de l'Etat, associant les caisses d'allocations familiales, étaient menées dans la région Centre afin de pallier les insuffisances de moyens et mettre en œuvre des politiques complémentaires. Il a estimé qu'un effort de clarification en amont réduirait les difficultés de mise en œuvre de la politique sportive au plan local.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné l'enjeu que représente l'amélioration de la lisibilité des politiques publiques. Il s'est déclaré favorable aux pistes de redéfinition des compétences de l'Etat dans le domaine sportif proposées par M. François Massey, estimant que l'Etat devait avoir un rôle de coordination et d'anticipation afin de trouver des solutions adaptées aux situations locales.

Il a souhaité savoir si le développement de la professionnalisation de l'encadrement sportif permettrait de répondre aux évolutions des pratiques sportives.

M. François Massey a estimé que la professionnalisation permettrait notamment d'améliorer l'encadrement des personnes âgées souhaitant pratiquer un sport, en partenariat avec les conseils régionaux et les services extérieurs sociaux. Il a indiqué que les fédérations ne parvenant pas à répondre à ces nouvelles attentes, l'Etat devait retrouver un rôle important. Il a estimé, par ailleurs, qu'il était nécessaire de réduire les disparités entre départements dans le domaine sportif.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est demandé si l'Etat devait prendre en charge cette péréquation territoriale.

M. François Massey a répondu qu'actuellement aucune catégorie de collectivité territoriale ne semblait en mesure d'assumer ce rôle.

**Audition de M. Jean-Jacques HYEST,
sénateur de Seine-et-Marne, coauteur du rapport « Une meilleure répartition des
effectifs de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique »**

(4 avril 2000)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission d'information a procédé à l'**audition de M. Jean-Jacques Hyest, sénateur de Seine-et-Marne, coauteur du rapport « Une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique »**.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est interrogé sur la répartition des compétences et des moyens apte à garantir la meilleure efficacité de l'action publique, que ce soit entre l'Etat et les collectivités territoriales, entre la police et la gendarmerie, ou concernant l'affectation des policiers aux différentes fonctions : police administrative, police judiciaire, tâches pénitentiaires, police de proximité, tâches administratives, lutte contre le terrorisme, etc.

M. Jean-Jacques Hyest a rendu hommage à son collègue député Roland Carraz, coauteur du rapport, aujourd'hui décédé. Puis il a rappelé que le « rapport Roussot-Nouaille de Gorce », qui avait précédé le « rapport Hyest-Carraz », avait abouti à un constat similaire, à savoir le paradoxe existant entre la dotation élevée en personnels de sécurité et le développement de la délinquance, l'accroissement des inégalités territoriales et le très fort sentiment d'insécurité éprouvé par nos concitoyens. Il a mis en évidence que les zones de plus forte délinquance étaient celles où le nombre de policiers affectés était le plus faible, en particulier en milieu urbain et périurbain.

M. Jean-Jacques Hyest a indiqué que le découpage des circonscriptions de police remontait à 1941 et n'avait fait l'objet d'aucune révision depuis, alors que 80 % des Français vivaient désormais dans les zones urbaines et périurbaines. Il a souhaité la suppression des commissariats dans les trop petites circonscriptions et l'affectation des forces de police sur le territoire en fonction de critères objectifs, comme la population, le taux de délinquance et la part de la délinquance de voie publique.

M. Jean-Jacques Hyest a appelé de ses vœux la suppression des zones de superposition entre police et gendarmerie. Il a toutefois admis la difficulté d'un tel exercice, en raison d'arguments liés à l'aménagement du territoire. Pour la gendarmerie, il a proposé le développement du travail en réseau, une « brigade mère » et une « brigade fille » pouvant être désignées, afin de cumuler deux lieux de travail le jour mais de permettre le regroupement des forces la nuit et l'exercice conjoint des missions de police judiciaire.

M. Jean-Jacques Hyest a regretté que de nombreux policiers ne soient pas affectés à des tâches de sécurité. Il a mis en évidence un « culte de l'ordre public », conduisant à affecter un policier pour 100 habitants à Paris, alors que l'influence des migrations saisonnières dans l'exportation de la délinquance n'était pas prise en compte pour les

affectations de personnel. Il a déploré les inégalités ainsi entretenues, citant l'exemple de commissariats où la moyenne d'âge des fonctionnaires était de 28 ans à Bobigny, et de 49 ans à Perpignan.

Il a souligné que les statistiques actuelles de la délinquance n'étaient pas fiables, en raison d'un phénomène de dissuasion de la plainte. En particulier, il a noté que la délinquance en matière de stupéfiants ne donnait lieu à aucune plainte et que le recensement des faits délictueux dépendait uniquement de l'activité policière, l'inaction des forces de sécurité faisant mécaniquement baisser les chiffres de la délinquance.

Interrogé sur les polices municipales, **M. Jean-Jacques Hyest** a indiqué que leur développement résultait trop souvent de la défaillance de l'Etat pour remplir ses missions de police administrative, et se traduisait ainsi par un transfert de charges de l'Etat vers les collectivités locales. Il a considéré que la sécurité devait rester une mission d'Etat. Cependant, il a reconnu que les policiers municipaux, assurant de plus en plus la sécurisation des quartiers, étaient bien acceptés sur le terrain, et que la loi du 15 avril 1999 était équilibrée, s'agissant notamment de la formation des policiers municipaux ou de la coordination des missions des polices nationale et municipale.

M. Jean-Jacques Hyest s'est interrogé sur la signification de la notion de « police de proximité ». Il a jugé essentiel que les policiers soient présents sur le terrain aux heures où le besoin est le plus grand, et préconisé une annualisation et une modulation des horaires. Il a estimé que des fonctionnaires confirmés, et non des adjoints de sécurité, devaient être affectés en priorité à la police de proximité, caractérisée par une bonne connaissance du territoire.

Il s'est déclaré réservé sur la distinction opérée entre prévention et répression, en fait assurées par les mêmes forces sur le terrain. Il a souhaité une plus grande responsabilisation des autorités de police, en particulier le renforcement de l'autorité du commissaire de police.

M. Jean-Jacques Hyest a regretté que la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 n'ait pas été appliquée, en particulier que seuls 1300 des 5000 agents administratifs prévus aient été recrutés. Il a estimé que les départs massifs à la retraite devaient être l'occasion de réviser les affectations des policiers en fonction des besoins, s'inquiétant par ailleurs que le ministère de l'intérieur ne soit pas en mesure de connaître l'affectation exacte des policiers.

M. Michel Mercier, rapporteur, s'est interrogé sur l'opportunité d'une force nationale de sécurité unifiée. **M. Jean-Jacques Hyest** a répondu que la gendarmerie avait prouvé son efficacité et sa capacité à s'adapter en milieu périurbain.

M. Michel Mercier, rapporteur, a observé qu'une gestion décentralisée des personnels pourrait favoriser une organisation différenciée des horaires de travail.

M. Jean-Jacques Hyest a regretté que les débats sur la réduction du temps de travail dans la fonction publique n'aient pas posé la question de l'annualisation du temps de travail, plus facile à organiser au niveau local.

Il a considéré que la gendarmerie devait se réformer elle aussi, la traditionnelle brigade de six agents n'étant pas toujours la solution la plus efficace. Il a souligné qu'une

brigade mère et une brigade fille, placées sous une autorité commune, pouvaient fonctionner de manière plus souple.

M. Michel Mercier, rapporteur, et M. Jean-Paul Delevoye, président, ont évoqué le problème des casernes de gendarmerie, construites par les collectivités locales.

M. Jean-Jacques Hyest a rappelé que la construction des casernes par les collectivités locales avait constitué une réponse à l'insuffisance des crédits d'investissement dont disposait la gendarmerie, le plafonnement des loyers et leur gel pendant une période de neuf ans permettant aux collectivités locales de rétablir l'équilibre financier à l'échéance de vingt-cinq ans.

**Audition de M. Pierre GAUTHIER,
directeur de l'action sociale,
délégué interministériel au revenu minimum d'insertion**

(4 avril 2000)

La mission a ensuite procédé à l'**audition de M. Pierre Gauthier, directeur de l'action sociale, délégué interministériel au revenu minimum d'insertion.**

M. Jean-Paul Delevoye, président, a rappelé que la gestion de l'action sociale était l'un des enjeux du XXI^e siècle qu'il s'agisse du principe d'égalité ou de l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques.

M. Pierre Gauthier a tout d'abord annoncé que la direction de l'action sociale (DAS) du ministère de l'emploi et de la solidarité serait prochainement fusionnée avec la délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion (DIRMI) afin de constituer une direction générale unique. Il a rappelé que cette opération de regroupement était originale dans la mesure où la tendance générale de ces dernières années était plutôt à l'éclatement des structures administratives.

Du point de vue de la gestion de l'action sociale, il a rappelé que la France présentait la particularité d'être un Etat unitaire mais décentralisé alors que la majorité des pays européens est constituée d'Etats fédéraux ou dotés de communes institutionnellement très fortes. Il a souligné l'originalité des compétences exercées par la DAS par rapport aux autres pays.

Puis il a mis en évidence une double évolution concernant l'action sanitaire, sociale et médico-sociale en France : en 1983 a été mis en place un dispositif de blocs de compétences clairement définis, auquel est venue s'ajouter, à partir de la fin des années quatre vingt, une série de dispositions instaurant des formes de « partenariat obligatoire ». Il a rappelé que la philosophie de ces partenariats était très différente de celle qui avait prévalu au moment du vote des lois de décentralisation en 1982.

M. Pierre Gauthier a considéré par ailleurs que le paysage de l'action sociale en France, pour diverses raisons techniques ou historiques, était « terriblement émietté », ce qui générait incontestablement des dysfonctionnements et faisait perdre en productivité et en efficacité.

Interrogé sur la répartition des compétences, **M. Pierre Gauthier** a estimé que, d'une manière générale, la décentralisation avait fait la preuve de son efficacité dans chacun des secteurs de l'action sociale et médico-sociale. Qu'il s'agisse de la politique en faveur des handicapés, des personnes âgées ou de la protection de l'enfance, l'expérience a montré que, depuis 1982, les départements ont réussi globalement à développer des politiques efficaces.

Concernant l'avenir de la décentralisation, **M. Pierre Gauthier** a considéré que le découpage actuel, qui remontait à quinze ans, apparaissait complexe pour des motifs techniques et que les blocs de compétences n'étaient pas toujours harmonieux. Il a estimé

possible de renforcer le mouvement de décentralisation en matière sociale qui avait été « arrêté à mi-chemin » en 1983, d'autant plus que les formules de partenariat obligé semblaient avoir atteint leurs limites.

Il a envisagé « d'aller plus loin » en matière de handicap, d'aide aux personnes âgées ou de prise en charge de l'enfance en difficulté et il s'est prononcé, à titre personnel, en faveur du principe du transfert global d'une compétence à une collectivité locale, à l'image de ce qui peut exister en Allemagne ou en Espagne, afin de conforter la dynamique des politiques d'action sociale. Il a indiqué néanmoins qu'il conviendrait de maintenir le financement des soins par l'assurance maladie.

En réponse à **M. Jean-Paul Delevoye, président**, **M. Pierre Gauthier** a admis que l'autonomie des collectivités locales était limitée en matière de protection de l'enfance, du fait de la judiciarisation croissante des décisions en matière de placement d'enfants en difficulté.

S'agissant de la mise en œuvre du volet relatif à l'insertion du revenu minimum d'insertion (RMI), **M. Pierre Gauthier** a considéré que l'intervention des collectivités locales avait été efficace et que, d'une manière générale, les inégalités s'étaient réduites malgré certaines difficultés apparues au début de la mise en œuvre du dispositif. Il a constaté que des départements dont la population active était faible par rapport à la population totale, obtenaient néanmoins des résultats honorables.

Il a reconnu que certains départements obtenaient de meilleurs résultats que d'autres en raison d'un réel volontarisme et d'un dynamisme local qui se traduisaient dans les initiatives prises dans les plans départementaux d'insertion.

S'agissant des inégalités éventuellement générées par la décentralisation, **M. Pierre Gauthier** a rappelé que, dans le système d'action sociale tel qu'il s'était construit historiquement, la décentralisation n'avait pas accru les disparités mais les avait réduites.

Il a souligné que les disparités constatées dans les secteurs d'intervention des collectivités locales existaient avant la décentralisation et qu'elles étaient également présentes dans les domaines de compétence de l'Etat. Il a indiqué à cet égard qu'en matière de centres d'aide par le travail (CAT), le taux d'équipement variait suivant les départements de un à deux, qu'en matière de maisons d'accueil spécialisé (MAS), l'écart était de un à cinq et que, s'agissant d'une prestation en nature dont les règles de calcul sont homogènes telle que l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le nombre de bénéficiaires de l'allocation variait de un à cinq entre des départements de population comparable.

Rappelant que les disparités territoriales avaient des causes socio-économiques profondes, **M. Pierre Gauthier** a reconnu que les politiques sociales conduites par l'Etat avaient laissé se creuser des écarts significatifs entre les territoires et a considéré que, depuis 1983, dans les domaines de compétences qui avaient été transférés aux collectivités locales, les écarts avaient plutôt eu tendance à se restreindre.

Il a observé néanmoins que l'effort de rattrapage devait se poursuivre puisque des différences quantitatives, mais aussi qualitatives, subsistaient entre les départements.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a observé que les collectivités locales les plus pauvres ou qui connaissaient des reconversions économiques, étaient aussi celles qui connaissaient les besoins en dépenses sociales les plus élevés alors que leurs ressources fiscales, fondées sur la valeur du patrimoine ou le dynamisme de l'activité économique, présentaient une faible marge de manoeuvre.

M. Pierre Gauthier a estimé, à titre personnel, qu'il serait sans doute nécessaire d'aller plus loin dans le sens de la péréquation des ressources transférées par l'Etat aux collectivités locales en tenant mieux compte des critères sociaux. Il a remarqué notamment que les départements qui connaissaient la proportion la plus élevée de personnes âgées étaient en général ceux dont le potentiel fiscal était le plus bas, à l'exception de quelques départements du pourtour méditerranéen. Il a rappelé en outre que les dépenses sociales allaient considérablement augmenter au cours des prochaines années du fait de l'accroissement du nombre de personnes âgées dépendantes.

Interrogé par **M. Michel Mercier, rapporteur**, sur l'évolution des dépenses d'aide à l'enfance, **M. Pierre Gauthier** a estimé que ces dépenses étaient globalement maîtrisées, qu'il s'agisse de la gestion des placements en établissements ou des placements familiaux.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est interrogé sur le coût de la médecine scolaire, de la protection maternelle et infantile (PMI) ainsi que de la prise en charge des personnes âgées dépendantes.

M. Pierre Gauthier a estimé que le transfert de la PMI était une réussite mais il a regretté, à titre personnel, que le domaine de la santé scolaire ait été maintenu au sein de l'éducation nationale au moment des transferts de compétences de 1983.

S'agissant de la politique du handicap, il a estimé que les départements avaient su maîtriser leurs dépenses. Il a observé le taux de progression satisfaisant de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) aussi bien que des dépenses en établissements d'accueil. Tout en notant que les départements avaient été en mesure de maîtriser la création de nouveaux établissements ou services, il a reconnu que la question de la maîtrise des coûts de fonctionnement était toujours posée : il a rappelé à cet égard que, même si l'évolution des points d'indice de rémunération était modérée, les effets du glissement vieillesse technicité (GVT) sur la masse salariale étaient considérables ; il a constaté par ailleurs que certaines libertés étaient prises dans l'application des conventions collectives sur le terrain.

Concernant la procédure d'agrément prévue à l'article 16 de la loi du 30 juin 1975, il a souligné que le dispositif actuel avait globalement permis de maîtriser les évolutions salariales et que peu de mesures catégorielles avaient été mises en place.

En revanche, **M. Pierre Gauthier** a souligné qu'en matière de politique du handicap, le problème des prochaines années serait celui de l'augmentation du nombre de personnes lourdement handicapées et vieillissantes. Il a noté à cet égard que l'augmentation de l'espérance de vie des personnes handicapées avait pour effet que la capacité d'accueil des établissements pour les jeunes adultes, qui semblait suffisante ces dernières années, apparaissait maintenant en deçà des besoins.

Abordant la complexité du paysage institutionnel en matière d'accueil des handicapés, **M. Pierre Gauthier** a rappelé l'existence de trois sources de financement différentes : la sécurité sociale pour la prise en charge des soins et le paiement des pensions d'invalidité ; le budget de l'Etat pour les dépenses de fonctionnement des CAT, le financement de la garantie de ressources des travailleurs handicapés et les crédits relatifs aux auxiliaires de vie ; les budgets des départements pour les dépenses d'hébergement des personnes handicapées et le financement de l'ACTP.

Il a observé la coexistence de trois sortes d'établissements pour personnes handicapées, financés soit entièrement par l'assurance maladie, soit entièrement par les départements, soit conjointement par l'assurance maladie et par les départements, tout en reconnaissant que les populations accueillies étaient souvent voisines.

M. Pierre Gauthier a estimé qu'il serait possible de redistribuer les compétences et de simplifier le dispositif en ne prévoyant plus qu'une seule catégorie d'établissement où seraient distinguées seulement les dépenses d'hébergement et les dépenses de soins à partir d'un système d'hébergement uniforme et d'un complément médicalisé adapté. Il a rappelé que des négociations avaient été engagées en ce sens en 1994 mais n'avaient pas eu de suite.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est interrogé sur l'intervention des agences régionales d'hospitalisation (ARH) en matière de reconversion de services hospitaliers.

M. Pierre Gauthier a rappelé qu'il fallait distinguer entre la question du financement de nouveaux services sociaux et médico-sociaux à partir du redéploiement d'enveloppes hospitalières et celle de la compétence des directeurs d'ARH de décider de ces reconversions. Il a indiqué que, si le premier point ne posait pas problème, il convenait néanmoins d'être prudent sur le transfert de compétence aux ARH en matière de création de services aux personnes handicapées en soulignant que, pour des raisons historiques, les associations de personnes handicapées étaient relativement réticentes à l'idée d'une intervention accrue des autorités hospitalières dans leur domaine.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est interrogé sur le développement des activités lucratives des ateliers protégés.

M. Pierre Gauthier a rappelé que, sauf exception, les ateliers protégés n'étaient équilibrés financièrement que grâce aux moyens dégagés par la garantie de ressources. Il a souligné qu'il était important de prévenir la tentation des gestionnaires des ateliers protégés de réserver ce dispositif aux handicapés les plus productifs : les autorités de tutelle doivent veiller à ce que ces dispositifs, relativement coûteux, soient centrés sur les personnes lourdement handicapées et les plus éloignées de l'emploi.

En matière de collectivité « chef de file », **M. Pierre Gauthier** a considéré qu'il ne fallait pas avoir d'a priori et que, si le département avait fait ses preuves, les communes faisaient régulièrement état de leur souhait d'animer des politiques sociales. Il a rappelé que, si la loi de 1983 avait prévu la possibilité pour les départements de passer des conventions avec les communes pour leur confier des responsabilités en matière sociale, seuls trois départements avaient effectivement recouru à cette faculté.

Concernant la conscription territoriale d'action la plus pertinente, **M. Pierre Gauthier** a considéré que l'échelon départemental était assurément adapté en matière sociale et médico-sociale alors que, dans le domaine sanitaire, l'échelon régional apparaissait le plus adéquat.

Il a admis cependant que dans les départements les plus peuplés, il serait possible d'envisager une répartition des compétences en matière sociale entre le département et les villes les plus importantes.

S'agissant de l'échelon territorial infra-départemental, il a indiqué que, les zones définies par les comités locaux d'insertion (CLI), qui correspondaient pour l'essentiel aux bassins de vie, pouvaient représenter un découpage satisfaisant. Il a nuancé toutefois en soulignant que dans certains départements les CLI avaient en charge l'insertion d'un trop grand nombre de bénéficiaires du RMI.

Concernant la réforme de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, il a précisé que le principe avait été posé dès 1996 de travailler sur une réforme à compétences constantes, afin d'éviter de compliquer et d'alourdir le débat.

M. Michel Mercier, rapporteur, s'est demandé si la réforme annoncée de la prestation spécifique dépendance (PSD) s'intégrerait dans un mouvement de décentralisation ou de « recentralisation ».

M. Pierre Gauthier a indiqué que le nouveau dispositif se situerait « à mi-chemin ». Il a précisé que Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, avait insisté sur le maintien d'une « gestion de proximité » en souhaitant que la nouvelle PSD assure un même niveau minimum de prestation, à niveaux de ressources et de dépendance comparables.

Il a rappelé que la loi de 1997 avait représenté une avancée importante dans la mesure où elle avait inscrit la PSD dans une « logique d'offre » en permettant d'offrir aux personnes dépendantes non pas une prestation unique, mais un panier de services.

M. Michel Mercier, rapporteur, a souligné la contradiction qu'il y aurait à instaurer la prise en charge d'un « cinquième risque » sans le faire financer par l'assurance maladie.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a remercié M. Pierre Gauthier pour son intervention riche et pertinente.

**Audition de M. Michel DELEBARRE,
président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**

(5 avril 2000)

Présidence de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président

La mission d'information a procédé à **l'audition de M. Michel Delebarre, président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).**

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souhaité interroger M. Michel Delebarre sur le principe de parité entre les fonctions publiques, sur l'opportunité de régionaliser les concours de la fonction publique territoriale, sur les contraintes statutaires, sur la réduction du temps de travail et sur le système du concours.

M. Michel Delebarre a souligné la situation « extraordinaire » de l'emploi territorial, 1,6 million d'agents territoriaux et 50 000 employeurs. Estimant que la liberté d'action des collectivités territoriales devait s'étendre à la gestion de leur personnel, il a souhaité l'association des employeurs territoriaux aux négociations salariales, regrettant que le véritable employeur de la fonction publique territoriale soit désormais l'Etat, à travers la production législative et réglementaire et la conduite des négociations avec les syndicats.

Il a indiqué que, paradoxalement, le principe de parité entre les fonctions publiques était formellement « respecté », en raison de l'unité de décision, permettant à l'Etat de régir l'ensemble de la fonction publique d'Etat et territoriale. Il a regretté l'absence de parité de fait, notamment en matière de rémunérations et d'indemnités. Il a estimé que la récente circulaire du ministère de l'intérieur mettait en cause les avantages reconnus par la loi aux cadres supérieurs de la fonction publique territoriale.

M. Michel Delebarre a estimé nécessaire d'organiser la représentation des collectivités employeurs dans les négociations touchant la fonction publique, cette participation devant être inscrite dans la loi. Il a préconisé la constitution de conférences régionales des employeurs et d'une conférence nationale dans ce but.

Il a estimé que tout dispositif national relatif à la réduction du temps de travail des fonctionnaires territoriaux arriverait trop tard, les négociations étant déjà menées sur le terrain. Il a toutefois admis qu'un texte national pourrait servir à valider les négociations locales. Après avoir souligné que la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale s'effectuait sans aide de l'Etat, contrairement au secteur privé, il a fait part d'une étude en cours, menée par le CNFPT, tendant à évaluer le coût de la réduction du temps de travail pour les collectivités locales.

Interrogé sur l'emploi contractuel, **M. Michel Delebarre** a estimé sa part à 15 % des effectifs territoriaux. Tout en admettant le bien fondé de l'objectif de réduire la part de l'emploi contractuel, il a souligné que certains besoins ne pouvaient être assurés que par des contractuels et que la liberté de l'employeur devait être respectée, en particulier pour certains emplois supérieurs. Il a estimé que la régulation par le contrôle de légalité était satisfaisante.

S'agissant de la « jurisprudence Berkani » du Tribunal des conflits, il a estimé que la simplification selon laquelle la nature de l'employeur conditionnait la nature publique du contrat était sérieusement battue en brèche par l'existence d'exceptions non négligeables, au premier rang desquelles les emplois-jeunes.

M. Michel Delebarre a souligné les difficultés actuelles en matière de mobilité des agents territoriaux. S'agissant de la mobilité au sein de la fonction publique territoriale, il a rappelé la nécessité de recueillir l'accord des deux parties, agent et employeur. Concernant la mobilité entre fonctions publiques, il a regretté que celle-ci soit quasiment inexistante des administrations territoriales vers l'Etat. Il a toutefois souligné que l'évolution du niveau de recrutement dans la fonction publique territoriale ferait évoluer la question de la mobilité, les administrateurs territoriaux étant aujourd'hui recrutés au même niveau que les élèves de l'ENA.

Après avoir regretté l'absence de volonté politique pour promouvoir la mobilité des fonctionnaires territoriaux vers les services de l'Etat, en raison du corporatisme de certains corps d'Etat, il a fait part d'une proposition de nature législative, tendant à ce qu'un tiers des fonctionnaires des chambres régionales des comptes soient issus de la fonction publique territoriale, voire hospitalière.

M. Michel Delebarre a estimé que le principe du concours comme mode normal d'accès à la fonction publique interdisait de recourir à des quotas pour rééquilibrer la répartition entre les hommes et les femmes dans les emplois de direction. Constatant les progrès déjà réalisés en la matière, il a considéré que l'évolution de la société et la volonté politique seraient sans doute plus efficaces qu'une mesure législative.

Il a souligné les inconvénients de la formation initiale actuelle, conduisant à répéter l'enseignement de connaissances déjà acquises par les agents. Il a estimé que la validation des acquis permettrait d'améliorer la formation complémentaire d'application, laquelle devait être mieux définie et plus courte.

M. Michel Delebarre a proposé d'organiser la formation sur le terrain, c'est-à-dire au sein même de la collectivité ayant procédé au recrutement de l'agent, afin de remédier aux dysfonctionnements actuels, la longueur excessive de la formation préalable à la titularisation posant des problèmes aux jeunes agents territoriaux en termes de déroulement de carrière. Constatant que de nombreux jeunes embauchés quittaient leur collectivité d'origine à l'issue des six mois de formation complémentaire d'application, il a jugé utile de créer une obligation de fidélité à l'égard de la collectivité employeur, pour une durée de trois ans. Il a noté que cette mesure, déjà prévue, n'avait donné lieu à aucun décret d'application, et était restée lettre morte. A défaut, il a suggéré l'instauration d'une obligation contractuelle entre les deux collectivités, la deuxième remboursant une partie des sommes engagées par la première au titre de la formation de l'agent.

Concernant la proposition du « rapport Schwartz » de créer un groupement d'intérêt public associant le CNFPT, les centres départementaux de gestion et l'Union nationale des centres de gestion, **M. Michel Delebarre** n'a pas jugé souhaitable de créer une structure supplémentaire. De plus, il lui a semblé nécessaire d'aller plus loin dans la régionalisation des concours.

Il s'est déclaré favorable à un assouplissement des quotas, en particulier pour la catégorie C, afin de faciliter les progressions dans les premiers échelons et la gestion des

situations individuelles. Il a cité le cas de nombreux agents territoriaux confirmés, que certaines épreuves du concours, inadaptées au contexte professionnel, empêchaient d'accéder au grade supérieur. Il lui a semblé que les concours internes devaient mieux reconnaître la valeur et l'expérience professionnelles des agents.

M. Michel Delebarre a jugé indispensable de revoir le système des seuils démographiques, en particulier afin de permettre aux collectivités de plus de 40 000 habitants de recruter un administrateur territorial.

Enfin, il a souhaité que soit renforcé le rôle des centres de gestion en matière d'action sociale des collectivités en direction de leurs agents.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a interrogé M. Delebarre sur l'équivalence des diplômes, jugeant inadaptée la situation actuelle selon laquelle les professeurs territoriaux des écoles de musique devaient passer un concours, alors qu'ils étaient titulaires de prix du conservatoire.

M. Michel Delebarre a approuvé cette appréciation du président. Il a estimé suffisant de valider les compétences, quitte à apporter des éléments complémentaires de formation après le recrutement, afin d'adapter les connaissances au travail spécifique en collectivité territoriale.

Interrogé sur la formation professionnelle continue, il a noté que celle-ci relevait déjà en partie du secteur privé, obligeant le CNFPT à fournir des prestations concurrentielles.

M. Michel Delebarre a insisté sur les perspectives démographiques de la fonction publique territoriale, l'âge moyen des agents étant de 43 ans et celui des administrateurs de 50 ans. Il a noté que le développement de l'intercommunalité et le remplacement de la moitié des administrateurs dans les huit prochaines années allaient générer une demande accrue de formation, obligeant les employeurs à s'organiser différemment. Il a regretté l'absence de prévision et de gestion des effectifs à moyen ou long terme.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a appelé l'attention sur la nécessaire évolution des carrières en fonction des besoins, la reconversion des agents devant être encouragée.

M. Michel Delebarre a estimé que les agents de catégorie C étaient actuellement les plus aptes à changer d'affectation en fonction des besoins, par exemple passer de l'école maternelle à la maison de retraite pour personnes âgées, où les besoins étaient croissants.

Il a regretté l'absence d'un corps de médiateurs polyvalents, alors que la politique de la ville générait de plus en plus de besoins de médiation en matière sociale, culturelle ou sportive.

**Audition de M. Joël DELPLANQUE,
directeur des sports au ministère de la jeunesse et des sports**

(5 avril 2000)

Puis la mission a procédé à l'**audition de M. Joël Delplanque, directeur des sports au ministère de la jeunesse et des sports.**

M. Jean-Paul Delevoye, président, a rappelé que le sport, comme la culture, était un des domaines de l'action publique peu décentralisé. Il s'est demandé si la décentralisation ne devait pas être renforcée, notamment pour mieux répondre à de nouveaux enjeux, tels que l'augmentation du temps libre, la professionnalisation de l'encadrement sportif, ou l'aménagement du temps de vie de l'enfant. Il a remarqué que le sport était confronté à une médiatisation accrue de certaines disciplines qui induit une réorientation des flux financiers en leur faveur, nuisant à d'autres sports dont la fonction d'intégration sociale est pourtant essentielle.

M. Joël Delplanque, directeur des sports, a indiqué qu'il partageait l'analyse du président sur les évolutions auxquelles est confronté le domaine sportif, et a estimé qu'il convenait de préserver les valeurs que véhicule le sport.

Il a indiqué que 93 milliards de francs ont été consacrés au financement du sport en 1999, représentant une contribution équivalente du secteur public et du secteur privé. Il a indiqué que les collectivités locales contribuaient de façon importante au financement du sport, les dépenses des communes s'élevant à 27 milliards de francs, celles des départements à 2,35 milliards, celles des régions à 0,75 milliards. L'Etat consacre 14 milliards de francs aux activités physiques et sportives, tous ministères confondus.

M. Joël Delplanque a souligné la place essentielle occupée par la commune dans le financement du sport. Il a également noté que, de 1984 à 1992, les crédits alloués par les régions aux activités physiques et sportives ont été multipliés par dix-huit.

M. Joël Delplanque a remarqué que l'émergence d'un secteur économique sportif constituait la principale évolution intervenue dans le domaine du sport depuis 1982. Il a observé que les effets positifs étaient nombreux : développement de la pratique sportive, structuration et professionnalisation du secteur sportif, créations d'emplois dans ce domaine, affirmation d'une image positive du sport chez les jeunes, qui lui consacrent près de 75 % de leur temps libre. Il a souhaité que cette image positive soit préservée et que l'Etat et les collectivités territoriales s'associent pour défendre les valeurs sportives.

M. Joël Delplanque a indiqué que l'action conjointe des collectivités publiques devait permettre la mise en place d'actions de prévention, la structuration de la vie associative, la création de structures, notamment destinées au sport de haut niveau, et la diversification la plus large possible des pratiques sportives. Il a estimé que le partenariat entre les collectivités locales et le ministère de la jeunesse et des sports devait pallier les conséquences néfastes de la médiatisation des activités physiques et sportives pour les disciplines qui ne sont pas concernées par ce phénomène, contribuant ainsi à renforcer la

force d'insertion et de cohésion sociale du sport. Il a ajouté que l'existence de 180 000 associations sportives était une garantie de la participation active des jeunes à la vie sociale.

M. Joël Delplanque a souligné l'importance du mouvement associatif sportif, ébranlé par les événements du Tour de France 1998. Il a souhaité la mobilisation de tous les services publics pour lutter contre le dopage et a annoncé la création d'une agence mondiale contre le dopage pour les jeux prochains olympiques.

M. Joël Delplanque a rappelé que l'étroite association entre le mouvement sportif et les pouvoirs publics constituait une spécificité française, exemplaire en Europe. Il a indiqué qu'une réflexion était ouverte à l'échelon européen tendant à préserver la fonction sociale du sport. Il a rappelé que lors du Sommet de Vienne du 2 décembre 1999 les chefs d'Etat avaient adopté une résolution en ce sens. Il a précisé que cette résolution devrait trouver une application concrète durant la présidence française de l'Union européenne.

M. Joël Delplanque a observé que le sport représente un enjeu économique et commercial comme en témoignent les négociations relatives au droit de retransmission des événements sportifs sur Internet. Il a rappelé que le mouvement associatif souhaitait que les pouvoirs publics défendent leur conception du sport face aux pressions économiques.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souhaité savoir comment renforcer la décentralisation dans le domaine sportif, notamment au profit des régions. Il s'est demandé en particulier si la préservation des valeurs du sport induisait une réorganisation des structures administratives concernées.

M. Joël Delplanque a indiqué que lors de l'élaboration du projet de loi modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, avait été envisagée une spécialisation des compétences de chaque catégorie de collectivités territoriales dans le domaine sportif. La région aurait reçu compétence en matière de formation et de développement du sport de haut niveau, le département en matière d'action sociale et d'insertion par le sport et la commune en matière d'animation et de développement des activités physiques et sportives.

M. Joël Delplanque a observé que cette spécialisation ne correspondait pas aux souhaits des élus et que les textes en vigueur permettaient déjà une articulation satisfaisante des différentes politiques locales. Il s'est prononcé en faveur du renforcement de la cohérence et de la complémentarité des politiques sportives publiques. Il a notamment regretté la tendance des collectivités locales à suivre les phénomènes de modes générés par la médiatisation de certaines disciplines sportives. Il a estimé nécessaire de créer un lieu de concertation afin de « réorienter les actions locales » et de permettre aux collectivités locales de trouver leur place dans la politique de développement du sport.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souhaité savoir quelles mesures devaient être envisagées pour soutenir le sport de haut niveau.

M. Joël Delplanque a rappelé qu'aux termes des dispositions de la loi du 16 juillet 1984 la possibilité qu'avaient les collectivités locales de subventionner les clubs sportifs devait s'éteindre le 31 décembre 1999. Il a observé que la plupart des pays européens prévoyaient des dispositifs de soutien au sport de haut niveau, et que les élus locaux souhaitaient que leurs aides puissent être pérennisées. Il a indiqué que dans cette perspective, la loi n°99-1124 du 28 décembre 1999 portant diverses mesures relatives à l'organisation d'activités physiques et sportives avait rétabli la possibilité pour les collectivités locales d'accorder des aides aux clubs sportifs. Il a rappelé que ces subventions devraient être affectées à des missions d'intérêt général, telles que la formation professionnelle des sportifs, le renforcement de la sécurité du public et le développement d'activités d'animation. Il a précisé que dans ces conditions, la commission européenne ne devrait pas s'opposer à ce système de subventionnement.

M. Joël Delplanque a ajouté que le projet de loi modifiant la loi du 16 juillet 1984 devait conforter la capacité des collectivités territoriales à soutenir le sport professionnel, grâce à des contrats de partenariat, selon des modalités techniques qui restaient à définir.

Il a rappelé que ce projet de loi ne bénéficierait pas au seul sport professionnel, mais tendait à favoriser le développement de toutes les activités physiques et sportives, facteur de cohésion sociale.

**Audition de M. Jean-Jacques ANDRIEUX,
directeur général de l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance,
de l'adolescence et des adultes (UNASEA)**

(5 avril 2000)

La mission d'information a procédé à l'**audition de M. Jean-Jacques Andrieux, directeur général de l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (UNASEA).**

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné que la déstabilisation des familles et l'aggravation de la fracture sociale soulevaient de nouveaux problèmes en matière de protection de l'enfance qui conduisaient à réfléchir sur l'intervention accrue des collectivités locales.

M. Jean-Jacques Andrieux a tout d'abord indiqué qu'il centrerait son intervention sur l'aide sociale à l'enfance bien que les associations de sauvegarde relevant de l'UNASEA accueillent également des enfants handicapés mentaux.

Il a rappelé que les associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, qui sont pour certaines centaines, étaient au nombre de 118, réparties sur tous les départements, et qu'elles représentaient 10.000 bénévoles ainsi que 25.000 travailleurs sociaux, principalement des éducateurs spécialisés.

A titre liminaire, il a rappelé que la crise économique et l'évolution des modes de vie avaient induit de nouveaux comportements qui avaient eu des conséquences dans le domaine de la protection de l'enfance.

L'apparition du chômage de longue durée, la concentration des difficultés économiques sur des territoires déterminés ont fragilisé les familles et affaibli le sens de la solidarité de proximité. Les familles touchées par la crise ont eu tendance à chercher une réponse à leurs difficultés immédiates plutôt que de s'investir sur le lien social.

M. Jean-Jacques Andrieux a mis l'accent parallèlement sur la transformation du modèle familial. Il a souligné la multiplication des familles monoparentales ainsi que la remise en cause du rôle des pères : ceux-ci, qui jouent un rôle important dans les familles d'origine méditerranéenne, ne sont pas parvenus à prendre le relais éducatif de la mère alors même que les situations de chômage les rendaient plus présents à la maison.

M. Jean-Jacques Andrieux a souligné que la situation de la famille avait donc considérablement changé depuis l'intervention des lois de décentralisation de 1983 qui avaient transféré aux départements la compétence et la charge financière de la protection de l'enfance.

Il a estimé que, de 1983 à 2000, la dégradation avait été telle que les outils de l'aide sociale à l'enfance s'étaient trouvés parfois difficiles à mettre en œuvre.

Il a vu un facteur aggravant dans le fait que les lois de 1983 avaient organisé une « zone de conflit », en inscrivant en dépense obligatoire à la charge des départements le financement des décisions de placement en établissement prises par les magistrats de l'ordre

judiciaire. Il a considéré que, s'il était difficile de revenir en arrière sur ce point, le manque de concertation entre les départements et les juges était regrettable.

Concernant le bilan de la décentralisation, il a souligné que celui-ci devait être apprécié au niveau des possibilités et des moyens.

Il s'est félicité que la décentralisation ait ouvert la possibilité d'aménagements positifs et de progrès en permettant de rapprocher la décision de l'action et de renforcer la cohérence des interventions. Toutefois, il a regretté que, parfois, comme avant 1983, les compétences des acteurs sociaux se juxtaposent sans converger nécessairement, prenant l'exemple de la détection d'un problème scolaire chez un enfant qui peut révéler un problème familial en amont.

Il a mis également au crédit de la décentralisation une capacité accrue d'analyse multipartite des besoins et des réponses en matière de protection de l'enfance.

En revanche, concernant les moyens, **M. Jean-Jacques Andrieux** a estimé qu'il s'agissait du point faible de la décentralisation.

Il a considéré que le dispositif de transfert de ressources adopté en 1983 était trop rigide. Il a regretté l'absence d'évaluation globale de ce dispositif qui avait entraîné une distorsion croissante entre les besoins sociaux et la capacité financière des départements en matière d'aide sociale à l'enfance (ASE).

Il a noté que des départements sinistrés économiquement, tels que la Lorraine par exemple, connaissaient des besoins sociaux considérables tout en étant confrontés à une diminution de l'assiette des recettes fiscales transférées au titre de la vignette et des droits de mutation en raison de la crise économique.

Il a estimé que cette situation s'était traduite par une approche financière « assez angoissée » de l'ASE par les conseils généraux qui avaient été rapidement empêchés d'imaginer ou de mettre en place de nouvelles réponses sociales.

Evoquant les propositions de l'UNASEA, **M. Jean-Jacques Andrieux** a tout d'abord rappelé que son association avait alerté les pouvoirs publics depuis 1994, sans véritable succès.

Il a tout d'abord souhaité une concertation entre l'Etat, les conseils généraux et les associations pour repenser l'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) dont il a souligné le caractère essentiel.

Il a rappelé la distinction entre l'AEMO administrative, décidée à l'initiative des conseils généraux avec le consentement des familles, et l'AEMO judiciaire qui résulte d'une décision imposée aux familles par le juge, en regrettant que cette dernière se soit développée au détriment de la première.

Il a envisagé une redéfinition du contenu et des objectifs des AEMO en estimant que le suivi effectué par un éducateur spécialisé ne devait pas porter seulement sur un enfant mais également sur une famille et en regrettant par ailleurs que, dans le contexte actuel, certains enfants ne puissent être vus par leur éducateur que deux heures par semaine.

Il a observé que le prix de journée de l'AEMO était dix fois moins élevé qu'une mesure de placement familial et quinze fois moins élevé que celui du placement en établissement.

Il a estimé urgente une concertation visant à améliorer le dispositif actuel en l'appuyant de compléments institutionnels, tels, par exemple, que de nouvelles formes d'internat scolaire avec un encadrement éducatif permettant d'offrir un cadre plus strict pour certains enfants.

M. Jean-Jacques Andrieux a souligné le gaspillage de l'argent public lorsque les AEMO débouchaient sur un échec qui conduisait quasi inéluctablement à une décision de placement en établissement par le juge.

En second lieu, **M. Jean-Jacques Andrieux** a souhaité une concertation entre les conseils généraux et les associations, d'une part, et les magistrats judiciaires, d'autre part, afin de rechercher un meilleur suivi des besoins et des réponses et de permettre de sortir de la logique de défiance, sinon d'opposition, qui semble s'être instaurée entre les parties prenantes.

Enfin, **M. Jean-Jacques Andrieux** a appelé de ses vœux une réforme du financement des dépenses d'aide sociale.

Il a estimé que la dotation générale de décentralisation (DGD), indexée sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) depuis 1983, ne suivait pas l'évolution réelle des dépenses sur le terrain.

Il a proposé que la DGD soit calculée suivant la logique qui avait été adoptée par la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) en 1986 lors de la création du « contrat enfance » : celui-ci était basé sur une évaluation de la dépense d'ASE par enfant et donnait lieu à un accompagnement financier par l'Etat dès lors que l'objectif de progression des dépenses de la collectivité locale était de plus de 15 %.

Il a considéré que la DGD devrait être modulée en fonction de critères objectifs qui tiendraient compte de l'effort financier en dépenses d'ASE par enfant et des recettes du département rapportées au nombre d'enfants, afin que l'Etat contribue à assurer les rattrapages nécessaires et à accompagner les engagements nouveaux des collectivités locales.

Il a souhaité qu'un tel dispositif permette de sortir de la logique qui veut que les départements considèrent l'ASE comme une dépense obligatoire, non contrôlée et pour laquelle ils ne jouent pas de rôle moteur.

Il a indiqué qu'il ne s'agissait pas d'instaurer une forme de péréquation entre collectivités locales mais plutôt d'imposer à l'Etat de compléter le niveau de la DGD pour tenir compte de l'évolution de la dépense d'ASE depuis 1983.

En matière de coordination de l'action sociale, **M. Jean-Jacques Andrieux** a rappelé que l'UNASEA défendait la nécessité d'une action sociale globale et il a estimé, à cet égard, qu'il manquait aujourd'hui un comité départemental de suivi de l'ASE afin d'analyser les données locales, d'organiser la complémentarité des acteurs et de repérer « les cas lourds ». Des comités locaux de suivi de l'ASE pourraient relayer l'action du comité départemental à l'échelle de la commune ou du quartier. L'objectif serait d'institutionnaliser la nécessité de

rencontres entre les intervenants pour leur permettre de se concerter sur un contrat d'objectifs et de simplifier les procédures administratives.

Evoquant par ailleurs la modernisation du cadre des interventions socio-éducatives, **M. Jean-Jacques Andrieux** a regretté le dispositif d'habilitation prévu par la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, confirmé dans le futur projet de réforme, qui prévoit que l'autorisation d'ouverture est accordée pour chaque établissement ou service.

Rappelant que l'intervention éducative devait être diversifiée et que l'entité juridique responsable était l'association qui mettait en oeuvre une palette de réponses évolutive en fonction de la situation de l'enfant, il a préconisé un mécanisme d'habilitation sous la forme d'une convention passée entre le conseil général et une association.

Il a précisé que le Québec avait mis en place des mécanismes intéressants s'inspirant de cette logique d'instauration d'un « partenariat de confiance » qui permet de réduire les contrôles a priori.

Enfin, **M. Jean-Jacques Andrieux** a souhaité une réforme du financement des interventions en matière d'aide sociale à l'enfance actuellement assuré dans le cadre d'un prix de journée.

Afin de restaurer plus de souplesse, il s'est prononcé en faveur de la technique du budget global pluriannuel, fondé sur le respect d'objectifs qualitatifs, sur des évaluations régulières et sur des critères de gestion des flux de placement qui permettent des adaptations rapides en fonction des besoins des différents services.

S'agissant de la notion de collectivité locale « chef de file », **M. Jean-Jacques Andrieux** a estimé que le conseil général devait incontestablement jouer un tel rôle, tout en notant que la compétence des départements devrait être réaffirmée dans le cadre de conventions à l'égard des jeunes mineurs de 16 à 18 ans pour lesquels apparaissent parfois des conflits de compétences avec les régions en matière de formation professionnelle.

S'agissant des relations entre les travailleurs sociaux et les départements, **M. Jean-Jacques Andrieux** les a qualifiées « d'excellentes », tout en notant qu'il n'en avait pas été toujours ainsi dans la mesure où, au début du processus de décentralisation, les différentes parties prenantes étaient naturellement en situation de « confrontation de légitimité ».

Il a souligné que les échanges techniques entre les professionnels de l'action sociale et les fonctionnaires devaient être complétés par des échanges politiques responsables entre les conseils d'administration des associations et les autorités politiques locales.

M. Jean-Paul Delevoye, président, a souligné la qualité de l'intervention de M. Jean-Jacques Andrieux.

**Audition de M. Philippe THILLAY,
secrétaire national de l'association « Les Francas »**

(5 avril 2000)

Puis la mission d'information a procédé à l'**audition de M. Philippe Thillay, secrétaire national de l'association « Les Francas »**

M. Philippe Thillay a précisé que l'association « Les Francas » était un mouvement d'éducation populaire centré sur le temps libre des enfants et des adolescents qui avait été créé en 1945, sous l'égide du conseil national de la résistance (CNR), sur la base d'un projet du mouvement des « Eclaireurs de France », afin de permettre à tous les jeunes d'accéder aux valeurs et aux richesses du scoutisme.

Il a indiqué que l'association avait d'abord animé des patronages laïcs puis avait développé des centres aérés et qu'elle comptait aujourd'hui 17.000 centres de loisirs sans hébergement sur toute la France.

Il a souligné qu'une nouvelle approche de l'enfant et de la place du temps libre devait être mise en œuvre.

Il a constaté l'émergence, dans nos sociétés, du temps libre des enfants qui n'étaient plus pris en charge par la famille ni par le système éducatif : ainsi, la généralisation du travail féminin, l'augmentation du nombre de familles monoparentales et la civilisation urbaine ont considérablement modifié le rôle des structures familiales.

Parallèlement, il a observé que l'école prenait en charge les enfants moins de 1.000 heures par an alors que les centres de loisirs permanents pouvaient fonctionner près de 2.000 heures.

En termes de finances publiques, il a rappelé que si les dépenses publiques dans le domaine scolaire représentaient annuellement environ 600 milliards de francs et la politique familiale près de 300 milliards de francs, il demeurerait impossible de chiffrer les moyens mis en œuvre en matière de prise en charge du temps libre des enfants.

Il a souligné que ce temps libre était un espace d'initiatives et d'expériences mais qu'il était aussi porteur d'inégalités car tous les enfants n'étaient pas dans les mêmes conditions pour le valoriser.

Socialement, **M. Philippe Thillay** a souligné l'apparition d'une forme de « désynchronisation des temps sociaux » due à l'apparition des horaires variables et du télétravail, en particulier dans les petites entreprises de moins de dix salariés, qui représentent 90 % des entreprises. Il a fait ainsi état d'un sondage réalisé dans la commune de Saint-Denis, montrant que seulement 10 % de la population active travaillaient suivant des horaires traditionnels.

Il a estimé que cette situation faisait courir un risque d'émiettement et de repli sur soi pour la cohésion sociale, en soulignant que les grandes manifestations sportives ou la

consommation médiatique de masse n'étaient sans doute pas suffisantes à elles seules pour recréer un lien social.

Il a jugé illusoire de vouloir agir pour une meilleure articulation des temps de vie des enfants en déconnectant cette préoccupation des temps de vie des adultes.

Evoquant les propositions de réforme, **M. Philippe Thillay** a constaté que les lois de décentralisation ne traitaient pas du temps libre de l'enfant alors que les communes étaient régulièrement confrontées à cette question dans le cadre des partenariats proposés dans les contrats éducatifs locaux, les contrats de ville ou les contrats spécifiques de la caisse nationale des allocations familiales.

Rejetant l'idée d'une législation contraignante, **M. Philippe Thillay** a souhaité que les pouvoirs publics incitent chaque commune, agglomération ou pays à élaborer un schéma local d'aménagement du temps libre autour duquel viendraient s'articuler les différentes politiques publiques en matière éducative, sportive et culturelle.

Il a rappelé qu'en Italie les agglomérations de plus de 50.000 habitants pouvaient créer des « bureaux du temps » afin de réguler les horaires de fonctionnement des services publics.

Il a pris l'exemple de l'aménagement des horaires d'ouverture des différents lycées d'une même commune qui permettrait de mieux répartir les flux de passagers dans les services de transports publics.

Il a souligné que l'aménagement de « l'espace-temps » représenterait, à l'avenir, un enjeu aussi important pour les collectivités locales que celui de l'aménagement du territoire.

En matière éducative, **M. Philippe Thillay** a souligné que le développement du temps libre de l'enfant allait de pair avec l'entrée dans une société de l'information « post-industrielle » qui mettait l'accent sur les valeurs individuelles d'initiative, de responsabilité et de créativité.

A cet égard, il a constaté que l'école n'était plus le seul lieu de formation des enfants et que, simultanément, les adultes étaient appelés à des formes d'éducation permanente.

De ce point de vue, il a estimé que le temps libre détenait un fort potentiel éducatif illustré par les valeurs du scoutisme.

Il a donc souhaité l'émergence, au niveau local, de projets de développement éducatif : les collectivités locales, à l'échelle d'un pays ou d'une agglomération, devraient élaborer, en responsabilité partagée avec l'Etat, une offre de services éducatifs sur le temps non scolaire, ou, le cas échéant, pour accompagner les activités scolaires.

Il a souhaité que ce dispositif soit accompagné d'un renforcement de la compensation des inégalités des richesses entre collectivités locales au sein de la dotation globale de fonctionnement.

S'agissant des mouvements associatifs, **M. Philippe Thillay** a estimé que la loi de 1901 sur les associations était toujours moderne car elle favorisait la prise de responsabilité par les citoyens.

Il a regretté que la décentralisation ait laissé de côté les réseaux fédératifs entraînant ainsi une fragilisation du tissu associatif local, tout en regrettant que les subventions distribuées aux associations dans le cadre de la politique de la ville n'aient pas apporté véritablement de point d'appui pour consolider la vie associative.

Rappelant que le budget de la jeunesse et des sports représentait 0,2 % du budget de l'Etat et que 40 % de celui-ci étaient destinés au secteur de l'éducation populaire, il a regretté que, depuis les lois de décentralisation, les subventions aux associations ne soient plus distribuées au niveau des « têtes de réseau » départementales mais versées directement au niveau local, au risque d'un certain émiettement.

M. Philippe Thillay a proposé tout d'abord un renforcement des lieux de concertation avec la création de structures régionales ou départementales destinées à relayer, au niveau local, le rôle joué par le conseil national de la vie associative (CNVA).

Par ailleurs, il a souhaité que les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) assurent une meilleure représentation des associations par rapport à la représentation du monde du travail qui est aujourd'hui dominante.

Financièrement, il a souhaité la restauration des flux de subventions sur les têtes de réseau associatives dans le cadre de conventions pluriannuelles et d'une procédure de labellisation pour définir des critères clairs d'éligibilité.

Enfin, il s'est prononcé en faveur d'une simplification des procédures de contractualisation aujourd'hui trop complexes.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est demandé à quel niveau local pouvait être mise en place une politique globale du temps libre de l'enfant.

M. Philippe Thillay a considéré que la commune ou le pays était le bon niveau pour impulser une politique générale conçue de manière non autoritaire.

Il a rappelé, à cet égard, que trop souvent les enfants ne percevaient pas leur présence en centres de loisirs comme du temps libre en raison du caractère impératif et contraignant des horaires.

M. Jean-Paul Delevoye, président, s'est interrogé sur la prise en charge des enfants délinquants.

M. Philippe Thillay a tout d'abord rappelé que la non-violence n'était pas naturelle et que le système éducatif qui se donnait pour vocation d'apprendre un métier, était décrédibilisé dès lors que plusieurs générations au sein de la même famille étaient touchées par le chômage. Il a donc souligné qu'il était indispensable de redonner des perspectives économiques aux familles pour lutter contre la violence des jeunes.