

Chapitre 8

Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

La gouvernance réglementaire pluri-niveaux, qui prend en compte les activités d'élaboration et d'application de la réglementation à tous les différents niveaux d'administration et pas uniquement au niveau national, constitue un autre élément essentiel d'une gestion efficace de la réglementation. Les Principes directeurs de l'OCDE de 2005 pour la qualité et la performance de la réglementation visent à « encourager l'amélioration de la qualité de la réglementation à tous les niveaux d'administration, renforcer la coordination et éviter les chevauchements de compétences entre les autorités réglementaires et les niveaux d'administration ». Cela vaut pour tous les pays qui s'efforcent d'améliorer leur gestion réglementaire, qu'il s'agisse de fédérations, d'états unitaires ou de configurations intermédiaires.

Dans de nombreux pays, les autorités locales se sont vu attribuer de nombreuses tâches complexes, couvrant des volets importants du système de protection sociale et des services publics dans des domaines tels que les services sociaux, les soins de santé et l'éducation, ainsi que des questions concernant le logement, l'aménagement du territoire et la construction, et la protection de l'environnement. Ces questions ont une incidence directe sur le bien-être des citoyens ou la prospérité des entreprises. Les niveaux d'administration infranationaux jouent un rôle de plus en plus important dans le domaine de la réglementation. A l'intérieur des frontières d'un état, les niveaux d'administration régionaux et locaux ont besoin d'une flexibilité de plus en plus importante pour atteindre les objectifs fixés, économiques, sociaux et environnementaux dans leur contexte géographique et culturel particulier. En même temps, les niveaux d'administration infranationaux seront certainement de plus en plus responsables de la mise en œuvre des règlements communautaires. Une politique efficace de la gouvernance réglementaire pluri-niveaux, notamment dans le contexte de l'UE, requiert un examen prospectif :

- de l'attribution ou du partage de responsabilités en matière réglementaire entre les différents niveaux d'administration (qui peuvent être des responsabilités concernant l'élaboration des lois principales, l'élaboration des lois d'application ou la transposition de la réglementation communautaire, des responsabilités concernant la supervision ou l'application des réglementations nationales et infranationales ou des responsabilités concernant la prestation des services ;
- des capacités permettant à ces différents niveaux d'administration de produire une réglementation de qualité ;
- des mécanismes de coordination entre les différents niveaux d'administration et à l'intérieur de tous les niveaux d'administration.

Évaluation et recommandations

La complexité des structures infranationales nécessite une politique de gouvernance réglementaire bien articulée. Au cours des trois dernières décennies, la France a progressé dans un processus de décentralisation visant à transférer de nouveaux pouvoirs et compétences aux élus locaux et aux collectivités territoriales. De plus, la structure de base repose sur une grande diversité au niveau des communes, point de rattachement primordial pour les besoins des PME et des particuliers. La politique de gouvernance réglementaire est d'autant plus nécessaire dans ce contexte. De manière stratégique, la France cherche à équilibrer plusieurs principes : subsidiarité / égalité sur le territoire ; état régalien / décentralisation. La France n'est pas l'unique État membre de l'Union européenne à avoir un cadre de référence complexe. Toutefois elle traverse une période d'évolutions importantes. Plusieurs interlocuteurs de l'OCDE ont souligné l'importance de dégager des lignes directrices de bon sens, pour ne pas se perdre dans un « brouillard » de principes.

Encadré 8.1. Extraits du rapport 2004 : compétences réglementaires des niveaux de collectivités

Recommandation

Clarifier et rationaliser la répartition des compétences générées par la décentralisation.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'expérience de la décentralisation permet souvent de rapprocher l'élaboration de la règle de son usager, en situant le processus réglementaire au niveau le plus adéquat. La France a entamé depuis 20 ans un mouvement de décentralisation important où des compétences nombreuses ont été transférées aux collectivités territoriales et qui présente de nombreux aspects positifs. Cependant, le caractère inextricable de l'enchevêtrement de compétences existant entre quatre niveaux de gouvernement est préjudiciable à l'efficacité du processus réglementaire. Un partage plus cohérent des compétences réglementaires entre les divers niveaux de collectivités, avec des attributions par blocs rigoureuses, permettrait de clarifier la situation. Par ailleurs, une meilleure sensibilisation des collectivités locales à la qualité de la réglementation deviendra nécessaire en regard des responsabilités croissantes qui leur sont conférées. Fondamentalement, le processus de décentralisation des compétences doit s'accompagner de processus clairs et efficaces de responsabilisation au niveau de tous les échelons locaux, tant administratifs que judiciaires.

Évaluation

L'organisation de la coordination des pouvoirs entre État central et collectivités territoriales reflète les ambiguïtés, et les difficiles renoncements d'un État unitaire, qui s'engage dans un processus de décentralisation, sans nécessairement que, ni lui-même ni une partie des acteurs du jeu institutionnel, n'en acceptent véritablement toutes les conséquences. Ceci génère une forte complexité, diminuant d'autant les gains potentiels liés à la décentralisation. De plus, la décentralisation transfère des compétences importantes à des niveaux locaux souvent éparpillés et de très petite taille pour certaines communes, dotés de moyens humains et financiers qui ne sont pas toujours suffisants pour permettre une réglementation de qualité.

Le mouvement français de décentralisation et de rapprochement du pouvoir réglementaire de l'échelon local présente de nombreux aspects louables et positifs. Il a permis de dé-corseter la République et d'offrir un niveau d'autonomie appréciable aux échelons locaux. Cependant, il a également créé un enchevêtrement de compétences souvent inextricable. Les systèmes de coordination et de contrôle *ex post* n'offrent actuellement pas une réponse véritablement satisfaisante au niveau de complexité ainsi créé. La gestion simultanée de trois niveaux de collectivités locales, se révèle source de lourdeurs et de coûts de gestion administratifs. La France semble se retrouver prise dans ses contradictions, en essayant d'obtenir le plus possible de caractéristiques d'un État fédéral pour en retirer les bénéfices,

tout en maintenant le cadre institutionnel d'un État unitaire à quatre niveaux de gestion dont elle ne peut faire l'économie d'aucun.

Source : OCDE (2004).

Des progrès importants ont été amorcés pour insérer les collectivités territoriales dans le processus d'élaboration des normes. En particulier la Commission consultative sur l'évaluation des normes (CCEN), nouvellement créée, a pour objectif que les projets de texte réglementaires qui découlent du centre prennent en compte les conséquences financières en aval (et éviter ainsi les « mandats non financés »). Le renforcement des consultations avec les collectivités territoriales, lors du processus d'élaboration des normes, permettrait de mieux appréhender l'implication au niveau local des projets de loi et décrets, et d'en faire une évaluation plus générale, au-delà de l'impact financier.

Recommandation 8.1. Envisager un suivi et un élargissement du champ de travail de la CCEN.

Une autre voie de progrès est d'encourager une meilleure diffusion des principes et des pratiques de gouvernance réglementaire dans les collectivités territoriales elles-mêmes. Actuellement, il existe relativement peu d'échanges de bonnes pratiques entre collectivités territoriales, par rapport à ce qui peut être fait dans d'autres pays. Les échanges d'idées et de bonnes pratiques entre collectivités concernant, par exemple, l'élaboration d'actes administratifs modèles qui pourraient servir à tous, ou encore les méthodes pour engager les consultations publiques, pourraient se faire sans entrave au respect de l'interdiction d'une tutelle d'une collectivité sur une autre. Les collectivités de certains autres pays sont en train d'expérimenter les moyens d'engager ce processus de réflexion partagée, encouragées par l'administration centrale, tels les Pays-Bas, le Danemark et le Portugal.

Recommandation 8.2. Encourager une réflexion sur le partage des bonnes pratiques réglementaires entre les collectivités territoriales.

Une meilleure diffusion du droit local permettrait d'améliorer l'accessibilité aux actes administratifs territoriaux, tant ceux des collectivités territoriales que des administrations déconcentrées. Ceux-ci ne paraissent pas satisfaire aux critères minimaux d'une bonne accessibilité. Une initiative visant à faire le point permettrait en outre de vérifier la situation concernant l'inflation réglementaire au niveau local.

Recommandation 8.3. Améliorer la diffusion du droit local en identifiant les mesures qui seraient utiles (portails juridiques ? Codification progressive du droit applicable localement ?

Les collectivités territoriales commencent à être associées aux initiatives de simplification administrative prises par l'administration centrale.

Recommandation 8.4. Il faut continuer dans cette voie.

Présentation d'ensemble

Structure, responsabilités et financement des collectivités territoriales

La France est traditionnellement un État unitaire et centralisé, où l'autorité est exercée par un centre de pouvoir situé à Paris. Il revient à l'État de mettre en application certains principes directeurs tels que, notamment, le principe régalien de droits et devoirs que détient l'État, et le principe d'égalité du traitement sur le territoire. Toutefois le processus de décentralisation a modifié ce paysage en transférant des pouvoirs et compétences aux élus locaux et aux collectivités territoriales. Il a aussi conduit à de nouvelles formes de relations institutionnelles entre l'administration centrale et les collectivités territoriales.

Structure des collectivités territoriales

La France comporte trois niveaux d'administration décentralisée¹ : les communes (36 686 au 1^{er} janvier 2009), les départements (96 départements en métropole et 4 départements d'outre-mer) et les régions (22 régions en métropole et 4 régions monodépartementales d'outre-mer : Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion). Sur le territoire métropolitain, les trois niveaux de collectivités décentralisées sont dotés d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct par les citoyens du territoire concerné (conseil municipal, conseil général, conseil régional) et un exécutif élu par cette assemblée (maire, président du conseil général ou régional).

Au fractionnement du territoire en régions, départements et communes, s'ajoute une multitude de regroupements de communes se chevauchant les uns les autres. La création de ces regroupements provient essentiellement de la volonté des différents gouvernements de remédier au fractionnement ou à « l'émiettement » des communes (dont la moitié a moins de 380 habitants). À la place des politiques de fusion mises en place dans d'autres pays comme le Danemark, la France a choisi la voie de la coopération afin de mutualiser les ressources des communes.

Compétences et pouvoirs des collectivités territoriales

Les régions, départements et communes bénéficient de compétences décentralisées issues notamment des lois de décentralisation de 1982, 1983 et 2004. La première vague de décentralisation a érigé les régions au rang de collectivité territoriale et supprimé la tutelle de l'État sur les actes de toutes les collectivités territoriales (suppression du contrôle a priori systématique). La deuxième grande étape en 2003 a vu le transfert d'un large volet de compétences aux collectivités territoriales (essentiellement régions et départements) (encadré 8.2).

Encadré 8.2. Le partage des compétences entre collectivités territoriales

La plupart des compétences décentralisées, sauf la formation professionnelle (régions), l'action sociale (département) et les règles d'urbanisme (communes), sont partagées, qu'il s'agisse d'assurer le fonctionnement d'un service public, d'attribuer des aides financières aux entreprises ou aux particuliers ou encore de réaliser des investissements. En pratique, le découpage des compétences apparaît souvent complexe et ambigu.

La région est principalement compétente en matière de développement économique, de formation professionnelle, d'apprentissage, d'aménagement du territoire, d'établissements scolaires du second degré (lycées), d'environnement (espaces naturels, parcs régionaux), de culture (patrimoine), de transports ferroviaires régionaux, et, à sa demande, de grandes infrastructures (ports maritimes et fluviaux, aérodromes, voies navigables).

Le département est principalement compétent en matière d'action sociale et médico-sociale (organisation et prestations au bénéfice des publics en difficulté et des personnes âgées, insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et du futur revenu de solidarité active, ...), d'établissements scolaires du second degré (collèges), d'infrastructures routières, de culture (musées notamment), de sport (équipements), d'environnement (espaces naturels, aménagement des cours d'eau, plan départemental des déchets, schéma directeur de l'eau...), de transports routiers et scolaires, de service d'incendie et de secours, et, à sa demande, de grandes infrastructures (ports maritimes, aérodromes).

La commune est compétente dans tous les domaines de l'action publique de proximité (ou le groupement de communes, le cas échéant). Elle intervient en matière d'urbanisme, de logement, d'écoles élémentaires, de gestion des déchets, d'eau, d'énergie, de transports urbains, de la sécurité (circulation et stationnement), de culture (musées), d'enfance (crèches, loisirs), de sports (équipements), de tourisme, de voirie et peut aussi, à sa demande, prendre en charge des infrastructures (aérodromes, ports de plaisance).

La Constitution reconnaît le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales mais ce pouvoir ne revêt pas une portée générale et absolue. D'une part, le champ et les modalités même d'exercice des compétences des collectivités territoriales sont fixés par le législateur et le pouvoir réglementaire national. En outre, les mesures réglementaires d'application des lois relèvent en premier lieu de la compétence du pouvoir réglementaire national. D'autre part, le pouvoir réglementaire local demeure soumis au contrôle administratif du représentant de l'État, lequel peut saisir le juge administratif qui tranche le litige. Le préfet, représentant de l'État dans le département, reçoit communication des principaux actes pris par les collectivités locales et leurs établissements publics et peut déférer au tribunal administratif ceux qu'il juge contraires à la légalité. Ce contrôle est cependant précédé d'une phase de dialogue préalable qui conduit le plus souvent au retrait de l'acte litigieux avant la saisine du juge. En cas de doute sur la conformité d'une décision qui relève de sa compétence, l'exécutif d'une collectivité peut aussi se rapprocher des services préfectoraux pour qu'ils examinent le projet d'acte. Cette mission de conseil juridique joue un rôle important dans la qualité des normes édictées par les collectivités territoriales.

Réformes

Une réforme a été engagée d'une part pour clarifier les relations entre les collectivités territoriales et l'État, d'autre part pour clarifier les relations entre collectivités locales. Le premier volet a donné lieu à la Constitution d'un groupe de travail dirigé par le sénateur Alain Lambert dont les recommandations, émises à la fin 2007, ont donné suite à la création d'une instance consultative pour évaluer l'impact des normes réglementaires sur les collectivités territoriales (voir ci-dessous). Dans le deuxième volet, à la suite du rapport du comité *Balladur*, le gouvernement a déposé un projet de loi au Sénat en octobre 2009 (dont l'examen a débuté en janvier 2010). Le projet de texte prévoit une réforme du mode d'élection des conseillers généraux (départements) et régionaux, des dispositions visant au renforcement de l'intercommunalité, la création d'une nouvelle structure (« métropole ») pour les zones urbaines de plus de 500 000 habitants qui se substituerait sur son territoire aux collectivités préexistantes (communes, communautés et Conseil général). Le projet de loi fixe aussi le principe de la spécialisation des compétences pour la région et le département, seule la commune conservant la compétence générale.

Financement

Les ressources des collectivités territoriales se composent de recettes fiscales, de transferts de l'État, de transferts de l'Union européenne et des autres collectivités et enfin de recettes tarifaires et patrimoniales². Les collectivités territoriales disposent d'une autonomie d'emprunt, mais ne peuvent affecter l'emprunt qu'à de nouveaux investissements. Il découle de l'enchevêtrement des compétences la possibilité pour un même projet d'être financé par plusieurs collectivités territoriales à la fois, et parfois aussi par l'État.

- Les impôts et taxes constituent un peu plus de la moitié des ressources des collectivités territoriales (dont les trois quarts sont des taxes directes). Les décideurs des taux d'imposition sont multiples (le plus souvent chaque niveau ajoutant un taux additionnel à l'impôt commun) auxquels s'ajoute l'État qui encadre les dispositifs à travers des plafonds et le principe de la « liaison des taux » destiné à encadrer les hausses de taux. L'État intervient aussi dans la fiscalité locale en accordant à certaines catégories de ménages ou d'entreprises des exonérations d'impôt et en les compensant par des transferts financiers.
- Les transferts et dotations représentent environ 35 % des ressources et pour la très grande majorité sont libres d'emploi. La plus importante est la dotation globale de fonctionnement³ qui a fait l'objet de réformes consistant à globaliser la dotation en y intégrant diverses dotations autrefois distinctes (OCDE, 2006).

Services déconcentrés de l'État

Les services de l'État aux niveaux régional et départemental coexistent avec l'échelon correspondant des collectivités territoriales élues. Les préfets sont nommés par le Président de la République et représentent l'État dans les départements et les régions. Ils ont autorité sur les services territoriaux déconcentrés des différents ministères aux niveaux régional, interdépartemental et infra départemental (hors les fonctions de l'éducation, l'administration de la justice et le recouvrement de l'impôt). Au niveau communal, le maire est à la fois organe exécutif de la commune et agent de l'état en ce qui concerne certaines attributions (telles que l'état civil, l'organisation des opérations électorales).

Les lois de décentralisation, tout en allouant reconnaissance institutionnelles et compétences accrues aux conseils régionaux, ont cherché à améliorer l'efficacité de l'appareil administratif déconcentré. Les services des différents ministères déconcentrés en région ont été regroupés en huit pôles et le préfet de région chargé de coordonner les politiques mises en œuvre dans ces différents pôles. Le préfet de région s'est aussi vu confier un rôle d'animation et de coordination des autres préfets de département sans que cette fonction ne s'accompagne de l'affirmation d'un principe hiérarchique entre préfets.

Tableau 8.1. Déconcentration et décentralisation

Présentation résumée des services déconcentrés des administrations civiles de l'État et des collectivités territoriales

	Services déconcentrés des administrations civiles de l'État	Collectivités territoriales
Régions (26)	Préfet de région Secrétaire général à l'action pour les affaires régionales Services déconcentrés (directions régionales de l'équipement, du logement, de l'agriculture, de l'éducation, etc.)	Président du conseil régional Directeur général des services Directions (éducation, développement économique, communication, etc.) Conseil économique et social (représentants des entreprises, des syndicats, des associations et personnalités qualifiées)
Départements (100)	Préfet de département Secrétaire général de la préfecture Sous-préfets d'arrondissement Services déconcentrés (directions départementales de l'équipement, du logement, etc.)	Président du conseil général Directeur général des services Directions (routes, communication, environnement, aide sociale, agriculture, culture et tourisme, éducation, etc.)
Municipalités (36 600)	Maire	Maire

Source : OCDE (2006), *Examens territoriaux de l'OCDE: France*, OCDE, Paris.

Politiques de gouvernance réglementaire au niveau infranational

Les actions des collectivités locales consistent surtout en la mise en place d'outils de l'administration électronique pour faciliter l'accès aux services publics. Le développement de ces services dépend de chaque collectivité si bien que la situation varie fortement d'une collectivité à une autre. On assiste, au sein des collectivités locales, à la mise en place de dispositifs ou de procédures qui associent davantage les citoyens à l'élaboration des politiques publiques notamment en faveur des projets d'aménagement. Ces procédures sont mises en œuvre par des collectivités sur la base du volontariat. Par ailleurs, des réflexions ont été engagées, notamment au niveau central, pour assurer un meilleur accès aux actes administratifs territoriaux (voir chapitre 3).

L'accès aux actes territoriaux

La publicité des actes dans les collectivités territoriales est strictement encadrée par des dispositions législatives et réglementaires. Elle produit un double effet juridique : elle est l'une des conditions pour que les actes acquièrent leur caractère exécutoire et elle permet également de faire courir le délai de recours contentieux à l'égard des tiers vis-à-vis des actes réglementaires ou individuels. La publication (dans un recueil officiel ou un bulletin) et l'affichage dans les lieux appropriés sont les deux moyens qui permettent d'assurer une publication légale. En ce qui concerne les communes, le code des collectivités territoriales prévoit que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, les arrêtés du maire à caractère réglementaire sont publiés dans un recueil des actes administratifs (RAA), à publication au moins trimestrielle. Les directives, instructions et circulaires émanant des autorités déconcentrées de l'État doivent pour leur part être publiées dans un bulletin officiel à diffusion au moins trimestrielle. Ces modalités classiques peuvent s'accompagner, depuis la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, de modalités complémentaires sur support numérique.

Consultation publique : la démocratie de proximité

La consultation des citoyens peut se faire à l'initiative des assemblées locales élues dans un cadre défini par la loi. Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales

disposent d'un outil de démocratie participative dont le cadre est législatif : la consultation des électeurs, possible dans les communes depuis 1992, a été étendue à l'ensemble des collectivités territoriales par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Aucun domaine relevant de la compétence de l'assemblée délibérante ou de son exécutif n'est exclu. Les élus locaux peuvent donc librement décider de recourir à la consultation des électeurs avant d'élaborer une réglementation dans un domaine de la compétence de leur collectivité territoriale. La consultation des électeurs est strictement organisée par la loi selon une procédure de type électoral (campagne, propagande, tenue des bureaux de vote, organisation des scrutins).

Le référendum local est un autre outil à la disposition des autorités territoriales. La participation des électeurs à la prise des décisions relevant des compétences des collectivités territoriales a été considérablement renforcée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et la loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local. En décidant de soumettre à référendum local un projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de la collectivité ou d'acte relevant de l'exécutif dans le cadre des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, les autorités territoriales se dessaisissent de leur pouvoir de décision au profit des électeurs. Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés.

Mécanismes de coordination

Les associations d'élus locaux constituent un élément essentiel de représentation des collectivités territoriales auprès du gouvernement et de l'administration centrale, ainsi qu'un lieu de mise en commun et d'échange des bonnes pratiques. De nombreux responsables d'exécutifs locaux ou membres d'assemblées de collectivités locales sont en même temps membres du Parlement. Ceci renforce les relais des collectivités locales au niveau du pouvoir central. Leur action peut porter sur la mise en place de réglementations spécifiques (par exemple, la directive Services). Elle n'aborde pas de manière spécifique les questions de qualité réglementaire ou de simplification administration.

Coordination entre l'administration centrale et les administrations infranationales

Initiatives de simplification administrative

Les entretiens de l'OCDE ont montré un intérêt des collectivités locales pour une association plus active aux initiatives de simplification administrative entreprises par le gouvernement. Les collectivités territoriales commencent à être associées aux programmes de simplification administrative. Dans le programme de simplification des démarches administratives, 3 des 15 mesures nécessitent leur concours (voir chapitre 5).

Consultations sur les projets de texte réglementaire

Un autre sujet de préoccupation est celui de la consultation et de la prise en compte des implications pour les collectivités locales de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires. Différents mécanismes permettent au gouvernement de consulter les collectivités locales sur les projets de textes réglementaires :

- Consultation informelle, notamment avec les associations nationales d'élus.
- Consultation formelle dans le cadre de commissions spécialisées instituées par des textes législatifs ou réglementaires dont la consultation est obligatoire. Par exemple, en matière de réglementation sur l'eau, les projets de loi ou de décret doivent être

examinés par la commission nationale de l'eau où siègent des représentants des collectivités.

- Consultation formelle de la Commission nationale des exécutifs (CNE). Présidée par le Premier ministre et installée le 4 octobre 2007, la CNE représente un espace officiel de concertation et d'échange entre le gouvernement et les présidents des trois principales associations nationales d'élus (Association des maires de France, Assemblée des départements de France, Association des régions de France). Il se réunit deux à trois fois par an, à l'initiative du gouvernement ou à la demande conjointe des trois présidents d'associations d'élus.

La loi de finances rectificatives pour 2007 a institué la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), dont la composition et le mode de fonctionnement ont été précisés par décret.⁴ C'est une instance consultative spécifique qui vise à mieux apprécier l'impact financier des réglementations pour les collectivités territoriales et s'inscrit dans le cadre plus large de l'étude d'impact (chapitre 4). La CCEN a dressé un premier bilan de son activité dans son premier rapport annuel, qui dénombre 66 saisines au cours de l'année 2008 (46 décrets et 20 arrêtés). La CCEN remarque que la mise en place de la nouvelle commission a commencé à faire évoluer les pratiques et conduit les administrations à développer leurs connaissances en la matière et mieux les appréhender. Elle remarque aussi une instabilité dans la définition du critère « texte concernant les collectivités territoriales » et dans l'articulation des compétences de la CCEN et du CFL (consulté sur les projets de décrets concernant les ressources des collectivités) (CCEN, 2009).

Encadré 8.3. La Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)

La CCEN fait suite aux recommandations du rapport *Lafon* de 2007 sur la simplification de l'activité des collectivités territoriales⁵ et du rapport *Lambert* de 2007⁶ sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, demandé par le Premier ministre dans le cadre de la RGPP. Le rapport Lambert notait : « Au-delà des normes techniques, l'activité législative et réglementaire de l'État au sens large, excessive et parfois incohérente, notamment dans le domaine des compétences transférées, induit souvent des conséquences sur l'action des collectivités locales en termes de coûts, de procédures ou d'organisation. » Il préconisait la mise en place d'une commission associant les collectivités territoriales à l'élaboration des projets de textes réglementaires les concernant (voir chapitre 4).

La CCEN, installée officiellement en septembre 2008 au sein du Comité des finances locales (CFL), est composée aux deux tiers d'élus locaux et pour un tiers de représentants des ministères. Elle se réunit une fois par mois. Elle est saisie obligatoirement par les ministères sur l'impact financier des projets de texte réglementaire concernant les collectivités territoriales et par le SGAE sur l'impact financier des propositions de texte communautaire ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales. Le gouvernement peut également la consulter sur les projets de loi ou d'amendement concernant les collectivités territoriales. Il doit lui communiquer le projet de texte, accompagné d'un rapport de présentation et d'une fiche d'impact financier qui doit permettre de présenter les incidences financières directes et indirectes des mesures proposées pour les différents niveaux de collectivités territoriales. La CCEN doit se prononcer dans un délai de cinq semaines, reconductible une fois par décision du président, sauf urgence demandée par le Premier ministre. En cas de nécessité absolue, ce délai peut être ramené à 72 heures, à titre exceptionnel, uniquement sur demande du Premier ministre.

Coordination entre administrations infranationales

La forme principale de coopération est l'intercommunalité, qui a été fortement encouragée par l'État à partir des années 1990. Elle consiste en des regroupements de communes au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI⁷) auxquels les communes membres transfèrent certaines compétences. S'ils ne constituent pas une nouvelle catégorie de collectivité territoriale, les ECPI disposent de la personnalité morale et de l'autonomie financière et interviennent dans leurs domaines de compétences en lieu et place des communes membres. En 2006, 86.5 % de la population était couverte par une communauté. À ces communautés s'ajoutent d'autres formes de coopération, qui parfois leur préexistaient, et qui peuvent se chevaucher avec celles-ci mais qui n'ont pas été supprimées. Il existe notamment de nombreux syndicats qui ont à leur charge des compétences techniques et permettent d'associer des collectivités et structures non strictement communales.

Encadré 8.4. Les formes de coopération entre communes

Il existe différents types de regroupements de communes :

- les syndicats de commune qui en général existaient avant les communautés ;
- les communautés de communes qui regroupent des communes en milieu rural ;
- les communautés d'agglomération qui regroupent des communes pour former une agglomération de plus de 50 000 habitants ;
- les communautés urbaines qui regroupent des communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants.

Les syndicats de communes ont été créés pour gérer certains services publics (eau, assainissement, transports, électricité, etc.). Parallèlement, les regroupements de communes, « l'intercommunalité », se sont développés. Les premiers regroupements ont eu lieu dans les années 1970 puis sont devenus plus nombreux à partir de la fin des années 1990 avec les lois de 1992 et 1999. Les communes se regroupent au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour assurer certaines prestations, soit techniques, soit pour des compétences plus larges comme le développement économique ou l'urbanisme. L'intercommunalité a été encouragée par des dotations de l'État plus élevées pour les communes qui se regroupent, transfèrent des compétences vers les communautés et acceptent le principe de la taxe professionnelle unique. Les EPCI se distinguent des collectivités territoriales selon plusieurs points. Les personnes en charge de leur administration ne sont pas directement élues mais sont issues des conseils municipaux. Leurs compétences sont limitées. Enfin, la création d'un EPCI nécessite l'accord de l'État (via le préfet). La plupart des EPCI sont dotés d'une fiscalité propre. Cette fiscalité est soit additionnelle, constituée d'une part supplémentaire des taxes locales, soit unique en attribuant la taxe professionnelle unique (le principal impôt local) à la communauté. La loi de 1999 prévoit un délai de 10 ans pour que les communes d'une même communauté harmonisent leurs taux de taxe professionnelle.

Source : OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : France*, Volume 2007/13, juin 2007, OCDE, Paris.

Chaque niveau d'administration locale exerce des compétences que la loi lui a attribuées, qui doivent être respectées. Toute initiative qui implique plusieurs collectivités doit aussi respecter l'interdiction d'une tutelle d'une collectivité locale sur une autre. Ce contexte peut rendre difficile en pratique la mise en place d'initiatives partagées pour la gouvernance réglementaire.

Notes

1. Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2008 sont définies comme « collectivités territoriales de la République » à l'article 72 de la Constitution les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer. Les collectivités à statut particulier sont les communes de Paris, Lyon et Marseille (en raison, notamment, de leur population dense et de leur position géographique et économique) ainsi que la Corse (en raison de sa spécificité, notamment insulaire). S'y ajoutent les collectivités d'outre-mer (Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Mayotte et, depuis le 15 juillet 2007, Saint-Martin et Saint-Barthélemy). Il faut enfin mentionner la Nouvelle-Calédonie, collectivité sui generis, régie par le titre XIII de la Constitution (articles 76 et 77).
2. Les recettes tarifaires proviennent principalement de la vente de biens ou de services aux usagers (exemple : transports urbains, cantines scolaires). Les collectivités locales peuvent disposer également de revenus patrimoniaux (ex : communes forestières).
3. La dotation globale de fonctionnement (DGF) est une dotation de fonctionnement attribuée aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), aux départements et aux régions. Elle est globale et libre d'emploi. Pour chaque niveau de collectivité, la DGF comprend une part forfaitaire et une ou plusieurs parts de péréquation. Au total, la DGF comporte 12 dotations (4 pour les communes, 2 pour les EPCI, 4 pour les départements et 2 pour les régions) qui se déclinent elles-mêmes en plusieurs parts ou fractions.
4. Décret no 2008-994 du 22 septembre 2008. Les dispositions relatives à la CCEN sont codifiées aux articles L. 1211-4-2 et R. 1213-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).
5. Lafon, 2007.
6. Lambert, 2007.
7. Il existe plusieurs catégories d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) :
 - Un premier groupe comprend les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) et les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM), qui unissent des communes voisines pour la gestion d'un ou plusieurs services (par exemple : assainissement, ramassage scolaire).
 - Un second groupe recouvre les EPCI dotés d'une fiscalité propre : il s'agit des communautés de communes, des communautés d'agglomération (plus de 50 000 habitants autour d'une ville centrale de 15 000 habitants), des communautés urbaines (plus de 500 000 habitants) et des syndicats d'agglomération nouvelle.

