

# Conseil d'Orientation de la Gouvernance Publique

Réunion plénière du 20 juin 2024

## Compte-rendu



## PARTICIPANTS

### Hôtes de la réunion :

- Jean-Paul Huchon, président de l'IFGP
- Stéphane Privé, Délégué général IFGP

### Anciens Ministres :

- Dominique Bussereau, vice-président de l'IFGP, co président du COGP
- Marylise Lebranchu, co présidente du COGP
- André Vallini

### Délégation parlementaire :

- Françoise Gatel, Sénatrice, présidente de la Délégation sénatoriale à la décentralisation et aux collectivités locales

### Associations nationales d'élus :

- Eric Schahl, représentant de Régions de France
- Etienne Chaufour, représentant de France Urbaine
- Simon Mauroux, représentant d'Intercommunalités de France
- Xavier Bonnefont, vice-président de Villes de France
- Gustave Richard, représentant l'APVF
- Isabelle Dugelet, représentante de l'AMRF
- Cédric Szabo, DG de l'AMRF

### Associations nationales de DGS :

- Karine Garcin Escobar, co-Présidente de l'AATF

### Personnalités qualifiées :

- Daniel Keller, ancien membre du CESE
- Fabien Tastet, Haut fonctionnaire territorial, DGS

### Excusés :

- Catherine Trautmann et François Patriat, anciens Ministres
- Eric Woerth et David Valence, Députés (cf. dissolution de l'Assemblée Nationale)
- Jérôme Briend de l'ADF
- Philippe Laurent, Maire de Sceaux, de l'AMF
- Pascal Perrineau, professeur des Universités, personnalité qualifiée
- Hélène Guillet, présidente du SNDGCT
- Jean-Baptiste Baudat, administrateur, association Servir
- Camille Andrieu, conseillère référendaire à la Cour des Comptes

## Accueil par Jean-Paul Huchon

(synthèse)

Je remercie l'ensemble des participants à cette réunion plénière du COGP en soulignant les excuses de plusieurs personnalités membres étant retenues par la période électorale imprévue survenue suite à la récente dissolution de l'Assemblée Nationale.

Je rappelle que le COGP est une instance de travail mise en œuvre par l'IFGP, associant des partenaires experts de la problématique de la gouvernance publique.

**En 2022**, nous avons travaillé sur la question du *rôle de plus en plus important des territoires dans la mise en œuvre de l'action publique*. Dans ce cadre, nous avons réalisé une synthèse des propositions des différents acteurs publics concernés. Nous avons ponctué l'année de travail par un colloque au Sénat, en novembre 2022 qui avait été de très grande qualité.

**En 2023**, nous avons souhaité consacrer nos réflexions sur la question du *rôle et de la place des élus locaux dans la République*. Nous avons élaboré une plateforme de propositions visant à améliorer les conditions d'exercice d'un mandat d'élu. Ce travail a abouti à un échange très riche lors de notre colloque de fin d'année dernière et dont les Actes ont été rédigés et transmis aux pouvoirs publics.

**Cette année**, nous consacrons la réunion plénière de ce jour à la question de *l'organisation territoriale de la République*. Le Président de la République avait annoncé son intention d'engager une réforme et avait missionné Eric Woerth pour consulter et avancer des propositions. Ce dernier a rendu son rapport à la fin de mai. Rapport qui alimentait nombre de commentaires pas toujours convergents. La situation politique actuelle (dissolution imprévue de l'Assemblée Nationale) ne semble pas propice à une réforme à très court terme... A noter toutefois que le Président de la République a annoncé récemment son souhait de voir supprimer une strate d'administration territoriale sans préciser laquelle.

Le sujet reste malgré tout d'actualité : après le tumulte actuel, la question se reposera. Car la crise des finances publiques associée à la crise de la performance de l'action publique exigent que le modèle d'administration de notre pays soit réformé, voire peut-être même repensé.

Nous avons deux heures pour partager nos réflexions. Je passe la présidence de la réunion à Marylise Lebranchu et Dominique Bussereau qui sont les co-présidents du COGP.

## **Introduction**

Marylise Lebranchu et Dominique Bussereau annoncent le déroulé de la réunion :

- dans un premier temps, une présentation sera faite des résultats de l'enquête menée par l'IFGP auprès d'un échantillon d'élus locaux sur la problématique de la réforme de la décentralisation.
- dans un second temps, un tour de table sera organisé permettant à chacun des participants de s'exprimer.

Dominique Bussereau mentionne que le très récent rapport Woerth ne produira probablement que peu d'effets compte-tenu du contexte politique actuel très perturbé (dissolution inattendue de l'Assemblée Nationale). Une réforme significative est donc peu envisageable à court terme bien que sa nécessité ne fasse aucun doute.

Marylise Lebranchu note que le Président de la République a évoqué l'idée de la suppression d'un échelon d'administration territoriale mais sans préciser lequel. Est-ce le Département ou la Région qui est ainsi visé ? Le retour envisagé du « conseiller territorial », qui serait élu sur une base départementale, peut laisser imaginer que la Région pourrait devenir une sorte « d'établissement public de coopération départemental ». Dans tous les cas, il ne faut pas se leurrer : la vraie question qui se pose est celle des moyens financiers mis à disposition des collectivités territoriales. La tendance à la recentralisation observée depuis quelques années contredit la volonté affichée de plus de responsabilités confiées aux territoires.

## **Présentation de l'enquête**

Georges Sali, Directeur IFGP des Projets et des Etudes, présente les résultats de l'enquête réalisée par un questionnaire mis en ligne adressé à un échantillon d'élus locaux. La présentation est annexée au présent compte-rendu.

Les tendances qui ressortent de cette enquête sont soumises à l'appréciation des participants qui sont invités à développer leurs analyses et propositions.

## **Discussion**

Marylise Lebranchu souligne combien il faut être attentifs à la notion de transfert de compétences entre l'Etat central et les collectivités territoriales. Si l'on peut être favorable à cette évolution, il faut absolument savoir de quoi l'on parle, en étant précis, en ayant des outils pour une évaluation objective des impacts en termes d'avantages et de coûts. Il faut sortir d'une vision simpliste.

Dominique Bussereau souligne que pour arriver à une décentralisation plus performante, il faut également un Etat déconcentré (« l'Etat local ») solide, car les collectivités territoriales disposeraient alors à nouveau d'un partenaire compétent, doté budgétairement et fiable dans ses engagements.

Françoise Gatel rappelle les travaux du Sénat dont les conclusions convergent avec les tendances ressortant de l'enquête IFGP. Elle rappelle le rôle déterminant des collectivités territoriales comme amortisseurs des crises. Pour les rendre encore plus performantes, il faut faciliter et encourager la pratique de la coopération entre les collectivités territoriales.

Les axes d'évolutions à envisager sont : aller vers une subsidiarité conçue pour répondre efficacement aux attentes des usagers tout en rationalisant la dépense publique ; renforcer l'Etat local ; ouvrir réellement le droit à la différenciation ; renforcer l'intercommunalité dans l'esprit de donner des capacités d'actions aux communes ayant peu de moyens à leur disposition.

S'agissant d'une éventuelle évolution du statut des Départements, ne faut-il pas envisager un rôle de coordonnateur des intercommunalités, visant à créer des solidarités et des synergies entre ces dernières ?

Eric Schahl, conseiller régional représentant RDF, explique la genèse du conseiller territorial qui avait été abrogé en 2012 et la différence avec la proposition récemment avancée dans le rapport Woerth de la remettre à l'ordre du jour. Dans la mouture initiale, le conseiller territorial était un nouvel élu hybride qui représentait son territoire dans les deux assemblées départementale et régionale, afin qu'une strate de collectivités ne l'emporte pas sur l'autre et que les deux niveaux de collectivités conservent leur légitimité d'action territoriale. Mais ce système ne peut fonctionner avec les grandes régions adoptées depuis. Avec la réforme des limites régionales en 2015, le schéma imaginé n'est plus viable. En outre, le mode de scrutin envisagé cantonaliserait les enjeux électoraux et casserait les dynamiques régionales des projets. L'association des Régions de France est opposée à ce projet d'évolution.

Etienne Chaufour, représentant France Urbaine, ancien Maire de Juvisy, ancien Conseiller départemental : L'un des éléments clé est d'avancer sur la différenciation. Il faut aller vers plus de liberté dans l'approche de la mise en place des politiques publiques. L'extrême diversité des collectivités territoriales, à bien des égards, nécessite la possibilité d'adopter des dispositifs d'actions les plus en phase avec les réalités locales. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Il y a des gisements de progrès très importants à tirer de la différenciation.

Fabien Tastet, haut fonctionnaire territorial, rappelle que le nerf de la guerre, ce sont les moyens financiers aux mains des collectivités territoriales. On peut imaginer toutes les évolutions positives que l'on veut : sans budgets adéquats, on ne peut obtenir des résultats efficaces à la hauteur des attentes des usagers. Il convient de rappeler que les collectivités territoriales ne représentent que 250 milliards d'euros de dépenses publiques sur un total en 2023 de 1600 milliards d'euros. La dynamique des dépenses des administrations centrales et celle des comptes sociaux rendent très difficile l'atteinte des objectifs d'économies. Il semble très probable que les collectivités territoriales vont devoir contribuer à l'effort de désendettement du pays. Cela dit, il est intéressant que la question de l'équilibre des recettes et des dépenses soit abordée dans le rapport Woerth, bien que ses propositions puissent heurter les façons de voir des uns et des autres. Dans cette optique, la question va se poser également de l'autonomisation de la Fonction publique territoriale. Peut-être y a-t-il là des gisements de marges de manœuvre à exploiter.

Gustave Richard, représentant de l'APVF, insiste sur le besoin de stabilité du cadre institutionnel afin de créer de la visibilité pour les décideurs publics locaux qui doivent à la fois gérer au quotidien mais également préparer les futurs développements nécessaires pour répondre aux attentes de leurs administrés. Difficile d'adopter une stratégie si les contextes changent en permanence. Il souligne également l'importance de solidifier le lien Maire Préfet et de favoriser la coopération entre collectivités territoriales. S'agissant des compétences respectives envisagées pour chaque échelon d'administration territoriale, il exprime l'attachement de l'APVF au maintien de la clause de compétence générale pour les communes.

Daniel Keller, ancien membre du CESE, revient sur l'incapacité récurrente de l'Etat, depuis 40 ans, à réduire les déficits budgétaires de la Nation. Cela nous a menés à un endettement structurel très lourd, certes aggravé par les situations de crises (financière avec les subprimes, sociale avec les gilets jaunes, sanitaire avec la covid, géopolitique avec l'Ukraine...). Il est donc illusoire de croire qu'il y aura à court-moyen terme des marges de manœuvre permettant un développement de la dépense publique locale et donc à un renforcement significatif de la décentralisation. Et pourtant, il faudra bien que le désengagement, même partiel, de l'Etat central sur des politiques publiques soit assumé au plan local sauf à accroître le sentiment de détérioration du service public avec tous ses effets délétères sur la population. Il y a là un paradoxe qui pose la vraie problématique de l'articulation pertinente à inventer entre Etat central, Etat déconcentré et Etat décentralisé.

Isabelle Dugelet, Maire de La Gresle (42), administratrice à l'AMRF, souligne l'urgence d'une réforme donnant plus de capacité à agir aux collectivités territoriales et notamment aux communes rurales. La désertification des services publics est une réalité tangible dans ces communes et cela contribue à la détérioration du lien de confiance entre citoyens et élus. Il est inconcevable de constater que, encore aujourd'hui, des décisions de grande portée sont prises à Paris sans tenir compte de l'extrême diversité des territoires du fait de la rigidité des règlements adoptés en central. En particulier, comment ne pas comprendre qu'il est indispensable de corréliser la cohérence des bassins de vie avec les limites administratives ?

Chez les élus concernés, il y a une grande frustration et même de la colère à ne pouvoir se faire entendre. Il ne faut pas s'étonner si beaucoup d'élus rendent leur écharpe avant même la fin de leur mandat.

André Vallini, ancien Ministre, Conseiller départemental, constate l'attachement de la société à la permanence des communes ce qui impose une approche prudente et progressive d'incitation au rapprochement garantissant le libre choix des élus concernés. Pour les autres échelons territoriaux, s'agissant notamment de l'éventuelle volonté de supprimer les Départements, la question doit être posée en fonction de la pertinence et de la performance de l'action publique. Il est évident que les politiques publiques nationales de santé ou du logement seraient sans aucun doute plus efficaces si elles étaient coordonnées au niveau précisément des Départements, ce qui serait d'ailleurs en cohérence avec leur mission de gestion en proximité des politiques de solidarité. Il ne faut donc pas avoir une réponse seulement en termes d'économies à réaliser mais bel et bien de performances de l'action publique en réponse aux besoins des citoyens.

Cédric Szabo, Directeur Général de l'AMRF, craint que la volonté de rationaliser l'organisation territoriale n'annonce, de facto, une hiérarchisation des niveaux de territoires, ce qui est parfaitement contraire aux principes qui ont toujours prévalu dans la progression de l'organisation administrative du pays. Ce serait une erreur car cela ne manquerait pas de créer une distance supplémentaire entre décideurs publics, éloignant les acteurs les plus proches du terrain des centres de décisions à Paris. On aurait donc une régression. Il considère que le travail fourni par les Maires des très petites villes et communes rurales est devenu tellement prenant, soumis à des pressions croissantes, nécessitant de maîtriser toujours plus de connaissances et savoir-faire... qu'il serait normal que leur statut soit adapté pour leur donner des conditions dignes d'exercice de leur mandat. Enfin, il y a en effet une évolution de la philosophie d'action de l'Etat à privilégier : celle conduisant à une logique de subsidiarité, ce qui générerait sans doute une efficacité renforcée de l'action publique globale.

Simon Mauroux, représentant d'Intercommunalités de France, partage la demande de stabilité du contexte juridique de l'action publique locale. Les élus locaux ont besoin d'une période d'apaisement leur permettant de travailler en pouvant faire des projections pour préparer l'avenir de leur collectivité. Il souligne l'importance d'avoir un Préfet à nouveau au centre du dispositif déconcentré de l'Etat. Il y a trop de partenaires - administrations, agences, offices, organismes financiers... - dépendants de l'Etat qui ne sont pas, ou peu, en prise avec la Préfecture. Pour les élus locaux cela pose problème car la parole du Préfet n'engage pas obligatoirement les organismes en question.

S'agissant de l'hypothèse d'autonomisation de la Fonction Publique territoriale, il faut noter qu'il y a un vrai risque de concurrence entre employeurs publics si les conditions d'emploi sont sensiblement différentes entre les trois versants de la Fonction publique en matière d'évolution du point d'indice ou des conditions de déroulement des carrières. A terme, le risque est celui d'une Fonction publique territoriale moins valorisée par les candidats que la Fonction publique d'Etat.

Enfin, l'un des enjeux clés de la performance de l'action publique locale repose sans aucun doute dans la recherche de la mutualisation des moyens pour des politiques publiques partagées pour un même territoire. Il faut aller plus loin dans cette logique.

Jean-Baptiste Baudat, administrateur d'Etat, représentant l'association Servir (contribution envoyée *a posteriori* par M. Baudat qui a été empêché au dernier moment de participer à la réunion) : L'association Servir est convaincue que le couple élu local-administrateur est au cœur même de l'action publique locale. A l'heure où se complexifient et se différencient les politiques publiques dans les territoires, et face à l'enchevêtrement des compétences des collectivités, les fonctionnaires doivent pouvoir apporter une expertise éclairante aux décideurs politiques et leur permettre d'appréhender et anticiper au mieux les sujets de demain dans un monde en transition (numérique, démographique, écologique). A ce titre, notre association est particulièrement ravie de participer cette année à un projet de partenariat avec l'Institut Français de Gouvernance publique (IFGP) afin de renforcer la performance de la décision publique. Dans le cadre de ce partenariat, Servir s'engagera notamment à encourager ses membres à délivrer des formations dans le cadre du programme de certification en gouvernance publique mis en œuvre par l'IFGP.

\*\*\*\*\*

Marylise Lebranchu, co présidente du COGP, estime qu'il faut définir des principes forts desquels découlerait la répartition des compétences entre l'Etat central et les territoires. Il faut travailler sur cette question en s'appuyant sur des évaluations sérieuses des conséquences des différentes combinaisons envisageables. Là est la vraie clé d'analyse pour définir une nouvelle organisation de l'action publique entre l'Etat et les territoires.

Dominique Bussereau, co président du COGP, suggère qu'il faut une profonde réforme de l'Etat dont les contours et le contenu seraient déterminés au terme d'un travail mené avec les élus locaux. La présence de ces derniers dans cette réflexion permettrait sans doute de limiter le conservatisme lié au poids de l'histoire, ainsi que de relativiser les réserves des cadres dirigeants des administrations centrales qui pourraient craindre une diminution de leur rôle.

\*\*\*\*\*

Jean-Paul Huchon remercie les participants pour leur contribution ; un compte-rendu sera rédigé et communiqué à tous les participants.

Il annonce la tenue, comme chaque année, d'un colloque le 2 décembre prochain au Palais du Luxembourg qui portera sur le thème débattu lors de cette réunion plénière du COGP.