

SYNTHESE

Depuis plus de 40 ans, dans un mouvement de décentralisation, la France a entendu confier une partie de ses politiques publiques à des échelons administratifs élus distincts de l'Etat : d'abord aux communes et départements qui existaient depuis la fin du XIX^{ème} siècle puis aussi aux régions créées dans les années 80 et aux intercommunalités développées surtout à partir des années 2000.

Malgré des tentatives de réorganisation, la décentralisation telle qu'elle a été pratiquée jusqu'à présent est marquée par :

- ◆ Une confusion entre les responsabilités : pour nos concitoyens, l'impression que « tout le monde fait tout » domine dans le sondage réalisé à la demande de la mission par Toluna Harris Interactive en avril 2024, ce qui fait obstacle au développement d'une véritable redevabilité à l'occasion des élections locales ;
- ◆ Un enchevêtrement des compétences : rares sont les politiques publiques décentralisées dont les compétences nécessaires à leur mise en œuvre ne soient pas distribuées entre plusieurs niveaux d'administration et l'Etat, ce qui engendre des coûts de coordination considérables ;
- ◆ L'importance de flux financiers croisés entre l'Etat et les collectivités : hors dotations de l'Etat vers les collectivités, ils progressent régulièrement et ont atteint près de 14 Md€ en 2022, dont 4,4 Md€ en fonctionnement et 9,5 Md€ en investissement.

Des exemples de politiques décentralisées réussies existent cependant, à l'instar de la gestion des collèges et des lycées, transférée respectivement aux départements et aux régions lors de la première vague de décentralisation dans les années 80. Ces succès possèdent la caractéristique commune d'être le transfert d'une responsabilité clairement identifiée, accompagnée des compétences essentielles à sa mise en œuvre et dotée des moyens financiers et humains nécessaires.

La première demande adressée à la mission par les ministres Thomas CAZENAVE et Dominique FAURE était de tenter de chiffrer, pour la première fois, les coûts de coordination, de mise en cohérence (de « *schématologie* ») et de gestion des financements croisés inhérents à notre système. Pour déterminer le temps consacré à ces différentes activités, la démarche a consisté à interroger, politique publique par politique publique, les élus locaux et les agents des services déconcentrés de l'Etat. Au total, 163 communes, 51 intercommunalités, 9 départements, 3 régions et 88 services de l'Etat ont accepté de répondre aux questionnaires de la mission et méritent d'en être remerciés.

La mission a ainsi pu évaluer le coût de l'enchevêtrement des responsabilités, des compétences et des financements à une somme d'au-moins 7,5 Md€ supportés par l'ensemble des acteurs publics : 6 Md€ pour les collectivités (5,5 Md€ pour le seul bloc communal) et 1,5 Md€ pour l'Etat. Le périmètre des travaux de la mission n'intégrant pas les opérateurs de l'Etat, ce chiffre doit être considéré comme un minorant du coût total de la coordination. Les politiques faisant apparaître les coûts les plus élevés sont l'enseignement scolaire (1,2 Md€), l'urbanisme (820 M€), la gestion des voiries (566 M€) ou encore l'action sociale et médico-sociale (418 M€).

La réduction du nombre des niveaux d'administration territoriale n'apparaît pas prioritaire compte tenu des gains que permettrait déjà une clarification des responsabilités et des compétences. Cependant, la mission considère que les regroupements communaux (communes nouvelles) et intercommunaux volontaires gagneraient à être encouragés, de nouveau, grâce à des incitations financières.

Afin de réduire les coûts de coordination et pour rendre notre décentralisation plus efficace, **la mission appelle à réaligner « responsabilités, compétences et moyens » partout où cela est possible pour unifier :**

- ◆ La responsabilité en matière de grand âge et de handicap au niveau des départements, afin de réduire les coûts de coordination avec l'Etat (ARS) ;
- ◆ La gestion des collèges et des lycées, respectivement au niveau des départements et des régions, en organisant le transfert des secrétaires généraux de ces établissements vers les collectivités ;
- ◆ La responsabilité des services d'incendie et de secours au niveau des départements en sortant le bloc communal du financement très lourd d'établissements dont la gouvernance lui échappe en vertu des textes en vigueur ;
- ◆ La responsabilité de la politique de la ville au niveau intercommunal en mettant un terme au micro-management de la mise en œuvre des contrats de ville avec l'Etat ;
- ◆ La responsabilité de la tranquillité publique dans les villes de plus de 20 000 habitants au niveau des maires, en leur accordant un droit de regard sur l'emploi des forces de police nationale autour de cet objectif dont ils sont tenus pour responsables par les citoyens ;

Face au nombre important des compétences partagées, il est proposé de développer la catégorie des compétences coordonnées par la désignation d'un chef de file, appelé à définir obligatoirement le cadre d'intervention de l'ensemble des acteurs. Il apparaît indispensable de clarifier l'exercice des compétences :

- ◆ En matière de transition écologique et d'adaptation au changement climatique en confiant le rôle de chef de file aux régions qui disposent des outils de planification stratégique dans ces domaines ;
- ◆ En matière d'accès aux soins en confiant aux départements le rôle de chef de file et de coordination des politiques d'investissement croissant des collectivités dans le domaine des soins de premier recours ;
- ◆ En matière de tourisme en confiant aux régions le rôle de chef de file afin de coordonner plus efficacement les politiques de promotion ;
- ◆ En matière d'équipements sportifs et culturels en attribuant au bloc communal le rôle de chef de file, tout en laissant dans le champ des compétences partagées le soutien aux clubs, associations et manifestations sportives et culturelles.

Enfin, afin de remédier à l'éparpillement peu efficace et coûteux de certaines politiques publiques, il est proposé de décentraliser :

La responsabilité du logement aux intercommunalités urbaines ou, à défaut, aux départements. Cette décentralisation devrait s'entendre au sens le plus large afin de donner aux collectivités responsables tous les leviers d'action sur l'ensemble des parcours résidentiels ;

La gestion du réseau de voiries nationales non concédées aux régions afin de renforcer leur périmètre dans le domaine des mobilités. Afin de mettre un terme à des situations inutilement complexes, il est également proposé d'unifier la gestion des voiries en agglomération par l'intégration notamment des voiries départementales qui s'y trouvent.

La mission invite, au final, à distinguer trois types de compétences :

- ◆ Compétences attribuées : associées à l'exercice d'une responsabilité clairement décentralisée. S'il subsiste naturellement des besoins d'articulation, avec l'Etat ou avec d'autres collectivités, il est préconisé pour réduire au maximum les coûts de coordination que s'organisent des contractualisations pluriannuelles par lesquelles chacune des parties expose ses attentes et affichent ses engagements ;

- ◆ Compétences coordonnées : là où il a été choisi de ne pas restreindre les compétences à un ou plusieurs niveaux d'administration, il est toutefois indispensable qu'un chef de file assure une coordination. Afin que le chef de file soit à la fois protégé dans ses prérogatives mais qu'il ne puisse pas non plus empêcher les autres acteurs d'agir, la mission propose qu'il lui soit fait obligation de définir le cadre d'intervention collectif, ce qui revient à rendre les conventions territoriales d'exercice concertée (CTEC) obligatoires ;
- ◆ Compétences partagées : il s'agit des responsabilités qu'il semble impossible à la fois d'attribuer à un niveau d'administration voire de coordonner depuis l'un ou l'autre des niveaux d'administration. Dans ce champ, la mission propose de laisser aux régions la liberté d'organisation toute coordination informelle dans le cadre de conférence territoriale de l'action publique dont elles auraient totalement la maîtrise.

Afin de permettre aux collectivités d'assumer leurs responsabilités et dans un contexte budgétaire indéniablement difficile, une refondation du financement des collectivités territoriales apparaît aujourd'hui indispensable. Cette refondation doit s'engager sur la base de deux constats essentiels :

- ◆ D'une part l'Etat a respecté les engagements financiers inscrits à l'article 72-2 de la Constitution par la réforme de 2003. De fait, l'autonomie financière des collectivités a progressé depuis 20 ans, +10 points pour le bloc communal, +17points pour les départements et +32 points pour les régions ;
- ◆ D'autre part, les collectivités maîtrisent aujourd'hui leurs dépenses : si les collectivités ont vu leurs dépenses progresser plus rapidement que la croissance du PIB sur 40 ans à la faveur de la décentralisation, la croissance de la dépense publique locale est revenue à un niveau inférieur à celle de la richesse nationale sur la dernière décennie.

Dans ce contexte, la refondation des finances locales envisagée par la mission pourrait s'organiser autour des principes suivants :

- ◆ L'adaptation de la doctrine de compensation des transferts de compétences au coût historique afin d'intégrer la crise de financement des dépenses sociales des départements ;
- ◆ La restauration d'une autonomie fiscale pour les départements et les régions afin de leur conférer une capacité de financement de politiques volontaires dans les champs de compétences partagées et coordonnées ;
- ◆ La définition d'une nouvelle gouvernance des finances publiques locales où la participation des collectivités à l'effort d'assainissement budgétaire national pour être légitime doit être juste, adaptée à leur responsabilité et valoriser prioritairement les économies collectives que des réformes de simplification permettraient ;
- ◆ La relance forte d'une péréquation financière afin de remédier à l'inégalité croissante des situations financières entre collectivités.

Réduire le coût de gestion des financements croisés (évalué à 974 M€) apparaît nécessaire et possible à la double condition de convertir, d'une part, les subventions d'investissement de l'Etat en majoration des dotations de fonctionnement et de limiter, d'autre part, les subventions d'équipement entre collectivités aux compétences qui sont partagées ou coordonnées.

Enfin, parfaire la décentralisation implique de repositionner l'Etat comme le garant des libertés et l'arbitre des responsabilités locales. S'il apparaît essentiel que l'autorité des préfets soit confortée sur l'ensemble des services et opérateurs de l'Etat, c'est pour lui permettre d'unifier la représentation de ce dernier et être en mesure de faire respecter, via le contrôle de légalité, la répartition des compétences posée par la loi.

À l'instar des coûts collectifs que supportent les collectivités en raison de l'enchevêtrement des responsabilités et des compétences, les normes applicables aux collectivités pèsent d'un poids considérable sur celle-ci. Evaluer ce coût, proposer des simplifications et examiner les voies et moyens d'une meilleure maîtrise du flux de création de normes étaient au cœur de la seconde demande adressée à la mission.

Depuis 2009 et, sur les bases actuelles depuis 2013, le Gouvernement a l'obligation de soumettre au comité national d'évaluation des normes (CNEN) les projets de loi et tous les projets de texte réglementaire impactant les collectivités. Au 31 décembre 2023, ce sont ainsi 4 416 textes qui ont été soumis à évaluation, soit 294 textes en moyenne par an. L'existence du CNEN permet une association très utile, bien que tardive, des collectivités territoriales via les associations qui les représentent au CNEN dans le processus de création des normes.

L'évaluation des impacts par le CNEN éclaire les coûts importants imposés aux collectivités territoriales. Depuis 2009, l'impact financier net des nouveaux textes a systématiquement été défavorable aux collectivités avec un coût net moyen de 973 M€ par an. Les normes les plus particulièrement coûteuses se retrouvent sans grande surprise dans les champs de la transition écologique, des politiques sociales et de la fonction publique territoriale. On peut cependant regretter que les évaluations d'impact soient celles déclarées par les ministères initiateurs des textes et qu'elles ne détaillent pas les impacts entre les niveaux d'administration.

Malgré les engagements pris et tenus par le Gouvernement sur un moindre recours à l'urgence ou bien concernant la suppression de deux textes réglementaires autonomes pour un texte nouveau (règle dite « deux pour un »), le flux de normes nouvelles ne s'est pas ralenti et des tensions sont perceptibles dans la progression des avis défavorables sur la période récente.

Des modifications du dispositif d'évaluation des normes apparaissent indispensables, au-delà du rattachement explicite du CNEN au Premier ministre qui renforcerait son autorité à l'égard des administrations productrices de normes, afin de :

- ◆ Affirmer un lien plus direct entre le CNEN et le Parlement dans le cadre de son rôle de contrôle de l'action gouvernementale par la transmission des avis sur les projets de loi ayant trait aux collectivités territoriales, de tous les avis défavorables du CNEN et du bilan annuel de l'impact financier des normes examinées par le CNEN, ce qui permettrait de nourrir un débat sur cet impact et sur son éventuelle compensation ;
- ◆ Instaurer dans les analyses du CNEN une grille supplémentaire portant sur le choix normatif impliquant notamment l'examen de l'efficacité normative dans une logique privilégiant la subsidiarité et le recours au pouvoir réglementaire local ;
- ◆ Renforcer les moyens du CNEN afin de pouvoir financer des contre-expertises sur les évaluations produites par les administrations mais aussi pouvoir diligenter des évaluations ex post sur des textes à fort impact quelques années après leur entrée en vigueur.

Constatant que 98 % des textes réglementaires soumis au CNEN sont des textes d'application de dispositions législatives, une évolution du législateur vers plus de sobriété et de confiance apparaît également indispensable, grâce notamment à la mobilisation du pouvoir réglementaire des collectivités. En effet, ce recours au pouvoir réglementaire local dans les champs de politiques publiques décentralisées contribuerait à une pertinence accrue de l'activité normative. Enfin, l'article 40 de la Constitution (relatif à la recevabilité des amendements) pourrait être entendu moins strictement et mieux prendre en compte la réalité des « *charges publiques* » induites pour les collectivités.

S'agissant du stock des normes applicables aux collectivités, la mission a choisi d'orienter ses investigations vers des corpus de règles à fort enjeux – achats publics, fonction publique et comptabilité publique – sans s'interdire d'examiner des normes identifiées par les interlocuteurs de la mission à l'instar des normes issues des fédérations sportives ou du recensement de 50 normes particulièrement irritantes (cf. annexe V).

Les collectivités et leurs groupements sont soumises au code de la commande publique dont les règles, si elles procèdent de principes définis au niveau européen, sont des règles nationales qui se sont complexifiées au cours des dernières années. La mission s'est attachée à chiffrer les coûts de mise en œuvre des procédures prévues par les collectivités. Il en ressort un coût évalué pour les marchés les plus simples dits « à procédure adaptée » (MAPA) un coût de 6 800 € et de 11 150 € pour les marchés les plus complexes « à procédure formalisée ». Soit, compte tenu du nombre des marchés passés l'an passé un coût global compris entre 1,38 Md€ et 1,61 Md€ pour l'ensemble des collectivités territoriales ou de 2,1 % à 2,4 % du montant des marchés passés. À noter qu'il existe aussi un coût procédural pour les entreprises qui soumettent des offres, évalué il y a quelques années par la Commission européenne à hauteur de 2/3 du coût public.

Outre les coûts procéduraux des achats publics, il n'est pas à exclure que la complexité des règles conduise aussi à acheter structurellement plus cher, par exemple que des entités privées ne relevant pas de la commande publique. Dans un rapport récent, la Cour des comptes de l'UE constate que les marchés publics sont devenus moins concurrentiels depuis l'entrée en vigueur du paquet « marchés publics » de 2014, que les objectifs affichés d'accès élargi des PME n'ont pas été atteints ni ceux de simplification, la durée moyenne des procédures ayant progressé de 50 %.

La mission estime que revoir les règles et l'organisation de la commande publique permettrait de la rendre plus efficace et plus efficiente, ce qui conduit à proposer de :

- ◆ Supprimer, concernant les marchés de fournitures et de services au-delà de 90 000 €, la formalité d'une publicité obligatoire au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) ;
- ◆ Relever les seuils de passation d'un marché à procédure adaptée de 40 000 € à 150 000 € pour les fournitures et services et de 100 000 à 250 000 € pour les marchés publics de travaux ;
- ◆ Faciliter le recours aux groupements de commande en assouplissant les règles pour les petits groupements de commande et en ouvrant la possibilité aux collectivités n'y participant pas initialement de rejoindre un groupement de commande avec l'accord des autres membres, dès lors que la computation de son besoin ne conduit pas à modifier le type de procédure.

En matière de gestion des ressources humaines des collectivités et en l'absence de données disponibles, la mission s'est efforcée d'évaluer le coût de gestion des agents publics territoriaux selon deux indicateurs : le ratio rapportant l'effectif de gérants à l'effectif géré (en %) et une approche du coût de gestion par agent. Selon les calculs de la mission, le ratio gérants/gérés s'établit ainsi à 2,3 %, le coût de gestion d'un agent public à 1 041 € au moins, les calculs effectués avec l'aide de collectivités volontaires aboutissant à une fourchette de 1 060 à 1 841 €. Ces évaluations apparaissent supérieures à celles disponibles dans le secteur privé où le ratio se situait entre 1,7 % et 1,9 % en 2017, le coût de gestion d'un salarié privé étant évalué, quant à lui, à 558 € en 2020.

Les coûts de gestion identifiés ici rendent indispensable l'engagement d'un exercice spécifique de simplification propre à la fonction publique territoriale (FPT), notamment sur sept pistes concrètes suggérées par la mission. En outre, la mission préconise de prolonger l'exercice de codification en cours sur les règles communes de la fonction publique (partie législative déjà publiée) jusqu'aux règles spécifiques à la FPT.

Enfin, décorrélérer la gestion du point de la FPT permettrait de mieux prendre en compte les spécificités des collectivités territoriales et d'instaurer une liberté conventionnelle au profit des employeurs territoriaux et des syndicats d'agents territoriaux. Le risque de voir une telle mesure freiner les mobilités entre les différentes branches de la fonction publique est à relativiser à l'aune de la faiblesse des flux entre celles-ci : seuls 0,5% des effectifs ont muté d'une branche vers une autre entre 2021 et 2022.

La mission s'est, enfin, intéressée aux règles anciennes régissant les finances et la comptabilité des collectivités. Malgré plusieurs réformes récentes, le principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable demeure l'un des fondements de la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP). En application de ce principe, une partie des dépenses des collectivités fait toujours l'objet d'un contrôle en double entre les services des collectivités (les ordonnateurs) et les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP), même s'il s'exerce de plus en plus de manière ciblée.

Les règles de la GBCP emportent des coûts élevés pour l'Etat et les collectivités, évalués à 1,8 Md€ au total se répartissant en 1,3 Md€ pour l'Etat via les missions prises en charge par la DGFIP et 0,5 Md€ pour les collectivités territoriales.

Trois options semblent aujourd'hui possibles pour conduire une réforme de la GBCP :

- ◆ L'évolution du contrôle de la DGFIP vers un contrôle a posteriori des dépenses ;
- ◆ La mise en place d'agences comptables plaçant les services financiers de ordonnateurs sous la responsabilité d'un agent comptable garant du respect des procédures ;
- ◆ L'autonomie financière et comptable complète des collectivités, celles-ci assumant la plénitude des missions financières et comptables sous leur responsabilité et faisant appel à des professionnels du chiffre afin de vérifier la régularité et la qualité des comptes produits.

La mission propose de conduire rapidement une expérimentation des différentes options identifiées de révision du GBCP, afin de constater précisément les coûts et les gains d'une telle réforme dans l'esprit d'un partage des gains nets entre tous les acteurs.

Le pouvoir réglementaire des fédérations sportives contribue également à la profusion de normes. Afin d'améliorer le dispositif actuel, la mission propose de conférer à la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs la capacité à s'autosaisir des recommandations et incitations non réglementaires dont le suivi est susceptible de générer des coûts pour les collectivités. Par ailleurs, il semblerait opportun de permettre, en cas de promotion d'un club sportif, une application différée systématique des nouvelles normes applicables du fait du changement de niveau. Ce différé, de deux saisons au moins, laisserait davantage de temps aux collectivités pour mettre leurs équipements aux normes.