



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Conseil National
d'Évaluation des Normes**

**Rapport relatif à l'intelligibilité et
à la simplification des normes
applicables aux collectivités
territoriales au service de la
transformation de l'action
publique**

M. Alain Lambert, Président du CNEN

17 février 2021

L'office de la loi est de fixer, par de grandes vues, les maximes générales du droit ; d'établir des principes féconds en conséquences, et non de descendre dans le détail des questions qui peuvent naître sur chaque matière.

C'est au magistrat et au jurisconsulte, pénétrés de l'esprit général des lois, à en diriger l'application.

Portalis (1801)

Le présent rapport est pris en application de l'article L. 1212-1 (II) du code général des collectivités territoriales en vertu duquel « le CNEN peut solliciter pour ses travaux le concours de toute personne pouvant éclairer ses débats ».

Il est fondé, d'une part, sur les auditions menées auprès de personnalités politiques, universitaires et de hauts fonctionnaires spécialistes du droit des collectivités territoriales, et, d'autre part, sur les travaux du CNEN, et en particulier sur ses délibérations.

La publication du présent rapport a été approuvée par le collège des élus du CNEN lors de la séance du 14 janvier 2021.

Introduction du Président du CNEN



La période inédite que nous traversons, dominée par l'urgence et l'immédiateté, nous appelle à élever plus haut et plus loin notre regard pour être en capacité, le moment venu, de faire face aux conséquences humaines, économiques, sociales, financières et institutionnelles de cette crise sanitaire.

C'est pourquoi le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a souhaité, dès le mois de mai 2020, organiser une série d'auditions d'experts à l'effet de recueillir leurs avis sur le droit qui serait le plus approprié pour donner à l'action publique l'efficacité optimale indispensable pour relever le défi du redressement.

Le présent rapport constitue une synthèse des contributions recueillies, relatives aux normes applicables aux collectivités territoriales, sans avoir, pour autant, la prétention de couvrir l'ensemble d'un sujet aussi vaste et complexe. Il en résulte cependant des lignes de force qui peuvent servir de guides à la réflexion de tous les acteurs qui participent à la détermination et à la conduite des politiques publiques.

La première, maintes fois rappelée par le Conseil d'État, est déterminante, puisqu'elle correspond à la nécessité de faire rapidement émerger une nouvelle culture normative. À bien des égards, le pouvoir normatif ne semble pas encore avoir intégré toutes les conséquences des révisions constitutionnelles de 1992, 2003 et 2008, ni totalement celles des lois de décentralisation de 1982.

Le concept d'« administration publique », au sens des traités européens, induit une solidarité « indéfinie » entre les sous-secteurs, de sorte que l'État central, producteur de normes, engage plus que lui-même, comme chaque autre administration engage plus qu'elle-même au regard de la solidarité qui les unit toutes. De sorte que l'interdépendance dans l'exercice des pouvoirs et des compétences appelle à une conception plus partenariale qu'unilatérale, sauf dans ce qui relève du régalién.

De même, l'introduction par le Constituant de 2003 du principe de l'organisation décentralisée de la République implique explicitement un rééquilibrage entre l'exigence de cohérence nationale et le besoin de proximité pour prendre en compte la spécificité des territoires. Il en résulte sans équivoque que les collectivités territoriales ont vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent être le mieux mises en œuvre à l'échelle de leur ressort, selon un principe de subsidiarité.

Un fort besoin d'expérimentation s'exprime au niveau territorial afin de progresser dans l'adéquation des lois et règlements à l'objectif poursuivi. Une évolution vers plus de liberté, de proximité et de simplicité est unanimement souhaitée, sans qu'elle ne porte pour autant atteinte aux conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. Ainsi l'esprit et la volonté du législateur de 1982 sur la

décentralisation, comme la révision constitutionnelle de 2003, se verraient réellement mises en œuvre.

Une forte inquiétude se manifeste, depuis maintenant plusieurs années, à propos de la dégradation du Droit, au risque de lui voir perdre sa majesté et, pire encore, le respect qui lui est dû. Il en est en conséquence appelé aux principes de clarté, d'intelligibilité, d'accessibilité et de normativité de la loi. La symbolique républicaine faisant du Peuple le souverain rend l'exigence encore plus aigüe, sauf à ce qu'il se reconnaisse lui-même bavard, inconstant, s'imposant des règles absconses, limitant ses propres libertés dont il aurait pourtant lui-même posé les principes dans sa Constitution.

Le CNEN a forgé une doctrine constante depuis maintenant une dizaine d'années, celle d'examiner les textes sans entrer dans des considérations tenant à la séparation ou à l'opposition des pouvoirs ou des compétences, mais avec le souci que les objectifs fixés puissent être atteints, et ce dans un esprit de coopération et de responsabilité collective. C'est ce qui le conduit le plus souvent à appeler les concepteurs de normes à mieux évaluer, pour ne pas dire renoncer à l'opportunité de recourir si souvent à l'outil normatif quand il ne s'agit que d'accomplir, soit un acte de communication politique, soit de remédier à un cas particulier. Et s'il s'agit d'affirmer le primat de la raison politique, nous suggérons de le faire selon une forme qui ne créera pas d'effets juridiques indésirables. C'est pourquoi, il est tant demandé la réalisation d'études ex-post afin que les concepteurs des projets de texte puissent mieux mesurer l'écart entre les objectifs attendus dans leurs études d'impact *ex ante* et ceux finalement atteints, en considérant les moyens mobilisés.

Le CNEN plaide pour un renforcement massif de la formation des rédacteurs de normes afin qu'ils soient davantage en mesure de maîtriser les préceptes et outils inclus dans les guides, notamment de légistique, et de proposer, le cas échéant, des alternatives à la norme. L'adoption solennelle de lignes directrices en ce sens nous semblerait nécessaire pour rationaliser la surproduction normative, qui ne cesse d'augmenter, amenant à une complexification croissante de notre système normatif.

Le CNEN étant au service de l'État, c'est pourquoi il souhaite apporter sa contribution à la demande du Président de la République, exprimée dans une annonce à la Nation en date du 25 avril 2019, de nouer un nouveau pacte territorial. Les circonstances s'y prêtent. Le projet de loi « 4D », qui vient d'être relancé, la volonté de tirer les enseignements de la crise sanitaire, pourraient servir de support au changement promis de notre fonctionnement public. Pour se hisser à la hauteur de l'enjeu, il nous semble qu'une vraie et réelle transformation de l'ensemble de l'action publique permettrait de la repenser dans sa globalité. Le fonctionnement public y serait conçu comme un tout placé au service des Français, et non comme une série de guichets correspondant à chacune des administrations.

Les collectivités territoriales le demandent. Elles sont prêtes à participer à une transformation globale dans une approche « *bottom-up* » afin que la décentralisation et la déconcentration soient mobilisées au service d'une nouvelle manière de mener les politiques publiques. Elles attendent que de nouveaux principes généraux soient posés, engageant la pyramide des pouvoirs de l'échelon le plus élevé à celui au plus près de nos compatriotes, car elles sont confrontées au quotidien à une complexité excessive du droit qui les régit.

Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales devrait permettre d'affirmer explicitement la liberté institutionnelle, la liberté fonctionnelle et la liberté financière, les seules limites devant rester la protection des libertés publiques et le respect du principe d'égalité. Hors compétences régaliennes, le pouvoir hiérarchique ne devrait plus pouvoir être invoqué. Par ailleurs, la liberté contractuelle devrait être reconnue comme un droit essentiel à l'exercice des missions des collectivités afin qu'elles puissent mieux répartir leurs actions, et ainsi éviter les ralentissements et renchérissements inutiles, les dispositions contraignantes ne devant exclusivement s'appliquer qu'en cas de désaccord entre elles. Le droit de dérogation des Préfets devrait également être renforcé pour pallier l'excès de détail introduit dans les textes qui rend parfois les normes inapplicables ou excessivement coûteuses à raison de circonstances locales particulières. À ce titre, les agents publics devraient également être mieux protégés lorsqu'ils appliquent avec discernement les dispositions en vigueur, notamment dans le cadre du mécanisme d'interprétation facilitatrice dont la mise en œuvre plus systématique permettrait une meilleure application du droit.

Eu égard à l'importance et aux enjeux inhérents à ce changement profond, la situation mérite l'introduction d'une présomption de bonne foi pour donner corps à un principe de confiance mutuelle entre les administrations. Elle constitue un préalable nécessaire. Les relations entre l'État et les collectivités territoriales pourraient ainsi être déterminées et conduites selon un mode de coopération ou de coproduction. Le principe de bonne foi pourrait ainsi faire contrepoids à la puissance excessive du formalisme juridique.

Enfin, la plasticité de notre droit constitutionnel mériterait d'être testée pour donner enfin corps à la notion d'organisation décentralisée de la République. L'ambition d'un nouveau pacte territorial pourrait oser considérer la diversité comme un élément constitutif de l'unité et la proximité comme constitutive du principe d'égalité.

La crise sanitaire a mis à nu les effets malheureux d'une forme de centralisme bureaucratique sur lequel les collectivités territoriales alertent l'État central depuis plus de dix ans. Preuve a été faite que si l'on peut gouverner de loin, on n'administre bien que de près. Cette situation inédite et historique appelle une réponse du même type.

C'est la proposition contenue dans ce rapport.

Alain LAMBERT,



SOMMAIRE

INTRODUCTION DU PRÉSIDENT DU CNEN.....	p.6
---	------------

PREMIÈRE PARTIE : Le rôle et le positionnement du CNEN	p.10
---	-------------

- **Axe I** : Renforcer l'influence du CNEN.....p.11

DEUXIÈME PARTIE : La nécessaire simplification des relations entre l'État et les collectivités territoriales	p.16
---	-------------

- **Axe II** : Renforcer la portée du principe de libre administration, protecteur des libertés locales en vue de limiter les impacts techniques et financiers pesant sur les collectivités territorialesp.17
- **Axe III** : Clarifier les compétences État-collectivités territoriales pour limiter les impacts techniques et financiers pesant sur les finances publiques, tant locales que nationalesp.21
- **Axe IV** : Assouplir l'exercice des compétences relevant des collectivités territoriales par l'évolution structurelle de la culture normativep.25

TROISIÈME PARTIE : L'impératif de transparence dans les relations financières État-collectivités territoriales	p.32
---	-------------

- **Axe V** : Fiabiliser le calcul des transferts de charges État-collectivités territoriales.....p.33
- **Axe VI** : Développer une logique « toutes APU » en matière de finances publiques dans un esprit de transparencep.37

ANNEXES.....	p.40
---------------------	-------------

- Synthèse des propositionsp.42
- Calendrier des auditionsp.45
- Comptes rendus des auditionsp.47

PREMIÈRE PARTIE

Le rôle et le positionnement du CNEN

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été instauré par la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 comme une instance de dialogue privilégiée entre les élus et les administrations centrales, « *[chargée] d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics* »¹. En créant le CNEN, dont les prérogatives ont été renforcées par rapport à celles de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), inaugurée en 2008 au sein du Comité des finances locales (CFL)², le législateur a souhaité donner sa pleine mesure à l'impératif de concertation et de co-élaboration des normes applicables aux collectivités territoriales.

Le Conseil poursuit l'objectif de formuler des avis circonstanciés sur les projets de texte qui lui sont soumis en conciliant les principes d'égalité, de subsidiarité et de proportionnalité³ afin de limiter la création de charges nouvelles pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, et permettre, autant que possible, une adaptation des normes à la diversité des territoires.

Axe I : Renforcer l'influence du CNEN

A) État des lieux

Si le CNEN a progressivement acquis une certaine légitimité dans le paysage institutionnel, et jouit désormais d'une longue expérience - la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) ayant été créée en 2007, avec au total l'examen de plus de 3 600 projets de texte et l'organisation de plus de 200 séances - ce dernier reste avant tout un informateur privilégié du Gouvernement quant aux éventuelles difficultés d'application pouvant être rencontrées dans la mise en œuvre des projets de texte, qu'ils soient législatifs ou réglementaires. Or, compte tenu du positionnement du CNEN au sein du processus normatif⁴, le Conseil doit davantage renforcer sa collaboration avec les assemblées parlementaires. Une meilleure articulation apparaîtrait d'autant plus fructueuse que ses missions sont complémentaires avec celles du Parlement : le CNEN doit se prononcer sur les projets de loi préalablement au Conseil d'État, et avant leur examen en Conseil des ministres ; il examine ensuite les projets de décret d'application découlant de la loi définitivement adoptée.

B) Les propositions

➡ Proposition 1 : Renforcer l'information du Parlement

Il ressort des auditions menées la difficulté pour les différents acteurs, et en particulier pour les parlementaires, d'accéder aux avis du CNEN. Ainsi, le député Christophe JERRETIE⁵ a

¹ Article L. 1212-1 du CGCT.

² Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 (article 97).

³ Le principe de proportionnalité est explicitement visé à l'article L. 1212-2 (V) du CGCT qui donne compétence au CNEN, au titre du « stock », pour évaluer et identifier les normes générant des « *conséquences matérielles, techniques ou financières manifestement disproportionnées* » au regard des objectifs poursuivis par le pouvoir réglementaire.

⁴ Sans que le CNEN n'empiète sur les missions confiées par la Constitution au Parlement, préoccupation dont il est fait état régulièrement dans ses délibérations Voir notamment : la délibération n° 18-11-08-01798 du CNEN en date du 8 novembre 2018 portant sur le projet de loi pour une école de la confiance et la délibération n° 18-11-29-01820 du CNEN en date du 17 décembre 2018 portant sur le projet de décret modifiant les conditions de la disponibilité dans la fonction publique.

⁵ Audition de M. Christophe JERRETIE, député de la Corrèze, du 11 juin 2020.

regretté que ses avis ne soient pas transmis au Parlement, notamment sur les projets de loi, constatant, pour l'instant du moins, l'absence de lien direct entre le CNEN et l'Assemblée nationale.

L'une des solutions serait l'introduction, dans la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, d'une disposition visant à prévoir, comme l'invite la proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales adoptée par le Sénat le 20 octobre 2020, que « *[les] avis rendus par le Conseil national d'évaluation des normes en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales [soient] inclus dans les documents rendant compte de l'étude d'impact.* »⁶. Cette modification permettrait de garantir une meilleure information des assemblées parlementaires quant aux réserves formulées par les élus locaux sur l'application des projets de loi. En effet, elle viserait à les alerter sur les risques éventuels relatifs à leur application tenant, dans la majorité des hypothèses, à un excès de précision des dispositions législatives par rapport à la répartition des compétences telle que définie aux articles 34 et 37 de la Constitution⁷. Le CNEN constitue dans ce cadre un lanceur d'alerte à un stade précoce du processus normatif⁸, et formule des recommandations, dans le cadre de sa mission d'évaluation des impacts techniques et financiers, visant à assurer, d'une part, la proportionnalité des obligations imposées aux objectifs poursuivis⁹, et, d'autre part, à garantir autant que possible l'adaptabilité des dispositions à l'ensemble des territoires.

Une transmission des avis portant sur des projets de texte de nature réglementaire pourrait également être instaurée dans la charte de partenariat qui lie le CNEN au Sénat, voire avec l'Assemblée nationale¹⁰, s'agissant des projets de décret d'application ayant des impacts substantiels pour les collectivités territoriales ou porteurs d'enjeux politiques importants. Les avis pourraient ainsi être transmis à la commission permanente initialement compétente pour l'examen du projet de loi, aux rapporteurs de ce dernier, ainsi qu'à la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Chaque parlementaire pourrait également demander au CNEN la transmission d'un avis spécifique.

En cas de maintien de la version en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009, ce mécanisme pourrait également être repris pour les avis portant sur les projets de loi qui seraient alors transmis systématiquement aux commissions permanentes amenées à examiner les textes à la suite de leur dépôt sur le bureau de l'une des deux assemblées parlementaires. Ce point pourrait

⁶ Proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales déposée le 29 juillet 2020 par MM. Philippe BAS, Jean-Marie BOCKEL.

⁷ Voir notamment la délibération n° 18-11-08-01780 du CNEN en date du 8 novembre 2018 portant sur le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM). Le CNEN s'était interrogé, « *d'une part, sur la nécessité d'ériger au rang législatif certaines dispositions qui s'apparentent à des prescriptions techniques et, d'autre part, sur l'existence de dispositions non normatives, également appelées "neutrons législatifs", qui ont vocation à figurer dans l'exposé des motifs du projet de loi* ». Il avait également appelé l'attention du Gouvernement sur « *le risque lié à l'inscription de certaines dispositions dans la loi alors que celles-ci sont amenées à évoluer sensiblement au regard du progrès technique, dans la mesure où cette pratique peut conduire à réduire l'adaptabilité du cadre juridique à l'évolution de la société* »

⁸ Avant le Conseil d'État et avant le Conseil des ministres (hormis pour les propositions de loi dont la saisine du CNEN est facultative).

⁹ Voir notamment : la délibération n° 20-11-23-02373 du CNEN en date du 23 novembre 2020 portant sur le projet de loi confortant les principes républicains.

¹⁰ Voir *infra* proposition n°5 du présent rapport.

opportunément figurer dans les chartes de partenariat avec les assemblées, mais également dans le règlement intérieur du CNEN.

➡ **Proposition 2 : Renforcer la portée des avis du CNEN**

Il ressort des auditions menées, pour partie relatives à l'amélioration du fonctionnement du CNEN, que la portée des avis de ce dernier est insuffisante et mériterait en conséquence d'être renforcée. Cette évolution préconisée en particulier par des parlementaires, tels que M. Jean-Marie BOCKEL ou M. Christophe JERRETIE¹¹, s'inscrit dans la lignée de la proposition n° 50 du récent rapport du Sénat sur le plein exercice des libertés locales¹², mais également de la proposition n° 21 du rapport de la mission d'information relative à la concrétisation des lois menée par l'Assemblée nationale¹³.

Il est ainsi proposé de modifier l'article L. 1212-2 du CGCT afin de poser l'obligation à la charge des ministères porteurs, exclusivement pour les projets de texte réglementaires sur lesquels le CNEN a émis un avis défavorable « définitif »¹⁴, de transmettre soit un projet de texte modifié ou des informations complémentaires qui seraient annexées à l'avis du CNEN afin d'explicitier la position du Gouvernement¹⁵. Cette méthode permettrait au ministère d'avoir un droit de réponse, et de clarifier les points de discordance, en particulier lorsque l'avis défavorable du CNEN porte davantage sur la loi que sur les projets de texte d'application qu'il analyse¹⁶. À noter que cette obligation existe déjà à la suite d'un premier avis défavorable rendu par le CNEN en vue de la séance suivante¹⁷.

Cette modification aurait néanmoins des effets limités en pratique puisque moins de 10 avis défavorables définitifs sont rendus chaque année par le CNEN, comme l'a rappelé la mission d'information sur la concrétisation des lois à l'Assemblée nationale¹⁸. Toutefois, afin de ne pas se substituer au Parlement, le collège des élus du CNEN est plus que réservé quant à l'extension de cette obligation pour les projets de loi¹⁹, d'autant que pour ces derniers un seul examen est opéré par le CNEN, y compris en cas d'avis défavorable, et ce afin de ne pas retarder le processus normatif conformément à l'article L. 1212-2 du CGCT. Par ailleurs, au stade des

¹¹ Audition de M. Jean-Marie BOCKEL, Sénateur du Haut-Rhin, Président de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, du 16 juin 2020. Audition de M. Christophe JERRETIE, député de la Corrèze, du 11 juin 2020.

¹² Rapport du Sénat du 2 juillet 2020 : 50 propositions du sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation.

¹³ Rapport d'information de Mme Cécile UNTERMAIER, Présidente, MM. Jean-Noël BARROT et Laurent SAINT-MARTIN, rapporteurs, déposé par la mission d'information sur la concrétisation des lois de l'Assemblée nationale le 21 juillet 2020 (Tome I « rapport d'étape méthodologique »). Proposition 21 du rapport : « *Il pourrait également être envisagé que lorsque le CNEN émet un second avis défavorable sur un projet de texte réglementaire, ce qui est rare en pratique, le ministère prescripteur soit dans l'obligation de justifier l'absence de prise en compte des observations qui ont été formulées par les membres du CNEN* ».

¹⁴ Après deux examens, voire trois en cas de report d'examen du projet de texte.

¹⁵ À noter que la circulaire du 9 octobre 2014 du Premier ministre relative à l'allègement des contraintes normatives applicables aux collectivités territoriales posait le principe d'un arbitrage en cas d'avis défavorable du CNEN.

¹⁶ Voir notamment la délibération n° n° 20-10-29-02348 du CNEN en date du 29 octobre 2020 portant sur le projet d'arrêté relatif à l'application de l'article R.111-14-2 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁷ Article L. 1212-2 du CGCT.

¹⁸ *Ibid.* Rapport d'information de Mme Cécile UNTERMAIER, Présidente, MM. Jean-Noël BARROT et Laurent SAINT-MARTIN du 21 juillet 2020 (Tome I « rapport d'étape méthodologique »).

¹⁹ Proposition n° 50 du rapport du Sénat du 2 juillet 2020 susmentionné.

consultations préalables obligatoires, les projets de loi ne peuvent, par définition, être consolidés.

➔ **Proposition 3 : Faciliter la saisine du CNEN par le Parlement**

Si actuellement, conformément à l'article L. 1212-2 du CGCT, le Président de l'une des assemblées parlementaires « *peut soumettre à l'avis du conseil national une proposition de loi ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose* », cette disposition n'est cependant jamais mobilisée.

Comme l'a en particulier souligné M. Jean-Marie BOCKEL²⁰, ancien président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, le rôle du CNEN pourrait opportunément être renforcé, afin d'éclairer les parlementaires, en particulier au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution, ou encore sur l'opportunité d'un renvoi au pouvoir réglementaire national. Cette évolution apparaît d'autant plus justifiée compte tenu des règles relatives au non cumul des mandats applicables depuis 2014²¹. Les modalités de saisine du CNEN gagneraient ainsi à être simplifiées, de sorte que cette dernière puisse être opérée par les présidents de commission permanente ou par les rapporteurs des projets ou des propositions de loi déposés au Parlement. Cette saisine pourrait porter sur un projet au stade de son examen par le Parlement ou sur une proposition de loi en tout ou partie, voire même sur un seul article ou sur un amendement. Cette proposition reprend, pour partie, celle formulée par le Sénat dans son rapport de juillet 2020 (proposition 49)²².

Cette saisine pourrait être opérée sur le flux, mais également sur le « stock » de normes en vigueur dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation conduites par le Parlement au titre de l'article 24 de la Constitution. Dans cette logique, s'agissant du « stock » de normes en vigueur, le CNEN s'associe à la recommandation du rapport de la mission relative à la concrétisation des lois de l'Assemblée nationale qui précise qu'il serait pertinent d'« *encourager les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat à davantage saisir le CNEN de demandes d'évaluation de normes réglementaires en vigueur* », comme le permet déjà l'article L. 1212-2 du CGCT²³. Cette faculté n'est pas suffisamment mobilisée.

²⁰ Audition de M. Jean-Marie BOCKEL, Sénateur du Haut-Rhin, Président de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, du 16 juin 2020.

²¹ Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.

²² Rapport du Sénat du 2 juillet 2020 : 50 propositions du Sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation. Proposition 49 : « *permettre la saisine du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) par le Parlement pour apprécier la pertinence des projets de textes au regard du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales* ». La notion de « pertinence » n'est pas reprise dans le présent rapport, celle-ci pouvant créer une confusion entre les missions du CNEN et du Parlement.

²³ Repris à l'article 19 du règlement intérieur du CNEN.

➡ **Proposition 4 : Associer plus étroitement les commissions permanentes des assemblées parlementaires aux travaux du CNEN**

Il serait pertinent de prévoir dans les chartes de partenariat avec les assemblées parlementaires, et au sein du règlement intérieur du CNEN²⁴, que les rapporteurs des projets de loi soient conviés aux séances du Conseil durant lesquelles sont examinés des projets de texte d'application. Les délibérations pourraient leur être notifiées automatiquement, ainsi qu'au secrétariat des commissions permanentes²⁵, *a minima* pour les projets de texte réglementaires ayant des impacts techniques et financiers substantiels ou politiquement sensibles.

➡ **Proposition 5 : Conclure ou actualiser les partenariats du CNEN avec les deux assemblées parlementaires**

Si le CNEN a signé une charte de partenariat avec la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat dès 2016²⁶, il conviendrait de mettre à jour cette charte afin de la rendre plus opérationnelle et de renforcer la participation réciproque des deux institutions aux travaux menés. Cette modification viserait, par ailleurs, à mettre en œuvre les propositions figurant dans le présent rapport.

De plus, les auditions organisées, et les différentes missions parlementaires, ont clairement fait émerger la volonté de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale créée en 2017 de conclure un partenariat du même type avec le CNEN. Le député Christophe JERRETIE, membre de la délégation, a notamment estimé que ce partenariat serait pertinent, le travail du législateur devant être transversal et davantage en lien avec les autres institutions compétentes en matière de droit des collectivités territoriales pour permettre de « mieux légiférer » (délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, CNEN, CSFPT, *etc.*)²⁷.

²⁴ Comme le prévoit le rapport de la mission d'information relative à la concrétisation des lois de l'Assemblée nationale (proposition n°20), 21 juillet 2020. Le rapport recommande de modifier l'article 7 du règlement intérieur du CNEN.

²⁵ Le même rapport recommande une modification de l'article 16 du règlement intérieur du CNEN (mission d'information relative à la concrétisation des lois de l'Assemblée nationale).

²⁶ Charte de partenariat conclue entre le CNEN et la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation le 23 juin 2016.

²⁷ Sur la création d'un « réseau de simplification » : voir la proposition n° 12 du présent rapport.

DEUXIÈME PARTIE

**La nécessaire simplification
des relations entre l'État et
les collectivités territoriales**

Axe II : Renforcer la portée du principe de libre administration, protecteur des libertés locales en vue de limiter les impacts techniques et financiers pesant sur les collectivités territoriales

A) État des lieux

Les auditions menées auprès de personnalités politiques de divers bords, d'universitaires et de hauts fonctionnaires ont mis en exergue les difficultés tenant à l'application du principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution qui dispose que : « *[dans] les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». Ces difficultés tiendraient en particulier, selon M. Jean-Marie BOCKEL, à l'absence de précisions suffisantes quant au contenu de ce principe, que ce soit au niveau constitutionnel, organique ou législatif. Pour reprendre ses termes, ce principe « *manque singulièrement de contenu* »²⁸. Il est apparu, en particulier, que la partie législative du CGCT est trop laconique sur les grands principes généraux applicables au droit des collectivités territoriales, et ce alors même que les conditions de mise en œuvre du principe de libre administration doivent être définies par le législateur, conformément à l'article 72 de la Constitution. Si, comme développé précédemment, l'un des intérêts des avis du CNEN, en particulier pour le Parlement, résulte de ses observations portant sur ce principe, l'absence de clarté de son contenu rend dans certaines hypothèses complexe son appréciation. Le CNEN doit en conséquence fréquemment se référer à l'esprit du principe à défaut de pouvoir s'appuyer sur des dispositions constitutionnelles, organiques ou législatives²⁹.

Ce principe, socle de l'autonomie locale, s'avère insuffisamment pris en considération dans toutes ses composantes par le législateur, et, *in fine*, par le pouvoir réglementaire. Ainsi, comme l'a relevé le CNEN dans plusieurs de ses délibérations, certains projets de texte autorisent les collectivités territoriales à faire ce qu'elles peuvent déjà choisir librement de faire sans texte, renversant ainsi juridiquement le principe selon lequel ce qui n'est pas interdit est autorisé, et ce sans texte. A noter que cette difficulté peut également exister pour les services déconcentrés³⁰. Le CNEN alerte donc régulièrement contre cette dérive qui consisterait à lister

²⁸ Audition de M. Jean-Marie BOCKEL, Sénateur du Haut-Rhin, Président de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, du 16 juin 2020.

²⁹ Voir notamment : la délibération n° 20-03-05-02208 du CNEN en date du 2 avril 2020 relative au projet de décret portant revalorisation de l'indemnité de feu prévue à l'article 6-3 du décret n°90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels.

³⁰ Voir en particulier : la délibération n° 19-04-18-01962 du CNEN en date du 9 mai 2019 portant sur le projet de décret relatif à la procédure devant la commission nationale d'aménagement commercial et au contrôle du respect des autorisations d'exploitation commerciale. A la suite d'un premier avis défavorable du CNEN, le Gouvernement avait acté de la suppression de l'article 12 du projet de décret qui permettait au maire ou au président d'EPCI d'alerter le préfet en cas de doute sérieux sur la conformité d'un équipement commercial, dans la mesure où cette faculté étant ouverte même sans texte. Le CNEN avait appelé l'attention du Gouvernement sur la nécessité de respecter un principe de sobriété normative au risque de complexifier le droit en vigueur dans le cadre de l'exercice de son pouvoir réglementaire autonome défini par l'article 37 de la Constitution, tout ce qui n'est pas autorisé explicitement par un texte n'étant pas nécessairement interdit au risque d'obérer encore davantage les marges de manœuvre au niveau local.

précisément le contenu du principe de libre administration³¹, certains projets de texte étant ambigus à cet égard³². La portée restrictive conférée au principe de libre administration est également perceptible dans la jurisprudence, en particulier constitutionnelle³³, et ce malgré la révision de la Constitution du 28 mars 2003 qui a permis l'introduction à l'article 1^{er} du principe de l'organisation décentralisée de la France³⁴. Ce paradoxe apparent avait d'ailleurs poussé le conseiller d'État M. Jacques-Henri STAHL à s'interroger de manière provocatrice sur le fait de savoir si le principe de libre administration avait réellement une portée normative³⁵. Tout en concluant à la portée normative « *indubitable* » du principe, il soulignait toutefois que si ce dernier restreint en partie l'action du législateur, ce n'est que de manière limitée. Il relevait notamment que « *la traduction jurisprudentielle du principe de libre administration, dans sa dimension de principe constitutionnel contraignant pour le législateur, peut apparaître de façon générale comme peu exigeante, sauf sur un point sur lequel l'article 72 de la Constitution est précis : les collectivités s'administrent librement par des conseils élus* ». Cette absence de précision de l'article 72 de la Constitution, et des dispositions organiques afférentes, explique donc en grande partie le traitement jurisprudentiel de ce principe. Par ailleurs, comment un principe constitutionnel dont les modalités de mise en œuvre doivent être définies par le législateur peut-il réellement limiter l'action de ce dernier ? Comme le souligne Jacques-Henri STAHL, « *le principe garantit ainsi que [les] collectivités demeurent dirigées par des organes élus, qu'elles disposent d'un minimum de compétences et d'un minimum de ressources propres. Mais le reste, c'est-à-dire beaucoup, est remis à l'appréciation du législateur* »³⁶.

Par ailleurs, la confusion des pouvoirs législatif et réglementaire, dont la répartition des compétences est pourtant définie aux articles 34 et 37 de la Constitution, amplifie ces difficultés puisque le Parlement dans les dispositions qu'il adopte s'avère de plus en plus précis, et ce sans se heurter aux principes constitutionnels, que ce soit l'article 72 de la Constitution, mais également les articles susvisés. En effet, le Conseil constitutionnel censure uniquement « l'incompétence négative » du législateur, et non son incompétence dite « positive », à savoir son immixtion dans la compétence du pouvoir exécutif³⁷. Il en découle directement des difficultés d'application des dispositions adoptées par la représentation nationale.

³¹ Voir notamment : la délibération n° 19-11-28-02106/02113 du CNEN en date du 28 novembre 2019 portant sur le projet de décret relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique. Le CNEN a souhaité alerter le Gouvernement « *sur la nécessité de veiller, dans le cadre de l'élaboration de l'ensemble des projets de texte intéressant les collectivités territoriales, à ce que les dispositions introduites ne conduisent pas à lister le contenu du principe de libre administration consacré par l'article 72 de la Constitution ; que cette recommandation vise à souligner le danger tenant à la création de nouveaux outils à disposition des collectivités territoriales, dans une logique permissive, alors même qu'à droit constant cette faculté est déjà ouverte par le silence du droit de manière moins restrictive* ».

³² Voir notamment : la délibération n° 19-06-20-02006 en date du CNEN portant sur le projet de décret relatif à l'expérimentation du contrat d'accès à l'entreprise. Le CNEN avait estimé que « *le dispositif est ambiguë dans son objectif dans la mesure où il peut être interprété comme permissif, en créant de nouveaux outils à la disposition des collectivités territoriales pour favoriser l'insertion professionnelle, ou, à l'inverse, comme restrictif, en précisant le contenu de la libre administration consacré par l'article 72 de la Constitution* ».

³³ Le Conseil constitutionnel opère dans la majorité des hypothèses un contrôle de l'absence de « dénaturation » du principe de libre administration. Exemple : CC, n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 (en matière de transferts de compétences). S'agissant de cette décision, Jacques-Henri STAHL estime qu'elle « *laisse planer une limite libellée en termes de "dénaturation" du principe de libre administration dont on peine toutefois à voir concrètement les effets* ».

³⁴ Loi n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

³⁵ Jacques-Henri STAHL - Conseiller d'État, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 42 (Le Conseil constitutionnel et les collectivités territoriales) - janvier 2014.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ CC, n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, *Blocage des prix et des revenus*.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales gagnerait ainsi à être précisé dans son contenu matériel et clarifié, afin notamment d'aiguiller le législateur dans l'élaboration des projets de texte applicables aux collectivités territoriales. Ce principe constituerait ainsi un fondement juridique plus protecteur des collectivités territoriales dans le cadre du contrôle opéré par le Conseil constitutionnel et par le Conseil d'État.

B) Les propositions

➡ Proposition 6 : Préciser au niveau constitutionnel et organique le contenu du principe de libre administration

Il ressort des auditions menées que l'insertion de dispositions exclusivement au niveau législatif (voir *infra*) ne serait pas de nature à renforcer suffisamment la portée du principe de libre administration des collectivités territoriales, et donc à encadrer l'action du législateur. En effet, comme l'a souligné M. Jean-Marie BOCKEL, le risque d'intervenir seulement sur le terrain législatif est que le Conseil constitutionnel ne restreigne le champ du principe, tant sur le plan de la liberté institutionnelle, administrative que financière³⁸. Par ailleurs, ces dispositions pourraient être remises en cause par une autre loi, conformément au parallélisme des formes.

Une modification de la formulation du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution pourrait en conséquence être judicieuse, celui-ci disposant uniquement que : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». Comme exposé précédemment, seule la nécessité pour les collectivités territoriales d'avoir des conseils élus est donc clairement explicitée au niveau constitutionnel, sans référence à la liberté institutionnelle ou fonctionnelle.

De ce principe de libre administration pourrait notamment découler de manière plus explicite celui de subsidiarité, déjà consacré au niveau de l'Union européenne. En effet, celui-ci n'est pas directement mis en œuvre alors même que l'alinéa 2 de l'article 72 de la Constitution dispose que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». Par ailleurs, un encadrement du pouvoir réglementaire national pourrait être envisagé afin de davantage protéger les collectivités territoriales d'une sur-réglementation nationale, permettant ainsi de réduire les impacts techniques et financiers pesant sur les collectivités territoriales³⁹.

Toutefois, cette proposition ne pourra vraisemblablement être mise en œuvre qu'à moyen terme compte tenu du contexte politique actuel. Il serait ainsi opportun, à plus court terme, que le

³⁸ Audition de M. Jean-Marie BOCKEL, Sénateur du Haut-Rhin, Président de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, du 16 juin 2020.

³⁹ Voir notamment : la délibération n° 20-03-05-02208 du CNEN en date du 5 mars 2020 portant sur le projet de décret portant revalorisation de l'indemnité de feu prévue à l'article 6-3 du décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels.

législateur ordinaire, à droit constant sur le plan constitutionnel et organique, puisse donner du contenu au principe de libre administration, afin que puissent être mieux conciliés les principes d'unité et d'égalité à l'aune de l'organisation décentralisée de la République telle que consacrée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 à l'article 1^{er} de la Constitution (CF. Proposition n° 7 du présent rapport). Cette évolution « culturelle » pourrait préfigurer une évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

➡ **Proposition 7 : Compléter le Chapitre 1^{er} relatif au principe de libre administration du code général des collectivités territoriales**

Si l'article 72 (alinéa 3) dispose que « *[dans] les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* », le chapitre Ier du titre Ier du livre Ier du CGCT relatif au principe de libre administration s'avère peu développé et n'en définit pas le contenu. Ainsi l'article L. 1111-1 du CGCT se borne à rappeler l'article 72 de la Constitution : « *Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus* ».

À ce titre, le député Christophe JERRETIE⁴⁰ a relevé que cet article mériterait d'être étayé et souligné la nécessité pour le législateur de s'en saisir. Comme les autres personnalités auditionnées, celui-ci considère que ce travail doit être mené dans le cadre d'un vecteur dédié, et non dans le cadre du projet de loi « 4D » dont le principal objet est de clarifier la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Ce choix permettrait de conférer à ce texte une symbolique particulière semblable à celle de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Qualifiée de « *liberté-gigogne* » par les constitutionnalistes Louis FAVOREU et André ROUX, la libre administration recouvre notamment « *[la] liberté de gestion du personnel territorial, [la] liberté contractuelle, [la] liberté de prendre des actes directement exécutoires, [la] liberté d'organisation et de fonctionnement des organes des collectivités [ou encore la] liberté de dépenser* »⁴¹. S'agissant en particulier de la liberté contractuelle, l'article L. 1111-2 (alinéa 1^{er}) du CGCT pourrait être opportunément complété afin de la consacrer explicitement, ce dernier disposant uniquement que « *[les] communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence* ». Il en résulte que la consécration explicite de la liberté contractuelle par la loi, au-delà de la jurisprudence constitutionnelle qui n'en fait souvent mention qu'indirectement⁴², permettrait de faciliter la conclusion de conventions entre collectivités territoriales tout en encadrant cette faculté. En effet, il conviendra toutefois de

⁴⁰ Audition de M. Christophe JERRETIE, député de la Corrèze, du 11 juin 2020.

⁴¹ MM. Louis FAVOREU et André ROUX - Professeurs à l'Université d'Aix-Marseille III, Les Cahiers du Conseil constitutionnel n° 12 (Dossier : Le droit constitutionnel des collectivités territoriales) - mai 2002.

⁴² Voir notamment : CC, Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Le Conseil constitutionnel a notamment estimé qu'« *en imposant alors [...] en toutes circonstances que ces prolongations [de convention] ne puissent augmenter de plus d'un tiers[de] la durée initialement prévue sans égard à la diversité et à la complexité des situations susceptibles d'être ainsi affectées, le législateur a imposé sans justification appropriée une contrainte excessive qui est de nature à porter atteinte à la libre administration des collectivités locales* ».

veiller à ce que ces conventions ne puissent pas porter atteinte, sous le contrôle du préfet, et du juge administratif le cas échéant, aux droits et libertés fondamentaux pour lesquels une stricte application du principe d'égalité est impérative. Dans ce cadre, il pourrait être opportun d'exclure explicitement de son champ les compétences régaliennes pour lesquelles l'exercice pose moins de difficultés en pratique.

Outre l'explicitation des différents pans de la libre administration, des principes directeurs pourraient opportunément y être consacrés, en particulier ceux de proportionnalité et d'adaptabilité, afin que les obligations imposées par le législateur ou le pouvoir réglementaire permettent de répondre de manière proportionnée aux objectifs poursuivis par le Gouvernement ou le Parlement tout en laissant des marges de manœuvre suffisantes au niveau local. Cette partie du CGCT pourrait également encadrer le renvoi au pouvoir réglementaire national et au pouvoir réglementaire local, ou encore fixer les grands principes méthodologiques applicables aux transferts de compétences, par ailleurs régis par l'article 72-2 de la Constitution.

Axe III : Clarifier les compétences État-collectivités territoriales pour limiter les impacts techniques et financiers pesant sur les finances publiques, tant locales que nationales

A) État des lieux

Les personnalités auditionnées, et en particulier le professeur Jean-Marie PONTIER⁴³, ont fait état d'un enchevêtrement des compétences entre les différentes catégories de collectivités, induisant une concurrence entre échelons territoriaux, enchevêtrement qui n'a pas été pleinement corrigé par les lois NOTRe⁴⁴ et MAPTAM⁴⁵ malgré la méthode de répartition des compétences par « blocs », mais également entre l'État et les collectivités territoriales avec l'existence de nombreux doublons. Les compétences des collectivités territoriales s'inscrivent en conséquence au sein d' « *un modèle complexe, fragmenté, coûteux et peu efficace*⁴⁶ ». Comme souligné par de nombreux rapports, notamment celui élaboré par M. Yves KRATTINGER et Mme Jacqueline GOURAULT⁴⁷, cet enchevêtrement des compétences résulte de la multiplicité des acteurs publics et conduit à la création d'un trop grand nombre de structures, sources d'un surcoût pour les finances publiques souvent pointé par le CNEN dans le cadre de sa mission d'évaluation des impacts techniques et financiers pour les collectivités territoriales. Par ailleurs, la répartition actuelle des compétences peut conduire à une dilution des responsabilités résultant de l'incertitude sur l'identité de la collectivité publique en charge d'une compétence ou d'un projet, les citoyens et les acteurs économiques ne sachant plus qui prend réellement les décisions. Une clarification des compétences entre l'État et les collectivités

⁴³ Audition de M. Jean-Marie PONTIER, Professeur des Universités, du 8 juillet 2020.

⁴⁴ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁴⁵ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁴⁶ Audition du Professeur Romain PASQUIER, Professeur des Universités, du 17 juillet 2020.

⁴⁷ Rapport d'information n° 264 tome I (2008-2009) de M. Yves KRATTINGER et Mme Jacqueline GOURAULT, fait au nom de la mission Collectivités territoriales - 11 mars 2009.

territoriales permettrait de fluidifier la mise en œuvre des politiques publiques et de limiter les impacts techniques et financiers pour les administrations publiques.

Toutefois, l'approche adoptée ne doit pas être simpliste, dans la mesure où comme l'a souligné le Professeur Jean-Marie PONTIER, « *il est incontestable que, d'une part, les compétences locales doivent nécessairement s'inscrire dans le cadre de politiques nationales, [et, que,] d'autre part, les politiques publiques, qui sont décidées par les autorités nationales, doivent, parce qu'elles ont une dimension locale, faire participer les collectivités territoriales à leur mise en œuvre* »⁴⁸. Ce dernier a notamment pointé des difficultés tenant au vocabulaire employé compte tenu de l'usage des notions de « *compétences locales* » et de « *politiques publiques* »⁴⁹, la première renvoyant « *à la décentralisation que l'on qualifie de territoriale* », l'autre à l'État. Cette terminologie peut conduire à segmenter l'action publique, alors même que la coordination entre les administrations centrales, déconcentrées et décentralisées doit être encouragée pour l'ensemble des politiques publiques, avec la fixation d'objectifs communs. L'article L. 1111-2 (alinéa 2) du CGCT reconnaît d'ailleurs explicitement la nécessité de cette coordination, précisant que les communes, les départements et les régions « *concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, à la promotion de la santé, à la lutte contre les discriminations, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie* ». La « territorialisation » des politiques publiques est donc nécessaire et s'effectue aussi bien avec les services de l'État à l'échelon local qu'avec les collectivités territoriales, en particulier pour certains pans des politiques tels que l'aménagement du territoire. Il en résulte selon le Professeur PONTIER qu'il « *apparaît de manière claire que l'un des problèmes que les gouvernants doivent régler est celui de l'articulation des compétences locales et des politiques publiques, autrement dit de la politique de l'État et des interventions des collectivités territoriales* ».

Au-delà des propositions formulées ci-après, il ressort des auditions l'importance de mener une réflexion sur la place des services déconcentrés de l'État, afin de déterminer ceux qui pourraient opportunément, à la lumière de la crise, être placés sous l'égide du préfet qui constitue l'interlocuteur naturel des collectivités territoriales. M. Fabien TASTET, Président de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF)⁵⁰ a notamment fait valoir que, dans une optique de « déconcentration »⁵¹ des politiques publiques, l'autonomie du préfet pourrait être accentuée et son autorité étendue à la quasi-totalité des services de l'État déconcentré (ARS, rectorat, etc.). Placer les services déconcentrés de l'État sous l'autorité du préfet favoriserait d'ailleurs leur synergie, la crise sanitaire provoquée par la Covid-19 ayant révélé des difficultés dans la coordination entre l'État déconcentré et les collectivités

⁴⁸ M. Jean-Marie PONTIER, *Revue française d'administration publique*, ENA, 2012/1, n°141, pages 139 à 156.

⁴⁹ Audition de M. Jean-Marie PONTIER, Professeur des Universités, du 8 juillet 2020. Précisions dans son article susvisé.

⁵⁰ Audition de M. Fabien TASTET, Président de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF), le 20 juillet 2020.

⁵¹ Terme utilisé par M. Fabien TASTET dans le cadre de son audition du 20 juillet 2020.

territoriales. Devenu « chef d'orchestre » de tous les services déconcentrés, le préfet serait en mesure de mettre en œuvre des mesures différenciées et adaptées aux territoires.

B) Les propositions

➡ Proposition 8 : Supprimer les doublons administratifs entre l'État et les collectivités territoriales dans une logique « prescripteur-payeur »

L'une des difficultés identifiées lors des différentes auditions menées reste la superposition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, y compris à la suite d'un transfert de compétences de premier vers les secondes. Alors même que la compétence et les moyens ont été transférés aux services décentralisés, les administrations centrales continuent de produire un flux important de réglementations induisant des charges supplémentaires pesant sur les budgets locaux. L'État contribue donc indirectement à l'exercice de ces compétences en exerçant un rôle de contrôle et d'encadrement sur le plan réglementaire⁵². Comme l'a relevé le Professeur Jean-Marie PONTIER⁵³, ce qui est en jeu ce n'est pas tant la nature des relations entre les collectivités territoriales et les administrations centrales, que le poids de ces dernières. Il constate, à cet égard, que les mesures de décentralisation auraient dû conduire à un allègement des administrations centrales. Or, plus la structure est importante, et plus elle va mécaniquement produire des normes. Certains procédés qui participent selon lui à une « centralisation insidieuse » sont mis en œuvre par l'État, dans une logique d'égalité. Les normes constituent dans ce cadre des outils de centralisation. Alors que certains procédés d'action administrative peuvent apparaître protecteurs des collectivités territoriales, tels que la définition de schémas, ces instruments, même si tous ne sont pas prescriptifs, obligent les collectivités à inscrire leurs actions dans un cadre restrictif. Les dispositifs de labellisation auraient également, à certains égards, le même effet, alors même qu'ils sont facultatifs⁵⁴. Au regard de ces observations, M. Jean-Marie PONTIER préconise, en conséquence, « d'affaiblir » les administrations centrales, tout en renforçant les échelons déconcentrés.

Ainsi, parmi les grands principes directeurs qui pourraient être définis dans le livre Ier du CGCT⁵⁵, une disposition pourrait prévoir qu'en cas de transferts de compétence, il revient au législateur de renvoyer - dès lors que ne sont pas en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou la sécurité publique - au pouvoir réglementaire local⁵⁶. Les collectivités compétentes dans un champ donné seraient davantage responsables car prescriptrices, à charge pour elles d'assumer les coûts afférents induits par les modalités réglementaires d'application qu'elles prescrivent.

Enfin, un groupe de travail pourrait être créé afin de déterminer les compétences qui doivent relever de l'État central, celles qui doivent relever exclusivement des collectivités territoriales ou celles qui doivent être partagées. Le député Christophe JERRETIE a proposé de transmettre

⁵² A titre d'exemple, c'est le cas s'agissant des compétences relevant de l'Aide sociale à l'enfance (ASE).

⁵³ Audition de M. Jean-Marie PONTIER, Professeur des Universités, du 8 juillet 2020.

⁵⁴ Exemple des Fonds régionaux d'art contemporain (FRAC).

⁵⁵ En lien avec la proposition n°7 du présent rapport (voir *supra*).

⁵⁶ Voir si nécessité de limiter l'intervention du pouvoir réglementaire national dans la Constitution comme proposé par Jean-Marie BOCKEL pour protéger le champ de compétence réglementaire des collectivités territoriales.

au CNEN une première proposition de répartition⁵⁷. Celle-ci pourrait être élaborée en suivant le principe directeur de subsidiarité. Cette méthode a notamment été préconisée dans le cadre du rapport parlementaire « *portant contribution à un bilan de la décentralisation* » élaboré par M. Edmond HERVÉ, sénateur d'Ille-et-Vilaine, rendu le 28 juin 2011⁵⁸. Il était ainsi relevé que « *[l'important], c'est que le législateur s'astreigne constamment à évaluer le niveau de décision le plus approprié pour la mise en œuvre d'une compétence* », tout en considérant que « *[même] si le concept de subsidiarité fait débat et divise, il tend à identifier une méthode plus qu'un objectif, une démarche de construction plus qu'une norme* ».

➡ **Proposition 9 : Réinventer les rapports contractuels entre l'État et les collectivités territoriales en développant la contractualisation sur les politiques publiques**

Parallèlement à la précédente proposition qui vise à responsabiliser les collectivités territoriales dans une logique « prescripteur-payeur », il a été proposé dans le cadre des auditions, en particulier par M. Philippe LAURENT, Vice-président du CNEN et maire de Sceaux⁵⁹, de développer pour les compétences décentralisées des contrats État-collectivités territoriales ayant vocation à fixer les objectifs nationaux à atteindre⁶⁰. Il s'agirait d'une contractualisation sur les politiques publiques – semblable aux contrats de Cahors portant sur le champ financier - contractualisation qui prendrait effet après une négociation *ex ante* entre l'État et les élus, en lien avec leurs associations nationales représentatives. En effet, le risque inhérent au développement de cette logique contractuelle entre l'État et les collectivités territoriales est que celle-ci ne soit constitutive d'une « *fausse contractualisation, le "contrat" étant en fait un contrat d'adhésion* », notamment compte tenu des relations, par nature déséquilibrées, entre l'État et les collectivités territoriales⁶¹. En termes de méthodologie, ces contrats pourraient fixer des obligations de résultat à atteindre pour chaque politique publique concernée, et non des obligations de moyens dont le choix serait laissé à la libre appréciation des collectivités territoriales, conformément à l'esprit du principe de libre administration. Cette méthode, préconisée à plusieurs reprises par le CNEN dans ses délibérations⁶², participerait à la réduction des doublons État-collectivités, le premier ayant dans ce cadre davantage un rôle de contrôle que d'action, notamment par la production de normes nouvelles.

Un renforcement du contrôle *a posteriori* pourrait parallèlement être mis en œuvre par l'État, opportunément au niveau du préfet de département, afin de vérifier l'accomplissement de ces objectifs fixés conjointement. Ce processus alliant autonomie décisionnelle et un contrôle de

⁵⁷ Audition de M. Christophe JERRETIE, député de la Corrèze, du 11 juin 2020.

⁵⁸ Rapport d'information n° 679 de M. Edmond HERVÉ, sénateur d'Ille-et-Vilaine, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, enregistré le 28 juin 2011.

⁵⁹ Sceau dans le département 92.

⁶⁰ Proposition formulée dans le cadre de l'audition de M. Jean-Marie BOCKEL, Sénateur du Haut-Rhin, Président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, du 16 juin 2020.

⁶¹ M. Jean-Marie PONTIER, Revue française d'administration publique, ENA, 2012/1, n°141, pages 139 à 156. Le professeur PONTIER estime notamment que « *[tel]est le cas des contrats de plan État-régions (CPER) devenus, à partir de 2007, contrats de projet État régions. Outre que ces contrats portent encore la marque de leur origine [...] la dimension contractuelle s'est progressivement affaiblie [...]* ».

⁶² Voir notamment la délibération n° 20-11-12-02364 du CNEN en date du 12 novembre 2020 portant sur le projet de décret modifiant les articles D. 224-15-2 à D. 224-15-4 et D. 224-15-6 du code de l'environnement relatifs aux critères caractérisant les autobus et autocars à faibles émissions.

légalité poussé, mais concentré sur les actes importants, permettrait d'améliorer significativement la mise en œuvre des politiques concernées.

Axe IV : Assouplir l'exercice des compétences relevant des collectivités territoriales par l'évolution structurelle de la culture normative

A) État des lieux

La crise sanitaire a révélé certaines rigidités, résultant souvent directement de la rédaction des dispositions juridiques. L'urgence et l'ampleur de la crise ont d'ailleurs conduit à la publication de multiples dérogations au droit en vigueur, notamment en matière de commande publique ou d'urbanisme afin de faciliter la conduite des projets au niveau local⁶³. Afin de garantir une plus grande résilience des structures territoriales et une fluidité dans la mise en œuvre des politiques publiques, une évolution des méthodes d'élaboration des projets de texte serait opportune. Comme souligné par le Professeur Jean-Marie PONTIER⁶⁴, il est nécessaire de sortir du carcan imposé par l'application totale et systématique du principe d'égalité, en mettant en œuvre d'autres principes tels que ceux de proportionnalité et d'adaptabilité, et éventuellement celui de différenciation territoriale, comme envisagé dans le cadre du futur projet de loi « 4 D », sous réserve qu'il ne conduise pas à une complexification disproportionnée du droit existant. L'application de ces principes permettrait de gagner en souplesse sur le plan juridique, d'autant plus nécessaire compte tenu de la suppression de la clause générale de compétence⁶⁵ pour les départements et les régions⁶⁶.

De manière plus générale, il apparaît nécessaire d'associer davantage les collectivités territoriales à l'élaboration des politiques publiques décidées au niveau central dans la lignée des préconisations formulées, notamment dans le rapport du Conseil d'État de 2016 relatif à la simplification et à la qualité du droit⁶⁷. M. Jean-Marc SAUVÉ, alors Vice-président du Conseil d'État, relevait que le « *nouveau cap* » préconisé consisterait « *à adopter plus systématiquement, dans la conception, la rédaction et la mise en œuvre des politiques publiques, le point de vue de leurs destinataires* »⁶⁸. S'agissant plus précisément des collectivités territoriales, Mme Maryvonne DE SAINT-PULGENT, alors Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État, soulignait, à propos de ce rapport, que la

⁶³ Voir notamment le décret n°2020-893 du 22 juillet 2020 portant relèvement temporaire du seuil de dispense de procédure pour les marchés publics de travaux et de fourniture de denrées alimentaires : il relève pendant un an le seuil de publicité et de mise en concurrence pour les marchés de travaux (70 000 euros) et pour les marchés de denrées alimentaires (100 000 euros).

⁶⁴ Audition de M. Jean-Marie PONTIER, Professeur des Universités, du 8 juillet 2020.

⁶⁵ La clause générale de compétence des régions et des départements a été supprimée une première fois par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, puis rétablie par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, avant d'être de nouveau supprimée par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

⁶⁶ Clause que certaines personnalités auditionnées, telles que le Professeur Jean-Marie PONTIER dans son audition du 8 juillet 2020, souhaiteraient voir rétablie estimant que son utilisation serait suffisamment encadrée par le fait qu'une collectivité territoriale ne peut intervenir dans un champ de compétence déjà dévolu à un autre échelon territorial et qu'elle devra se fonder sur un motif d'intérêt général, sous le contrôle du juge administratif.

⁶⁷ Étude annuelle du Conseil d'État de 2016 « Simplification et qualité du droit », publiée le 26 septembre 2016.

⁶⁸ *Ibid* p.10.

consultation des destinataires de la norme « *existe déjà pour une seule partie de la production normative, celle qui s'applique aux collectivités territoriales* », rappelant que le CNEN est amené à émettre des avis non contraignants dont « *la qualité et l'expertise [...] conduisent les auteurs des projets de texte à faire évoluer leur contenu* »⁶⁹. Toutefois, comme le relève régulièrement le CNEN dans ses délibérations⁷⁰, sa consultation constitue un garde-fou qui ne dispense pas les ministères prescripteurs de normes de concerter en amont avec les représentants des collectivités territoriales.

B) Les propositions

➡ Proposition 10 : Faire évoluer la méthode d'élaboration des projets de texte applicables aux collectivités territoriales

Comme le relève régulièrement le CNEN, l'un des enjeux de l'assouplissement de l'exercice des compétences est de simplifier sur le plan légistique le contenu des projets de loi, mais également des projets de règlement, permettant de minimiser les impacts techniques et financiers pour les collectivités territoriales.

L'une des pistes est ainsi de privilégier autant que possible l'élaboration de circulaires et de guides de bonnes pratiques, en particulier dans les matières où les collectivités territoriales mènent déjà de nombreuses actions de leur propre initiative, notamment en matière de transition écologique⁷¹. La conduite d'une concertation approfondie avec les représentants des collectivités territoriales en amont de la saisine du CNEN constitue un préalable nécessaire pour identifier les mesures pour lesquelles il apparaît opportun de recourir au droit souple. Comme l'a recommandé le Conseil d'État dans son étude annuelle de 2013⁷², il convient d'analyser l'opportunité du recours au droit souple en fonction d'un faisceau de critères organisés en trois « tests » cumulatifs : le test d'utilité, le test d'effectivité et le test de légitimité⁷³. En particulier, s'agissant du « test d'effectivité », le Conseil d'État souligne la nécessité de prendre en compte la probabilité d'une dynamique d'adhésion ou, au contraire, l'existence de fortes oppositions parmi les destinataires, nécessitant donc des échanges préalables avec ces derniers. Cette proposition pourrait être opportunément articulée avec celle précédemment exposée visant à développer la contractualisation pour certaines politiques publiques avec la fixation d'obligations de résultat et non d'obligations de moyens, comme déjà relevé par le CNEN dans

⁶⁹ Entretien de Mme Maryvonne DE SAINT-PULGENT et de M. Patrick GÉRARD sur l'étude annuelle du Conseil d'État de 2016 « Simplification et qualité du droit » par Lise PERRIN, Éditeur du JurisClasseur « Codes et Lois - Droit Public et Droit Privé », Lexis Nexis, 2016.

⁷⁰ Le CNEN rappelle régulièrement dans ses délibérations « *la nécessité pour les ministères prescripteurs de consulter les associations nationales représentatives des élus locaux en amont de l'examen des projets de texte par le CNEN, ces échanges préalables permettant au Conseil de jouer pleinement son rôle d'instance de dialogue entre les élus et les administrations centrales* ». Voir notamment : la délibération n° 20-12-10-02414 du CNEN en date du 10 décembre 2020 relative au projet d'arrêté fixant la définition des dépenses de fourniture de prestations de solutions relevant de l'informatique en nuage mentionnées à l'article L.1615-1 du code général des collectivités territoriales, éligibles à l'attribution du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée pour les dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 2021

⁷¹ Voir notamment les remarques formulées par le CNEN dans la délibération n°20-11-12-02357 relative au projet de décret relatif au rapport et à la publication du pourcentage de véhicules à faibles et à très faibles émissions parmi les véhicules ayant fait l'objet d'un renouvellement de parc pris pour application de l'article L. 224- 12 du code de l'environnement.

⁷² Etude annuelle de 2013 du Conseil d'État relative au droit souple, publiée le 15 mai 2013.

⁷³ Proposition n°1 de l'étude annuelle du Conseil d'État relative au droit souple.

plusieurs de ses délibérations⁷⁴. Ces vecteurs de droit souple permettraient de fixer de grandes orientations et de diffuser des retours d'expérience, afin de mieux accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Une autre piste viserait à donner plus d'importance à l'exposé des motifs des projets de loi afin d'informer suffisamment le pouvoir réglementaire sur l'intention du législateur, et ce sans créer, en tant que telles des dispositions normatives.

Enfin, le simple respect de la répartition des compétences telle que posée par les articles 34 et 37 de la Constitution constituerait déjà une avancée importante. À ce titre, dans la mesure où l'incompétence « positive » du législateur n'est pas censurée par le Conseil constitutionnel, la mise en œuvre plus régulière par le Gouvernement des articles 37 alinéa 2⁷⁵ et 41⁷⁶ de la Constitution, qui permettent de rétablir la compétence du pouvoir réglementaire, serait bienvenue. L'Assemblée nationale relève notamment que si l'article 41 de la Constitution a été mobilisé à de nombreuses reprises au début de la V^{ème} République, il est depuis utilisé de « manière épisodique », comme lors de l'examen du projet de loi relatif à la régulation des activités postales, en 2005, où le Président de l'Assemblée nationale a déclaré irrecevables, à la demande du Gouvernement, 14 587 amendements en première lecture et 101 en deuxième lecture⁷⁷. La procédure dite de « déclassement » mise en œuvre sur le fondement de l'article 37 alinéa 2 est toutefois davantage utilisée, même si insuffisamment, puisqu'entre le 1^{er} janvier 2020 et le 23 décembre 2020, le Conseil constitutionnel a été saisi six fois par le Gouvernement.

L'encadrement du pouvoir législatif, notamment par le renforcement de la portée du principe de libre administration des collectivités territoriales, pourrait constituer l'un des leviers en la matière⁷⁸. Parallèlement, les parlementaires auditionnés, et en particulier M. Christophe JERRETIE⁷⁹, ont d'ailleurs souligné, à cet égard, la nécessité de réduire à terme l'activité législative du Parlement afin de dégager davantage de temps parlementaire pour les missions de contrôle et d'évaluation, et ce conformément à l'article 24 de la Constitution qui dispose que : « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ».

⁷⁴ Voir notamment : la délibération n° 18-11-08-01781 du CNEN en date du 13 décembre 2018 portant sur le projet d'arrêté relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses : le CNEN avait estimé que certaines dispositions du projet d'arrêté auraient pu être inscrites « *dans un guide de bonnes pratiques ou un référentiel afin de permettre une application plus souple de la norme par les collectivités territoriales en fixant des obligations de résultats et non de moyens, évitant ainsi la multiplication des dérogations qu'elles soient restrictives ou facilitatrices* ». Il avait par ailleurs relevé que « *ces vecteurs alternatifs apparaissent plus appropriés pour faire évoluer le cadre juridique au gré des nouvelles technologies* ».

⁷⁵ Article 37 de la Constitution : « *Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent* ».

⁷⁶ Article 41 de la Constitution : « *S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours* ».

⁷⁷ Site internet de l'Assemblée nationale : <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/le-domaine-de-la-loi>

⁷⁸ Voir les propositions n° 6 et 7 du présent rapport (*supra*).

⁷⁹ Audition de M. Christophe JERRETIE, député de la Corrèze, du 11 juin 2020.

➡ Proposition 11 : Faire évoluer la méthode de transposition des directives européennes

Il ressort des travaux du CNEN, que la simplification des normes, notamment celles applicables aux collectivités territoriales, se heurte fréquemment dans les matières régies par le droit de l'Union européenne, à la confusion entre les normes requises compte tenu de l'obligation constitutionnelle de transposition des directives européennes et les normes issues d'une décision politique nationale. Si les premières ne peuvent être allégées, à moins d'une renégociation des directives ou des règlements européens, voire des traités, les secondes peuvent effectivement être simplifiées.

Afin de faciliter l'identification de ces deux types de normes, il est proposé de faire évoluer la méthode de transposition des directives européennes. Cette recommandation avait notamment été formulée par le CNEN dans le cadre de l'examen du projet de loi portant suppression des surtranspositions des directives européennes en droit français⁸⁰. Ainsi, le collège des élus avait invité le Gouvernement à mener une réflexion sur la méthode de transposition des directives européennes afin de clarifier les mesures relevant du droit de l'Union européenne et celles relevant strictement du droit national, dans un objectif de responsabilisation des pouvoirs publics et de meilleure information des citoyens quant à la source de la norme applicable. La séparation de ces types de mesures dans deux actes distincts, l'un permettant la transposition *a minima* de la directive européenne, l'autre contenant les mesures nationales complémentaires, pourrait permettre d'éviter l'écueil des surtranspositions n'ayant pas fait l'objet d'une motivation par le Gouvernement et d'une concertation avec les acteurs concernés⁸¹.

➡ Proposition 12 : Création d'un réseau de simplification

Parmi les personnalités auditionnées, s'il a été relevé qu'aucune institution n'était armée pour mener, à elle seule, le chantier de la simplification normative, M. Fabien TASTET, Président de l'AATF⁸², a relevé l'utilité de développer sur le plan structurel un réseau de simplification portant sur le « stock » de normes en vigueur applicables aux collectivités territoriales qui, pour certaines, constituent des « irritants » et pèsent sur le fonctionnement des services décentralisés et/ou sur les budgets locaux, en particulier en matière d'environnement ou d'urbanisme. Ce constat est également porté par le CNEN, qui bien que compétent pour formuler des propositions de simplification, conformément à l'article L. 1212-2 du CGCT, ne parvient pas au regard des moyens à sa disposition à identifier précisément les normes pouvant opportunément être simplifiées. Compte tenu du contexte économique actuel, la simplification normative serait d'autant plus opportune qu'elle est de nature à générer des économies

⁸⁰ Délibération n° 18-09-13-01761 du CNEN en date du 13 septembre 2018 relative au projet de loi portant suppression des surtranspositions des directives européennes en droit français.

⁸¹ Cette proposition avait déjà été formulée par M. Alain Lambert, Président du CNEN lors de son audition du 15 novembre 2017 dans le cadre du rapport d'information n° 532 de Mme Alice THOUROT et M. Jean-Luc WARSMANN sur les moyens de lutter contre la surtransposition des directives européennes dans le droit français.

⁸² Audition de M. Fabien TASTET, Président de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF), le 20 juillet 2020.

importantes sur les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales leur permettant de jouer un rôle contracyclique grâce à leurs dépenses d'investissement en période de crise.

La création d'un « club des praticiens » auprès du CNEN proposée par le Président de l'AATF, M. Fabien TASTET, par ailleurs déjà envisagée précédemment par le CNEN, pourrait permettre de lever les difficultés rencontrées par le CNEN s'agissant de l'identification précise des normes à simplifier pour fluidifier l'action des collectivités territoriales. Ce « club des praticiens » pourrait donc opportunément être composé de hauts fonctionnaires de l'administration déconcentrée et décentralisée, d'universitaires en fonction des sujets traités, en lien avec les associations nationales d'élus. Il établirait une méthode claire pour, d'une part, identifier les textes législatifs et réglementaires concernés, évaluer les résultats des réformes sur la base des objectifs initialement fixés, et, d'autre part, statuer sur l'opportunité de modifier ou d'abroger lesdits textes, conformément à la mission qui a été confiée au CNEN par le législateur en 2013. S'agissant des normes législatives, un travail avec le Parlement, dans le cadre des chartes de partenariat conclues ou à conclure, serait pertinent, le CNEN ne pouvant proposer légalement que des simplifications de normes de nature réglementaire.

Ce travail pourrait notamment conduire à analyser les simplifications déjà opérées durant la crise sanitaire, après évaluation de l'efficacité de ces mesures dérogatoires pour déterminer si elles doivent être pérennisées⁸³. A cet égard, M. Jean-Michel THORNARY⁸⁴, Conseiller maître à la Cour des comptes et Président de la formation inter-juridictions sur les finances publiques locales, a relevé que ce travail ne pourrait être réalisé qu'après une expertise approfondie, et notamment après un retour des chambres régionales des comptes visant à constater que les allègements consentis n'ont pas finalement généré des surcoûts conséquents ou provoqué des situations juridiques inconfortables.

Le député Christophe JERRETIE⁸⁵ a préconisé de travailler en particulier sur la simplification des procédures administratives relevant exclusivement du domaine réglementaire, notamment en supprimant l'obligation de fournir systématiquement l'ensemble des pièces justificatives dans le cadre des demandes adressées à l'administration. Cette démarche conduirait à responsabiliser les managers publics au sein des services déconcentrés. L'un des champs à expertiser serait notamment la procédure en matière de subventions européennes, sa complexité induisant un taux potentiellement important de non-recours.

➡ Proposition 13 : Développer le principe de différenciation territoriale au niveau local

La logique de différenciation actuellement promue par le Gouvernement, en vue du dépôt du projet de loi « 4D » au Parlement, pourrait être également développée au travers d'un droit de dérogation étendu tant au niveau déconcentré qu'au niveau décentralisé.

⁸³ Des rapports ont déjà été rendus par le Parlement à la suite de la première période de confinement et pourraient permettre d'identifier les normes concernées, notamment le rapport de M. Jean René CAZENEUVE « Evaluation de l'impact de la crise du COVID 19 sur les finances locales » rendu en août 2020.

⁸⁴ Audition de M. Jean-Michel THORNARY, Conseiller maître à la Cour des comptes et Président de la formation inter-juridictions sur les finances publiques locales à la Cour des comptes, le 6 juillet 2020.

⁸⁵ Audition de M. Christophe JERRETIE, député de la Corrèze, du 11 juin 2020.

- **Au niveau déconcentré**

Si le pouvoir de dérogation accordé aux préfets, après une expérimentation permise par le décret du 29 décembre 2017⁸⁶, a été généralisé par le décret du 8 avril 2020⁸⁷, son champ d'application reste strictement limité et pourrait opportunément être étendu. En effet, actuellement le préfet de région ou de département peut seulement déroger aux normes arrêtées par l'administration de l'État pour prendre des décisions non réglementaires relevant de sa compétence dans sept matières⁸⁸.

Le dispositif pourrait être étendu *a minima* aux actes réglementaires, voire à certaines dispositions législatives qui relèvent manifestement du domaine réglementaire, hors celles qui touchent directement à la sécurité nationale ainsi qu'aux droits et libertés garantis par la Constitution. Toutefois, s'agissant des dispositions législatives, il conviendrait de créer un nouveau mécanisme auprès du Conseil constitutionnel, en plus de celui existant à l'article 37 alinéa 2 de la Constitution, lui permettant de rendre un avis sur le caractère législatif d'une disposition dans un délai raisonnable. En effet, l'une des difficultés rencontrées dans l'application du droit des collectivités territoriales résulte notamment de l'excès de précision des dispositions législatives qui conduisent à une inapplicabilité de la norme sur une partie du territoire, car ne tenant pas suffisamment compte du principe d'adaptabilité prôné par le CNEN. Cette complexité de la loi s'inscrit le plus souvent en contradiction avec la répartition des compétences telle qu'elle est pourtant consacrée aux articles 34 et 37 de la Constitution. Cette extension pourrait permettre au droit de dérogation de concerner une partie importante des décisions relevant de la compétence des préfets⁸⁹.

Par ailleurs, il est également proposé une simplification de l'article 2 du décret du 8 avril 2020 qui pose le principe que toute dérogation doit être « *justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales* ». En effet, l'identification d'un motif d'intérêt général implique logiquement de prendre en compte *in concreto* la situation au niveau local. La suppression de la condition tirée de l'existence de circonstances locales pourrait être envisagée, étant constatée la redondance de ces critères. Cette proposition rejoint d'ailleurs celle formulée par le Sénat⁹⁰.

La logique de différenciation pourrait aussi s'exprimer par la promotion d'une interprétation facilitatrice des normes par les préfets⁹¹, et par la mise en place de guides de bonnes pratiques en lieu et place de certaines réglementations parfois inapplicables sur l'ensemble du territoire

⁸⁶ Décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet.

⁸⁷ Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.

⁸⁸ Subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales, aménagement du territoire et politique de la ville, environnement, agriculture et forêts, construction, logement et urbanisme, emploi et activité économique, protection et mise en valeur du patrimoine culturel, activités sportives, socio-éducatives et associatives.

⁸⁹ Sénat, proposition de résolution n° 664 relative à la consolidation du pouvoir de dérogation aux normes attribué aux préfets présentée par MM. Jean-Marie BOCKEL et Mathieu DARNAUD, enregistrée à la Présidence du Sénat le 11 juillet 2019. Adoptée le 24 octobre 2019.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Sénat, délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, rapport d'information : « Réduire le poids des normes en aval de leur production : interprétation facilitatrice et pouvoir de dérogation aux normes », par MM. Jean-Marie BOCKEL et Mathieu DARNAUD, enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juin 2019,

car excessivement détaillées. S’agissant précisément de l’interprétation facilitatrice des normes, comme le souligne le rapport sénatorial de MM. Jean-Marie BOCKEL et Mathieu DARNAUD⁹², l’application des différentes instructions n’a pas donné lieu à un suivi permettant de conclure ou non à leur efficacité. Il faut en conséquence le mettre en place en tout premier lieu au niveau des préfetures. Par ailleurs, les conditions d’application pourraient être davantage précisées et clarifiées. L’instruction n° 5646/SG du 2 avril 2013 invitait ainsi les préfets à faire preuve de souplesse dans l’application des normes afin de faciliter le développement de projets tant publics que privés sur les territoires : « À l’exception des normes touchant à la sécurité, il vous est demandé désormais de veiller personnellement à ce que vos services utilisent toutes les marges de manœuvre autorisées par les textes et en délivrent une interprétation facilitatrice pour simplifier et accélérer la mise en œuvre des projets publics ou privés ». Comme l’a relevé le rapport susvisé, « la rédaction laconique de l’instruction de 2013 a néanmoins laissé perplexe bien des services ». Afin de faciliter son application par les préfets, il conviendrait de mieux définir son champ d’application, et en particulier la notion de « normes touchant à la sécurité ». En effet, cette notion n’est pas définie et freine l’action des préfets en la matière. Des précisions sécuriseraient juridiquement et favoriseraient la mise en place de tels dispositifs par les préfetures⁹³.

- **Au niveau décentralisé**

M. Jean-Michel THORNARY⁹⁴ a notamment souligné la pertinence de laisser un pouvoir d’interprétation aux collectivités territoriales dans le cadre d’une relation apaisée avec le préfet et sous le contrôle du juge, et ce dans la mesure où l’État territorial a perdu en compétences ce que les collectivités territoriales ont gagné, afin de trouver un équilibre.

Par ailleurs, l’application plus fréquente du principe de liberté contractuelle par les collectivités territoriales, principe qui pourrait être plus clairement posé comme principe général dans le CGCT⁹⁵, permettrait d’assouplir les modalités d’exercice de leurs compétences respectives, et, le cas échéant, d’alléger le droit en vigueur. Cette méthode apparaît pertinente dans le cadre de la logique de spécialisation des compétences impulsée par les lois NOTRe⁹⁶ et MAPTAM⁹⁷. A noter que l’article L. 1111-8 du CGCT permet déjà à une collectivité territoriale de déléguer à une autre collectivité territoriale relevant d’une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre tout ou partie d’une compétence dont elle est attributaire. Les compétences déléguées sont ainsi exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante. L’outil contractuel peut ainsi apparaître comme un moyen de simplifier le droit régissant les rapports entre les collectivités territoriales, et ce sans créer des textes spécifiques pour chaque compétence, et donc alimenter parallèlement l’inflation normative.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.* rapport d’information : « Réduire le poids des normes en aval de leur production : interprétation facilitatrice et pouvoir de dérogation aux normes » (p.10).

⁹⁴ Audition de M. Jean-Michel THORNARY, Conseiller maître à la Cour des comptes et Président de la formation inter-juridictions sur les finances publiques locales à la Cour des comptes, le 6 juillet 2020.

⁹⁵ Voir proposition n° 7 du présent rapport.

⁹⁶ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁹⁷ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles.

TROISIÈME PARTIE

**L'impératif de transparence
dans les relations financières
État-collectivités territoriales**

A) État des lieux

En dépit des efforts menés en matière d'évaluation des politiques publiques par les gouvernements successifs depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 pour les projets de loi, traduits sur le plan réglementaire par la publication de plusieurs circulaires cadres du Premier ministre⁹⁸, le CNEN, de même que les personnalités auditionnées, constate que ces outils ne sont pas suffisants pour mesurer de manière fiable les impacts financiers générés par les projets de texte, législatifs ou réglementaires, qui s'imposent aux collectivités territoriales et sont susceptibles d'obérer leurs marges de manœuvre financières.

Plusieurs difficultés, d'ordre juridique et technique, ont été soulevées par les personnalités auditionnées.

Sur le plan juridique, le député Laurent SAINT-MARTIN a souligné la faiblesse de l'évaluation *ex ante* des normes. Le temps de préparation des textes s'est accéléré de telle sorte que ces évaluations ne sont pas systématisées, l'étude d'impact se bornant parfois à préciser le rapport de présentation sans contenir d'éléments d'analyse qualitatif et quantitatif des impacts des transferts de compétences. Le modèle d'étude d'impact doit selon lui « *être amélioré pour astreindre le Gouvernement à préciser clairement les modalités retenues pour calculer le montant des transferts de charges de l'État aux collectivités territoriales* ». Celui-ci a notamment rappelé, dans le sens d'un renforcement des exigences d'évaluation, que « *certaines obligations existent déjà pour les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et doivent être étendues à l'ensemble des textes législatifs* ». Au-delà de l'amélioration des études d'impact, le rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, a suggéré de développer les évaluations *ex post* au sein du Parlement, mais également au sein de l'administration, afin de suivre plus finement l'évolution des flux financiers dans le temps.

Sur le plan technique, la qualité de l'évaluation des transferts de charges dépend de l'existence de données de base fiabilisées. Si les outils dont dispose l'État sont solides, pour évaluer les charges avant transfert, les conséquences à moyen et long terme des transferts de charges peuvent plus difficilement être évaluées dans la mesure où les normes prévoient rarement le développement d'outils de suivi des compétences décentralisées. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) est un bon exemple de remontées de données dans le champ de compétence des départements, mais il s'agit encore d'un cas isolé.

Par ailleurs, ce déficit d'évaluation ne permet pas d'améliorer les dispositifs afin de les rendre plus efficaces et de les adapter à la diversité des territoires. En effet, l'absence d'évaluations globales, successives aux dernières lois de décentralisation, de même que le principe de libre administration, rend difficile l'appréciation micro-fondée des besoins des territoires. Si les concertations avec les associations d'élus et les collectivités concernées, désormais

⁹⁸ Voir en particulier les circulaires du Premier ministre du 12 octobre 2015 et du 26 juillet 2017.

systématiques, permettent de recenser les besoins, ces éléments n'ont pas l'objectivité des démarches évaluatives.

B) Les propositions

Les auditions ont permis de dégager plusieurs propositions visant à développer les démarches évaluatives :

➡ **Proposition 14 : Améliorer la qualité des études et des fiches d'impact afin de fiabiliser l'évaluation des impacts financiers pour les collectivités territoriales générés par les projets de texte législatifs et réglementaires en lien avec le Secrétariat général du Gouvernement**

Conformément à la mission qui lui a été confiée par le législateur, le CNEN est chargé d'évaluer les impacts techniques et financiers des projets de texte applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics⁹⁹. A cette fin, le CNEN se fonde, d'une part, sur le projet de texte, et, d'autre part, sur la fiche d'impact ou l'étude d'impact transmise par le ministère porteur ou par le Secrétariat général du Gouvernement s'agissant des projets de texte délibérés en Conseil des ministres¹⁰⁰ ou de ceux faisant l'objet d'une procédure d'urgence¹⁰¹. Or, le CNEN déplore très régulièrement le caractère lacunaire des fiches et études d'impact transmises¹⁰², notant, comme la Cour des comptes dans son rapport sur la situation des finances publiques locales rendu en septembre 2019¹⁰³, une dégradation importante de leur qualité, en particulier des fiches d'impact depuis 2018.

L'une des difficultés résulte de l'absence très régulière de chiffrages des impacts induits par les projets de texte pour les collectivités territoriales. Si pour certaines normes, il est impossible de chiffrer *ex ante* les impacts financiers compte tenu de l'absence de prévisibilité en la matière, pour d'autres, cette absence résulte d'un manque de données à la disposition de l'État pour les évaluer. Ce problème se pose notamment pour la majorité des projets de texte qui concernent la fonction publique territoriale, comme relevé à de nombreuses reprises par le CNEN¹⁰⁴ qui a recommandé « la création par l'État, avec le concours des collectivités territoriales, d'une base de données centralisée permettant de fiabiliser les évaluations *ex ante* des projets de texte applicables à la fonction publique territoriale, et ce conformément aux obligations fixées par la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact »¹⁰⁵. Or, actuellement, le modèle de fiche d'impact applicable aux projets de texte de nature réglementaire ne permet pas d'identifier de manière systématique

⁹⁹ Articles L. 1212-1 et L. 1212-2 du CGCT.

¹⁰⁰ Circulaire du 30 juin 2014 (SGG) portant sur la consultation du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) sur les projets de textes législatifs et réglementaires.

¹⁰¹ Article L. 1212-2 du CGCT.

¹⁰² Voir notamment : la délibération n° 20-06-04-02260 du CNEN en date du 4 juin 2020 portant sur le projet de décret relatif aux conditions et modalités de compensation par l'État des frais de garde ou d'assistance engagés par les communes au profit des membres du conseil municipal en raison de leur participation aux réunions obligatoires liées à leur mandat et modifiant le code général des collectivités territoriales.

¹⁰³ Rapport de la Cour des comptes sur la situation des finances publiques locales (fascicule 2) publié le 23 septembre 2019.

¹⁰⁴ Délibération n° 20-01-16-02176/ 02177 du CNEN en date du 16 janvier 2020 portant sur le projet de décret portant création d'une prime d'attractivité territoriale des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 et son projet d'arrêté.

¹⁰⁵ Délibération n° 20-09-10-02302 du CNEN portant sur le projet de décret modifiant le décret n°2008-539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat.

si l'absence d'informations sur les impacts financiers pour les collectivités territoriales doit être considérée comme l'absence d'impacts, comme révélant l'impossibilité de chiffrer ces impacts, ou seulement comme une incomplétude de la fiche d'impact. Une modification du modèle de fiche d'impact pourrait permettre d'introduire la nécessité pour le ministère, lorsqu'il ne remplit pas la partie IV portant sur l'évaluation quantitative des impacts, de préciser ce point.

Par ailleurs, s'agissant des fiches d'impact, même si le modèle actuel élaboré par le Secrétariat général du Gouvernement permet au ministère porteur de préciser la répartition des impacts par échelon territorial (départements, régions, bloc communal), le CNEN constate que celle-ci n'est que très rarement précisée. Une vigilance sur ce point et un contrôle plus important seraient alors nécessaires pour assurer une plus grande transparence des flux financiers État-collectivités territoriales.

S'agissant des études d'impact, leur forme actuelle ne permet pas véritablement d'apprécier les impacts financiers globaux induits par les projets de loi, que ce soit pour les collectivités territoriales, les entreprises ou les particuliers (ce détail étant fait seulement par article au mieux), aucun tableau récapitulatif ne figurant dans le modèle actuel, ce qui nuit à la lisibilité.

Enfin, ces évaluations préalables (études et fiches d'impact) pourraient déterminer plus clairement les modalités retenues pour le calcul des transferts de charge de l'État vers les collectivités¹⁰⁶. Elles pourraient également comprendre les critères et les indicateurs retenus pour l'évaluation *ex post* des projets de texte, permettant ainsi d'objectiver la démarche (*CF. infra*). Elles gagneraient également à s'appuyer davantage sur des *benchmark* et des analyses de droit comparé pour enrichir et faciliter la bonne compréhension de la portée des textes présentés.

➡ **Proposition 15 : Privilégier autant que possible les expérimentations pour les projets de texte ayant un impact substantiel pour les collectivités territoriales**

Faire de l'expérimentation l'un des principes d'intervention dans le champ d'exercice des collectivités territoriales permettrait de mieux adapter les textes aux réalités locales en amont de leur généralisation, dans la continuité des objectifs poursuivis par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi organique relatif aux expérimentations examiné en 2020 par le CNEN¹⁰⁷.

L'opportunité de davantage recourir à l'expérimentation a été soulignée par plusieurs élus du CNEN, lors de l'audition de Jean-Marie BOCKEL¹⁰⁸, comme un moyen pertinent de tester à des échelles locales des transferts de compétence différenciés. L'exemple de la Collectivité européenne d'Alsace peut constituer un modèle qui pourrait être répliqué sur les territoires volontaires.

¹⁰⁶ Certaines obligations existent déjà pour les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution.

¹⁰⁷ Délibération n° 20-07-09-02276 du CNEN en date du 9 juillet 2020 portant sur le projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

¹⁰⁸ Audition de M. Jean-Marie BOCKEL, Sénateur du Haut-Rhin, Président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, du 16 juin 2020.

À cet égard, M. Jean-Michel THORNARY¹⁰⁹ a estimé que si les expérimentations seraient utiles pour améliorer les études et fiches d'impact (voir *supra*), elles risquent de se heurter à la difficulté de trouver des collectivités territoriales volontaires pour expérimenter, collectivités dont les caractéristiques sont pertinentes au regard de la réforme concernée. Par ailleurs, la conduite d'expérimentations *ex ante* est difficilement compatible avec le calendrier gouvernemental, d'autant que la plupart doivent être organisées *a minima* sur une période de deux ans pour être efficaces.

➡ **Proposition 16 : Développer les études *ex post* pour les projets de texte ayant un impact substantiel pour les collectivités territoriales, en prévoyant au stade de l'élaboration du projet de texte, les modalités de son évaluation**

Compte tenu de la difficulté à évaluer *ex ante* les impacts techniques et financiers induits par les projets de texte examinés par le CNEN, y compris dans le cadre d'expérimentations, ce dernier recommande fréquemment¹¹⁰ la conduite d'évaluations *ex post*, soit afin de déterminer le coût ou les gains pour les collectivités, soit d'affiner les estimations effectuées en amont dans les fiches et études d'impact. Comme recommandé par le Conseil d'État dans son étude annuelle pour 2020¹¹¹, ce type d'évaluation pourrait être mis en œuvre uniquement pour les projets de texte ayant des impacts techniques et financiers substantiels pour les collectivités territoriales, dans la mesure où il n'est pas possible de les généraliser ne serait-ce que pour une question de coûts¹¹².

Dès que cela est possible, il apparaîtrait pertinent de déterminer en amont des « collectivités test » volontaires pour fiabiliser l'évaluation du dispositif. M. Jean-Michel THORNARY a souligné que le développement de ces « expérimentations *ex post* » est opportun, du moment qu'elles permettent de revenir sur les normes adoptées afin d'en tirer les enseignements et de les adapter pour neutraliser, ou *a minima* réduire, les éventuels effets négatifs observés¹¹³. Ce contrôle permettrait de vérifier la proportionnalité des moyens engagés par rapport aux objectifs initialement poursuivis et d'adapter le droit aux spécificités territoriales.

¹⁰⁹ Audition de M. Jean-Michel THORNARY, Conseiller maître à la Cour des comptes et Président de la formation inter-juridictions sur les finances publiques locales à la Cour des comptes, le 6 juillet 2020.

¹¹⁰ Voir notamment : la délibération n° 19-11-28-02106/02113 du CNEN en date du 28 novembre 2019 portant sur le projet de décret relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique.

¹¹¹ Proposition n°3 de l'étude annuelle du Conseil pour 2020 « Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques » (approuvée en Assemblée générale le 9 juillet 2020) : « évaluer en priorité les politiques publiques qui engagent de façon significative les finances publiques ou visent à produire des effets sur une part importante de la population ».

¹¹² Une étude *ex post* peut coûter plusieurs centaines de milliers d'euros pour les sujets les plus techniques (exemple : évaluation de la réglementation thermique).

¹¹³ Audition de M. Jean-Michel THORNARY, Conseiller maître à la Cour des comptes et Président de la formation inter-juridictions sur les finances publiques locales à la Cour des comptes, le 6 juillet 2020.

Axe VI : Développer une logique « toutes APU » en matière de finances publiques dans un esprit de transparence

A) État des lieux

En dépit de l'article 47-2 de la Constitution qui dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* », les personnalités auditionnées ont toutes pointé l'absence de consolidation des comptes publics toutes administrations publiques (APU), ce qui contribue à l'opacité des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, en particulier en cas de transferts de charges. Il convient de rappeler que l'augmentation des dépenses des collectivités territoriales contribue, de même que pour les dépenses des administrations publiques centrales (APUC) ou des administrations de sécurité sociale (ASSO), à l'aggravation du déficit public. Il en résulte un manque de lisibilité et de transparence des comptes publics, mais également une information parcellaire, des parlementaires en particulier, sur les flux financiers entre administrations centrales et locales.

Le rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, M. Laurent SAINT-MARTIN, s'est montré attaché au développement d'une logique « toutes APU » tant au stade de l'examen que des évaluations menées, et ce dans une logique de cohérence de l'ensemble des comptes publics. Plusieurs propositions dans ce sens figurent dans le rapport de la mission relative à la mise en œuvre de la loi organique aux lois de finances publié en septembre 2019¹¹⁴ dont :

- L'affichage par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) d'un objectif toutes APU exprimé en milliards d'euros lequel est ensuite décliné en lois de finances et loi de financement de la sécurité sociale ;
- La détermination dans la LPFP d'objectifs pluriannuels par programme et non plus seulement par mission (logique de « granularité » dans la pluriannualité) ;
- L'enrichissement de l'article liminaire des lois de finances et de financement en prévoyant qu'il porte sur la totalité de la période de programmation de la dernière LPFP promulguée, qu'il fixe un objectif de dépenses en milliards d'euros sur la période, et une trajectoire actualisée des prélèvements obligatoires, de la dépense publique et de la dette publique (en ratio de PIB).

L'amélioration de la lisibilité des comptes publics permettrait, s'agissant des finances locales, de clarifier l'état de l'autonomie financière des collectivités, alors que celles-ci ont fait l'objet de réformes significatives, dont certaines sont en cours à la suite du vote de la loi de finances pour 2021 (réforme des impôts de productivité).

¹¹⁴ Rapport d'information n° 2210 de MM. Éric WOERTH et Laurent SAINT-MARTIN élaboré dans le cadre de la mission relative à la mise en œuvre de la loi organique aux lois de finances, publié le 11 septembre 2019.

B) Les propositions

- ➔ Proposition 17 : Renforcer l'articulation entre le programme européen de stabilité et la loi de programmation des finances publiques
- ➔ Proposition 18 : Convertir pour des raisons de transparence en euros les ratios de PIB. Ainsi la loi de programmation des finances publiques pourrait fixer un objectif toutes APU en milliards d'euros.
- ➔ Proposition 19 : Suggérer l'organisation d'un débat sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales devant le Parlement afin de faciliter la consolidation des **comptes publics** (*a minima*). *A maxima* : création d'une loi de financement des collectivités territoriales.

Annexes

Sommaire

- Synthèse des propositionsp.42
- Calendrier des auditions.....p.45
- Comptes rendus des auditions.....p.47

Synthèse des propositions

Axe I : Renforcer l'influence du CNEN

➔ Proposition 1 : Renforcer l'information du Parlement.

- ✓ Transmettre systématiquement au Parlement les avis du CNEN, *a minima* sur les projets de texte législatifs, en les incluant dans les documents transmis au titre de l'étude d'impact (modification de la loi organique du 15 avril 2009) ;
- ✓ Transmettre au cas par cas les avis du CNEN portant sur les projets de texte réglementaire d'application dans des conditions définies bilatéralement avec, d'une part, le Sénat, et d'autre part, l'Assemblée nationale. Des précisions pourraient également être apportées dans le règlement intérieur du CNEN et dans les chartes de partenariat avec les assemblées parlementaires.

➔ Proposition 2 : Renforcer la portée des avis du CNEN.

- ✓ Etendre l'obligation pour le ministère porteur d'un projet de texte réglementaire ayant reçu un avis défavorable définitif du CNEN de transmettre, soit une version modifiée du projet, soit des éléments d'informations complémentaires qui pourraient être annexées à la délibération du CNEN.

➔ Proposition 3 : Faciliter la saisine du CNEN par le Parlement.

- ✓ Ouvrir la possibilité de saisir le CNEN aux présidents des commissions permanentes des assemblées parlementaires, mais également aux rapporteurs des projets de loi ;
- ✓ Permettre la saisine du CNEN sur un projet de loi, une proposition de loi, en tout ou partie, ou même sur un amendement au stade de leur examen par le Parlement.

➔ Proposition 4 : Associer plus étroitement les commissions permanentes des assemblées parlementaires aux travaux du CNEN.

- ✓ Convier aux séances du CNEN les rapporteurs des projets de loi lors de l'examen des projets de texte d'application afin de permettre au Parlement d'assurer un suivi plus étroit de l'application des lois votées ;
- ✓ Notifier les avis du CNEN portant sur les projets de texte d'application aux commissions permanentes compétentes des assemblées parlementaires ainsi qu'aux rapporteurs du projet de loi, *a minima* pour les textes ayant des impacts techniques et financiers substantiels ou politiquement sensibles.

➔ Proposition 5 : Conclure ou actualiser les partenariats avec les deux assemblées parlementaires.

- ✓ Actualiser la charte de partenariat conclue le 23 juin 2016 avec le Sénat ;
- ✓ Conclure une charte de partenariat avec l'Assemblée nationale.

Axe II : Renforcer la portée du principe de libre administration, protecteur des libertés locales en vue de limiter les impacts techniques et financiers pesant sur les collectivités territoriales

➔ Proposition 6 : Préciser au niveau constitutionnel et organique le contenu du principe de libre administration.

➔ Proposition 7 : Compléter le Chapitre 1^{er} relatif au principe de libre administration du code général des collectivités territoriales.

Axe III : Clarifier les compétences État-collectivités territoriales pour limiter les impacts techniques et financiers pesant sur les finances publiques, tant locales que nationales

- ➔ **Proposition 8** : Supprimer les doublons administratifs entre l'État et les collectivités territoriales dans une logique « prescripteur-payeur ».
- ➔ **Proposition 9** : Réinventer les rapports contractuels entre l'État et les collectivités territoriales en développant la contractualisation sur les politiques publiques.

Axe IV : Assouplir l'exercice des compétences relevant des collectivités territoriales par l'évolution structurelle de la culture normative

- ➔ **Proposition 10** : Faire évoluer la méthode d'élaboration des projets de texte applicables aux collectivités territoriales.
 - ✓ Privilégier l'élaboration de guides de bonnes pratiques et de circulaires dans les domaines pour lesquels le choix du droit souple apparaît pertinent après concertation avec les représentants des collectivités territoriales ;
 - ✓ Privilégier le développement de l'exposé des motifs pour les projets de loi ou les propositions de loi, mais également pour les amendements, afin d'éviter la création de normes obligatoires supplémentaires non nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques ;
 - ✓ Encourager le Gouvernement à l'utilisation des procédures figurant aux articles 37 alinéa 2 et 41 de la Constitution visant à faire respecter les domaines respectifs de la loi et du règlement fixés respectivement aux articles 34 et de 37 de la Constitution.
- ➔ **Proposition 11** : Faire évoluer la méthode de transposition des directives européennes.
 - ✓ Distinguer dans deux vecteurs distincts, d'une part, les mesures relevant strictement de l'obligation de transposition des directives européennes, et, d'autre part, les mesures relevant de politiques décidées au niveau national.
- ➔ **Proposition 12** : Création d'un réseau de simplification.
 - ✓ Créer un « club des praticiens » composé de hauts fonctionnaires (notamment territoriaux), de représentants des associations d'élus, et de membres du CNEN, afin de faciliter l'identification des normes à simplifier dans le cadre de la mission confiée par le législateur au CNEN, et ce en lien avec le Parlement.
- ➔ **Proposition 13** : Développer le principe de différenciation territoriale au niveau local.
 - ✓ Étendre le pouvoir de dérogation du préfet aux dispositions réglementaires, voire législatives ;
 - ✓ Supprimer la condition tirée de l'existence de « circonstances locales » pour la mise en œuvre de son pouvoir de dérogation par le préfet ;
 - ✓ Mieux définir les contours du principe d'interprétation facilitatrice pour faciliter sa mise en œuvre par les préfets ;
 - ✓ Permettre, de manière encadrée par le préfet et par le juge, aux collectivités territoriales de mettre en œuvre à leur niveau le principe d'interprétation facilitatrice ;
 - ✓ Encourager la contractualisation entre les collectivités territoriales sur le fondement de la liberté contractuelle pour l'exercice de leurs compétences respectives.

Axe V : Fiabiliser le calcul des transferts de charges État-Collectivités territoriales

- ➔ **Proposition 14** : Améliorer la qualité des études et des fiches d'impact afin de fiabiliser l'évaluation des impacts financiers pour les collectivités territoriales générés par les projets de texte législatifs et réglementaires en lien avec le Secrétariat général du Gouvernement.
- ➔ **Proposition 15** : Privilégier autant que possible les expérimentations pour les projets de texte ayant un impact substantiel pour les collectivités territoriales.
- ➔ **Proposition 16** : Développer les études *ex post* pour les projets de texte ayant un impact substantiel pour les collectivités territoriales, en prévoyant au stade de l'élaboration du projet de texte, les modalités de son évaluation.

Axe VI : Développer une logique « toutes APU » en matière de finances publiques dans un esprit de transparence

- ➔ **Proposition 17** : Renforcer l'articulation entre le programme européen de stabilité et la loi de programmation des finances publiques.
- ➔ **Proposition 18** : Convertir pour des raisons de transparence en euros les ratios de PIB. Ainsi la loi de programmation des finances publiques pourrait fixer un objectif toutes APU en milliards d'euros.
- ➔ **Proposition 19** : Suggérer l'organisation d'un débat sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales devant le Parlement afin de faciliter la consolidation des comptes publics.

Calendrier des auditions

Personnes auditionnées	Date et heure
M. Laurent SAINT-MARTIN , Député du Val-de-Marne (3 ^{ème} circonscription), Rapporteur général du Budget à l'Assemblée nationale	19 mai 2020 à 12h40
M. Christophe JERRETIE , Député de la Corrèze (1 ^{ère} circonscription), Vice-président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale	11 juin 2020 à 10h30
M. Jean-Marie BOCKEL , Sénateur du Haut-Rhin, Président de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat	16 juin 2020 à 15h30
M. Claude ROCHET , Professeur, économiste et haut fonctionnaire.	29 juin 2020 à 13h00
M. Jean-Michel THORNARY , Président de la formation inter-juridictions sur les finances publiques, Cour des comptes	6 juillet 2020 à 11h00
M. Jean-Marie PONTIER , Professeur agrégé des Facultés de Droit (spécialiste en matière de transferts de compétences en particulier)	8 juillet à 10h00
M. Romain PASQUIER , Directeur de recherche au CNRS et directeur de la recherche de Sciences Po Rennes, titulaire de la chaire « territoires et mutation de l'action publique »	17 juillet 2020 à 11h00
M. Fabien TASTET , Président de l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF)	20 juillet 2020 à 11h00
M. Vincent ÉBLÉ , Sénateur de la Seine-et-Marne et Président de la Commission des finances du Sénat.	27 juillet à 17h00

Comptes rendus des auditions

Audition de M. Laurent Saint-Martin

Le 19 mai 2020

Compte rendu synthétique des échanges

Introduction :

Le député Laurent Saint-Martin a estimé qu'il était important de parler dès à présent des **enjeux de simplification administrative et de faire évoluer notre rapport à la norme**. Des propositions allant en ce sens seront formulées prochainement par la mission d'information relative à la concrétisation des lois créée par la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale le 16 juillet 2019. Cette mission avait notamment auditionné le Directeur général des collectivités locales, M. Stanislas Bourron, le 5 novembre 2019, de même que M. Alain Lambert le 19 novembre 2019. Des travaux ont également été menés en ce sens avec M. Thomas Cazenave autour des modes d'intervention de la puissance publique avec les chantiers menés dans le cadre du Comité d'action publique 2022 (AP 2022).

- **Sur l'adaptabilité du droit applicable aux collectivités territoriales et les leçons à tirer de la crise**

Interrogation du Président Lambert : L'épidémie actuelle et la crise sanitaire révèlent toute la difficulté pour notre Droit (excessivement détaillé) de s'adapter aux situations de crise. En faites-vous la constatation ? Pensez-vous utile et même nécessaire une identification des simplifications et dérogations à instaurer pour faciliter la mise en œuvre des politiques publiques ? Pensez-vous que les collectivités territoriales, en qualité d'administrations publiques, devraient bénéficier d'un principe de confiance *a priori* dans le processus d'application et de concrétisation des lois ? (Cette question vous est posée au motif que le CNEN considère que la complexité des textes participe gravement aux dépenses publiques inutiles).

Réponse : Le député Laurent Saint-Martin a estimé qu'il était nécessaire d'analyser le plus rapidement possible les manquements, les empêchements observés durant la période de crise, et ce avant la fin du présent mandat présidentiel. Si le couple « Préfet-Maire » a été mis en avant par l'Exécutif pour mettre en œuvre opérationnellement le plan de gestion de crise, de manière globalement efficace, il convient d'analyser les marges de manœuvre réelles de chaque autorité, en particulier décentralisées qui ont des compétences spécifiques et une liberté propre (cf. libre administration).

Il faut également souligner l'adaptation assez remarquable de l'appareil d'État à une crise inconnue, difficilement prévisible, qui n'a pu être anticipée par les agents. Le député a estimé qu'il s'agissait plutôt d'une réussite, en particulier pour les DIRECCTE qui ont véritablement réalisé des « prodiges opérationnels », notamment pour répondre aux demandes d'activité partielle. Cette réactivité est à souligner.

S'agissant de la nécessité de garantir une meilleure adaptabilité des normes sur le territoire, le député Laurent Saint-Martin estime que **la différenciation territoriale** apparaît la clé à deux niveaux :

- **Au niveau déconcentré** : avec le renforcement du pouvoir de dérogation aux normes accordé aux préfets ;
- **Au niveau décentralisé** sans qu'il soit nécessaire d'opérer des transferts massifs vers les collectivités territoriales.

Cette avancée devrait être portée dans le cadre de la loi 3D, mettant fin à une ambivalence française qui réside en une organisation décentralisée depuis les lois de décentralisation adoptées dans les années

1980, tout en maintenant une forte concentration décisionnelle au niveau de l'administration centrale. Elle implique toutefois au préalable le renforcement de la relation de confiance État-CT ; confiance dont la logique doit être inversée en posant celle d'une confiance *a priori* avec un contrôle *a posteriori*. A cet égard, on peut faire le parallèle avec la loi ESSOC qui a consacré le droit à l'erreur. C'est aujourd'hui un succès mitigé, la confiance n'ayant pas été établie au préalable entre les acteurs.

- **Sur les transferts de charges et les transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales**

Interrogation du Président Lambert : Du point de vue des finances locales, le CNEN s'interroge régulièrement sur le manque de suivi et d'évaluation suffisamment fine des flux financiers entre l'État et les autres sous-secteurs des administrations publiques et s'inquiète notamment d'avoir à examiner des textes qui ressemblent davantage à des « transferts de charges » (donc sans compensation) qu'à des « transferts de compétences ». Que pensez-vous de la réalisation d'audits plus réguliers sur les flux financiers entre sous-secteurs qui permettraient notamment de lever nos inquiétudes, quant au respect de l'autonomie financière des collectivités territoriales ?

Le Président du CNEN a souhaité rappeler que le transfert de charges de l'État vers les collectivités territoriales n'était pas de nature à alléger les finances publiques de la France (logique toutes APU).

Réponse : Le député Laurent Saint-Martin a estimé que l'une des difficultés réside dans **l'évaluation *ex ante* des normes**. Le modèle d'étude d'impact doit être amélioré pour astreindre le Gouvernement à préciser clairement les modalités retenues pour calculer le montant des transferts de charges de l'État aux collectivités territoriales, et, de manière plus générale, les impacts de la réforme détaillés pour les collectivités territoriales. Certaines obligations existent déjà pour les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et doivent être généralisées (voir loi organique du 15 avril 2009). La réalisation d'audits des flux financiers peut être nécessaire mais ne suffit pas à elle-seule. **Il convient également de développer les études *ex post* qui doivent gagner en qualité.**

- **Sur l'articulation entre le programme européen de stabilité et la loi de programmation des finances publiques**

Interrogation du Président Lambert : Le CNEN est attaché à l'idée de clarté et de transversalité dans le traitement des informations budgétaires. Estimez-vous qu'il pourrait être envisagée une articulation entre le Programme de stabilité et les lois de programmation, offrant une vision consolidée de nos finances publiques, ce qui permettrait de disposer d'une vision prospective des finances locales ? Ne considérez-vous pas que la conversion en euros des ratios de PIB présentés dans ces documents favoriserait la lisibilité, d'autant plus que les ratios d'autonomie financière des collectivités territoriales sont eux exprimés en euros ?

Réponse : Le député Laurent Saint-Martin s'est montré attaché **au développement d'une logique « toutes APU »** tant au stade de l'examen que des évaluations menées, et ce dans une logique de cohérence de l'ensemble des comptes publics. Plusieurs propositions allant dans ce sens figurent dans le rapport de la mission relative à la mise en œuvre de la loi organique aux lois de finances publié en septembre 2019 (mission dont il était le rapporteur) dont :

- L'affichage par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) d'un **objectif toutes APU exprimé en milliards d'euros** lequel est ensuite décliné en lois de finances et loi de financement de la sécurité sociale ;
- La détermination dans la LPFP d'objectifs pluriannuels par programme et non plus seulement par mission (logique de « granularité » dans la pluriannualité) ;
- L'enrichissement de l'article liminaire des lois de finances et de financement en prévoyant qu'il porte sur la totalité de la période de programmation de la dernière LPFP promulguée, qu'il fixe

un objectif de dépenses en milliards d'euros sur la période, et une trajectoire actualisée des prélèvements obligatoires, de la dépense publique et de la dette publique (*en ratio de PIB*).

En réaction aux propos du Président du CNEN, le député a estimé que les ratios de PIB présentent toutefois un intérêt pour des questions de clarté. Les objectifs, par contre, doivent être exprimés en milliards d'euros.

- **Sur la notion d'autonomie financière des collectivités territoriales**

Interrogation du Président Lambert : La question du respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales et de leur autonomie financière est un sujet de préoccupation essentiel pour le CNEN. Dans ce cadre, nous nous interrogeons sur la notion de fiscalité nationale partagée. La Commission des Finances de l'Assemblée nationale a-t-elle une doctrine à ce sujet ?

Réponse : Le député Laurent Saint-Martin a fait valoir que la question de savoir si la fiscalité nationale transférée, notamment les fractions de TVA versées aux collectivités territoriales, relevait de l'autonomie financière avait été tranchée par le Conseil constitutionnel, et que la véritable question est de savoir : **veut-on aller vers une autonomie fiscale ? Faut-il créer une loi de financement pour les collectivités territoriales ?** A cadre constitutionnel constant, au regard de la lecture du Conseil constitutionnel du principe de libre administration des collectivités territoriales, la politique menée par le Gouvernement apparaît parfaitement conforme à ces exigences.

- **Sur le rapport entre la méthode d'élaboration des textes et l'investissement dans les collectivités territoriales**

Prise de position : M. Stéphane PERRIN, conseiller régional de Bretagne, rapporteur du budget (membre du CNEN), a souligné que le fait de se centrer sur l'élaboration de la loi 3D risquait de faire passer à côté de la cible visée par le Gouvernement. Les difficultés doivent en pratique être réglées le plus souvent à des niveaux infra-législatifs, notamment par des circulaires touchant à l'organisation des services.

Dans la mesure où les collectivités territoriales, et notamment les régions, ont vu leurs recettes s'effondrer, le risque est désormais que les économies, jusqu'alors majoritairement réalisées dans les dépenses de fonctionnement à la suite des baisses successives de DGF, ne se traduisent désormais par une chute importante de l'investissement. **La simplification des normes pourrait être l'un des leviers pour faciliter les investissements, permettant de concilier la nécessité de faire de nouvelles économies tout en maintenant l'investissement, en particulier compte tenu de la crise économique qui s'annonce.**

Réponse : Le député Laurent Saint-Martin a estimé que face à la crise actuelle, il était favorable à ce que **les collectivités territoriales puissent avoir des « comportements contracycliques »** en maintenant, voire en accélérant, leurs investissements. Pour cela il apparaît nécessaire de simplifier les lois qui, compte tenu de leur complexité, deviennent inapplicables. **Elles doivent seulement fixer un cadre ; le contenu doit lui être détaillé par les administrations centrales en concertation étroite avec les acteurs locaux.** Des propositions en ce sens seront formulées dans le cadre de la mission d'information sur la concrétisation des lois. La bonne loi est celle qui permet d'agir. Il est nécessaire d'inventer le « *parlementaire de demain* » et de voter des « *lois agiles* ».

Audition de M. Christophe JERRETIE

Le 11 juin 2020

Compte rendu synthétique des échanges

- Sur la pérennisation des mesures dérogatoires prises pendant la crise sanitaire

Interrogation du Président Lambert : L'épidémie actuelle et la crise sanitaire ont révélé toute la difficulté pour notre Droit (excessivement détaillé) de s'adapter aux situations de crise aiguë. Pensez-vous que les allègements normatifs opérés pour rendre l'action publique plus efficiente mériteraient d'être évalués dans une perspective de pérennisation ?

Réponse : Le député Christophe Jerretie a rappelé la nécessité de travailler sur les simplifications en tirant les leçons de la crise sanitaire. A cet égard, il a souligné les travaux récents menés par la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale¹¹⁵. Le rapport fait notamment état des difficultés pour définir un plan de continuité des services dans le contexte d'épidémie de la Covid-19.

A cet égard, la crise a montré la nécessité d'aller plus loin quant à l'assouplissement du contrôle de légalité, et ce afin d'éviter au mieux les retards sur la mise en œuvre des projets au niveau local. Il faut donc s'appuyer sur la crise pour revoir le droit « habituel » et le réactualiser.

- Sur la clarification de la répartition des compétences et les relations État-Collectivités territoriales

Interrogation du Président Lambert : Hors crise, une des difficultés majeures rencontrées par le CNEN réside dans la mise en œuvre des compétences transférées pour lesquelles les administrations centrales continuent de produire des réglementations s'apparentant au rétablissement d'un contrôle *a priori*. Pensez-vous que la relation juridique entre les administrations centrales et les administrations décentralisées devrait davantage s'entendre dans un esprit partenarial par différence avec le principe hiérarchique qui s'applique pour les compétences régaliennes et pour lesquelles, paradoxalement, moins de problèmes se posent ?

Réponse : Le député Christophe Jerretie a souhaité rappeler qu'en matière de compétence, des simplifications et des clarifications ont déjà été entreprises. Toutefois, il estime qu'il faut aller plus loin sur le plan des compétences, notamment **en supprimant les doublons dans l'exercice des compétences entre l'État et les collectivités territoriales**. Des clarifications sont ainsi nécessaires.

- S'agissant des relations entre les collectivités territoriales, beaucoup d'éléments ont évolué ces dernières années, avec des clarifications en termes de hiérarchisation. Le député souhaite toutefois alerter contre les risques de dépendance de certaines catégories de collectivités (les communes en particulier), notamment dans le cadre des financements croisés, avec des risques de dérive vis-à-vis de l'esprit du principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution.
- S'agissant des relations entre l'État et les collectivités territoriales, une clarification sur le plan juridique est nécessaire afin que soit mieux définie la place de chacun des acteurs dans le cadre d'une **forme de partenariat État-collectivités** (exemple de la gestion des fonds européens entre

¹¹⁵ Contribution du Groupe de travail sur l'impact du Covid-19 sur les Collectivités locales présentée par MM. Christophe JERRETIE, Charles de COURSON, Mme Patricia LEMOINE et M. Eric POULLIAT le 28 mai 2020.

les régions, l'État et le niveau européen : implique des cas de non-recours¹¹⁶). La mise en œuvre de cette logique nécessite la création d'une relation de confiance **afin de permettre la fixation d'objectifs conjoints, avec des comptes rendus au Gouvernement pour en vérifier le respect.**

Le député Christophe Jerretie a indiqué mener une réflexion sur une nouvelle classification des compétences entre l'État et les collectivités territoriales qu'il transmettra aux membres du CNEN.

Il estime que la compétence doit être accompagnée des pouvoirs opérationnels¹¹⁷. L'État continue dans certaines hypothèses à exercer des compétences pour lesquelles il ne dispose plus des pouvoirs opérationnels. Dans ces hypothèses, l'État doit davantage avoir un rôle de pilotage, avec la fixation d'objectifs à réaliser, et laisser aux collectivités territoriales, qui disposent des moyens opérationnels, leur mise en œuvre avec la possibilité d'appliquer une logique de différenciation et d'adaptation aux territoires.

Échanges avec les membres du CNEN sur ce point : le député Christophe JERRETIE a notamment questionné le champ de compétences des régions et pointé le « *risque d'une concentration de la décentralisation* ». Les membres élus du CNEN, et en particulier M. Antoine HOMÉ, Vice-président du CNEN et maire de Wittenheim, ont estimé que la taille de certaines régions ne permettait plus de mener des politiques adaptées aux territoires. Ce dernier préconise de **faciliter les expérimentations**, en particulier dans le cadre de la nouvelle collectivité européenne d'Alsace (CEA).

Le collège des élus a également souligné la nécessité d'adapter la structure des administrations déconcentrées, la structure administrative actuelle étant « descendante ». Il estime qu'une vraie République décentralisée doit être établie.

Le député Christophe Jerretie estime que **la clarification des relations entre l'État et les collectivités passe également par celle des relations financières**, et ce dans une logique de transparence. L'une des solutions avancées dans le rapport parlementaire susvisé¹¹⁸ est de créer un **projet de loi de financement des collectivités territoriales** sur le modèle de la loi de financement de la sécurité sociale ; cette idée est notamment défendue par M. Charles de Courson.

A minima, le député estime **qu'un moment de débat sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales devrait être organisé devant le Parlement** afin qu'une consolidation sur le plan national puisse être établie entre les trois sous-secteurs des administrations publiques (APUL, ASSO, État). **La clarification de ces relations est de nature à permettre une clarification plus globale sur les compétences.**

Ces sujets devront être abordés dans le cadre de la future loi « 3D ».

- Sur le principe de libre administration et sur la future loi « 3D »

Interrogation du Président Lambert : Dans la lignée de la question précédente, le concept de libre administration semble bien stabilisé par la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel, mais sans cesse remis en cause par des textes réglementaires, pensez-vous qu'il serait utile de définir

¹¹⁶ Certains fonds européens passent par l'État, la région et le niveau européen. Cette complexité fait que certains acteurs renoncent à y recourir. Cela met notamment en lumière les inégalités entre les collectivités territoriales, en particulier s'agissant de leurs moyens juridiques.

¹¹⁷ Interrogations notamment sur le devenir des agences régionales de santé (ARS) aujourd'hui qui n'ont pas les moyens de leur compétence.

¹¹⁸ Contribution du Groupe de travail sur l'impact du Covid-19 sur les Collectivités locales présentée par MM. Christophe JERRETIE, Charles de COURSON, Mme Patricia LEMOINE et M. Eric POULLIAT le 28 mai 2020.

dans le CGCT ce concept en se fondant sur la jurisprudence actuelle ? Le CNEN considère que la mauvaise maîtrise de cette jurisprudence par les services déconcentrés de l'État justifierait qu'elle soit introduite dans le CGCT.

Réponse : Le député Christophe Jerretie a souligné que le CGCT comportait peu de dispositions relatives au principe de libre administration des collectivités territoriales, alors même que l'article 72 (alinéa 3) de la Constitution renvoie directement à la compétence du législateur pour en fixer les conditions d'exercice¹¹⁹. **Les dispositions contenues à l'article L. 1111-1 du CGCT mériteraient d'être étayées. Il importe que le législateur s'en saisisse**, la jurisprudence étant effectivement stabilisée sur ce sujet.

Le député estime qu'il serait pertinent soit par un vecteur unique, soit en « tête de pont » de la loi 3D de donner davantage de contenu au principe de libre administration. Afin de laisser davantage de temps au débat sur le volet « répartition des compétences » du projet de loi 3D, il apparaît plus pertinent de prendre un autre vecteur uniquement consacré au sujet de la définition du principe de libre administration, de manière à lui donner une force particulière de « type LOLF ». Au regard de l'importance structurelle du sujet, cela mérite un texte unique et clair, l'objectif étant de ne pas se disperser pour que les débats soient constructifs.

En effet, en temps de crise, le principe de libre administration a montré toute son importance, les collectivités territoriales ayant constitué des « outils opérationnels », avec une mise en lumière des échelons de base (communes et départements) qui sont sortis grandis de la crise sanitaire (notamment s'agissant de l'exercice des compétences en matière de santé publique).

Interrogation du Président Lambert : Vous paraît-il souhaitable dans les prochaines lois de décentralisation, et en particulier dans le cadre de la loi « 3D », d'acter dans la loi l'état actuel de la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil Constitutionnel sur la libre administration des collectivités territoriales, afin notamment de permettre une simplification du droit leur étant applicable, et par là-même d'examiner les alternatives de droit souple ?

Réponse : Le député Christophe Jerretie a fait valoir que la loi 3D doit absolument être remise à l'ordre du jour **pour clarifier la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales à des fins de simplification**. Il faut qu'elle soit relancée par le Président de la République : il s'agit bien d'une loi de mise en œuvre de ce qui existe et non d'une nouvelle loi de décentralisation. La différenciation promue par le Gouvernement devra être mise en œuvre à deux niveaux : **sur le plan de la déconcentration et de la décentralisation**. Il s'agit du prolongement de ce qui a déjà été entrepris au niveau de l'individualisation des collectivités sur le plan juridique (développement des métropoles, collectivité de Corse, etc.).

- **Sur le champ des simplifications normatives à opérer**

Interrogation du Président Lambert : Avez-vous identifié dans le cadre de vos travaux des champs de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales ? Si oui, les normes identifiées relèvent-elles davantage du niveau législatif ou réglementaire ?

Réponse : Le député Christophe Jerretie estime que l'un des champs à simplifier est celui qui touche à **l'urbanisme et à l'environnement**, les deux champs ayant vocation à se recouper progressivement

¹¹⁹ Article 72 (alinéa 3) de la Constitution : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

encore davantage. C'est ainsi qu'en quelques années, certains codes ont été multipliés par 10 en termes de signes, et en particulier le code de l'urbanisme ou le code de l'environnement, et ce alors qu'il existe beaucoup de recoupements entre ces derniers (exemples : ICPE, protection de l'environnement, artificialisation des sols). **Une réflexion sur une fusion de ces codes serait pertinente**, permettant dans le même temps de procéder à des simplifications, certain documents (plans, schémas) ayant tendance à se superposer, ce qui allonge la durée de réalisation des projets. Il faut être plus simple et plus efficace dans les procédures pour permettre aux projets d'aboutir dans des délais plus raisonnables.

Une autre piste vise à faire **évoluer notre méthode de transposition des directives européennes**, en transposant dans un premier temps a minima les directives, évitant en conséquence les surtranspositions et permettant ainsi de laisser davantage de marges de manœuvre au niveau local. Des compléments au droit européen pourraient intervenir dans un vecteur distinct, et ce dans une logique de responsabilité.

De plus, **un travail doit en particulier être opéré sur le plan réglementaire afin d'alléger les procédures administratives et de responsabiliser les managers publics**. Le règlement ne devrait fixer que les pièces principales à fournir, celles qui sont forcément nécessaires pour l'examen du dossier, et il reviendrait au chef de service de décider s'il faut que le demandeur fournisse des pièces complémentaires afin de ne pas retarder l'étude des dossiers sans raisons objectives (exemple notamment des subventions européennes).

Enfin, une réflexion mériterait d'être menée sur la simplification des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il serait pertinent de passer de **quatre catégories¹²⁰ à deux catégories**, tout en laissant des souplesses en matière de compétences.

- **Sur les relations entre l'Assemblée nationale et le CNEN**

Interrogation du Président Lambert : Le CNEN est saisi des projets de loi avant le Conseil d'État et le Conseil des Ministres, il relève les observations des associations nationales d'élus et les points de vue des praticiens. Comment pourrait-il améliorer son concours pour informer mieux le Parlement sur ces projets de texte ?

Réponse : Le député Christophe Jerretie a estimé que **les liens entre le CNEN et le Parlement doivent être renforcés**, en particulier compte tenu de la complexité de la législation : complexe pour le public, mais même pour le législateur dans certaines hypothèses. **Or, pour l'instant, le lien entre le CNEN et l'Assemblée nationale n'est pas direct**. **Les avis ne sont pas transmis**, notamment sur les projets de loi. Des solutions techniques pourront être trouvées en ce sens, une fois le principe clairement acté.

Interrogation du Président Lambert : Une Charte de partenariat avait été signée en 2016 entre la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat et le CNEN. Vous paraît-il souhaitable qu'une Charte de partenariat puisse aussi être signée entre le CNEN et la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale ? Dans cette perspective, la transmission réciproque des travaux du CNEN et de la délégation de l'Assemblée nationale vous paraît-elle utile ?

Réponse : Le député Christophe Jerretie estime que **ce partenariat avec le CNEN serait utile et pertinent**, et ce dans la mesure où le travail du législateur doit être plus transversal et davantage en lien avec les autres institutions compétentes en matière de droit des collectivités territoriales pour permettre

¹²⁰ Les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles.

de « mieux légiférer » (délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, CNEN, CSFPT, *etc.*). Si des mesures ont déjà été prises par le Gouvernement pour lutter contre l'inflation normative, notamment la circulaire du 26 juillet 2017 portant sur le principe du « 2 pour 1 »¹²¹, il convient également de s'attaquer aux doublons législatifs et réglementaires, induisant parfois des incohérences entre codes¹²². Le Parlement, dans sa fonction de contrôle et d'évaluation, doit se mobiliser également sur les textes réglementaires.

Afin de concrétiser cette ambition, **il conviendrait de revoir l'organisation du temps parlementaire, en limitant le temps législatif**, trop de textes étant actuellement soumis par l'Exécutif (nécessité d'une régulation), permettant ainsi de libérer du temps pour actualiser les codes avec des propositions de simplification et d'allègement¹²³.

¹²¹ Circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact.

¹²² Exemple en matière d'installation des vannes de gaz.

¹²³ Les membres élus du CNEN ont appuyé cette recommandation. M. Pierre MEHAIGNERIE a notamment estimé que seuls 5 mois du calendrier parlementaire devaient être pris pour légiférer, le reste pour contrôler et évaluer.

Audition de M. Jean-Marie Bockel

Le 16 juin 2020

Compte rendu synthétique des échanges

Intervention liminaire : le Président Bockel a rappelé l'objectif de longue date de la délégation aux collectivités territoriales de contribuer à la démarche de simplification et à la lutte contre l'excès normatif français. Ces objectifs sont prioritaires depuis 2014, à l'initiative du Président Gérard Larcher. Ce positionnement du Sénat est notamment illustré par le fait que le Premier Vice-président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est en charge de la simplification.

Le Président Bockel a également tenu à souligner la responsabilité des parlementaires dans les excès normatifs, et la nécessité de repenser l'organisation du temps parlementaire¹²⁴.

- Sur la pérennisation des mesures dérogatoires prises pendant la crise sanitaire

Interrogation du Président Lambert : L'épidémie actuelle et la crise sanitaire ont révélé toute la difficulté pour notre Droit (excessivement détaillé) de s'adapter aux situations de crise aiguë. Pensez-vous que les allègements normatifs opérés pour rendre l'action publique plus efficiente mériteraient d'être évalués dans une perspective de pérennisation ?

Réponse : Le Président Bockel a estimé qu'avant de pérenniser les mesures transitoires prises dans le cadre de la crise sanitaire, il faudra évidemment évaluer les conséquences de leur pérennisation du point de vue de la sécurité, de l'efficacité juridique et de l'efficience. Il s'agit d'un axe de travail qui pourra être mené en collaboration avec le CNEN en lien avec la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation et les commissions permanentes du Sénat. S'il est naturel pour une administration de produire du droit, notamment eu égard à la demande sociale, les citoyens attendant « trop » de l'État, le risque est que ce dernier n'empiète sur celui des collectivités territoriales créant ainsi un enchevêtrement de normes.

Deux démarches pourraient être mises en œuvre :

- Procéder à une réécriture des textes répartissant les compétences entre l'État et les collectivités territoriales afin de les clarifier ;
- Limiter l'intervention du pouvoir réglementaire national dans la Constitution.

Dès janvier 2020, le Président Larcher a eu l'intuition qu'il fallait engager une **concertation avec l'ensemble des groupes politiques sur la démarche de décentralisation à la française initiée par les lois de 1982** : un groupe de travail sur la décentralisation a donc été créé fin janvier en vue de l'examen du projet de loi 3D annoncé par la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, Mme Jacqueline GOURAULT. Si au fil des Gouvernements, beaucoup a été fait, « *nous sommes encore au milieu du gué* » a estimé le Président Bockel. Le projet de loi 3D annoncé par la ministre est ainsi susceptible de permettre cette clarification attendue des compétences. **Le Sénat devrait ainsi rendre un rapport le 24 juin prochain** visant à contribuer à la réflexion du Gouvernement sur ces sujets, avec pour rapporteurs M. Philippe Bas et moi-même, qui sommes co-

¹²⁴ En appui à ces propos, le collège des élus estime qu'il faut se réinterroger sur le rôle du Parlement. M. Pierre Mehaignerie propose par exemple que le Parlement passe 50 % de son temps à légiférer et 50 % à évaluer.

rapporteurs de cette démarche. À cet égard, le Président Bockel estime que la présente audition s'inscrit dans la continuité des travaux du Sénat largement menés durant le confinement¹²⁵.

- **Sur la clarification du principe de libre administration et sur les mesures à intégrer dans le projet de loi 3D**

Interrogation du Président Lambert : Le concept de libre administration semble bien stabilisé par la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel, mais sans cesse remis en cause par des textes réglementaires. Pensez-vous qu'il serait utile de définir dans le CGCT ce concept en se fondant sur la jurisprudence actuelle ? Le CNEN considère que la mauvaise maîtrise de cette jurisprudence par les services déconcentrés de l'État justifierait qu'elle soit introduite dans le CGCT.

Réponse : Le Président Bockel a estimé que si le principe de libre administration est bien consacré par l'article 72 de la Constitution, il manque singulièrement de contenu. L'alinéa 3 renvoie bien au pouvoir législatif la compétence de fixer ses conditions d'exercice. Par ailleurs, il faut souligner que le Conseil constitutionnel n'est pas un protecteur zélé du principe de libre administration.

Plusieurs pistes peuvent être étudiées pour renforcer la portée du principe de libre administration :

- *Par la voie législative* : Si la clarification du contenu du principe de libre administration dans la première partie du CGCT pourrait être opportune, et constituerait un progrès, il existera toujours le risque que le Conseil constitutionnel ne restreigne son champ tant sur les plans de la liberté institutionnelle, administrative que financière. Par ailleurs, une autre loi pourrait venir modifier les dispositions inscrites dans le CGCT, conformément au parallélisme des formes.
- *Par la voie de la révision constitutionnelle* : La clarification des compétences pourrait être opérée grâce à une modification de la Constitution pour y insérer le principe de subsidiarité, permettant ainsi une protection concrète du champ de compétences des collectivités territoriales. Cela passe également par une limitation du pouvoir réglementaire national afin de protéger les collectivités territoriales face aux empiètements de l'administration d'État.

Réaction du Président Lambert sur la voie de la révision constitutionnelle : le Président Lambert a rappelé que la révision constitutionnelle de 2003 a permis notamment de modifier l'article 1^{er} de la Constitution pour préciser que l'organisation de la France est décentralisée. Or, cette évolution n'a produit que peu d'effets sur le plan juridique.

Proposition : établir **un tableau comparatif entre les organisations décentralisée et fédérale** afin de déterminer ce qui est transposable et ce qui ne l'est pas (notamment le pouvoir de légiférer pour les CT qui n'a d'ailleurs jamais été demandé). Cela permettra de mettre en exergue les compétences qui ne doivent plus nécessairement être exercées par l'État. L'enjeu est de clarifier les compétences entre l'État et les collectivités territoriales et non pas seulement entre ces dernières.

Par ailleurs, le Président Bockel a souligné l'enjeu, confirmé par le collège des élus, relatif à l'évolution de notre culture politique pour que ces changements puissent devenir effectifs dans les relations État-collectivités territoriales.

¹²⁵ De nombreuses auditions ont été organisées durant le confinement en lien avec Mme Françoise Gatel, Sénatrice d'Ille-et-Vilaine et membre du CNEN, et Mathieu DARNAUD, Sénateur de l'Ardèche et Premier Vice-président chargé de la simplification à la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Echanges avec les membres du CNEN sur ces sujets :

Le collège des élus, et en particulier M. Antoine Homé, Vice-président du CNEN et maire de Wittenheim, a estimé qu'il ne fallait pas rater l'occasion de réformer à la suite de la crise sanitaire. Il a en particulier exprimé le souhait que soit mis fin aux réponses centralisées et descendantes de la part de l'État au travers de ses services déconcentrés. M. Philippe Laurent, également Vice-président du CNEN et maire de Sceaux, a abondé en ce sens en pointant le fait que l'État s'était progressivement recroquevillé sur son administration centrale, avec une disparition partielle du politique et une distension du sentiment d'appartenance à un même État. La décentralisation est ainsi essentiellement une « **décentralisation d'exécution** ».

Cette situation entraîne une paralysie de notre système territorial et pose des problèmes en matière d'efficacité de l'action publique. M. Antoine Homé a ainsi estimé que l'égalité républicaine n'était pas assurée par la centralisation, mais devait surtout passer par la confiance qui est faite aux élus locaux qui doivent être responsabilisés par ailleurs comme l'a rappelé Mme Véronique Cote-Millard, maire des Clayes-sous-Bois.

Plusieurs pistes de réflexion ont été avancées par le collège des élus dans la lignée des propositions du Président Bockel :

- Clarification du contenu du principe de libre administration : le principe de libre administration mériterait d'être mieux défini. Il en va d'ailleurs de même pour **la notion de « transfert de compétences »** a estimé M. Philippe Laurent, compte tenu notamment des doublons État-collectivités territoriales.
- Développement de la contractualisation : si la contractualisation a constitué un levier sur le plan des relations financières État-collectivités territoriales (CF. Contrats de Cahors), il faudrait que cet outil soit utilisé de manière plus généralisée pour qu'il soit possible de **contractualiser sur les politiques publiques elles-mêmes**, dans une logique partenariale.
- Renforcement du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales : les membres élus du CNEN estiment que les normes devraient ainsi être davantage définies par les collectivités territoriales dans une **logique de « prescripteur-payeur », permettant de mieux respecter les principes d'adaptabilité de la norme et de responsabilité des acteurs**.
- Développement des expérimentations : le collège des élus appelle l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de faciliter les expérimentations. À cet égard, **la collectivité européenne d'Alsace (CEA) pourrait constituer un lieu idéal pour expérimenter certains transferts de compétences**.

Interrogation du Président Lambert : Vous paraît-il souhaitable dans les prochaines lois de décentralisation, et en particulier dans le cadre de la loi « 3D », d'acter dans la loi l'état actuel de la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil Constitutionnel sur la libre administration des collectivités territoriales, afin notamment de permettre une simplification du droit leur étant applicable, et par là-même d'examiner les alternatives de droit souple ?

Réponse : Le Président Bockel estime qu'il faudrait déjà s'entendre sur ce que l'on veut clairement acter sur le fondement de la jurisprudence administrative et constitutionnelle et souligné que ces évolutions législatives seront nécessairement limitées au regard de la logique de centralisation inscrite dans la Constitution : le pouvoir réglementaire de droit commun est bien celui du Premier ministre. Or, il faut rappeler que les collectivités territoriales disposent également d'un pouvoir réglementaire, pour l'heure subsidiaire.

L'objectif de ces évolutions n'est pas de créer un État fédéral à la française. **D'ailleurs, la future loi 3D n'a pas vocation à être une nouvelle loi de décentralisation mais bien de clarification.**

Le Président Bockel a également pointé les risques de recentralisation, comme l'illustre l'exemple des contrats de Cahors, ce qui n'est pas souhaitable. Enfin, il considère pertinent de réaffirmer de manière

forte la compétence générale de la commune, sans que l'objectif ne soit de revenir sur l'intercommunalité.

- **Sur le champ des simplifications normatives à opérer**

Interrogation du Président Lambert : Avez-vous identifié dans le cadre de vos travaux des champs de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales ? Si oui, les normes identifiées relèvent-elles davantage du niveau législatif ou réglementaire ?

Réponse : Le Président Bockel a rappelé que plusieurs propositions de loi et des rapports ont été déposés sur les normes à simplifier, plus particulièrement **en droit de l'urbanisme** sur lequel le Sénat dispose de nombreuses remontées de terrain.

Il convient de mettre en place une méthodologie de simplification qui passent par :

- L'identification des textes législatifs et réglementaires concernés ;
- L'évaluation de l'efficacité de ces textes par rapport aux objectifs initialement fixés ;
- Une réflexion sur l'opportunité de modifier ou d'abroger lesdits textes.

Or, aucune institution n'est actuellement armée pour mener une telle entreprise de simplification, assimilable au mythe de Sisyphe. La France est en conséquence très en retard sur l'évaluation des politiques publiques. Cela va nécessiter un renforcement prochain des moyens du Sénat sur ces sujets.

- **Sur le partenariat entre le Sénat et le CNEN**

Interrogation du Président Lambert : Le CNEN est saisi des projets de loi avant le Conseil d'État et le Conseil des Ministres, il relève les observations des associations nationales d'élus et les points de vue des praticiens. Comment pourrait-il améliorer son concours pour mieux informer le Parlement sur ces projets de texte ?

Réponse : Le Président Bockel a estimé que les compétences du CNEN pourraient être opportunément élargies, afin de constituer à terme une instance de contrôle de la pertinence des textes au regard du principe de libre administration. Dans ce cadre, il serait intéressant d'instituer une faculté de saisine du CNEN par le Sénat pour avis au regard du principe de libre administration ou du principe de subsidiarité. **Cela impliquerait un renforcement des moyens octroyés au CNEN par le Gouvernement.** Il conviendrait également de réfléchir, sur le modèle allemand, à octroyer au Conseil une faculté de blocage des textes.

Interrogation du Président Lambert : Une Charte de partenariat avait été signée en 2016 entre la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat et le CNEN. Vous paraît-il souhaitable que cette Charte soit réactualisée et de quelle manière ce partenariat pourrait-il être approfondi ?

Réponse : Le Président Bockel a estimé que cette charte pourrait être opportunément réactualisée pour renforcer les liens entre le Sénat et le CNEN, notamment à la suite du rapport qui sera rendu le 24 juin prochain.

Audition de M. Jean-Michel Thornary

Le 6 juillet 2020

Compte rendu synthétique des échanges

Introduction :

M. Jean-Michel Thornary est Conseiller maître à la Cour des comptes et Président de la formation inter-chambre finances publiques locales. Il est diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et de l'École nationale d'administration (promotion « Liberté, Egalité, Fraternité »). M. Thornary a successivement exercé des fonctions de responsabilité au sein de différents ministères (Finances, Coopération et Francophonie) et des organisations professionnelles de la profession comptable. Il a été en poste à la Région Ile-de-France comme directeur général des services et enfin commissaire général à l'égalité des territoires.

M. Thornary a souhaité débiter l'audition par la présentation du rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2019. Ce rapport sur les finances publiques locales établit un premier bilan au 31 décembre 2019. L'objectif de la Cour des comptes était de comprendre la situation financière des collectivités territoriales à l'entrée de la crise sanitaire. Il s'agissait de déterminer, à travers la composition et la dynamique des ressources et des charges, si les collectivités étaient dans une situation favorable ou de fragilité. Le bloc communal est apparu globalement particulièrement solide au moment de la crise, mais un certain nombre de communes étaient déjà dans une situation difficile qui s'est accrue au cours de la crise.

La Cour des comptes va publier un rapport à la fin de l'année qui constitue une analyse des mesures prises au cours de la crise et de leurs impacts financiers.

- Sur la pérennisation des simplifications du droit prises pendant la crise sanitaire

Interrogation du Président Lambert : Le CNEN a constaté que le droit s'était allégé au moment de la crise sanitaire et nous nous demandons s'il n'y avait pas lieu d'identifier des simplifications qui pourraient être pérennisées au motif que certaines dispositions sont aux yeux des collectivités territoriales plus coûteuses que nécessaires pour atteindre les objectifs de politiques publiques fixés par l'État.

Réponse : M. Thornary retient que la crise sanitaire a nécessité de raccourcir les circuits de décisions publiques pour garantir une meilleure agilité et une rapidité dans la prise de décision.

En ce sens, la Cour des comptes sera amenée à porter une appréciation sur la sécurité juridique et sur la sécurité financière qui ont entouré ce type de décisions et de mise en exécution. Dans quelques mois, voire quelques années, les chambres régionales des comptes devront constater, ou non, si ces allègements du droit ont généré des surcoûts conséquents ou si les décideurs publics ont été mis dans une situation juridique inconfortable, voire pénalement ou administrativement répréhensible.

Si tel n'est pas le cas, il pourrait être conclu que ces allègements du droit sont pérennisables. Alors, il serait utile de s'interroger sur le management de la relation État-collectivités territoriales, à la fois au niveau central, mais surtout au niveau départemental entre le représentant de l'État et les collectivités locales. C'est à cet échelon que doit être apporté le plus grand nombre d'allègements dans l'application de la norme aux collectivités.

M. Thornary précise que ce travail, de long terme, nécessitera une expertise des résultats sur les décisions qui ont été prises dans des conditions juridiques différentes de ce qui préexistait avant le début de la crise sanitaire.

- **Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales et l'application différenciée de la norme**

Interrogation du Président Lambert : D'une part, que pensez-vous de l'idée de concilier, dans un texte, la jurisprudence stabilisée du Conseil d'État et du Conseil Constitutionnel sur l'application différenciée des contrôles de légalité dans les différents départements ? D'autre part, il apparaît que se posent beaucoup plus de questions sur les compétences qui ont été transférées que pour les compétences régaliennes que les collectivités territoriales, notamment les maires, exercent au nom de l'État. Dans ce cas présent, le pouvoir hiérarchique trouve une application pleine et entière. Dans l'autre cas, les membres du CNEN ont le sentiment que les administrations centrales cherchent à vouloir fixer, dans la loi, un nombre excessif de détails et de modalités de mise en œuvre de telle sorte qu'elles s'appliquent difficilement compte tenu de la diversité des territoires. Pour certaines compétences, il est constaté des coûts élevés pour peu de résultats au regard des objectifs de politique publique qui ont été initialement fixés par le Gouvernement. Penseriez-vous que la méthode qui vise à ce que l'État fixe de grands objectifs et que les collectivités territoriales soient libres dans la mise en œuvre de ces derniers, soit pertinente ?

Réponse :

1. **Sur l'application différenciée de la norme**

Selon M. Thornary, la question principale qui est posée est celle de la verticalité. La norme nationale doit-elle ainsi s'appliquer pour l'ensemble des compétences qu'elles soient étatiques, partagées ou entièrement déléguées ? Il estime que c'est avec cette gradation de la répartition des compétences que les décisions doivent se prendre, rappelant les propos du Premier ministre : « *toutes les décisions ne peuvent pas être parisiennes* ».

La norme doit être adaptée au territoire sur lequel on veut l'appliquer et aux compétences de ceux qui interviennent sur ce territoire. En ce sens, la question du pouvoir réglementaire des collectivités va nécessairement être posée et celle du degré du pouvoir réglementaire qu'il convient d'attribuer en complément du pouvoir réglementaire national. En fonction de chaque niveau de compétence, **un certain pouvoir réglementaire d'application ou d'interprétation de la norme nationale pourra être la solution pour l'adaptation du droit aux spécificités des différents territoires.**

Toutefois, une difficulté intervient dès lors qu'on se trouve dans une situation où prévaut le principe d'égalité qui inciterait, dès lors, à refuser qu'une norme décidée nationalement puisse s'appliquer différemment sur les territoires.

Dans la mesure où il s'agit de compétences qui sont totalement, ou essentiellement exercées par des collectivités territoriales, il est logique, et sous réserve du contrôle du juge, que cette évolution du droit permette la différenciation dans le cas où la situation locale n'est manifestement pas identique sur l'ensemble du territoire.

Réaction du Président Lambert : sur le principe d'égalité, nous pensons que le Conseil constitutionnel a ouvert une porte en précisant que dès lors que les circonstances locales sont différentes, on peut considérer qu'il n'est pas porté atteinte au principe d'égalité.

2. **Sur la fixation de grands objectifs par l'État**

Sur l'hypothèse de savoir si la bonne méthode n'est pas que l'État fixe de grands objectifs et que les collectivités choisissent les moyens pour y parvenir, M. Thornary estime que cela relève du bon sens à la condition que les termes de l'échange entre l'État et les collectivités locales soient clairs ; c'est-à-dire que l'encadrement de la liberté de moyen doit correspondre aux objectifs fixés. Cela implique qu'il faut être clair entre les parties prenantes sur le fait que la transparence totale sera acquise dans l'échange et

que les résultats doivent être appréciés selon les mêmes critères, d'autant que la relation État-collectivités territoriales demeure déséquilibrée.

- **Sur les relations financières État-collectivités territoriales et sur la clarté de l'information financière**

Interrogation du Président Lambert : L'article 47-2 alinéa 2 de la Constitution¹²⁶ pose l'exigence d'avoir des comptes réguliers et sincères toutes administrations confondues. Or, nous avons parfois le sentiment que la transparence se limite au sous-secteur des collectivités territoriales. À titre d'exemple, les documents budgétaires nationaux font état de données en euros pour les collectivités territoriales alors qu'il s'agit de points de PIB pour les autres sous-secteurs. Cela a pour conséquence de nuire à la cohérence et à la transparence des documents budgétaires.

Les membres du CNEN comprennent qu'il peut y avoir des débats entre l'État et les collectivités territoriales s'agissant des recettes. En revanche, ce qui est plus difficilement compréhensible, c'est le transfert de dépenses par l'État aux collectivités territoriales. Une dépense, qu'elle s'impute dans les comptes de l'État ou dans ceux des collectivités locales, demeure une dépense publique.

Par ailleurs, la formulation des textes réglementaires apparaît également bien plus conditionnelle (« *la collectivité territoriale peut...* »). Cette formulation met la collectivité devant ses responsabilités et face à la pression des potentiels bénéficiaires d'une mesure. À ce titre, la sémantique utilisée permet peut-être à l'État d'éviter la compensation financière qu'il doit attribuer aux collectivités territoriales sur le fondement de l'article 72-2 de la Constitution.

Réponse :

1. **Sur l'information de la situation financière des collectivités territoriales**

La question qui se pose est de savoir si l'information concernant la situation financière des collectivités locales est suffisante et si le Parlement dispose d'une situation claire et explicite de telle manière que le budget de l'État puisse, en toute connaissance de cause, fixer les règles pour l'année de son application.

Cela soulève la question de la qualité du débat parlementaire, de la présentation du budget de l'État et peut-être, implicitement, de l'intérêt qu'il y aurait à avoir une loi de financement des collectivités territoriales.

La Cour des comptes a été, pendant plusieurs années, favorable, voire même a recommandé, le principe d'une loi de financement, qui pour l'instant n'a pas vu le jour. *A minima*, il faudrait que le débat au Parlement soit un débat informé et unique durant lequel ce dernier se penche sur la relation État-collectivités territoriales. M. Thornary estime qu'il y aura là une amélioration de cette situation qui peut être sensible. Un certain nombre de parlementaires rencontrés ne sont pas satisfaits et perdent le fil tout au long du débat budgétaire sur la traduction du budget pour la collectivité dont ils sont issus.

Par ailleurs, M. Thornary précise que le Gouvernement et la Cour des comptes sont confrontés à une nécessité d'homogénéisation des données au niveau européen. Le choix qui a été fait est un choix de parler en donnée de comptabilité nationale qui ne sont pas des données ni de comptabilité générale ni de comptabilité budgétaire. Plus encore, le choix est fait de parler en évolution de points de PIB.

Pour la lisibilité, il convient d'admettre qu'il est utile de convertir ces données en points de PIB en euros. Il faut tout de même préciser que cela existe, notamment dans les travaux de la Cour des comptes, pour les budgets de l'État. De la même manière, la Cour évoque les données en euros en ce qui concerne les finances publiques locales.

¹²⁶ Article 47-2, alinéa 2 de la Constitution : « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

M. Thornary admet néanmoins que la consolidation de ces différents travaux n'est pas satisfaisante pour apporter un éclairage complet aux acteurs publics et aux citoyens sur la situation des trois sous-secteurs. Il y a sans doute un travail à faire sur la lisibilité de l'information à apporter mais, malgré tout, les données existent aussi bien en points de PIB qu'en euros.

La difficulté, pour l'État, dans la préparation du budget pour le sous-secteur des collectivités territoriales est de tenir compte de l'ensemble des collectivités en France, ce qui n'est pas le cas pour son propre budget ou celui des organismes de sécurité sociale.

Réaction du Président Lambert : le Président du CNEN précise que le Conseil n'opère pas une fixation sur la présentation en points de PIB, mais pense cependant qu'il est important pour les citoyens et leurs représentants, de savoir ce qui se passe en matière d'évolution des recettes et des dépenses des collectivités territoriales.

Le CNEN a remarqué que la Cour des comptes ne faisait plus la promotion d'une loi de financement des collectivités territoriales. Le Président Lambert tient à préciser qu'une telle loi interviendrait à titre indicatif. S'il n'est pas possible de prévoir les décisions de l'ensemble des collectivités locales, il s'agit de disposer d'un document sur lequel est inscrit un partage d'objectifs, et de pouvoir y intégrer une annexe sur ce qu'il aura été fait l'année d'après.

2. Sur les transferts de charge et les contrats de Cahors

À propos des relations entre l'État et les collectivités territoriales, ce qui est important, selon M. Thornary, est que les choses soient dites et mesurables. Depuis la loi de programmation des finances publiques qui a mis en place les contrats de Cahors¹²⁷, la Cour des comptes a évoqué les difficultés d'interprétation qui pouvaient être posées et les effets pervers pouvant être générés.

À ce sujet, un certain nombre de collectivités territoriales qui n'ont pas été sanctionnées auraient souhaité savoir précisément qu'elles étaient les critiques que pouvait faire le représentant de l'État sur leur gestion. S'agissant des collectivités qui ont fait l'objet de reprise de dotations, on pourrait sans doute aller plus loin en termes de transparence de l'échange entre l'État et les collectivités. Si une nouvelle génération de contrats devait arriver, les conditions dans lesquelles une telle relation serait mise en place, devrait être différente de la première génération des contrats de Cahors.

La Cour a fait des propositions, reçues positivement par le Gouvernement, en particulier sur l'élargissement du périmètre de ces contrats. Il semble important de gommer les effets pervers tels que « la désincitation » à la mutualisation des services au sein des groupements de communes, et « la désincitation » à la recherche de financements privés (mécénat).

Les conditions d'échange entre l'État et les collectivités doivent s'effectuer dans la confiance et dans la transparence sur les objectifs et sur les marges de manœuvre dont disposeront les collectivités.

- Sur le développement des études *ex post*

Interrogation du Président Lambert : Les membres du CNEN souhaiteraient obtenir davantage d'études *ex post* du fait des doutes subsistant sur les études d'impact *ex ante* qui sont parfois rédigées rapidement et qui n'éclairent pas suffisamment le collège des membres élus sur les impacts techniques et financiers d'une mesure. Le CNEN estime que le meilleur moyen d'améliorer la méthodologie d'évaluation de politique publique passe par la réalisation de ce type d'étude *ex post*.

Réponse : Il y a eu une amélioration certaine des fiches d'impact, mais l'on assiste aujourd'hui à une dégradation de ces documents dans lesquels on a pu noter des erreurs manifestes qui faussent

¹²⁷ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

l'appréciation portée sur l'impact de la norme et son acceptabilité par les collectivités, et donc l'efficacité de la politique publique.

Les expérimentations seraient utiles pour améliorer ces études d'impact à condition de trouver des volontaires pour expérimenter. Aussi, l'expérimentation *ex ante* est difficilement compatible avec la volonté de prendre des décisions rapidement. Cela prend du temps puisque les effets de politiques publiques se mesurent en années, sans doute faut-il attendre au minimum deux ans.

M. Thornary partage l'idée de **développer des évaluations *ex post* à condition qu'elles permettent de revenir sur les normes afin d'en tirer des enseignements et d'adapter la norme pour éviter les éventuels effets négatifs observés.**

Réaction du Président Lambert : Sur les études d'impact, le Président Lambert admet qu'il est parfois difficile, compte tenu de la rapidité avec laquelle les gouvernements agissent, de faire des études qui soient dans l'esprit de la réforme constitutionnelle de 2008. En réalité, l'inquiétude du CNEN est de constater qu'il est déployé des coûts élevés dans l'administration centrale pour établir des documents que peu de personnes examinent, notamment compte tenu de leur qualité.

- **Sur le pouvoir d'interprétation du droit des collectivités territoriales**

Interrogation du Président Lambert : Le CNEN a rarement vu des demandes d'un vrai pouvoir réglementaire local, peut-être par les régions car elles ont une taille qui leur permettent de pouvoir élaborer des règlements. Toutefois, les départements et le bloc communal ressentent le besoin d'avoir, avec le préfet, une capacité plus forte d'interprétation de la règle de droit pour pouvoir leur permettre d'atteindre les objectifs de politique publique. Cela pose donc le problème du détail de la règle élaborée initialement car le préfet peut se sentir emprisonné par la lettre du droit. Sur le plan local, il y a donc cette volonté d'une interprétation plus facilitatrice en accord avec le préfet. Le développement d'un droit contractuel entre les collectivités et le préfet aurait des effets positifs. Il faudrait développer des dispositifs comme des guides de bonnes pratiques plutôt que des actes réglementaires. C'est en cela, qu'au niveau du CNEN, il est souvent reproché l'excès de détails des textes réglementaires. Cela constitue un frein à l'interprétation que les collectivités territoriales pourraient faire pour appliquer la loi de manière plus efficiente.

Réponse : M. Thornary affirme que le degré de détail des textes est problématique. La qualité du travail parlementaire se retourne contre l'efficacité du texte dans la mesure où il ne laisse pas cette marge d'interprétation nécessaire pour une véritable adaptation à la réalité du terrain. **Le pouvoir d'interprétation laissé aux collectivités territoriales, dans le cadre d'une relation apaisée avec le préfet et sous le contrôle du juge, serait la bonne solution**, et ce d'autant plus que les services déconcentrés de l'État dans les territoires sont faibles. L'État territorial a perdu en compétences ce que les collectivités ont gagné, il est donc nécessaire de trouver un nouvel équilibre dans les relations État-collectivités territoriales.

Audition de M. Jean-Marie Pontier

Le 8 juillet 2020

Compte rendu synthétique des échanges

Le CNEN souhaite entendre M. le Professeur Jean-Marie Pontier sur la détermination et la conduite des politiques publiques décidées par l'État et mises en œuvre par les collectivités territoriales pour son point de vue académique et pratique (double qualité rare) basé sur ses recherches de terrain.

Le CNEN souhaite pouvoir bénéficier à la fois du fruit de ses recherches et de son expérience de terrain, de sa conception et de sa facture originales, de son ton incisif et de sa portée très pédagogique.

Le but étant de voir plus clair dans la relation entre l'État et les collectivités territoriales moins sous l'angle financier que managérial.

Les questions suivantes sont posées à titre indicatif, mais la personnalité auditionnée a toute latitude pour interpréter les questions de la manière la plus pédagogique possible.

Questions à titre indicatif

1/ Hors crise, une des difficultés majeures rencontrées par le CNEN réside dans la mise en œuvre des compétences transférées pour lesquelles les administrations centrales continuent de produire des réglementations s'apparentant au rétablissement d'un contrôle *a priori* ou d'un pouvoir de tutelle. Pensez-vous que la relation juridique entre les administrations centrales et les administrations décentralisées devrait davantage s'entendre dans un esprit partenarial par différence avec le principe hiérarchique, avec le développement d'un contrôle davantage *a posteriori* ? Pour les compétences décentralisées, l'État ne devrait-il pas avoir davantage un rôle de pilotage en fixant les grands objectifs à atteindre et en laissant aux collectivités territoriales le choix des moyens à utiliser dans l'esprit du principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution ? Dans certains de vos articles, vous distinguez le concept de compétences et la notion de missions. Cette dichotomie peut-elle être féconde pour repenser les relations État-collectivités ?

2/ Vous paraît-il souhaitable dans les prochaines lois de décentralisation, et en particulier dans le cadre de la loi « 3D », de préciser et d'enrichir le contenu du principe de libre administration dans la loi en s'inspirant de la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil Constitutionnel sur la libre administration des collectivités territoriales, afin notamment d'assurer un plus grand respect de ce principe, de permettre une simplification du droit en faisant évoluer la méthode d'élaboration des projets de texte applicables aux collectivités territoriales, et par là-même d'examiner les alternatives de droit souple ?

3/ Depuis quelques années, plusieurs mécanismes de dérogation aux normes ont été mis en place, par exemple avec le droit de dérogation du préfet, de même que différentes formes de différenciation au travers de la création des métropoles ou encore des collectivités à statut particulier, comme la collectivité territoriale de Corse. Dans le projet de loi dit « 3D » qui a été présenté en janvier 2020, le 3^{ème} volet s'intéresse à la différenciation : pensez-vous que la différenciation qui est prônée par le Gouvernement peut être réellement vectrice de simplification normative ? N'y a-t-il pas plutôt un risque d'aggraver la complexité normative ?

4/ La loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a supprimé la clause générale de compétence pour les départements et les régions, la laissant dès lors au seul bénéfice des communes. Or, vous dénoncez dans vos articles « *la chimère de la spécialisation* » et « *les illusions dans la détermination de l'échelon pertinent* ». Pensez-vous qu'avec les lois de décentralisation successives, nous sommes allés trop loin dans la spécialisation des collectivités territoriales ? Pensez-

vous que l'échelon du département devrait être revalorisé ? La métropole peut-elle constituer un nouvel échelon permettant un pilotage efficace des politiques publiques et la proximité avec le territoire ?

5/ Le rapport *Vivre ensemble*, dit encore Rapport Guichard, définit le principe de subsidiarité comme la recherche du niveau adéquat d'exercice des compétences, un niveau supérieur n'étant appelé que dans les cas où les niveaux inférieurs ne peuvent eux-mêmes exercer les compétences correspondantes. Selon ce principe, l'État devrait ainsi déléguer aux collectivités tous les pouvoirs qu'elles sont en mesure d'exercer à leur niveau. Le principe de subsidiarité serait-il l'une des solutions pour fluidifier les relations État-collectivités territoriales et a-t-il besoin, selon vous, d'être affirmé au niveau législatif ou constitutionnel pour être mieux pris en considération en matière de décentralisation ?

6/ Question bonus : Avez-vous identifié dans le cadre de vos travaux des champs de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales ? Si oui, les normes identifiées relèvent-elles davantage du niveau législatif ou réglementaire ?

Le Professeur Jean-Marie Pontier a fait le choix de structurer son développement autour de trois parties.

PREMIÈRE PARTIE : Point sur l'évolution historique de notre pays permettant de comprendre les difficultés de la décentralisation

Le Professeur Jean-Marie Pontier souligne qu'il convient de distinguer historiquement, d'une part, l'État, et, d'autre part, la Société. Il rappelle la situation particulière de la France qui est passée d'une société holiste à une société individualiste. Initialement, les individus n'existaient alors que par référence à une communauté organique, notamment la famille ou la corporation. Après la Révolution française en particulier, la France est entrée dans le temps des droits de l'Homme. L'individu va alors être reconnu mais va se trouver seul, et n'aura alors d'autres solutions que de se tourner vers l'État. Si les collectivités préexistantes sous l'Ancien Régime ont été déstructurées, il perdure en France une force traditionnelle de l'État héritée du 17^{ème} siècle. La défiance à l'égard de l'État est à la hauteur des attentes qui pèsent sur ce dernier. Dans ce cadre, les collectivités locales auront longtemps une place secondaire, leur place n'ayant été finalement reconnue que récemment.

Le Professeur Pontier estime en conséquence que nous sommes une « nation schizophrène », puisque dans le même temps, parallèlement aux attentes à l'égard de l'État, nous sommes attachés aux libertés et que nous les revendiquons. La notion de « liberté locale » en découle, mais cette dernière a peu de contenu et n'apparaît guère utile dans le cadre de nos travaux, malgré son utilisation fréquente dans de nombreux rapports parlementaires.

Si l'attachement à la liberté est profond, celui à l'égalité est encore plus grand, car comme le relevait Alexis de Tocqueville, « *[les] peuples démocratiques ont un goût naturel pour l'égalité. Ils la veulent dans la liberté et, s'ils ne peuvent l'obtenir, ils la veulent encore dans l'esclavage* ». Le Professeur Pontier relève que s'agissant des Français, ces derniers ont eu un « *coup de cœur* » pour l'égalité et un « *coup de tête* » pour la liberté, et ils les désirent en même temps. Or, si la décentralisation doit alors être synonyme d'égalité, elle implique pourtant irrémédiablement des différences. La question est de savoir si ces dernières sont acceptables et supportables en France.

Les collectivités territoriales ont été habilitées à délivrer des prestations, notamment les départements. Le législateur fixe alors dans la plupart des hypothèses des minimums, à charge pour les collectivités territoriales de faire prévaloir leur libre administration. Toutefois, le plus souvent une différenciation ne peut être acceptable en France, et cette liberté n'est pas utilisée. Parallèlement, des mécanismes de compensations ont d'ailleurs été mis en place ce qui rajoute de la complexité et des paramètres supplémentaires au système.

DEUXIÈME PARTIE : Les malentendus et les erreurs découlant de la décentralisation

Le Professeur Jean-Marie Pontier rappelle que la décentralisation ne commence pas en 1982, mais bien avec la V^{ème} République dès 1959 avec la création des syndicats intercommunaux à vocations multiples (SIVOM) par l'ordonnance du 5 janvier 1959, et le passage des impôts de répartition à des impôts de quotité par l'ordonnance du 7 janvier 1959. Toutefois, la notion de « compétence » n'apparaît qu'en 1960, mais personne ne peut dire qui a utilisé ce terme en premier. A noter une utilisation en 1965 dans le rapport Bourrel sur les finances locales. Il y a une continuité, une progressivité de la décentralisation.

Parallèlement, apparaît l'impératif de déconcentrer, et surtout de « *déconcentrer pour décentraliser* ». Le Professeur Pontier souligne que certains ont fait l'erreur de dire que la déconcentration était synonyme de concentration, et que finalement on déconcentrait pour ne pas décentraliser. Il s'agit pour lui d'une erreur fondamentale dans le raisonnement. On a confondu le rôle politique du préfet avec la déconcentration qui elle est extrêmement limitée. Les premières avancées en matière de décentralisation peuvent être datées au 14 février 1964 et la publication de décrets instituant notamment les préfets de régions, et précisant les pouvoirs des préfets de départements.

Ce qui est donc en jeu pour le Professeur Pontier, ce n'est pas la nature des relations entre les collectivités et les administrations centrales, ce sont le poids de ces dernières. Les mesures de décentralisation auraient dû conduire à un allègement des administrations centrales : plus la structure est importante plus elle va produire des normes. Il faut donc, selon lui, affaiblir les administrations centrales et renforcer les échelons déconcentrés. Dans le rapport récent du Sénat de juillet 2020, il y a une formule « *qui paye, décide* ». Cette dernière le laisse songeur et lui fait penser au mythe de Sisyphe (formule utilisée dans les années 1970 dans les rapports parlementaires). A cet égard, il estime que depuis 50 ans, nous n'avons pas beaucoup avancé, et que cette formule ne peut pas être inscrite dans la Constitution, car les financements sont multiples, et la prise de décision multiforme. Il faut donc trouver une autre formulation.

Par ailleurs, le Professeur Pontier souligne l'existence d'une « centralisation insidieuse », par la mise en œuvre de procédés qui conduisent, directement ou indirectement, à une centralisation, sous-couvert d'un mouvement de décentralisation. Dans ce cadre, les normes constituent indubitablement un instrument de centralisation. Ainsi, certains procédés d'action administrative peuvent de prime abord apparaître protecteurs des collectivités territoriales, notamment par l'intermédiaire de schémas directeurs ou de cartes qui constituent des instruments de rationalisation mis en œuvre par le pouvoir législatif ou réglementaire, voire par les collectivités territoriales elles-mêmes. Il existe donc une « *centralisation de fait* ». Même si tous ces procédés ne sont pas prescriptifs, cela oblige les collectivités territoriales à inscrire leur action dans un cadre restrictif. La labellisation fait également partie de ces procédés, par la reconnaissance de la qualité d'une institution ou d'une action par l'État. On peut notamment citer l'exemple des Fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) au niveau des régions. Le législateur a laissé les régions les constituer de la manière dont elles souhaitaient. La plupart des collectivités territoriales ont choisi la formule de l'association. En 30 ans, des œuvres ont été réalisées et les régions ont émis le souhait de vendre certaines œuvres : le ministère de la Culture s'y est opposé. Dès lors, dans la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, la labellisation des FRAC a été subordonnée à ce que les régions placent ces biens dans leur domaine public, afin d'éviter que les œuvres restent dans le domaine privé.

De plus, le Professeur Pontier relève que les pouvoirs publics utilisent des notions proches de celle de « *compétence* », et en particulier celle de « *responsabilité* ». On peut notamment prendre l'exemple de l'enseignement qui n'est pas une compétence décentralisée, mais pour laquelle on a transféré en 1983 aux départements les collèges, et aux régions les lycées. Dans ce cadre, on peut s'interroger sur les pouvoirs réels des collectivités territoriales, dans la mesure où tout l'aspect pédagogique, les programmes, les statuts des enseignants leur échappent. Personne n'a d'ailleurs demandé à ce que les enseignants soient régis par des contrats, ce qui générerait des risques de paralysie importants, ou de

les transformer en fonctionnaires territoriaux, ce qui se fait dans beaucoup de pays en Europe. On confie donc aux collectivités des responsabilités, mais sans compétences, et donc avec des pouvoirs limités. Enfin, les procédés de délégation de compétences ont complexifié l'exercice de ces dernières.

TROISIÈME PARTIE : Les relations entre l'État et les collectivités territoriales

Le Professeur Jean-Marie Pontier souligne le développement de la contractualisation comme mode de relation entre l'État et les collectivités territoriales. Toutefois, ce type de contractualisation ne correspond pas à celle figurant à l'article 1101 du code civil. Dans le cadre des relations entre l'État et les collectivités, la contractualisation est davantage assimilable à des actes unilatéraux. Si l'on parle de contrat, le juge peut d'ailleurs tout à fait requalifier l'acte. Le contrat peut notamment permettre de déroger à la répartition des compétences que l'État a fixé dans la loi (exemple des contrats de plan État-Régions qui n'ont d'ailleurs plus de support puisqu'il n'y a plus de « plan », certaines dispositions de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification ayant été abrogées). Ces contrats sont signés également par des départements et des communes. Le Professeur Pontier estime que l'État n'est pas très regardant sur les domaines sur lesquels les collectivités s'engagent. Finalement, les contrats servent surtout à faire participer les collectivités territoriales à des actions soutenues par l'État. L'initiative est toujours celle de l'État.

Réflexion sur la différenciation : le Professeur Pontier estime que le projet de loi « 3D » ne va faire que compliquer les choses, avec des empilements de procédures et de mécanismes. Par ailleurs, la différenciation existe déjà dans la Constitution, puisqu'il y a différents statuts pour les collectivités territoriales : les collectivités des articles 72, 73 et 74 de la Constitution. Elle existe également car il y a l'intercommunalité ; les EPCI se sont d'ailleurs grandement diversifiés. Les métropoles sont également un nouvel instrument (depuis les lois de 2010 et de 2014). Celle de Lyon est notamment une collectivité et non un établissement public (voir les 16 pages dans la loi NOTRe), celle d'Aix est par contre un établissement public avec des règles particulières. Ces métropoles sont déjà trop nombreuses, avec le risque de penser à de « super métropoles ». Enfin, on peut regretter que l'expérimentation prévue à l'article 72 alinéa 4 de la Constitution soit peu mise en œuvre, car trop complexe dans sa procédure. Comme l'a précisé le Constituant, il y a un « buttoir » à la différenciation qui ne peut être mise en œuvre lorsque sont en jeu une liberté publique ou un droit constitutionnellement protégé (limitation et appréciation du juge).

Le Professeur Pontier relève également qu'à l'heure actuelle, il n'y a pas de pouvoir réglementaire autonome des collectivités territoriales, ce dernier étant subsidiaire par rapport au pouvoir réglementaire national, et donc en dépend. Il faudrait donc sans doute l'insérer dans la Constitution, mais encore faut-il qu'il existe la volonté de le faire, ce dont il doute sincèrement.

L'autre problématique importante c'est la subsidiarité. Pendant longtemps, le terme était inconnu en France, contrairement à d'autres États, cette dernière étant organisée sur le modèle de l'Eglise catholique, modèle qui a été transposé aux relations entre l'État et les collectivités territoriales. La notion de subsidiarité est donc arrivée par le détour de l'Europe. La révision constitutionnelle de 2003 est peu claire sur le sujet. Or, si le principe de subsidiarité ne permet pas de déterminer les compétences, c'est un fondement et une justification de l'attribution de compétences. Cela amène notamment à la question de la clause générale de compétence abordée dès les années 1960. À cet égard, il regrette les politiques contradictoires menées en 2014 puis en 2015. Selon Jean-Marie Pontier, il faudra rétablir la clause de compétence générale afin que les collectivités territoriales puissent intervenir dans tout ce qui ne relève pas de la compétence d'une autre collectivité, et donc de manière encadrée. Il y a une finalité : l'intérêt public qui est contrôlé par le juge.

Il faut défaire les lois existantes : la loi NOTRe a complexifié les choses (notamment avec les conventions territoriales d'exercice concerté de la compétence). Il ne faut pas de nouvelles lois selon le Professeur Pontier. Le ministère de l'Intérieur a d'ailleurs demandé un rapport sur le sujet : les élus

locaux ne se sont pas approprié la compétence. Il faut donc reprendre le code général des collectivités territoriales et les autres textes afin de supprimer les dispositions contradictoires ou trop complexes. C'est d'ailleurs plus ingrat que d'adopter une nouvelle loi pour le législateur. On assiste donc à une fuite en avant.

De plus, s'agissant du département, dans un souci de rationalisation, beaucoup de rapports ont demandé sa suppression. Il faut le maintenir, et même le renforcer, selon le Professeur Pontier qui estime que le Gouvernement a une position ambiguë sur le sujet. Dans certaines circulaires, comme celle du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, la circonscription départementale est d'ailleurs un échelon privilégié pour l'État.

Échanges

Intervention du Président du CNEN, M. Alain LAMBERT : Le Président du CNEN estime qu'il faut guérir de notre schizophrénie. Nous n'avons jamais autant vanté les mérites de la diversité, mais pour les collectivités territoriales on en reste au principe d'égalité. En pratique, on note finalement peu de désaccords dans l'action entre les services déconcentrés et décentralisés. Il s'agit davantage d'un problème de verticalité avec l'État central. On invente des nouvelles notions pour tenter de régler le problème, créant alors de nouvelles formes de complexité d'articulation. Il faudrait simplement reconnaître que l'égalité est possible dans la diversité, en interprétant plus soupagement le principe d'égalité. Par ailleurs, il souligne que le principe de subsidiarité devrait au moins figurer dans une loi, sinon plus explicitement dans la Constitution. Il faudrait également rétablir la clause générale de compétence par bon sens et dans l'intérêt général qui commande d'ailleurs les actions des collectivités territoriales en la matière. Enfin, il importe que le Parlement se dérationnalise, et qu'une attention particulière soit apportée à l'exposé des motifs des projets de loi pour préciser et nourrir les relations entre l'État et les collectivités territoriales. L'insertion d'un titre préliminaire dans le code général des collectivités territoriales serait d'ailleurs pertinente, avec notamment l'inclusion du principe de subsidiarité ou de la clause générale de compétence. Celle-ci serait utile pour éclairer le Conseil d'État dans le cadre de ses fonctions contentieuses, qui pourrait alors opérer une interprétation à la lumière des dispositions préliminaires du CGCT.

Réaction du Professeur Jean-Marie PONTIER : Le Professeur Pontier relève que le Conseil constitutionnel a bien reconnu le principe de libre administration des collectivités territoriales comme un principe de valeur constitutionnelle, mais qu'il a procédé à peu de censures compte tenu de la conciliation quasi-systématique avec d'autres principes de rang constitutionnel. Celui-ci apparaît mal connaître les collectivités, notamment les lois de 1871 et de 1884. Par ailleurs, le Conseil d'État s'est montré globalement très centralisateur, même si son avis du 3 mai 2018 portant sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, parle du principe de subsidiarité qui existerait constitutionnellement.

Intervention du Président du CNEN, M. Alain LAMBERT : Le Président Lambert relève que la contractualisation entre collectivités territoriales devrait être développée en posant le principe de la liberté contractuelle inspiré du droit des contrats privés. Le droit commun trouverait à s'appliquer, sauf conventions contraires, et donc accord trouvé par les collectivités territoriales en bonne intelligence. Nous avons actuellement une croyance infondée dans la norme : c'est faire trop d'honneur aux juristes. La norme doit être un moyen, et non un objectif. Il faudrait également développer la technique du rescrit qui permet de vérifier au préalable avec les services déconcentrés, la faisabilité, permettant parallèlement un allègement du contrôle de légalité. Cela permet un réel gain de temps.

Interrogation de M. Olivier LAIGNEAU, chef de bureau du financement des transferts de compétences :
Quelle répartition des compétences proposeriez-vous entre l'État et les collectivités territoriales, notamment s'agissant des compétences régaliennes ?

Réponse du Professeur Jean-Marie PONTIER : Il n'y a pas de différences tranchées entre les compétences régaliennes ou non. Pour chaque domaine, il y a du régalien (financement des gendarmeries par exemple), sauf peut-être pour la Santé, avec une recentralisation partielle en 2004 notamment.

Audition de M. Romain Pasquier

Le 17 juillet 2020

Compte rendu synthétique des échanges

M. Romain Pasquier est diplômé de l'Institut d'études politiques de Rennes et a soutenu sa thèse de doctorat sur « La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne », à l'Université de Rennes, en 1994. Il a été lauréat de la bourse Jean Monnet après avoir été habilité à diriger les recherches à Sciences Po Paris. Il est désormais directeur de recherche au CNRS. M. Pasquier a créé en 2015 la Chaire « Territoires et mutations de l'action publique » à Sciences Po Rennes.

Introduction : « *La France post Covid-2019 : pour une réforme territoriale ascendante* » (M. Pasquier).

Dans un premier temps, le Professeur Pasquier souhaite délivrer un bilan, rapide, de la gouvernance « à la française », mais aussi révéler les failles de l'organisation des politiques publiques pendant cette crise pandémique ; pour, dans un second temps, essayer de soumettre des propositions qui seraient novatrices afin de construire une différenciation et une décentralisation audacieuses.

Le Professeur Pasquier souligne que l'on connaît, depuis une dizaine d'années, une frénésie de réformes territoriales. Il y a un paradoxe dans la mesure où si l'on ne cesse de faire le diagnostic de problématiques dans l'organisation des politiques publiques entre l'État et les collectivités territoriales, en même temps, il y a une frénésie de réformes inabouties pour essayer de résoudre ces difficultés. Depuis la loi du 16 décembre 2010¹²⁸, il y a une petite dizaine de lois qui ont essayé de résoudre cette organisation.

Par ailleurs, il existe une défiance politique croissante. Lorsqu'on regarde les enquêtes d'opinions publiques, en particulier le baromètre de la confiance politique¹²⁹, on observe une défiance politique généralisée des Français envers les institutions. Les institutions territoriales n'échappent pas à cette défiance croissante. *A priori*, seuls les maires échappent à ce constat (58 % de confiance en 2019) mais, en dix ans, le taux de confiance a beaucoup chuté (80 % en 2009).

Ce n'est pas la crise de la Covid-19 qui a permis aux institutions et aux politiques publiques françaises de sortir grandies. A tort ou à raison, on a vu des Français particulièrement défiants, et ce bien plus que chez nos voisins européens.

Le modèle qui a été mis en place est un modèle complexe, fragmenté, coûteux et peu efficace. Lorsque l'on regarde les politiques éducatives, de santé publique, l'apprentissage ou encore la formation professionnelle, on observe que la France n'est pas en tête des classements européens, et donc mondiaux. Cela est lié, pour le Professeur Pasquier, à une erreur commise au début de la décentralisation qui est celle d'avoir essayé d'articuler deux principes inconciliables : le principe de liberté locale qui reposait sur la compétence générale et sur une autonomie fiscale, avec le principe de non-tutelle. Le principe de liberté et le principe de non-tutelle ne vont pas ensemble et n'iront d'ailleurs jamais ensemble. On a essayé de contourner le principe de non-tutelle par les blocs de compétences, mais cela n'a pas fonctionné. La liberté locale a permis aux élus, qui voulaient développer leur territoire, de sortir de leurs compétences obligatoires pour développer tout un pan de compétences non obligatoires (développement économique, culture, sport, association). Cela a créé une nébuleuse de l'action publique territoriale, et donc une forme d'irresponsabilité. Plus l'interdépendance est forte, plus les financements croisés sont denses et plus la responsabilité politique semble fragile.

¹²⁸ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

¹²⁹ Baromètre de la confiance politique, Sciences Po Paris- CEVIPOF.

À ce stade, il est possible de faire un lien entre cette défiance politique croissante de plus en plus institutionnalisée et ce modèle complexe, fragmenté, illisible et finalement irresponsable de la gouvernance publique.

Aujourd'hui, les constats sont à peu près partagés. D'abord, la décentralisation est inachevée dans la mesure où les responsabilités sont floues, il y a une forme de mille-feuille, et les collectivités sont davantage opératrices de politiques publiques que véritablement innovatrices ou créatrices de normes. Il est cependant difficile de s'appuyer sur ce constat dès lors que certains élus locaux sont favorables à l'approfondissement de cette décentralisation, tandis que d'autres trouvent cette situation confortable et peuvent se retourner vers l'État.

De l'autre côté, il y a un État qui gouverne de plus en plus à distance par les normes, par la fiscalité, mais aussi par les agences (exemple des agences régionales de santé). L'État est de moins en moins présent sur le territoire, il gouverne de plus en plus par les appels à projets, par la mise en concurrence des territoires pour l'obtention d'un programme de rénovation urbaine, pour l'obtention d'un plan vélo, etc. Les projets sont donc mis en concurrence à travers un cadre législatif précis et les collectivités territoriales sont contraintes de suivre.

La décentralisation inachevée et le gouvernement à distance de l'État alimentent cette défiance politique. Ce modèle fragmenté se caractérise par une incapacité politique à répondre à la quête de justice sociale et territoriale qui s'accroît.

Des propositions d'organisation pour une décentralisation audacieuse

Le Professeur Pasquier a formulé des propositions visant à reconstruire la confiance politique en France et à rétablir la responsabilité politique des collectivités territoriales. Cela nécessite de redéfinir le domaine régalien par une réforme à la fois constitutionnelle et législative.

Proposition n° 1 : Inscrire dans la Constitution l'affirmation selon laquelle « *toutes les compétences non régaliennes sont exercées de droit par les collectivités territoriales* » ainsi que lister ces compétences.

Le Professeur Pasquier précise que cela permettrait de concrétiser le principe de subsidiarité.

Proposition n° 2 : Transférer aux collectivités territoriales, par la voie législative, un pouvoir réglementaire leur permettant d'appliquer de manière diversifiée, sous réserve d'un contrôle de légalité, les textes de nature législative régissant la définition et la mise en œuvre des politiques publiques sous leur responsabilité. Une loi définirait de manière très large les politiques publiques que les collectivités seraient capables d'adapter. Il faudrait alors se poser la question de savoir quelle collectivité est pertinente pour appliquer le droit en tenant compte de la diversité des territoires.

Proposition n° 3 : Modifier les articles 21 et 37 de la Constitution afin que le Premier Ministre ne soit plus le « seul détenteur » du pouvoir réglementaire (du moins à titre principal).

Proposition n° 4 : Créer des conférences sectorielles État-collectivités territoriales pour organiser la coordination des champs de politiques publiques partagées sous l'autorité du ministre compétent. Ces conférences s'inscriraient dans le cadre d'un « fédéralisme coopératif » pour ne pas avoir de concurrence territoriale entre l'État et les collectivités.

Proposition n° 5 : Réécrire le droit à l'expérimentation en facilitant l'exercice *ad hoc* des compétences afin de permettre aux collectivités territoriales d'innover sur des champs d'action publique.

Proposition n° 6 : Transférer les services déconcentrés de l'État non régaliens aux collectivités territoriales.

Proposition n° 7 : Instaurer de manière systématique un parlementarisme territorial.

Il y a une confusion entre les fonctions exécutives et législatives en particulier aux échelles départementales et régionales. Le Professeur Pasquier propose que soit instauré un Parlement départemental ou régional qui donnerait sa confiance à l'Exécutif et qui permettrait de construire un espace public, comme c'est le cas en Corse, en Guyane ou en Martinique.

Proposition n° 8 : Expérimenter et évaluer sur une ou deux régions une « loi 3D » qui reprendrait ces propositions, notamment en ce qui concerne la subsidiarité.

Interrogation du Président Lambert : Avez-vous essayé de comprendre pourquoi paradoxalement il y a une certaine confiance dans l'exercice des missions régaliennes qui n'existe pas dans l'exercice des autres missions politiques ?

Réponse : Le Professeur Pasquier estime que la défiance est congénitale au modèle français. En France, ce n'est pas la Nation qui a fait l'État, mais c'est l'État qui a fait la Nation (CF. Pierre Rosanvallon). La volonté politique a construit une entité politique extrêmement différenciée. Dans l'organisation de l'État, si on n'imprime pas fortement une marque descendante, il y a un risque de fracturer ce qui fait la Nation. Cette défiance est variable selon les politiques publiques. Cela peut tenir aux hommes, la crise de la Covid-19 a permis de montrer des préfets efficaces et des maires volontaires jouant la coordination. Il est important de regarder au cas par cas.

L'État a du mal à lâcher sur des compétences qui peuvent être politiques et visibles, telles que le développement économique ou culturel contrairement aux missions régaliennes qui peuvent se placer en arrière-plan. Il faut distinguer l'État et le Gouvernement qui a une fonction davantage politique d'où l'importance d'avoir des garde-fous constitutionnels et une pratique du pouvoir qui change la vision des choses.

Réaction du Président Lambert : Sur la liberté locale, que le Professeur Pasquier a évoquée, le Président du CNEN pense, au contraire, que les lourdes dépenses engagées par les collectivités territoriales étaient indispensables pour leur permettre d'être compétitives, notamment en matière de développement économique ou culturel.

Réponse : Les élus ont eu raison de s'engager dans le développement de leurs entités. Le Professeur Pasquier pense que la liberté locale est essentielle et peut être très créatrice. Il est favorable à la conservation de la compétence générale à condition de savoir quelle collectivité la met en œuvre.

Interrogation du Président Lambert : Pensez-vous qu'une entité détenant un pouvoir réglementaire local est-elle bien nécessaire ?

Selon le Président Lambert, le pouvoir réglementaire local des collectivités territoriales ne devrait pas aller au-delà de l'édiction d'un texte local d'application adapté aux territoires.

Réponse : Selon le Professeur Pasquier, certains territoires mériteraient d'avoir un certain pouvoir réglementaire *ad hoc* afin d'avoir plus de marges de manœuvre sur des matières telles que l'enseignement ou les langues locales. On peut imaginer que le législateur autorise certains territoires qui présentent des spécificités à aller plus vite dans certains champs de politiques publiques. Le Professeur Pasquier donne l'exemple du retard qui a été pris au sujet du développement de l'éolien *offshore*, compte tenu de la lenteur des appels d'offre nationaux. Les collectivités n'ont pas pu prendre en charge cette compétence.

Réaction du Président Lambert : Il paraît important que les collectivités territoriales puissent émettre des projets et que l'État se place comme « co-facilitateur » comme vous le décrivez par l'expression de « réforme ascendante ».

Interrogation de M. Olivier LAIGNEAU, chef de bureau du financement des transferts de compétences : Est-ce que vous sauriez définir les compétences régaliennes de l'État ?

Réponse : Selon le Professeur Pasquier, les compétences régaliennes de l'État varient d'un État à l'autre : c'est un vrai débat citoyen. Les compétences régaliennes classiques sont connues : défense, sécurité intérieure et extérieure. Mais il devrait y avoir un vrai débat public notamment sur la santé publique : doit-elle être une compétence régalienne ou une compétence partagée ?

Il serait intéressant de distinguer plutôt les compétences exclusives de l'État avec celles des collectivités territoriales, puis de penser la régulation des compétences partagées. En France, il faut faire le choix des acteurs qui doivent être régulateurs des compétences partagées, car on constate aujourd'hui qu'il y a trop d'acteurs.

Le Professeur Pasquier est séduit par « le fédéralisme coopératif » allemand dans lequel il y a des champs intermédiaires de production de la norme et une reconnaissance de l'existence d'interlocuteurs avec l'État central comme les conférences sectorielles. Il estime que l'on devrait s'inspirer de ces conférences si l'État accepte que dans certains champs de compétence, la compétence territoriale prime et si l'État vérifie, par un contrôle de légalité plus poussé, qu'aucun droit ou principe fondamental n'a été méconnu.

Interrogation de M. Olivier LAIGNEAU, chef de bureau du financement des transferts de compétences : Par rapprochement avec les conférences coopératives, il existe les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) et la contractualisation financière avec les contrats de Cahors, saluez-vous ces démarches ?

Réponse : Le Professeur Pasquier salue l'initiative, mais estime que la manière dont le législateur a pensé les CTAP ne peut fonctionner car il y a trop d'intérêts divergents. Plus il y a d'acteurs, moins il y a de changement radical. Il faut des lieux de coordination où les acteurs sont compétents et peuvent peser afin de permettre des avancées avec l'État.

Interrogation du Président Lambert : La loi instituant le CNEN autorise les membres à consulter des experts ce qui pousse les membres à vouloir s'entourer d'un réseau d'universitaires, pensez-vous à titre personnel que ce soit une bonne chose ?

Réponse : Selon le Professeur Pasquier, cela permettrait de se démarquer de la vision selon laquelle on met à distance les professionnels.

Audition de M. Fabien Tastet

Le 20 juillet 2020

Compte rendu synthétique des échanges

M. Fabien Tastet est diplômé de l'Institut national des études territoriales (INET). Il a été directeur général adjoint de la ville de Créteil de 2003 à 2008, puis directeur général des services de l'agglomération d'Argenteuil de 2008 à 2010, directeur général des services du conseil général de l'Essonne de 2012 à 2015, et depuis lors Président de l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF) et directeur général des services de l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir.

Il est accompagné de M. Gwenaél Leblong-Masclét, membre du bureau national de l'AATF et directeur général adjoint à la ville et à la métropole de Brest. Il a été l'un des pilotes du travail sur le retour d'expérience de la gestion de la crise de la Covid-19¹³⁰.

Introduction :

Le Président de l'AATF, M. Fabien Tastet, a souhaité rappeler le rôle de l'AATF qui est un réseau professionnel de hauts fonctionnaires territoriaux et, depuis 2015, un laboratoire d'idées qui vise à alimenter le débat public en portant un certain nombre de propositions. Elle constitue une parole d'expertise émanant de hauts fonctionnaires de terrain qui travaillent dans des collectivités territoriales de plus de 40 000 habitants. Ces hauts fonctionnaires sont de bons capteurs de l'état du pays. C'est pour cette raison que la parole de l'association est écoutée, et que, depuis 5 ans une cinquantaine de propositions sont passées dans le droit positif.

L'AATF a notamment établi un retour d'expérience de la gestion de la crise sanitaire par les collectivités locales pour lequel 50 collectivités territoriales ont témoigné. Plus encore, l'association a présenté des propositions pour la relance de l'économie fondée sur le développement d'un nouveau modèle économique qui doit évoluer pour laisser plus de libertés sur les plans financier et fiscal aux collectivités locales.

- Sur le rapport d'expérience de la crise sanitaire :

M. Gwenaél Leblong-Masclét précise que la vocation de ce retour d'expérience est de pouvoir permettre de disposer très rapidement d'une matière opérationnelle permettant de comprendre la crise. Ce rapport retient que les expériences de gestion de la crise ont été différentes et marquées par l'impact territorial de la crise dans telle ou telle région. M. Leblong-Masclét souligne qu'il a eu la chance, exerçant à Brest, d'avoir été moins touché par les conséquences de la crise sanitaire que ses collègues du Grand-Est notamment. Néanmoins, ce qu'il en ressort ce sont des dimensions très transversales de ce que représente une gestion de crise.

Au-delà de l'exercice de retour d'expérience mené par l'AATF, absolument indispensable pour tirer les leçons de la crise, le travail mené par l'Association avec le soutien de 13 élèves administrateurs de l'INET, qui ont auditionné une cinquantaine de collectivités et un certain nombre de partenaires comme la Mutuelle nationale des territoires (MNT) ou l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), est aussi un appel à pouvoir lancer un retour d'expérience national plus ambitieux permettant de faire ressortir les différentes manières d'aborder la crise.

¹³⁰ Retour d'expérience sur la gestion de la crise sanitaire pour penser le monde d'après, Association des administrateurs territoriaux de France, Juin 2020.

La restitution s'est faite en trois axes : le rôle des acteurs, l'adaptation des services publics, la place de la ressource (financière, juridique et humaine) et son adaptation à une gestion de crise.

Trois principaux constats ressortent de cette analyse :

1) La gestion de la crise implique nécessairement de réévaluer les relations entre l'État et les collectivités territoriales, entre l'échelon national et l'échelon local :

Cette idée est elle-même abordée à partir de trois notions fondamentales qui pour certaines sont inspirées du droit ou de la stratégie militaire.

Tout d'abord, la première notion essentielle est celle d'alignement stratégique : on constate, dans la gestion d'une crise, le besoin d'un alignement stratégique des différents acteurs. Le rôle de l'État s'en retrouve renforcé dans son approche de légitimité quant à la définition de ces orientations stratégiques, de ces éléments clés qui doivent permettre de gérer correctement la crise.

Deuxième notion, qui est le pendant de l'alignement stratégique, c'est la notion d'autonomie décisionnelle. C'est peut-être, par certains aspects, ce dont les collectivités locales ont eu l'impression de manquer. Celle-ci s'applique à la capacité à prendre des décisions, y compris de façon urgente sans cadre préétabli au niveau national. Le corollaire de cette notion est la coordination des acteurs. Le rôle du préfet en ressort renforcé dans l'analyse de cette crise, non au sens de l'effectivité de ce qui s'est passé pendant la crise, mais au sens de sa légitimité en tant qu'acteur central de l'État présent dans le territoire. **En effet, celui-ci se trouve en capacité de comprendre les enjeux du territoire et d'associer l'ensemble des acteurs pour faire émerger une parole commune.**

La troisième notion clés est celle d'approche écosystémique. Les collectivités locales ont démontré dans le cadre de la gestion de la crise leur capacité à agir avec leurs moyens et leurs leviers d'action, à être les animateurs des écosystèmes locaux avec les entreprises du territoire (actions en faveur des commerçants pour permettre la continuité des approvisionnements des territoires notamment), les associations, les citoyens et l'ensemble de la société civile.

Cette dernière notion renvoie aussi à la question de la détection des signaux faibles par l'ensemble des acteurs du terrain sur le territoire (les travailleurs sociaux, les sapeurs-pompiers) qui permettrait de penser de manière différente l'action publique sur le territoire.

2) La nécessité de restructuration des processus normatifs qui soient adaptés à la gestion de crise :

On observe, dans ce retour d'expérience, une très grande agilité des collectivités locales. Ce constat renvoie aussi à la question de la compréhension managériale des collectivités locales, c'est-à-dire à leur capacité d'adapter les effectifs et la composition des services publics à des besoins particuliers.

Un autre élément clés qui ressort est que le chef de file, consacré par les lois NOTRe¹³¹ et MAPTAM¹³², est bien assumé par les collectivités locales, notamment en matière économique. Les régions sont, en effet, venues associer les différents échelons de collectivités pour permettre une intervention économique efficace.

Plus spécifiquement, sur la question de la structuration des processus normatifs, le sentiment qui ressort est celui d'un cadre normatif qui a manqué de stabilité, de points d'appui permettant aux collectivités locales de prendre les bonnes décisions à un instant donné.

Cela renvoie à plusieurs éléments sur lesquels il faudra travailler dans les années qui viennent :

¹³¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹³² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

- L'asymétrie d'information, la compréhension et le partage d'information sur la situation sanitaire d'un territoire sont essentiels. À titre d'exemple, la ville de Brest s'est beaucoup appuyée sur la relation avec le Centre hospitalier régional et universitaire (CHRU) pour comprendre la situation et pouvoir adapter les mesures prises au niveau local au-delà des éléments nationaux ;
- La différence de situation entre les territoires doit permettre d'appréhender différemment l'action publique ;
- L'importance d'allier l'autonomie décisionnelle, peut-être en allant vers un pouvoir réglementaire renforcé pour les collectivités locales, avec une très forte présence du contrôle de légalité, au travers de la présence du juge administratif, de manière à pouvoir réguler les situations vécues dans des contextes qui restreignent les libertés publiques et qui doivent nécessairement présenter des garanties.

3) La nécessaire adéquation des moyens aux ambitions dans plusieurs dimensions (financière, juridique) pour permettre de donner un maximum de possibilités d'action aux collectivités locales :

L'idée est de leur permettre d'avoir une culture de l'action publique visant à anticiper les protocoles descendants et que l'ensemble des acteurs puissent faire émerger ces protocoles.

À la suite de ce retour d'expérience, l'AATF a dégagé dix propositions pour faciliter la gestion de crise et pour pouvoir adapter le cadre institutionnel en retenant trois axes de réflexion :

- Le besoin de faciliter les transitions institutionnelles en renforçant les espaces de concertation entre les collectivités et l'État. Il s'agit de mettre en évidence les éléments d'une culture de confiance durable entre ces acteurs et de donner les moyens institutionnels d'une régulation de crise (l'instauration de cellules de crises départementales, par exemple) ;
- La nécessité de travailler à l'unification de la fonction publique en permettant aux différentes fonctions publiques de travailler ensemble de manière plus efficace dans la gestion de crise, notamment en créant des liens et des espaces de concertation sur les politiques publiques ;
- La nécessité de travailler les fondamentaux de la transition qu'il s'agisse de la question de la durabilité, avec la localisation des activités, de la question des solidarités par les actions innovantes des collectivités à l'occasion de la crise ou de l'enjeu fondamental du numérique avec la gestion des données.

- Sur le rôle du préfet :

M. Fabien Tastet souligne que, pendant la crise sanitaire, l'État était à la fois effacé par l'absence de décision à certaines périodes (exemple pris sur la question de l'école quand certains élèves pouvaient revenir et d'autres non), englué par la profusion de normes excessives, intrusives et tardives, et enfin désarticulé dans l'application des textes nationaux, et ce accentué par le fait que le préfet n'est pas le chef de l'ensemble de l'administration centrale déconcentrée, avec notamment le rôle important joué par les Agences régionales de santé (ARS) durant la crise.

Le Président Tastet souligne que les représentants de l'association s'illustrent comme des tenants de la « déconcentration » avec un préfet fort et des collectivités locales fortes. Selon eux, les conditions de l'écosystème local constituent une véritable force d'entraînement pour le pays. Un préfet fort désigne un préfet qui a plus de marges de manœuvre, qui est le « vrai patron » des services déconcentrés de l'État et qui peut dialoguer et agir de concert avec les collectivités locales.

- **Sur l'élaboration des normes applicables aux collectivités territoriales :**

Il y a deux enjeux concernant les normes :

- La nécessité de mettre en place des dispositions qui limitent le caractère intrusif et la profusion des normes provenant de l'État et des administrations centrales au profit de l'autonomie locale :

Les membres de l'AATF défendent le triptyque « différenciation, expérimentation et dérogation », mais également l'application du principe de subsidiarité. Les administrateurs territoriaux n'ont jamais été favorables à la disparition de la clause générale de compétence¹³³ car celle-ci permettait de traiter les besoins sociaux en émergence, en urgence et en carence. Selon eux, les collectivités locales sont les mieux à même à traiter ces besoins et à pallier la carence de l'État quand celui-ci met du temps à agir.

Autour de ce triptyque, le Président Tastet propose donc de conforter le principe de subsidiarité par la création d'un droit à la subsidiarité.

- La limitation des normes est aussi une affaire de culture professionnelle :

L'AATF promeut une réforme de la haute fonction publique afin de fabriquer une culture professionnelle commune entre les fonctionnaires des trois versants de la fonction publique. Ce manque de culture commune pose un problème concernant l'application des normes, car un brassage plus important des hauts fonctionnaires des trois versants permettrait d'avoir une conception de la norme qui laisserait plus d'autonomie aux acteurs de terrain.

À l'inverse, l'Association travaille sur une « **désacralisation de la norme** » dans les collectivités locales. Les fonctionnaires territoriaux ont parfois une révérence par rapport à la norme qui empêche l'innovation, l'action et parfois l'autonomie.

Le Président Tastet souligne en ce sens les travaux de Monsieur Thiriez concernant la réforme de la haute-fonction publique¹³⁴.

- **Sur le modèle économique des collectivités locales :**

Le Président Tastet affirme que le modèle actuel des collectivités locales est caractérisé à la fois par une insuffisante liberté et une insuffisante soutenabilité.

Une insuffisante liberté :

Dans la période actuelle, les collectivités locales ont besoin de leviers pour agir et pour répondre à l'urgence économique et sociale. L'AATF est favorable à une contractualisation intelligente qui ne nie pas la responsabilité ou l'autonomie des partenaires. Elle propose une contractualisation qui porterait sur la progression de soldes de financement. Les collectivités territoriales pourraient s'engager sur une trajectoire d'épargne brute avec l'État et avoir en contrepartie une consolidation des dotations de l'État et/ou une réduction de la norme.

Les libertés des collectivités ont aussi du mal à s'exprimer en matière fiscale car leur pouvoir a été substantiellement réduit sur ce plan. Aujourd'hui sur des budgets locaux de 230 milliards d'euros, l'impôt sur lequel les collectivités peuvent exercer un vrai pouvoir de taux représente à peu près 40 milliards. Après la réforme de la taxe d'habitation, il restera environ 30 milliards de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises. On voit ici une faiblesse du levier fiscal des collectivités locales.

¹³³ Manifeste de la décentralisation / Association des administrateurs territoriaux (AATF), Congrès 2012.

¹³⁴ Rapport de M. Frédéric THIRIEZ relatif à la réforme de la Haute fonction publique publié le 30 janvier 2020.

En période de crise, l'absence de levier fiscal, pour répondre à des chocs, utilisé sous le contrôle démocratique des habitants, entrave le fonctionnement des collectivités territoriales.

Une insuffisante soutenabilité :

La structure des paliers fiscaux des collectivités locales ne leur permet pas de traverser de manière satisfaisante les périodes de crise, et ainsi de jouer un rôle d'amortisseur économique et social. Par exemple, les départements ont une fiscalité essentiellement pro-cyclique avec les droits de mutation à titre onéreux et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Ils se retrouvent donc, en période de crise, confrontés à un « effet ciseaux » car les dépenses sociales et les investissements sont plus importants et les recettes fiscales se réduisent.

L'AATF propose de majorer la soutenabilité locale en travaillant sur une nouvelle répartition des paniers fiscaux pour que chaque niveau de collectivité ait un niveau de fiscalité de résistance suffisant (« une fiscalité de stock »). Avec la suppression de la taxe d'habitation, l'État a supprimé une recette de stock de l'ordre de 20 milliards d'euros qui aurait pu être un outil de stabilisation des modèles économiques des collectivités locales.

M. Tastet défend la recherche d'un modèle économique dans lequel les recettes de stock sont équilibrées par rapport aux recettes de flux de chaque niveau de collectivités.

Intervention de M. Antoine Homé, Vice-président du CNEN : Face à une crise décentralisée, c'est-à-dire de différente nature et intensité entre les territoires, et parallèlement à une gestion de crise centralisée, M. Homé retient de cette crise sanitaire la nécessité de mettre en œuvre une logique de différenciation.

Est-ce que l'on ne devrait pas évoluer vers un système dans lequel on distinguerait plus clairement les compétences entre, d'un côté, un État qui assume les compétences régaliennes et la gestion des services déconcentrés et, de l'autre, les collectivités territoriales qui exécutent les décisions centrales mais édictent directement des normes comme cela se produit dans d'autres grandes démocraties européennes ?

M. Homé est favorable à une plus grande fluidité entre les fonctions publiques même si chaque fonction publique doit rester différente. Cependant, il affirme que les réformes en matière de haute fonction publique présentent un aspect politique important. Il note également que la « mode » anglo-saxonne du système des agences comme celle de l'ARS n'est pas bienvenue et provoque un problème de pilotage entre l'État, les services déconcentrés et les collectivités locales.

M. Homé plaide pour un fonctionnement où lorsque que l'État a des compétences, il doit les assumer par l'intermédiaire de ses services déconcentrés. L'exemple des cartes d'identités est également parlant dans le sens où les préfetures ne gèrent plus cela mais un établissement public national. Cela complique la procédure pour la délivrance d'un titre de séjour entre la commune et l'État central. Cette forme de déstructuration de l'État (agences, établissements publics) pose question et constitue un sujet de réforme.

Réponse de M. Fabien Tastet :

➤ Sur la réforme de la Haute fonction publique :

Nous avons en France une fonction publique de qualité mais qui a besoin de se réformer s'agissant de son accès, de sa formation et de son déroulement de carrière. Les carrières sont trop cloisonnées alors que l'intérêt général est un, surtout en période de crise. Il faut mettre en place une culture commune, notamment par la création d'instances communes pour la formation continue et de passerelles plus importantes entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale. L'Association avait proposé, à une époque, des quotas de nomination de hauts fonctionnaires qui ne viendraient pas de la fonction publique d'État au sein des ministères.

➤ Sur le fonctionnement de l'écosystème local :

M. Tastet reprend l'idée de « déconcentration » avec un préfet fort qui peut négocier et décider rapidement avec les collectivités locales, qui a davantage de pouvoir de dérogation, davantage d'autonomie par rapport à l'État central et qui coordonne l'ensemble des services.

Par ailleurs, l'AATF dénonce également ce phénomène « d'agencification » (profusion des agences nationales ou régionales) qui est une façon pour l'État de se délester de ses responsabilités.

Il faut également recentrer le rôle du préfet sur ses responsabilités régaliennes et le délester d'un certain nombre de services opérationnels en transférant les services non régaliens vers les collectivités locales.

Le préfet devrait se concentrer sur l'essentiel de sa vocation c'est-à-dire le service régalien, la gestion des crises et le travail d'anticipation. M. Tastet s'interroge également sur la séparation de l'ordonnateur et du comptable en estimant qu'un contrôle *a posteriori* pourrait être suffisant.

Par ailleurs, une difficulté subsiste quant à la création d'instances de concertation sectorielles suffisamment efficaces entre le préfet et les collectivités locales. On a l'expérience de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), créée à l'occasion de la loi NOTRe, qui est une instance qui permet de faire de la coordination entre les collectivités et l'État. C'est un outil qui n'est pas apparu satisfaisant et sur lequel il faudrait réfléchir afin de trouver de nouvelles instances de concertation, peut-être sectorielles, avec des règles de représentation différentes, la « déconcentration » ne pouvant fonctionner que si les outils de concertation réunissant l'ensemble des acteurs sont efficaces.

Réaction du Président Lambert : À propos d'un éventuel « club des praticiens », il serait pertinent de consulter deux mondes séparés, celui des experts et celui des universitaires, dans le cadre de clubs informels pour avoir un retour à la fois concret et académique sur des éléments nouveaux. Qu'en pensez-vous ?

Sur la réinitialisation des relations entre l'État et les collectivités territoriales, le Président Lambert reste stupéfait de la relation que l'État peut avoir avec les autres sous-secteurs des administrations publiques, d'une part, avec les collectivités territoriales mais, aussi, d'autre part, avec la sécurité sociale. Il est nécessaire de mettre en place une coordination politique entre ces trois sous-secteurs.

Par ailleurs, le fonctionnement militaire et le dialogue entre les trois armées est un véritable exemple dans lequel **l'autonomie décisionnelle est beaucoup plus forte et le principe de subsidiarité est réel dans l'opérationnalité**. On fixe un objectif au niveau national, mais les modalités de mise en œuvre sont renvoyées à la diligence et à la responsabilité des acteurs de terrain. Il serait possible de s'inspirer de ce fonctionnement militaire dans les affaires civiles.

Concernant les situations d'urgence, il ne faut pas que le droit soit le préalable à la décision. Il faut se doter d'instruments juridiques qui constituent des garanties lorsque la décision est susceptible d'entraver les libertés publiques. Le Président Lambert précise que les référentiels d'action sont possibles à coordonner. Il faut, par ailleurs, un renforcement de l'autorité du préfet qui peut par ailleurs compter sur les autorités élues du territoire afin de faire vivre la « déconcentration ».

Sur les instances de concertation, il faut faire attention à ne pas surcharger le droit des instances consultatives.

De plus, le Président Lambert met en garde contre le caractère flou d'une clause générale de compétence et affirme que le juriste doit prendre ses responsabilités.

À propos de la culture professionnelle et de la désacralisation de la norme, le Président Lambert considère que le juriste apparaît comme un « contemplatif du droit ». Or, à l'inverse, le juriste doit mettre en œuvre la norme et avoir l'audace de prendre ses responsabilités. À titre d'exemple, l'État canadien a mis en place un système qui permet au fonctionnaire en charge de l'application de rédiger une « fiche

d'imputabilité » afin de prendre une mesure juridique adaptée aux circonstances. Sans réponse de la hiérarchie, la décision est réputée conforme. Depuis la mise en place de cette réforme, un taux de succès de 85 % a été enregistré.

Sur les contrats de Cahors, le Président a rappelé que la mise en place de l'euro rend conjointement solidaire les différents acteurs de la gestion de leurs finances publiques, et qu'il a fallu construire un programme de stabilité afin de savoir ce que l'État peut faire pour contribuer à l'effort budgétaire, ce que les administrations sociales peuvent faire et ce qu'on attend enfin des collectivités territoriales. À ce titre, il n'est pas question de conclure des contrats qui ne sont valables que pour un sous-secteur. C'est pourquoi ces contrats n'apparaissent pas comme tels dès lors qu'il subsiste un déséquilibre entre l'État et les collectivités territoriales. Ces contrats de Cahors empêchent un vrai débat entre l'État et les collectivités territoriales.

Enfin, sur la question des ARS, le Président partage le constat et soulève une interrogation quand 50 % du budget de l'État est gouverné par des administrations qui ne sont pas sous l'autorité de l'État.

Réponse de Monsieur Leblong-Masclét : La question de la décentralisation interroge avant tout la place de l'État dans la société. Par exemple, la question des réquisitions de masques dans l'Est de la France constitue un mauvais exemple qu'il ne fallait pas suivre dans la question de la régulation de l'action entre l'État et les collectivités locales. Mieux différencier, c'est mieux assurer un équilibre territorial et mieux aménager un territoire pour permettre à chaque collectivité de trouver sa place. Il faut penser au droit à la différenciation territoriale, mais aussi au droit de l'aménagement territorial et au droit de la solidarité territoriale.

Par ailleurs, il faut insister sur la qualité des collaborateurs dans les collectivités territoriales, de leur capacité à se saisir de problématiques nouvelles pour trouver des solutions innovantes. À des fins d'illustration, une équipe de la ville de Brest a fait preuve d'autonomie en réalisant l'accueil en auberge de jeunesse des personnes sans domicile fixe qu'il fallait accompagner. Dans ce contexte managérial local, on observe la capacité des services décentralisés à répondre au principe de mutabilité des services publics. Il faut chercher dans les facteurs d'innovation des collectivités locales pour mettre en évidence la grande capacité de ces dernières à répondre au besoin de mutabilité tel qu'il apparaissait dans les lois de Rolland¹³⁵.

Enfin, la France doit faire la révolution de l'après *New Public Management*, manager par indicateurs est quelque chose qui apparaît comme insuffisant pour atteindre des objectifs opérationnels. Il faut également insister sur la confiance dans les dispositifs d'action publique, dans la capacité des collectivités à apprécier l'autonomie décisionnelle et à assumer leurs responsabilités.

Réponse de M. Tastet :

M. Tastet souligne que s'agissant d'un « club des praticiens » auprès du CNEN, un rapprochement peut être acté, et souligne que l'AATF se tient disponible pour approfondir ce sujet à l'avenir.

Sur le stock de normes, il existe des volets où le droit peut être interrogé :

1. Le droit de l'aménagement est un droit où les dispositifs normatifs sont tels que celui qui veut faire n'a pas plus de chance d'avancer que celui qui veut empêcher. Il existe ici un déséquilibre. La politique d'aménagement est un sujet qui est essentiel pour la démocratie locale, car souvent les concitoyens, qui élisent des maires, attendent qu'ils façonnent ou refaçonnent leur ville.

¹³⁵ Lois du service public conçues par Louis Rolland dans les années 1930 consacrant les principes de continuité du service public, de mutabilité ainsi que d'égalité.

2. Plus encore, dans le secteur de la construction et du bâtiment, on voit que l'action publique locale va se tourner vers la rénovation des bâtiments. La prolifération de normes en matière de construction, est un sujet qui mérite d'être regardé.
3. Enfin, le dernier sujet qui doit être interrogé est celui des ressources humaines, et notamment la question des mutualisations. Ces mutualisations de ressources humaines entre les communes et les intercommunalités fonctionnent plutôt bien aujourd'hui. En revanche, une deuxième étape de la mutualisation pourrait être vectrice de nouveaux gains financiers issus de la convergence des politiques publiques : ce sont les mutualisations à l'échelle du « groupe territorial » (une commune, un syndicat, un CCAS). À l'échelle de ce groupe, il pourrait y avoir un intérêt à procéder à une mutualisation des administrations, d'experts, des directions générales, *etc.* Or, aujourd'hui, la norme est techniquement contraignante et limite ces possibilités.

➤ **Sur la commande publique**

Interrogation du Président Lambert : Peut-on aller jusqu'à dire que les services juridiques déterminent le projet d'achat public ?

Réponse : M. Leblong-Masclat est favorable à un assouplissement juridique, notamment sur la question des seuils. Le travail managérial est aussi nécessaire pour mieux s'approprier les outils mis en place tels que les accords-cadres ou la mutualisation.

Par ailleurs, une réflexion sur la question de la localisation de la production économique s'impose. À Brest, par exemple, la restauration scolaire collective est un levier pour permettre une transition agricole en développant de nouveaux modes de production et en faisant vivre le tissu économique local.

M. Tastet précise que la commande publique était perçue pendant longtemps comme un dispositif juridique avant que soit développée une dimension économique. Les collectivités commencent à être en capacité de privilégier les circuits courts et l'emploi local en travaillant sur la pondération, sur les critères de sélection, ainsi que sur la rédaction du règlement de consultation. C'est un sujet où il faudrait diffuser des bonnes pratiques afin de favoriser les petites et moyennes entreprises locales.



*Conseil National d'Évaluation des Normes
2, place des Saussaies – 75008 PARIS*