

MISSION SUR LE COÛT DE L'ENCHEVETREMENT DES COMPETENCES ET DES NORMES » - AUDITION CHRISTOPHE BOULLION – 10 H EN VISIO

RAPPORTEUR : Boris RAVIGNON

1/ ELEMENTS DE CONTEXTE : LA MISSION RAVIGNON S'INSERE DANS LA MISSION WOERTH

Par lettre de mission, en date du 3 décembre 2023, Boris Ravignon a été chargé d'examiner :

- **s'agissant de l'enchevêtrement des compétences**, les doublons les plus coûteux et préjudiciables à la clarté et la qualité de l'action publique, ainsi que les modalités d'organisation des compétences, ou sources de financement comme les appels à projets, et leur coût.
- **s'agissant de la simplification des normes**, évaluer le coût des principales normes applicables aux collectivités ainsi que d'émettre des recommandations sur l'élaboration des normes et de simplification normative par grand champ de politiques publiques.

L'APVF salue l'ambition de la mission, avec quelques écueils à éviter :

- **l'efficacité d'une norme ne doit pas être mesurée exclusivement sous le prisme du coût** : d'autres paramètres doivent être pris en compte, comme le temps ou la contradiction avec d'autres objectifs.
- **tout exercice de simplification doit partir du terrain** : c'est dans l'application concrète de la norme ou de la compétence que l'on peut déceler les difficultés et, par conséquent, proposer des solutions adaptées.

2/ QUELQUES SITUATIONS UBUESQUES RECENCEES SUR LE TERRAIN :

→ Incompatibilité du décret tertiaire avec les normes relatives à l'accessibilité

L'atteinte des objectifs en termes de réduction des consommations énergétiques de certains bâtiments impose de prévoir une isolation par l'extérieur, mais parfois cela nécessite d'empiéter de 30 cm sur l'espace public (trottoir) et dès lors la largeur du trottoir n'est plus aux normes d'accessibilité.

→ Incompatibilité entre accessibilité et urbanisme

La mise en accessibilité d'un gymnase nécessite la construction d'une rampe, cependant, le plan de prévention des risques naturels inondation (PPRI) interdit la création d'ouvrage en surélévation empêchant l'écoulement des eaux.

→ Usage de l'eau de pluie pour les sanitaires des bâtiments publics

Barentin avait envisagé d'alimenter les chasses d'eau des sanitaires de ses bâtiments par de l'eau de pluie ou par l'eau usagée des lave-mains (après traitement) mais la réglementation actuelle empêche les collectivités de déployer ces dispositifs dans de nombreux bâtiments publics comme les écoles et plus généralement les autres établissements recevant du public pendant les heures d'ouverture au public.

→ Casse-tête à Villepreux : l'installation de poulaillers mobiles se heurte à la réglementation urbanistique et environnementale des sites classés

Alors que le PLU et le PPRI autorisent certaines installations en dur (logements, bâtiments agricoles et piscines ouvertes), les « poulaillers mobiles », installations maraîchères pourtant « légères » et « temporaires », ne sont pas autorisés explicitement, même bio !

En application de la réglementation du site classé de la Plaine de Versailles, ces poulaillers ne doivent pas être visibles du Château et ne sont donc autorisés que dans une zone précise de la Ville, dite « cuvettes », mais, manque de bol : ces fameuses « cuvettes » sont classées en zones vertes du PPRI !

- A Bollène, sur le territoire du Nord Vaucluse souvent contraint de restreindre l'usage de l'eau, c'est **l'obligation de vidanger les piscines collectives** qui pose question. Une telle décision ne devrait-elle pas être laissée à l'appréciation de chacun des exécutifs gestionnaires des piscines ?
- A Montbard, une OPAH qui vient tout juste d'être signée est déjà rendue obsolète par les modifications de règles opérées par l'ANAH ... Un avenant ne suffira pas, c'est toute l'OPAH qui doit être remise à plat.
- **Les assistantes maternelles doivent couper leurs rosiers pour protéger les enfants dont elles ont la garde.**

Il ressort de ces exemples concrets que la norme s'immisce partout, jusque dans les jardins individuels : elle est bavarde, mais peu rigoureuse. En outre, dans certains cas assez évidents, elle devrait pouvoir s'adapter aux réalités (géographique, géologique, économique, sociale...) du terrain. Enfin, elle n'est pas toujours produite par la meilleure instance, au bon niveau.

3/ FACE A L'ADDICTION, OSONS UNE THERAPIE DE CHOC : CELLE DE L'EMANCIPATION DES TERRITOIRES !

Ni l'Etat stratège, ni l'Etat accompagnant n'est efficace aujourd'hui :

- alors que l'Etat revendique régulièrement la nécessité de recentrer son action sur ses missions essentielles, **il s'ingère dans tous les pans de l'action locale via l'outil normatif et financier** ;
- malgré une profusion de normes censées protéger, un « **sentiment d'abandon** » est exprimé par de nombreux élus locaux de petites villes, qui ne se sentent pas suffisamment accompagnés par l'Etat et ses services déconcentrés.

3.1. UN BESOIN DE SIMPLIFICATION EXPRIME PAR LES MAIRES

- **C'est dans les domaines urbanistique et de la commande publique que les attentes de simplification sont les plus fortes**
- **Les Maires souhaitent également une simplification des procédures les plus complexes et couteuses**, notamment les projets impliquant l'intervention de l'Etat (ABF) ou imposant la réalisation d'études d'impacts et une ingénierie technique lourde (ingénieurs ++, bureaux d'études) ou encore, supposant de répondre à des appels d'offre complexes (appels à projet...).
- Il est nécessaire enfin d'évaluer davantage le coût des normes décidées par l'Etat qui engendrent une dépense obligatoire pour les collectivités : obligations de mises aux normes (accessibilité, incendie, normes sécurité, thermiques, acoustiques, RT 2020 ...), revalorisation de 3,5 % du point d'indice en juillet 2022, qui n'a été que très partiellement compensée par l'Etat et qui a coûté près de **2,3 milliards d'euros** aux collectivités territoriales.

3.2. LES ELUS LOCAUX N'ONT PAS SUFFISAMMENT DE PRISES SUR LES DECISIONS QUI LES IMPACTENT

Le Comité des finances locales (CFL), principale instance de concertation créée en 1979 pour représenter et défendre des intérêts financiers des collectivités locales et permettre d'harmoniser leur position avec celle de l'Etat.

- **Une obligation de consultation limitée** : le Gouvernement n'est obligé de consulter le CFL que pour les projets de décrets. Dans les autres cas, il s'agit d'une simple faculté.
- **Une faculté qui n'est pas utilisée**. Sur l'année 2022, huit décrets ont été soumis au CFL ; **aucun projet de loi, ni projet d'amendement n'ont été présentés**.

- **Une consultation sans pouvoir d'amendement, ni droit de réserve.** Les élus votent ou rejettent en bloc un projet, mais ne peuvent l'amender, ni émettre des réserves. Le dernier mot appartient au Gouvernement.

Le CNEN est, quant à lui, une instance d'évaluation (en amont) des normes applicables aux collectivités territoriales. Est-il pour autant une instance de co-construction des normes, tel que le souhaitait le législateur ? Cela n'est pas certain, certaines limites peuvent là aussi être mises en avant :

- **La saisine du CNEN est restreinte** : elle n'est obligatoire que pour les projets de textes concernant principalement ou spécifiquement les collectivités territoriales. Pour les autres projets, la saisine est facultative. Or, certains textes, qui ne concernent pas directement les collectivités, peuvent avoir un impact très important : la loi « Climat et résilience » a consacré le ZAN ! **A noter malgré tout que désormais le CNEN peut s'autosaisir et que les élus locaux peuvent saisir le CNEN. Ce qui est une évolution notoire à mettre en œuvre.**
- **Les délais d'examen des textes par le CNEN sont trop resserrés**, ne facilitant pas ses travaux.
- **L'APVF regrette le manque de concertation avec les associations nationales représentatives des élus locaux dans la préparation des textes qui sont susceptibles d'avoir un impact sur les collectivités territoriales.**

3.3. PRINCIPALES PROPOSITIONS DE L'APVF

- **Octroyer un droit de véto au Sénat sur les textes de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales.** Ceux-là devront être votés dans les mêmes termes par les deux assemblées.
- **Prendre un train d'ordonnances de simplification et de décrets de déclassement pour passer en revue tous les dispositifs concernés.**
- **Imposer un avis conforme du Conseil National d'Evaluation des Normes** pour toute nouvelle norme impactant les collectivités territoriales.
- **Autoriser les collectivités à demander l'adaptation des décrets et circulaires qui leurs sont applicables**, pour un motif d'intérêt général et en raison de circonstances particulières.

4/ PAS DE DECENTRALISATION DES COMPETENCES SANS ACTE FORT DE DECONCENTRATION

4.1. CONSACRER DEUX PRINCIPES DIRECTEURS :

- **METTRE FIN AU MOUVEMENT CONTINU DE SPECIALISATION DES COMPETENCES**
 - **Il faut autoriser les transferts de compétence pleins et entiers entre collectivités de niveau différent**

Les délégations de compétence actuellement possibles sont aujourd'hui trop restrictives et peu incitatives. Cela permettrait par exemple, par accord local, de modifier la répartition des compétences intercommunales, notamment en matière de **protection contre l'incendie, d'eau, d'assainissement, de mobilités et de logement.**

- **PAS DE NOUVEAUX TRANSFERTS DE COMPETENCE SANS NOUVEAUX MOYENS FINANCIERS**
 - **Compensation intégrale des transferts de compétences et pérennité dans le temps**

Pour l'APVF, les ressources transférées doivent être intégrales et pérennes dans le temps (non-dégradation dans le temps de la dotation initiale).

→ **La fiscalité doit être la modalité privilégiée de financement des transferts de compétences**

Les premières lois de décentralisation prévoient que la fiscalité serait la modalité principale, et que les dotations ne devaient jouer qu'un rôle résiduel. Il faut mettre fin à la tendance inverse actuelle parce que les dotations de compensation ne sont jamais garanties dans le temps (ex : le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion et la dotation départementale d'équipement des collèges...)

→ **Pour l'APVF, la juste compensation ne devrait pas se comprendre à un instant t mais, prendre en considération l'ampleur d'un contexte toujours mouvant**

Cela implique 1) la réalisation d'étude d'impact financier au moment de la décision de transfert de compétence (de cette façon, le montant des compensations pourrait dépasser le montant qui est initialement consacré par l'Etat) et 2) une évaluation pluriannuelle du coût des charges résultant des transferts de compétences décidés par l'Etat pour que la dynamique des coûts soit intégrée.

4.2. RENFORCER LA PRÉSENCE TERRITORIALE DE L'ETAT SUR LA BASE DU COUPLE MAIRE-PREFET

Il ne saurait y avoir de décentralisation aboutie sans une **vraie volonté de déconcentration** de la part de l'Etat. Les Maires des petites villes souhaitent **un Etat fort dans les territoires qui les accompagne et qui les conseille dans la mise en œuvre de leurs projets**. Ils rappellent à ce sujet l'importance du rôle des sous-préfets et souhaitent que les préfets de département aient un rôle accru y compris hiérarchique sur l'ensemble des administrations de l'Etat dans les territoires :

1) Adapter l'organisation de l'Etat aux réalités de la décentralisation en supprimant les doublons d'intervention ;

2) Renforcer la présence territoriale de l'Etat, en réhabilitant l'échelon départemental et en renforçant le réseau des sous-préfectures. Il faut s'appuyer sur le couple « Maire-Prefet » : « si la décentralisation ne s'accompagne pas d'une déconcentration, l'exercice sera vain. Dans le domaine sanitaire, on constate, une verticalité qui donne le vertige, alors que l'horizontalité pourrait donner de l'oxygène. »

→ **Aucune création d'emploi dans les services centraux ne saurait avoir lieu sans une création équivalente au sein de l'administration déconcentrée.**

4.3. REHABILITER LA PLACE DES COMMUNES AU SEIN DES BASSINS DE VIE

▪ **POUR DES INTERCOMMUNALITÉS A TAILLE HUMAINE**

La création d'intercommunalités XXL a éloigné la prise de décision, sans atteindre les objectifs d'économies d'échelle attendus.

→ **Doter de vrais pouvoirs la conférence des Maires au sein des intercommunalités :**

La loi Engagement et proximité a rendu obligatoire l'instauration d'une conférence des maires au sein des intercommunalités lorsque les maires ne sont pas tous représentés au sein du bureau. Pour l'APVF, il convient de doter cette instance de réelles prérogatives pour faire progresser, plus encore, la démocratie et la transparence au sein des structures intercommunales. **Il pourrait notamment s'agir de consulter cette instance avant la présentation en conseil communautaire de certaines délibérations structurantes (projet de territoire, budget, PLUi, contrats de relance et de transition écologique...), et d'annexer à ces délibérations l'avis rendu par la conférence des maires.**