

# **La simplification pour réussir la décentralisation**

**Estelle GRELIER**

Secrétaire d'Etat aux collectivités territoriales

-

Publié le 20 mars 2017

Revendiquant depuis longtemps des efforts en matière de simplification, les collectivités territoriales peinent parfois à percevoir les résultats. Les initiatives gouvernementales sont pourtant réelles et ont été sensiblement accentuées ces dernières années. Mais dans ce domaine, la perception négative des acteurs est très difficile à changer car la complexité, réelle ou ressentie, s'explique par la conjonction de nombreux facteurs.

Le rôle de l'État est avant tout d'être à l'écoute des territoires et de soutenir les propositions et les projets locaux en matière de simplification. Au fond, l'enjeu principal demeure l'amélioration du service au citoyen. La complexité administrative, les normes trop contraignantes ou trop coûteuses doivent être supprimées quand elles sont constitutives de freins à l'initiative locale et génèrent des surcoûts. Pour cela, il est nécessaire de mener une action sur plusieurs fronts :

1. **Agir contre l'inflation normative** à travers la mise en place d'une démarche collaborative avec l'ensemble des acteurs territoriaux ;
2. **Améliorer les outils d'évaluation des politiques publiques** en développant l'ouverture des données et de nouveaux outils d'analyse ;
3. **Encourager l'expérimentation territoriale** au service de l'innovation et soutenir les initiatives déjà existantes.

## **Agir contre l'inflation normative**

Le principe de la simplification normative fait unanimité. En ce qui concerne les collectivités territoriales, chacun des principaux acteurs concernés (élus, agents territoriaux, administrations de l'État...) est convaincu de la nécessité d'alléger certaines contraintes et de supprimer des normes jugées absurdes. Le chiffre de 400 000 normes revient souvent, et les acteurs de terrain font remonter une forme d'incompréhension et d'irritation face à ce qui est perçu comme une inflation normative.

Il est vrai que pendant de longues années, cette question n'a été traitée que de manière périphérique. Aujourd'hui, la simplification pour les collectivités territoriales est un sujet prioritaire pour le Gouvernement. Néanmoins, la simplification demeure une notion relativement difficile à définir : que souhaite-t-on simplifier et pourquoi ?

La simplification est souvent résumée à la question de l'allègement ou de la suppression de normes. Un exemple parlant est celui de l'allègement des obligations de vidange des bassins de piscines. Par le passé, il y avait une obligation de vidanger les piscines deux fois par an. Sur le fondement d'une concertation entre le Gouvernement, les principales associations d'élus et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), cette obligation a été réduite, par un arrêté du 7 septembre 2016, à une seule vidange annuelle pour les collectivités disposant d'un tel équipement, sans risque sanitaire, générant une économie estimée entre 6 et 10 millions d'euros.

On pourrait penser que cette forme de simplification est une évidence. Pourtant, derrière chaque norme existe une justification, rarement dépourvue de fondement. Les normes répondent à des préoccupations aussi importantes que la préservation de l'environnement, la sécurité, la place des personnes handicapées, etc. Le problème vient essentiellement de leur accumulation, et d'une conception qui n'intègre pas suffisamment les considérations pratiques.

De plus, la suppression d'une norme suppose de pouvoir faire la démonstration de son inutilité ou de son inefficacité. C'est toute la question de l'évaluation *ex post* des normes. Grâce à la création du CNEN, en 2013, nous disposons désormais d'un outil efficace de contrôle et d'évaluation du flux de nouvelles normes. Mais l'impact réel de celles en vigueur depuis plusieurs années demeure mal évalué. Les administrations fournissent des études d'impact en amont de l'examen des textes. Ces études comportent notamment des estimations d'impact budgétaire pour les collectivités territoriales. Il est toutefois encore difficile, à ce stade, de confronter ces estimations budgétaires à la réalité des dépenses engagées sur le terrain. Par ailleurs, les évolutions introduites par des amendements ou encore par des propositions de loi ne font pas l'objet d'évaluation. Or elles sont de plus en plus nombreuses depuis la révision constitutionnelle de 2008. Le Gouvernement souhaite développer davantage cette dimension *ex post* de l'évaluation des normes. C'est pour cela que les modalités de saisine du CNEN ont été facilitées par un décret du 14 janvier 2016. Désormais, un maire ou président d'exécutif peut saisir seul cette instance pour évaluer telle ou telle norme en vigueur qui poserait des difficultés d'application sur le terrain. La charge d'instruire cette demande d'évaluation repose sur l'administration de l'État qui est à l'origine de la norme en question.

En marge de ces évolutions, il est indispensable de développer de nouveaux outils pour évaluer l'impact des normes. Pour qu'une telle évaluation soit pleinement efficace, il importe de pouvoir identifier les priorités en matière de simplification. C'est pour cette raison que le Gouvernement a initié, dès 2013, un important travail d'identification de mesures de simplification, en s'appuyant notamment sur un certain nombre de rapports comme celui du Sénateur Éric Doligé, mais également sur les saisines du CNEN, ainsi que sur des groupes de travail thématiques, pilotés par les ministères impliqués.

En 2016, le Gouvernement a souhaité amplifier ces travaux en développant une approche collaborative afin d'identifier de nouvelles propositions de simplification pour les collectivités. En effet, un certain nombre de partenariats ont été noués, et un comité de suivi regroupant l'ensemble des acteurs concernés, notamment les associations d'élus, a été constitué.

Grâce à ces travaux sur l'allègement du stock de normes existantes, nous recensons désormais plus d'une centaine de mesures de simplification prises par le Gouvernement depuis le début du quinquennat. Cela représente un effort inédit. Le dernier train de mesures, annoncé le 5 décembre 2016, comporte notamment de nouvelles règles en matière d'urbanisme issues des travaux du Sénat. La collaboration avec ce dernier, qui constitue la chambre représentative des collectivités territoriales et dont la majorité politique n'est pas celle du Gouvernement, est une belle illustration de notre capacité à agir collectivement contre l'inflation normative, bien au-delà des clivages traditionnels.

L'allègement du stock de normes existantes est un travail de longue haleine, nécessaire et fondamental. Néanmoins, le contrôle du flux de nouvelles normes constitue le « nerf de la guerre ». La lutte contre cette inflation normative relève principalement du CNEN, installé en juillet 2014 et compétent pour évaluer le flux de normes nouvelles applicables aux collectivités territoriales. Plus précisément, cet organisme est consulté sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de texte réglementaire, d'acte de l'Union européenne et de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités et à leurs établissements publics.

Les évaluations effectuées par le CNEN permettent de constater, depuis 2014, une baisse significative du poids des normes s'appliquant aux collectivités. En effet, 1,6 milliard d'euros de

charges nettes nouvelles avaient été comptabilisées en 2013. En 2014, le bilan établi par le CNEN les chiffrait à 770 millions. En 2015, selon les estimations du CNEN, l'impact financier des nouvelles normes a été neutre. En 2016, le bilan fait apparaître un surcoût important, mais issu pour l'essentiel d'une nouvelle réglementation sur l'isolation thermique des bâtiments, génératrice à terme d'importantes retombées positives, tant financières qu'environnementales, justifiant l'approbation du CNEN.

Enfin, il est utile de rappeler que la simplification concerne un domaine bien plus vaste que celui des normes réglementaires. En effet, le fonctionnement interne des collectivités, régi essentiellement par le Code général des collectivités territoriales, peut également être source de lourdeurs pour les élus et les agents. La réforme territoriale, si elle apporte une clarification des compétences et une recomposition territoriale, peut également déstabiliser les acteurs locaux et créer de la complexité à court et à moyen terme. Conscient de cette réalité et souhaitant répondre aux attentes du terrain, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures d'accompagnement institutionnel permettant d'assouplir les règles de fonctionnement, et ainsi faciliter la mise en œuvre de la réforme territoriale. À titre d'exemple, de telles mesures ont été prises dès la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, notamment à travers l'introduction d'assouplissements aux règles de mise en place et de gestion des services communs entre intercommunalités et communes. De plus, la loi de finances pour 2017 comporte également de nombreuses mesures d'assouplissement pour les intercommunalités, dont l'objectif est notamment de faciliter les procédures de révision et de fixation des attributions de compensation ou l'intégration fiscale. Ces dispositions devront naturellement faire l'objet d'une évaluation pour déterminer si elles doivent être approfondies.

## **Améliorer les outils d'évaluation des politiques publiques**

C'est cet objectif qui est précisément recherché à travers le choix d'allier démarche de simplification et évaluation. En effet, sans capacité d'analyse des coûts et des bénéfices des politiques publiques, comment envisager d'en améliorer l'efficacité ? Deux évolutions récentes – l'ouverture des données publiques et la mise en place de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale – vont permettre d'avancer encore dans la réalisation d'évaluations de politiques publiques ou de modes d'organisation décentralisés.

En ce qui concerne les pouvoirs publics, l'ouverture des données, communément appelée *open data*, a pour principal objectif de renforcer la transparence de l'action publique et d'améliorer ainsi la qualité du service rendu au citoyen. Depuis la naissance de ce mouvement en France, il y a environ sept ans, une centaine de collectivités ont ouvert leurs données en ligne. Ce chiffre est amené à augmenter considérablement dans les années à venir, suite à l'inscription, d'abord dans la loi NOTRe puis dans la loi pour une République numérique, d'une obligation légale d'ouverture des données publiques applicable à toutes les collectivités de plus de 3 500 habitants (environ 3 800 collectivités concernées). La prochaine étape sera la mise en place, conjointement par l'État et les collectivités, d'un dispositif d'accompagnement adapté aux réalités territoriales dont les grandes lignes ont été esquissées dans un rapport remis à Axelle Lemaire, Secrétaire d'État au Numérique et à l'Innovation, et à moi-même en octobre 2016, par l'association OpenDataFrance.

Les jeux de données publiés par les collectivités permettront notamment de nourrir les travaux du nouvel Observatoire des finances et de la gestion publique, installé depuis 18 octobre 2016 et

se substituant à l'Observatoire des finances locales. Cette instance conserve ses anciennes missions, notamment la production d'un rapport annuel sur la situation financière des collectivités locales, mais se voit également confier deux nouvelles missions importantes en lien avec l'*open data* :

- l'établissement, la collecte, l'analyse et la mise à jour des données et des statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales et la diffusion de ces travaux, afin de favoriser le développement des bonnes pratiques ;
- la réalisation d'évaluations de politiques publiques locales.

Les travaux de l'Observatoire ont vocation à inventer les outils d'analyse financière et statistique qui permettront à chaque collectivité de partager ses méthodes, apportant ainsi une matière objective et essentielle au débat sur la simplification.

Ces avancées récentes viendront enrichir les évaluations déjà effectuées par des acteurs tels que la Cour des comptes, qui joue un rôle important dans ce domaine, en s'appuyant sur le réseau des chambres régionales et leur connaissance fine des collectivités. Caractérisée par son indépendance et son professionnalisme, la Cour des comptes a trouvé ici un rôle nouveau, à l'équilibre non plus seulement entre le Parlement et le Gouvernement, comme le prévoit la Constitution, mais aussi désormais entre l'État et les collectivités territoriales.

Au-delà, le Gouvernement peut s'appuyer sur ses inspections interministérielles. L'évaluation de politiques publiques commandée conjointement par la ministre en charge des collectivités et par le Président de l'Association des maires de France (AMF) sur les mutualisations dans le bloc communal aura été exemplaire en termes de méthode. Débouchant sur plusieurs dispositions de la loi NOTRe et sur un guide méthodologique à destination des collectivités, elle aura également été très opérationnelle.

Depuis, les évaluations se sont multipliées. Quatre revues des dépenses, toutes rendues publiques, ont ainsi été réalisées dans le cadre de la loi de finances pour 2016. Une première propose une réforme en profondeur de la gestion du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Les gains à en attendre, tant pour l'État que pour les collectivités territoriales, sont substantiels ; ils sont évalués à 150 équivalents temps plein (ETP) à terme pour l'État, et surtout 3 000 ETP sur l'ensemble des collectivités territoriales. Une concertation sur la mise en œuvre des propositions contenues dans ce rapport s'ouvrira début 2017. Une seconde, sur les budgets annexes, fournit une feuille de route aux administrations de l'État concernées pour mieux suivre ces budgets et pouvoir, *in fine*, les intégrer dans le suivi de la dépense locale. Deux autres, enfin, sur les achats et sur le patrimoine des collectivités locales, ont procédé à une première analyse de domaines porteurs d'importantes économies pour les collectivités locales. L'Observatoire de la gestion publique pourra s'appuyer sur ces différentes études pour démarrer au plus vite son activité début 2017.

Dans le même temps, d'autres études sont lancées en vue d'une publication qui devrait figurer en annexe du projet de loi de finances pour 2018. Elles porteront sur la gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales mais aussi sur la voirie, les parcs naturels régionaux et enfin le suivi des opérateurs locaux (sociétés d'économie mixte – SEM –, sociétés publiques locales – SPL...).

L'objectif est d'utiliser ces études pour évaluer les réglementations et les normes existantes dans les différents champs couverts, et proposer le cas échéant leur évolution. Au-delà de cet enjeu, il s'agit de renforcer la collecte, la fiabilisation et la diffusion des données utiles pour la gestion des

services publics locaux. Avec la création de l'Observatoire, ces données et études auront vocation à être diffusées largement pour contribuer à l'amélioration de la gestion publique locale mais aussi pour nourrir les débats démocratiques.

## **Encourager l'expérimentation territoriale**

Si la plupart des normes et des règles de fonctionnement applicables aux collectivités sont édictées au niveau national, la plupart des innovations émanant de l'action publique locale sont issues directement des territoires. C'est en effet la raison d'être de la décentralisation que de faciliter la participation des citoyens et encourager les pratiques de gestion innovantes au plus près du terrain. C'est pour cela que la démarche de simplification pour les collectivités, souhaitée par le Gouvernement, repose sur un dialogue permanent avec les acteurs de terrain que sont les élus locaux et les agents. Avant tout, la responsabilité du Gouvernement est de créer un contexte global propice à l'innovation locale.

Les collectivités sont d'ores et déjà en première ligne s'agissant de l'expérimentation démocratique (développement d'outils de coconstruction des projets locaux, nouvelles formes de participation citoyenne...) et des politiques publiques innovantes, notamment dans des services locaux tels que la mobilité ou les politiques environnementales. Les recompositions dans le cadre de la réforme territoriale ont également servi d'impulsion pour revoir les modes de fonctionnement des collectivités. En effet, les fusions (de régions, d'intercommunalités, de communes) offrent une opportunité pour bâtir une nouvelle administration modernisée, notamment à travers les usages du numérique et de nouvelles méthodes de travail (mutualisation, télétravail, management...).

Néanmoins, l'innovation territoriale se heurte encore trop souvent à des contraintes ou à des difficultés en matière de capitalisation des projets locaux. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire d'assouplir la mise en œuvre du droit à l'expérimentation prévue par la Constitution en ne faisant plus référence à la généralisation ou, à défaut, à l'abandon du projet au bout d'une période déterminée. Accepter des expérimentations de long terme et qui puissent varier d'un territoire à l'autre, c'est donner encore plus de marge pour une différenciation territoriale que chacun appelle de ses vœux. Il convient également d'améliorer la formation des élus et des agents en matière d'innovation, ainsi que développer des cadres d'échange de bonnes pratiques entre les collectivités et l'État. La Semaine de l'innovation publique, dont la troisième édition s'est déroulée en novembre 2016 et a été rythmée par l'organisation de plus de 270 événements partout en France, démontre toute la pertinence d'une collaboration étroite entre l'État et les collectivités pour promouvoir et soutenir des initiatives de modernisation de l'action publique.

## **Conclusion**

Depuis 2012, le Gouvernement conduit une politique ambitieuse et cohérente de réorganisation de l'action publique locale de l'État et des collectivités. La réforme territoriale, mise en œuvre en trois volets (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – MAPTAM –, loi relative à la délimitation des régions, loi NOTRe) s'est traduite par une clarification des responsabilités des différents échelons de collectivités et une refonte des cartes régionale et intercommunale. Elle n'aurait pas été cohérente sans réforme parallèle de

l'administration déconcentrée de l'État, qui s'est restructurée selon les nouvelles cartes régionale et intercommunale et a profondément renouvelé ses modes de fonctionnement.

Ces évolutions reposent sur un principe de souplesse et d'adaptation des organisations afin de garantir plus d'égalité entre des territoires, par nature différents. La simplification pour les collectivités s'inscrit dans cette même démarche : accorder plus de libertés aux territoires pour faciliter une prise de décision au plus près du citoyen.

La question de la lisibilité de l'action publique est un enjeu essentiel. À travers la réforme territoriale, le Gouvernement a souhaité renforcer la lisibilité de l'architecture institutionnelle française pour le citoyen, mais aussi pour les acteurs institutionnels eux-mêmes. Ainsi, en alliant une profonde rénovation institutionnelle à la simplification des normes et du fonctionnement des collectivités, au développement de l'évaluation des politiques publiques, ainsi qu'à la promotion de l'expérimentation territoriale, le Gouvernement a pour ambition de créer un cadre institutionnel et normatif durable, propice à l'innovation et à l'amélioration du service au citoyen.