



**GOVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions.

**Boris RAVIGNON**

Maire de Charleville-Mézières  
Président d'Ardenne Métropole

Assisté d'Émile **BLAISON**,  
inspecteur des finances  
et d'Adrien **SPERRY**,  
inspecteur de l'administration

Mai 2024

Avec la participation de

**Christine BRANCHU**,  
inspectrice générale  
des affaires sociales

**Pierre CHEVALIER**,  
inspecteur des finances publiques

**Cédric DUTRUEL**,  
inspecteur des finances

**Justine HOCHEMAIN**,  
inspectrice des finances

**Paul KAYSSIEH**, inspecteur des  
finances stagiaire

**Lucile WAQUET-AIRY**, inspectrice  
des finances



# SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
<b>1. L'ENCHEVETREMENT DES RESPONSABILITES, DES COMPETENCES ET DES FINANCEMENTS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ATTEINT UN NIVEAU DE COMPLEXITE PREJUDICIALE.....</b>	<b>3</b>
1.1. La majorité des citoyens expriment une grande confusion quant au partage de la responsabilité entre l'État et les collectivités même s'ils accordent majoritairement leur confiance à celles-ci pour gérer l'argent public.....	3
1.1.1. <i>Pour nos concitoyens, la répartition des responsabilités est confuse sur la quasi-totalité des politiques publiques.....</i>	3
1.1.2. <i>Une large majorité de citoyens fait confiance aux collectivités pour gérer l'argent public.....</i>	6
1.2. Entre 2010 et 2015, le législateur s'est efforcé de clarifier l'organisation institutionnelle.....	9
1.2.1. <i>Entre 2010 et 2015, le législateur a affiché une volonté de rationalisation de l'action des collectivités.....</i>	9
1.2.2. <i>Au cours de la décennie 2010 s'est opérée une restructuration importante de la carte des collectivités et de leurs groupements.....</i>	9
1.2.3. <i>Après quelques hésitations, le législateur a fini par restreindre la clause générale de compétences aux seules communes.....</i>	10
1.2.4. <i>La spécificité juridique et financière des EPCI permet un partage net des compétences au sein du bloc communal.....</i>	10
1.2.5. <i>Depuis 2015, les compétences des départements et des régions sont énumérées par la loi mais ne sont, à ce jour, consolidées nulle part.....</i>	18
1.3. Le partage complexe des compétences entre l'État et les collectivités est la source d'un enchevêtrement des interventions et altère la lisibilité de l'action publique.....	19
1.3.1. <i>Un nombre important de compétences restent partagées en droit par tous les niveaux d'administration.....</i>	19
1.3.2. <i>Certaines compétences attribuées demeurent partagées dans les faits, à l'instar de celles relatives au développement économique.....</i>	19
1.3.3. <i>Le législateur, au motif de la différenciation, a parfois contribué à complexifier encore la répartition des responsabilités et des compétences.....</i>	21
1.4. Dans le champ des politiques publiques partagées ou dotées d'un chef de file, les outils de coordination mis en place apparaissent peu opératoires.....	23
1.4.1. <i>Les CTAP instituées par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles apparaissent comme des coquilles vides.....</i>	23
1.4.2. <i>La notion de chef de file se révèle peu opérationnelle et le recours aux CTEC est particulièrement rare.....</i>	24
1.5. L'État demeure très présent et intervient dans le champ de politiques publiques décentralisées.....	27
1.5.1. <i>La présence de l'État s'affirme par la norme, les schémas et le pilotage de la coordination entre acteurs.....</i>	27
1.5.2. <i>L'État s'est maintenu et intervient même à nouveau dans le champ de politiques publiques décentralisées.....</i>	27

1.5.3.	<i>Par la contractualisation et via ses opérateurs, l'État entend continuer à orienter l'action des collectivités dans le champ de politiques décentralisées.....</i>	28
1.6.	Les financements croisés entre les collectivités et l'État représentent des montants considérables .....	29
1.6.1.	<i>Les financements croisés entre l'État et les collectivités ont atteint 14 Md€ en 2022, principalement sous la forme de subventions aux investissements locaux.....</i>	29
1.6.2.	<i>L'État et les collectivités instruisent parfois la même demande émanant d'entreprises, d'associations ou de ménages.....</i>	32
1.7.	Malgré l'enchevêtrement des responsabilités et des compétences, la dépense publique des collectivités apparaît maîtrisée sur la période récente et plutôt faible en comparaison européenne .....	33
<b>2.</b>	<b>L'ENCHEVETREMENT ACTUEL ENGENDRE DES COÛTS ANNUELS IMPORTANTS POUR TOUS LES ACTEURS PUBLICS, CHIFFRES PAR LA MISSION A AU MOINS 6 MD€ POUR LES COLLECTIVITES ET AU MOINS 1,5 MD€ POUR L'ÉTAT .....</b>	<b>35</b>
2.1.	La mission a évalué les coûts associés à l'enchevêtrement des responsabilités et des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.....	35
2.2.	Les coûts sont significatifs pour chaque niveau d'administration et y compris pour l'État.....	37
2.2.1.	<i>Le coût de l'enchevêtrement pèse principalement sur le bloc communal..</i>	40
2.2.2.	<i>Les compétences morcelées et les interventions résiduelles de l'État génèrent des coûts très significatifs.....</i>	40
2.2.3.	<i>La coordination est le principal vecteur de coûts estimé, devant les coûts occasionnés par la gestion des financements croisés .....</i>	41
<b>3.</b>	<b>LA REUSSITE DE LA DECENTRALISATION APPELLE UNE VASTE CLARIFICATION DES RESPONSABILITES, DES COMPETENCES ET DES MOYENS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....</b>	<b>42</b>
3.1.	La réduction du nombre des niveaux d'administration territoriale n'apparaît pas nécessaire même si les regroupements communaux et intercommunaux volontaires gagneraient à être encouragés à nouveau .....	42
3.1.1.	<i>La suppression d'un niveau d'administration n'a pas été retenue comme une piste de travail intéressante par la mission.....</i>	42
3.1.2.	<i>Le mouvement de regroupement volontaire au sein du bloc communal gagnerait à être encouragée de nouveau.....</i>	43
3.2.	Les exemples réussis de politiques décentralisées se caractérisent par un alignement entre la responsabilité politique, les compétences juridiques et les moyens financiers .....	49
3.3.	Pour rendre notre décentralisation plus efficace, il est nécessaire de réaligner « responsabilités, compétences et moyens » partout où cela est possible.....	50
3.3.1.	<i>Unifier au niveau des départements la responsabilité en matière de grand âge .....</i>	50
3.3.2.	<i>Unifier au niveau des départements la responsabilité en matière de handicap .....</i>	51
3.3.3.	<i>Unifier au niveau des départements et des régions la gestion respective des collèges et des lycées .....</i>	52
3.3.4.	<i>Unifier au niveau des départements la responsabilité des services d'incendie et de secours .....</i>	53
3.3.5.	<i>Unifier au niveau intercommunal la responsabilité de la politique de la ville .....</i>	54

3.3.6.	<i>Unifier au niveau des maires la responsabilité de la tranquillité publique dans les villes de plus de 20 000 habitants</i>	54
3.3.7.	<i>Clarifier les rôles de chef de file en matière de transition écologique et d'adaptation au changement climatique</i>	55
3.3.8.	<i>Confier aux départements un rôle de chef de file en matière d'accès aux soins</i>	56
3.3.9.	<i>Décentraliser la responsabilité du logement lato sensu selon les cas aux départements ou aux intercommunalités urbaines</i>	57
3.3.10.	<i>Décentraliser le réseau de voiries nationales non concédées et réunifier la gestion des voiries en agglomération</i>	58
3.3.11.	<i>Réviser la liste des compétences partagées afin d'identifier des chefs de file partout où cela est possible</i>	59
3.3.12.	<i>Un travail complémentaire est nécessaire pour conférer l'efficacité attendue à la décentralisation française</i>	59
3.4.	Les outils de la coopération territoriale sont aujourd'hui à rénover	60
3.5.	La refondation complète du financement des collectivités territoriales est indispensable	61
3.5.1.	<i>Même si l'État respecte la lettre de ses engagements financiers, les difficultés de financement se multiplient pour les collectivités et doivent désormais être résolues</i>	61
3.5.2.	<i>L'inégalité des situations financières entre collectivités exige une relance forte de la péréquation</i>	67
3.5.3.	<i>Réduire le coût de gestion des financements croisés est possible à la condition d'opérer des choix forts pour l'État et les collectivités</i>	69
3.6.	Réussir la décentralisation implique de repositionner l'État comme le garant des libertés et l'arbitre des responsabilités locales	70
3.6.1.	<i>L'unification de la représentation de l'État dans les territoires est aujourd'hui une attente unanime des élus locaux</i>	70
3.6.2.	<i>Le contrôle de légalité doit faire respecter prioritairement la répartition des compétences</i>	70
<b>4.</b>	<b>LE PROCESSUS DE CREATION DE NORMES APPLICABLES AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DOIT MIEUX RESPECTER LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION</b>	<b>71</b>
4.1.	L'existence du CNEN permet une association utile, bien que tardive, des collectivités territoriales dans le processus de création des normes	72
4.1.1.	<i>Une concertation souvent tardive avec les représentants des élus</i>	72
4.1.2.	<i>Une activité qui se limite à ce stade au flux de normes nouvelles, sans capacité à étudier le stock</i>	72
4.2.	L'évaluation des impacts par le CNEN éclaire les coûts importants imposés aux collectivités territoriales mais demeure fragile en termes méthodologiques	73
4.2.1.	<i>L'impact de chaque norme pour les collectivités territoriales est évalué depuis 2009</i>	73
4.2.2.	<i>Les normes les plus particulièrement coûteuses se retrouvent dans les champs de la transition écologique, des politiques sociales et de la fonction publique territoriale</i>	73
4.3.	Le dispositif d'évaluation des normes et les engagements tenus du Gouvernement n'ont pas suffi à maîtriser le flux de normes nouvelles, avec une tension qui semble croissante	75
4.3.1.	<i>Les avis défavorables du CNEN sont en augmentation, mais leur incidence reste limitée</i>	75

4.3.2.	<i>Les règles de simplification pour les normes réglementaires autonomes produisent des résultats, mais concernent une minorité de textes .....</i>	76
4.4.	Des modifications du dispositif d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales apparaissent indispensables.....	76
4.4.1.	<i>Le rattachement du CNEN au Premier ministre permettrait d'affirmer le caractère transversal de son activité .....</i>	76
4.4.2.	<i>Un canal plus direct entre le CNEN et le Parlement reste à construire.....</i>	76
4.4.3.	<i>Les études et fiches d'impact doivent être renforcée et les délais de consultations étendus.....</i>	77
4.4.4.	<i>Des évaluations ex post à engager, en recourant à de l'expertise extérieure, administrative ou académique.....</i>	77
4.5.	Une évolution du législateur vers plus de sobriété et de confiance grâce notamment à la mobilisation du pouvoir réglementaire des collectivités protégerait aussi les libertés locales.....	78
4.5.1.	<i>Le recours au pouvoir réglementaire local, dans les champs de politiques publiques décentralisées contribuerait à la fois à la simplification et à la pertinence de l'activité normative.....</i>	78
4.5.2.	<i>L'article 40 de la Constitution pourrait être entendu moins strictement, et concourir à la sobriété normative .....</i>	79
<b>5.</b>	<b>LA SIMPLIFICATION DES NORMES PESANT SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES EST ATTENDUE ET PEUT PERMETTRE DES GAINS FINANCIERS SIGNIFICATIFS.....</b>	<b>80</b>
5.1.	Revoir les règles et l'organisation de la commande publique permettrait de la rendre plus efficace et plus efficiente.....	80
5.1.1.	<i>Les règles de plus en plus complexes de la commande publique génèrent des coûts procéduraux importants pour les collectivités.....</i>	80
5.1.2.	<i>La suppression du seuil intermédiaire des marchés à procédure adaptée pourrait générer des économies considérables.....</i>	84
5.1.3.	<i>La simplification des normes applicables aux groupements de commande encouragerait la mutualisation des achats.....</i>	87
5.2.	Le coût de la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales rend indispensable l'engagement d'un exercice spécifique de simplification.....	88
5.2.1.	<i>Le coût de gestion des agents publics territoriaux apparaît élevé en comparaison des coûts de gestion du secteur privé .....</i>	88
5.2.2.	<i>Déconnecter la gestion du point de la FPT permettrait de mieux prendre en compte les spécificités des collectivités territoriales .....</i>	92
5.2.3.	<i>L'allègement des normes applicables en matière de ressources humaines et leur codification contribueraient à responsabiliser les collectivités territoriales employeuses.....</i>	93
5.3.	Les coûts et contraintes liés à la comptabilité publique peuvent être significativement réduits pour les collectivités et l'Etat.....	98
5.3.1.	<i>Malgré plusieurs réformes récentes, le principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable demeure et emporte des coûts élevés pour l'Etat et les collectivités .....</i>	98
5.3.2.	<i>Une réforme est aujourd'hui possible avec une gradation d'options allant jusqu'à l'autonomie financière et comptable des collectivités .....</i>	101
5.3.3.	<i>Une expérimentation serait utile afin de permettre un juste partage des gains de la réforme entre l'Etat et les collectivités .....</i>	104

5.4. Une évolution du dispositif d'évaluation du flux des normes produites par les fédérations sportives est souhaitable.....	105
5.4.1. <i>Le pouvoir réglementaire des fédérations sportives contribue aussi à la profusion de normes.....</i>	105
5.4.2. <i>Le rôle de la Commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) à consolider et développer .....</i>	106
5.5. Au-delà d'un premier recensement, un exercice de simplification des normes applicables aux collectivités est aujourd'hui indispensable .....	107
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>108</b>

# INTRODUCTION

*« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée »*

Depuis l'adoption de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution proclame l'organisation décentralisée de notre pays, mettant en accord le texte constitutionnel avec une pratique administrative et institutionnelle antérieure, elle-même beaucoup plus ancienne que les lois de décentralisation des années 1980 et remontant aux premières années de la III<sup>ème</sup> République<sup>1</sup>.

Ainsi, notre organisation n'est-elle pas seulement le produit de quatre décennies de décentralisation mais l'héritière de près d'un siècle et demi de tentatives pour la République d'organiser son action sur le territoire en conciliant les objectifs d'unité, d'efficacité et de démocratie.

Dès lors il n'est pas étonnant de constater la très grande complexité du cadre législatif, réglementaire et financier dans lequel interagissent l'Etat et les collectivités territoriales. La première partie du présent rapport documente l'enchevêtrement des responsabilités et des compétences que recèle notre organisation actuelle.

Cette complexité quand il ne s'agit pas de confusion dans l'action publique pèse sur son efficacité, c'est-à-dire sur la capacité des pouvoirs publics à atteindre les objectifs qu'ils se donnent.

Chacun comprend, par ailleurs, qu'il existe un coût associé à la fragmentation de nos politiques publiques et aux multiples temps de coordination qu'elle implique entre les collectivités et l'Etat. De même existe-t-il un coût certain à la production régulière des nombreux schémas, plans, programmes et documents stratégiques demandés par l'Etat à toutes les catégories de collectivités. Enfin, tant les financements cumulés et croisés entre l'Etat et les collectivités que les financements multiples disponibles pour les ménages, les associations et les entreprises génèrent des charges d'instruction souvent redondantes pour l'ensemble des collectivités et pour l'Etat.

L'enjeu de la mission confiée par le ministre chargé des comptes publics, Thomas CAZENAVE, et par la ministre chargée des collectivités territoriales, Dominique FAURE, était ici de passer de l'intuition au chiffrage (cf. lettre de mission en annexe 1). Confiée au départ également à Catherine VAUTRIN alors Président du Grand Reims, la mission a été poursuivie par moi seul, à compter de l'entrée au gouvernement de ma collègue.

J'ai été assisté tout au long de mes travaux par Adrien SPERRY, inspecteur de l'Administration et par Emile BLAISON, inspecteur des Finances à partir de la mi-avril. J'ai, par ailleurs, pu compter sur le concours de plusieurs inspectrices et inspecteurs mis à ma disposition<sup>2</sup> pour l'accomplissement de certaines de nos investigations. Naturellement, les rapporteurs et contributeurs de la mission n'engagent pas la responsabilité des administrations ou institutions auxquelles ils appartiennent.

---

<sup>1</sup> Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux et loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

<sup>2</sup> Par le service de l'Inspection Générale des Finances (Cédric DUTRUEL, Justine HOCHÉMAIN, Paul KASSIEH et Lucile WAQUET-AIRY) mais aussi par le service de l'Inspection Générale des Affaires sociales (Christine BRANCHU) et par la Direction Générale des Finances Publiques (Pierre CHEVALIER).



En l'absence de données disponibles sur ce sujet, en France comme en comparaison internationale, la mission n'a eu d'autre choix que de tenter d'évaluer l'ensemble des phénomènes décrits ci-dessus au travers de leur prisme commun, le temps consacré à ces activités par des agents rémunérés *in fine* par la puissance publique. Des questionnaires analytiques, politique publique par politique publique, ont donc été élaborés pour chacun des niveaux d'administration.

Dans cette démarche d'identification des coûts liés à l'enchevêtrement des responsabilités et des compétences, il fut particulièrement précieux de disposer du soutien de plusieurs associations d'élus telles que l'Association des Maires de France (AMF), l'Association des Petites Villes de France, Intercommunalités de France et France Urbaine. Au total, 226 collectivités ou groupements ont accepté de répondre à nos questionnaires ainsi que 88 préfetures et directions déconcentrées des services de l'Etat. Que les élus, préfets et l'ensemble des fonctionnaires ayant participé à ces travaux en soient tous très profondément remerciés.

Fruit de la consolidation des réponses reçues à nos questionnaires, la deuxième partie du rapport produit ainsi le chiffrage *a minima* des coûts associés à l'enchevêtrement des responsabilités et des compétences dans notre pays.

Sur la base de ces éléments, la troisième partie du présent rapport s'efforce de formuler les propositions de clarification des compétences et de réorganisation, susceptibles de réduire les coûts collectifs évalués par la mission.

Chiffrant les coûts que notre organisation fait peser sur les différents acteurs, il était logique de s'intéresser également aux coûts générés par les normes qui encadrent l'action des pouvoirs publics, là encore pour les collectivités comme pour l'Etat.

La mission a résolu d'aborder ce sujet en distinguant, dans un premier temps, le flux de normes nouvelles dont la maîtrise et l'évaluation repose notamment sur le conseil national d'évaluation des normes (CNEN). La mission s'est employée, dans la quatrième partie de ce rapport de tracer des pistes permettant un meilleur encadrement de la production normative concernant les collectivités territoriales.

Enfin, dans un second temps, la mission a choisi de s'intéresser à des corpus de règles applicables aux collectivités telles que celles régissant la commande publique, la fonction publique territoriale et la comptabilité publique. Sur ces sujets comme sur les normes signalées par les élus que la mission a rencontrés, des pistes de simplification sont tracées dans la cinquième et dernière partie de ce rapport.

## **1. L'enchevêtrement des responsabilités, des compétences et des financements entre l'État et les collectivités territoriales atteint un niveau de complexité préjudiciable**

### **1.1. La majorité des citoyens expriment une grande confusion quant au partage de la responsabilité entre l'État et les collectivités même s'ils accordent majoritairement leur confiance à celles-ci pour gérer l'argent public**

#### **1.1.1. Pour nos concitoyens, la répartition des responsabilités est confuse sur la quasi-totalité des politiques publiques**

La mission a fait réaliser un sondage par *Toluna Harris Interactive*, afin d'apprécier la compréhension par la population de la répartition des responsabilités entre l'État et les collectivités sur la plupart des politiques publiques territorialisées. La même question a été posée aux sondés, soit « *Selon vous, là où vous habitez, qui est en charge de chacune des missions suivantes ?* » au sujet de 32 responsabilités, en laissant la possibilité de plusieurs réponses à chaque question.

#### **Encadré 1 : Méthodologie du sondage réalisé par la mission**

Le sondage, réalisé par *Toluna Harris interactive*, a été administré en ligne du 22 au 24 avril 2024. L'échantillon de répondants comporte 1 024 personnes. Il est représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus. En outre, la méthode des quotas et un redressement ont été appliqués aux variables suivantes : sexe, âge, catégorie socioprofessionnelle, région et taille d'agglomération de l'interviewé.

*Source : Mission.*

**Tableau 1 : Réponses au sondage Toluna Harris Interactive sur la responsabilité des politiques publiques (en %)**

Compétences	État	Région	Département	Intercommunalité	Commune (mairie)	Autre	NSP
La justice	73	19	23	9	8	4	1
L'enseignement supérieur	50	45	28	12	8	5	1
L'aide sociale à l'enfance	34	34	50	18	17	4	-
La politique agricole	55	37	30	16	12	6	1
L'urbanisme	16	27	34	30	51	2	-
La gestion des déchets	11	25	33	51	38	3	1
La politique de santé	51	38	35	17	18	4	-
Les lycées	25	59	39	18	20	3	-
La formation professionnelle	39	51	40	16	13	6	1
Les collèges	21	41	57	21	22	4	-
Les écoles maternelles et primaires	20	29	37	26	51	3	-
L'eau et l'assainissement	13	31	36	47	35	4	1
La politique en faveur de la ruralité	32	38	39	28	25	5	-
Les transports scolaires	9	37	50	35	32	3	1
L'accueil de la petite enfance	13	26	38	33	53	4	1
La politique de la ville	24	28	29	32	51	4	-
Les services d'incendie et de secours (les pompiers)	25	29	50	30	30	4	-
La politique de l'emploi	55	39	39	18	15	4	-
L'enseignement scolaire	43	39	40	21	28	3	1
La politique du handicap	42	41	46	21	20	5	-
Les transports publics (hors transports scolaires)	19	50	45	34	25	3	1
La sécurité publique	58	27	30	21	38	4	1
La politique du grand âge	35	42	49	24	26	5	-

La transition énergétique	52	42	37	25	20	6	-
La politique à l'égard de la jeunesse	42	40	40	26	31	4	1
La politique du sport	26	41	46	31	40	4	1
Le développement économique	46	54	43	24	18	4	1
Le logement et l'habitat	28	40	45	33	42	3	1
La politique culturelle	24	41	43	36	45	5	1
L'attractivité touristique	16	53	49	38	41	4	1
Les routes	30	50	61	28	31	3	1
La protection de l'environnement	50	48	44	36	34	5	1

*Source : Sondage Toluna Harris Interactive.*

Les résultats de ce sondage illustrent parfaitement le fait que, dans l'esprit de nos concitoyens, tous les niveaux d'administration sont en charge de tout. En effet, à l'exception de la justice où une large majorité des personnes interrogées sait non seulement que l'État est en charge mais que les collectivités ne s'en occupent pas<sup>3</sup>, les réponses fournies à toutes les autres questions montrent une très grande dispersion. Les répondants ont ainsi en moyenne sélectionné 1,73 responsable pour chaque responsabilité, témoignant de la difficulté pour le citoyen d'identifier clairement un responsable par politique publique.

Même quand une majorité de personnes interrogées identifient correctement la collectivité responsable, les autres collectivités bénéficient de taux de réponse significatifs et ce y compris lorsque la responsabilité n'est pas partagée. Ainsi, par exemple, pour l'urbanisme, si 51 % des personnes interrogées attribuent la responsabilité à la commune, ce qui correspond à la réalité, 34 % des répondants voient aussi le département en charge de ce sujet.

Un ensemble de responsabilités sont identifiées, parfois à juste titre, comme très partagées, avec 3 acteurs obtenant plus de 40 % : la protection de l'environnement, le tourisme, la culture, le logement, le développement économique, le sport ou la jeunesse.

Les personnes interrogées placent généralement en tête le bon niveau d'administration pour toutes les responsabilités testées lorsqu'il s'agit de responsabilités non partagées. Cependant, les pourcentages dépassent rarement les 55 %.

Enfin, le sondage révèle une perception partiellement erronée du rôle de certaines collectivités. Les régions sont plutôt bien identifiées sur leurs responsabilités effectives mais sont aussi créditées de responsabilités plus larges telles que la gestion des routes, le grand âge ou le handicap, domaines dans lesquels elles ne possèdent pourtant que peu de compétences.

La perception des départements est marquée par un retard par rapport aux évolutions induites par la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) de 2015, puisque les conseils départementaux restent vus comme un acteur majeur du logement, du développement économique ou du transport scolaire dont la responsabilité et les compétences leur ont été largement retirées.

Hormis pour les déchets ou l'eau et l'assainissement, où les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont correctement perçus, les intercommunalités souffrent d'un déficit de notoriété. Elles ne sont ainsi pas citées en matière de transport, de logement, de développement économique ou de participation aux transitions, autant de domaines où elles disposent cependant de compétences importantes.

Enfin, si les citoyens interrogés identifient correctement les responsabilités des communes (urbanisme, écoles primaires, petite enfance...), celles-ci demeurent parfois perçues comme présentes sur des politiques publiques dont elles n'ont plus la charge, à l'instar de la gestion des déchets.

### **1.1.2. Une large majorité de citoyens fait confiance aux collectivités pour gérer l'argent public**

Si nos concitoyens n'identifient pas toujours les responsabilités exercées, ils n'en possèdent pas moins un avis positif et tranché sur la qualité de la gestion de l'argent public par les collectivités.

---

<sup>3</sup> Il se trouve malgré tout 19 et 23 % des personnes interrogées qui imaginent respectivement que les régions et les départements sont en charge d'une politique régaliennne comme la justice.

Avec parfois une forte majorité (plus de 68 % pour les communes), les citoyens interrogés par le conseil des prélèvements obligatoires (CPO), lors de deux enquêtes récentes, expriment leur confiance dans la capacité des collectivités territoriales à « *gérer efficacement* » l'argent public. L'État enregistre les scores de confiance les plus faibles, aux côtés de l'Union européenne, avec une minorité de réponses indiquant qu'il leur est fait confiance.

Tableau 2 : Sondage du CPO sur la confiance « pour gérer l'argent public »<sup>4</sup> (en %)

Degré de confiance	UE		État		Sécurité soc.		Régions		Départements		Communes	
	2021	2023	2021	2023	2021	2023	2021	2023	2021	2023	2021	2023
Pas du tout confiance	26,3	27,9	27	30,7		16,6	13	12,5	11	12,6	9,1	8,7
Plutôt pas confiance	35,2	33,7	38,6	35,8		30,3	31,6	28,6	27,6	27,9	21,3	22
<b>Total pas confiance</b>	<b>61,5</b>	<b>61,6</b>	<b>65,6</b>	<b>66,5</b>		<b>46,9</b>	<b>44,6</b>	<b>41,1</b>	<b>38,6</b>	<b>40,5</b>	<b>30,4</b>	<b>30,7</b>
Plutôt confiance	29,5	28,3	27,8	24,9		42,3	45,1	47,2	50,2	46,7	53,5	52,4
Tout à fait confiance	8,1	9	5,7	7,5		10	9	10,7	10,2	11,6	15,2	16
<b>Total confiance</b>	<b>37,6</b>	<b>37,3</b>	<b>33,5</b>	<b>32,4</b>		<b>52,3</b>	<b>54,1</b>	<b>57,9</b>	<b>60,4</b>	<b>58,3</b>	<b>68,7</b>	<b>68,4</b>
Pas de réponse	0,9	1,2	0,9	1,1		0,9	1,2	1	0,9	1,1	1	0,9

Source : Conseil des prélèvements obligatoires.

<sup>4</sup> Réponse à la question « Avez-vous confiance ou pas en chacun des acteurs suivants pour utiliser efficacement l'argent public ? »

## **1.2. Entre 2010 et 2015, le législateur s'est efforcé de clarifier l'organisation institutionnelle**

### **1.2.1. Entre 2010 et 2015, le législateur a affiché une volonté de rationalisation de l'action des collectivités**

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT), la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ont opéré une rationalisation du cadre institutionnel et des compétences attribuées aux collectivités et à leurs groupements, via une action en trois temps :

- ◆ Une restructuration de la carte des collectivités (régions, communes) et de leurs groupements (bouclage intercommunal, réduction du nombre d'établissements publics de coopération intercommunale - EPCI, création des métropoles) ;
- ◆ Une limitation de la clause générale de compétence aux seules communes ;
- ◆ La définition limitative des compétences des départements et des régions.

### **1.2.2. Au cours de la décennie 2010 s'est opérée une restructuration importante de la carte des collectivités et de leurs groupements**

Le paysage institutionnel actuel s'est progressivement mis en place au cours de la décennie 2010, autour de trois changements majeurs : l'affirmation de l'intercommunalité, la réduction du nombre de communes et la création des « *grandes régions* ».

La loi RCT a acté la couverture de l'ensemble du territoire par des EPCI à fiscalité propre, suivant des seuils minimaux de population<sup>5</sup>. Le nombre d'EPCI à fiscalité propre est ainsi passé de plus de 2 611 en 2010 à 1 254 en 2020. La catégorie spécifique des métropoles, au nombre de 21 depuis 2020, est créée en 2014. Le nombre de syndicats intercommunaux diminue, dans le même temps, de 12 184 à 6 503.

La France a conservé plus de 36 500 communes jusqu'en 2014, date à partir de laquelle les modalités financières incitatives en faveur des communes nouvelles produisent leur effet, dans un contexte de réduction forte de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Depuis 2019, notre pays compte moins de 34 900 communes.

Une réorganisation forte de la carte des régions métropolitaines a été engagée par la loi NOTRe. La loi a procédé à la fusion de l'Alsace, de la région Champagne-Ardenne et de la Lorraine ; de l'Aquitaine, du Limousin et de la région Poitou-Charentes ; de l'Auvergne et de la région Rhône-Alpes ; de la Bourgogne et de la Franche-Comté ; du Languedoc-Roussillon et de la région Midi-Pyrénées ; du Nord-Pas-de-Calais et de la Picardie ; de la Basse-Normandie et de la Haute-Normandie. Les régions Bretagne, Centre (renommée Centre-Val de Loire), Île-de-France, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur sont maintenues inchangées. Le nombre de régions, hors outre-mer, est ainsi passé de 22 à 13.

---

<sup>5</sup> Le préfet devait dans ce cadre élaborer un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) en suivant les orientations fixées par circulaire le 27 décembre 2010 : constituer des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant au moins 5000 habitants, améliorer la cohérence spatiale des EPCI, accroître la solidarité financière, réduire le nombre de syndicats mixtes et de syndicats de communes éventuellement en transférant leurs compétences à des EPCI.



La catégorie des départements a enfin connu elle aussi certaines modifications. Mayotte est devenu une collectivité territoriale unique<sup>6</sup> en 2011, de même que la Martinique et la Guyane en 2015, puis la Corse en 2018.

### **1.2.3. Après quelques hésitations, le législateur a fini par restreindre la clause générale de compétences aux seules communes**

La clause générale de compétence prévoit qu'une collectivité territoriale dispose d'une capacité d'intervention générale, dès lors qu'il existe un intérêt public local à son action et que le domaine d'intervention considéré ne relève pas d'une compétence exclusive de l'État ou d'une autre collectivité.

La suppression de la clause générale de compétence a d'abord été votée en 2010 avec la loi RCT, pour trois raisons affichées : un manque de lisibilité de l'action publique, une complexité des politiques publiques et un développement des financements croisés. Le gain financier allégué était alors estimé à 7 milliards d'euros (Md€) pour les régions et à 11 Md€ pour les départements sans que les bases d'un tel calcul ne puissent aujourd'hui être reconstituées.

La clause générale de compétence a été rétablie temporairement par la loi MAPTAM, pour un motif vraisemblablement symbolique, avant d'être de nouveau supprimée en 2015 par la loi NOTRe, qui entend alors « rendre claires et lisibles les compétences des régions » et « maîtriser la dépense publique locale ».

Depuis la loi NOTRe, seules les communes peuvent donc se prévaloir de cette clause aux termes des dispositions de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

### **1.2.4. La spécificité juridique et financière des EPCI permet un partage net des compétences au sein du bloc communal**

#### **1.2.4.1. Les principes de spécialité et d'exclusivité des EPCI confèrent de la clarté à la répartition des compétences interne au bloc communal**

Les EPCI disposent de deux catégories de compétences :

- ◆ Les compétences obligatoires, qui résultent d'un transfert par la loi et dont la liste s'est allongée au cours de la dernière décennie ;
- ◆ Les compétences facultatives, qui relèvent d'un transfert volontaire des communes membres selon une procédure encadrée par la loi (cf. encadré ci-dessous).

---

<sup>6</sup> Une seule assemblée exerce alors sur son ressort les compétences dévolues à la fois à la région et au département.

### **Encadré 2 : La procédure de transfert d'une compétence facultative**

Deux étapes sont nécessaires pour formaliser un transfert (ou un retrait) volontaire de compétences facultatives (articles L. 5211-17 et L. 5211- 5 II du code général des collectivités territoriales). Tout d'abord, le conseil communautaire doit solliciter les conseils municipaux en vue d'une délibération sur le transfert de compétence et portant proposition de modification statutaire. A compter de la notification de la délibération aux communes membres, celles-ci disposent d'un délai de 3 mois pour délibérer (le silence valant acceptation implicite) dans les conditions de majorité qualifiée suivante, qui sont cumulatives :

- L'accord des 2/3 des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale ou bien l'accord de la moitié des conseils municipaux représentant plus des 2/3 de la population totale ;
- L'accord des communes représentant plus de 25 % de la population total.

*Source : Code général des collectivités territoriales.*

Les compétences facultatives transférées peuvent être exercées soit de façon exclusive, en lieu et place des communes, soit de façon partagée. Quand les compétences sont partagées, elles sont « d'intérêt communautaire » ou « d'intérêt métropolitain » s'il s'agit d'une métropole. L'intérêt communautaire (respectivement métropolitain) est déterminé par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, au plus tard deux ans après la prise de compétence. À défaut, l'EPCI exerce l'intégralité de la compétence.

### **Encadré 3 : La notion d'intérêt communautaire**

L'exercice de certaines compétences des EPCI à fiscalité propre, à l'exemple de la voirie ou du développement économique, est subordonné à la reconnaissance préalable de leur intérêt communautaire.

La notion d'intérêt communautaire permet aux élus de définir pour une compétence donnée la ligne de partage entre ce qui est transféré à l'EPCI et ce qui demeure du ressort des communes. L'intérêt communautaire est déterminé par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. La définition de l'intérêt communautaire peut intervenir postérieurement au transfert de la compétence considérée (Conseil d'État, 26 octobre 2001, commune de Berchères-Saint-Germain).

*Source : Mission.*

**Tableau 3 : Compétences obligatoires et facultative des EPCI**

Type d'EPCI	Compétences obligatoires	Compétences facultatives
<b>Communauté de communes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aménagement de l'espace pour la conduite d'action d'intérêt communautaire, schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme (sauf opposition des communes)</li> <li>▪ Actions de développement économique, création et gestion des zones d'activité économique, politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire, promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme</li> <li>▪ Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations</li> <li>▪ Création, gestion des aires d'accueil des gens du voyage</li> <li>▪ Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés</li> <li>▪ Assainissement des eaux usées (sauf opposition des communes pour une gestion au plus tard le 01/01/2026)</li> <li>▪ Eau (sauf opposition des communes pour une gestion au plus tard au 01/01/2026)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Protection et mise en valeur de l'environnement</li> <li>▪ Politique de la ville : contrat de ville, dispositifs contractuels de développement urbain, lutte contre la délinquance</li> <li>▪ Politique du logement et du cadre de vie</li> <li>▪ Création, aménagement et entretien de la voirie</li> <li>▪ Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire</li> <li>▪ Action sociale d'intérêt communautaire</li> <li>▪ Création et gestion de maisons de service au public</li> <li>▪ Organisation de la mobilité<sup>7</sup></li> <li>▪ Les communes membres peuvent transférer tout ou partie d'autres compétences : petite enfance, enfance jeunesse, etc.</li> </ul>
<b>Communauté d'agglomération</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aménagement de l'espace : schémas de cohérence territoriale et schémas de secteur, PLUI, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale, création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire, organisation de la mobilité (AOM)</li> <li>▪ Actions de développement économique, création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale touristique, portuaire ou aéroportuaire. Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciale d'intérêt communautaire. Promotion du tourisme dont la création d'office de tourisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Protection et mise en valeur de l'environnement : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie</li> <li>▪ Création, aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire et parcs de stationnement d'intérêt communautaire</li> <li>▪ Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire</li> <li>▪ Action sociale d'intérêt communautaire</li> </ul>

<sup>7</sup> La loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) programme au 1er juillet 2021 la couverture intégrale du territoire national en autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Les communes et leurs communautés, les syndicats mixtes de transport sont les autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains. Elles gèrent sur leur territoire les transports collectifs : services réguliers de transport public de personnes, de transport scolaire ; elles peuvent organiser les services de transport à la demande. Elles peuvent bénéficier du « versement mobilité » prélevé sur les entreprises pour contribuer au financement. Cette compétence est obligatoire pour les CA, CU et métropoles ; les communautés de communes devaient, elles, délibérer au plus tard le 31/12/2020 pour proposer la prise de compétence à leurs communes membres (date repoussée au 31 mars 2021 pour tenir compte de la crise sanitaire). En cas de refus de prise de compétence, la région est AOM dans le respect de l'organisation en place.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Habitat : Programme local de l'habitat, politique du logement d'intérêt communautaire, actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire, réserves foncières, actions en faveur du logement des personnes défavorisées, amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire</li> <li>▪ Entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage</li> <li>▪ Politique de la ville : Contrat de ville, dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale prévention de la délinquance</li> <li>▪ Protection et mise en valeur de l'environnement : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, collecte et traitement des déchets, eau, y compris gestion des eaux pluviales et assainissement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participation à une convention France Services et définition des obligations de service au public y afférentes</li> <li>▪ Les communes membres peuvent également transférer tout ou partie d'autres compétences à l'EPCI : petite enfance, enfance jeunesse, etc.</li> </ul>
<p><b>Communauté urbaine</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aménagement de l'espace : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur, PLUI, définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire, constitution de réserves foncières, création, aménagement et entretien de voirie, signalisation, parcs et aires de stationnement, plan de mobilité</li> <li>▪ Actions de développement économique : création et équipement des zones d'activités industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire, réhabilitation d'intérêt communautaire, promotion du tourisme dont la création d'office du tourisme,</li> <li>▪ Habitat : élaboration de programme local de l'habitat, actions en faveur du logement social, opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre</li> <li>▪ Politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville, animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance</li> <li>▪ Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Non limitées par la loi</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage</li> <li>▪ Gestion des services d'intérêt collectif : services d'incendie et de secours, hors aspects opérationnels et sous réserve d'une convention avec le département le prévoyant, cimetières et sites cinéraires d'intérêt communautaire, abattoirs, et marchés d'intérêt national, réseaux de chaleur ou de froid urbains, concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz, infrastructures de charge de véhicules électriques</li> <li>▪ Protection et mise en valeur de l'environnement : contribution à la transition énergétique, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie</li> <li>▪ Gestion des collèges et des lycées dont une commune de la communauté urbaine ou la communauté urbaine est propriétaire, sous réserve, notamment, d'une convention conclue avec la région ou le département</li> <li>▪ <i>Les compétences obligatoires des communautés urbaines créées avant la loi du 12 juillet 1999 ont un périmètre légèrement différent. Elles peuvent cependant se voir transférer sur décision du conseil communautaire et des communes membres tout ou partie des compétences dévolues aux communautés urbaines créées après 1999.</i></li> </ul>	
<b>Métropole</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aménagement de l'espace : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur, PLUI, définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain, actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager, constitution de réserves foncières, création, aménagement et entretien de voirie, signalisation, abris de voyageurs, parcs et aires de stationnement, plan de mobilité, aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain, mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications</li> </ul>	Non limitées par la loi

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Actions de développement économique : gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire, promotion du tourisme, participation au capital de sociétés, participation au pilotage des pôles de compétitivité</li> <li>▪ Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain</li> <li>▪ Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation</li> <li>▪ Habitat : programme local de l'habitat, actions en faveur du logement social, amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre</li> <li>▪ Politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville, coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance</li> <li>▪ Gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs</li> <li>▪ Services d'intérêt collectif : services d'incendie et de secours, hors aspects opérationnels et sous réserve d'une convention avec le département le prévoyant, cimetières et sites cinéraires d'intérêt communautaire, abattoirs et marchés d'intérêt national, réseaux de chaleur ou de froid urbains, concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz, infrastructures de charge de véhicules électriques</li> </ul>	
--	---	--

	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Protection et mise en valeur de l'environnement : contribution à la transition énergétique, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, élaboration et adoption du plan climat-air-énergie, autorité concessionnaire de l'État pour les plages</li></ul>	
--	--	--

*Source : Code général des collectivités territoriales.*

Les possibilités de transfert de compétences ont sensiblement évolué au cours de la période récente. La liste des compétences obligatoires s'est progressivement étendue, pour intégrer en particulier la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), l'eau, l'assainissement et la gestion des eaux pluviales.

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, dite « Engagement et Proximité », a par ailleurs supprimé une catégorie de compétences intermédiaires entre compétences obligatoires et facultatives, à savoir les compétences optionnelles<sup>8</sup>. Cette même loi a introduit une capacité de restitution de compétences facultatives de l'EPCI vers la commune qui en ferait la demande, selon une procédure précisée par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et à la simplification (3DS).

Ainsi, malgré une extension récente de la liste des compétences obligatoires pour les communautés de communes et d'agglomération et en dépit d'une diversité de situation inhérente à l'exercice ou non des compétences facultatives, la répartition des compétences posées dans les statuts de chaque EPCI apparaît claire et particulièrement bien respectée.

En effet, les EPCI ne sont pas des collectivités territoriales. Ils ne bénéficient pas de la clause générale de compétence, contrairement aux communes. Ils restent des administrations d'attribution. Ils doivent ainsi respecter deux principes fondamentaux du droit de l'intercommunalité :

- ◆ Le principe de spécialité, qui prévoit qu'un EPCI ne puisse pas exercer une compétence qui n'est pas mentionnée dans ses statuts, ce qui interdit qu'un EPCI empiète concrètement sur les compétences des communes qui le composent ;
- ◆ Le principe d'exclusivité, qui dispose que les communes sont incompétentes pour exercer des compétences transférées à l'EPCI ou attribuées à celui-ci par la loi. Ce principe interdit donc, sous peine d'illégalité, des interventions des communes au titre d'une compétence qui ne leur appartiendrait pas.

#### ***1.2.4.2. Les règles financières de l'intercommunalité garantissent l'affectation des ressources nécessaires à l'exercice des compétences transférées***

Le financement des EPCI a été réalisé dès l'origine par :

- ◆ Le transfert de la fiscalité professionnelle des communes membres (ou le développement d'une fiscalité additionnelle pour une fraction de plus en plus réduite des communautés de communes) ;
- ◆ La mise en place d'une commission locale, dans chaque EPCI, d'évaluation des charges transférées (CLECT), afin de déterminer la fraction de la fiscalité professionnelle à conserver au sein de l'intercommunalité et, par conséquent, les sommes à rendre aux communes sous la forme d'attributions de compensation (AC).

Ce mécanisme continue de s'appliquer pour tout transfert postérieur à la création de l'EPCI : les charges sont évaluées et l'intercommunalité conserve une fraction supplémentaire de ressources en réduisant les AC des communes concernées, à l'issue d'un débat en CLECT.

Ainsi, tout transfert de compétences au sein du bloc communal est-il financé *ab initio* de manière systématique. Par ailleurs, si les évaluations de charges sont effectuées à la date du transfert, rien n'interdit à la CLECT de décider de revenir sur le calcul ultérieurement.

---

<sup>8</sup> Exigeant le transfert d'un nombre limité de compétences parmi plusieurs compétences énumérées.



### 1.2.5. Depuis 2015, les compétences des départements et des régions sont énumérées par la loi mais ne sont, à ce jour, consolidées nulle part

Les compétences des régions et des départements sont désormais attribuées limitativement par la loi. Le juge constitutionnel, interrogé par voie d'exception sur la conformité de la suppression de la clause générale de compétences à l'article 72 de la constitution, a écarté au cas d'espèce toute méconnaissance du principe de libre administration.

L'article L. 3211-1 du CGCT précise les compétences attribuées au département, selon une formule inspirée de la loi de 1884 relative à l'organisation municipale : « *le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue.* »

Plus précisément, le département se voit reconnaître les compétences suivantes, sans préjudice des attributions de compétences des communes et régions, pour :

- ◆ « *Mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes* » ;
- ◆ « *Promouvoir les solidarités, la cohésion territoriale et l'accès aux soins de proximité sur le territoire départemental* » ;
- ◆ « *Coordonner le développement de l'habitat inclusif* ».

Les prérogatives du département en matière de services d'incendie et de secours sont par ailleurs définies aux articles L. 1224-1 et suivants du CGCT. Des compétences obligatoires du département sont également précisées par d'autres textes législatifs, à l'exemple du code de l'action sociale et des familles pour la protection de l'enfance (articles L. 121-1 à L. 121-5), du code de la voirie routière s'agissant des routes départementales (articles L. 131-1 à L. 131-8) ou encore du code de l'éducation concernant la gestion des collèges (articles L. 213-1 à L. 213-10).

L'article L. 4221-1 du CGCT définit les compétences attribuées à la région sur un schéma identique, qui rappelle que « *le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue* ».

Le même article détaille les compétences attribuées à la région, sans préjudice des compétences attribuées aux départements et aux communes :

- ◆ « *Promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région* » ;
- ◆ Assurer « *le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat* » ;
- ◆ Assurer « *le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine* » ;
- ◆ Assurer « *le soutien aux politiques d'éducation* » ;
- ◆ Permettre « *l'aménagement et l'égalité de ses territoires* » ;
- ◆ Promouvoir les « *langues régionales* ».

Des compétences obligatoires de la région sont également définies par d'autres textes législatifs, à l'exemple du code du travail en matière d'emploi (article L. 5311-3), du code de l'environnement sur les déchets et la protection des ressources en eau (articles L. 541-13 et L. 211-7), du code des transports en matière de mobilité (articles L. 1213-3, L. 3111-1 et L. 5431-1), ou encore du code de l'éducation s'agissant de la gestion des lycées et de l'enseignement supérieur (articles L. 214-1 à L. 214-19).

Si les compétences des départements et des régions sont désormais définies par loi, on peut ici faire observer qu'il n'existe aucune disposition permettant une lecture synthétique des compétences attribuées aux uns et aux autres, ce qui n'en facilite pas l'appréhension globale.

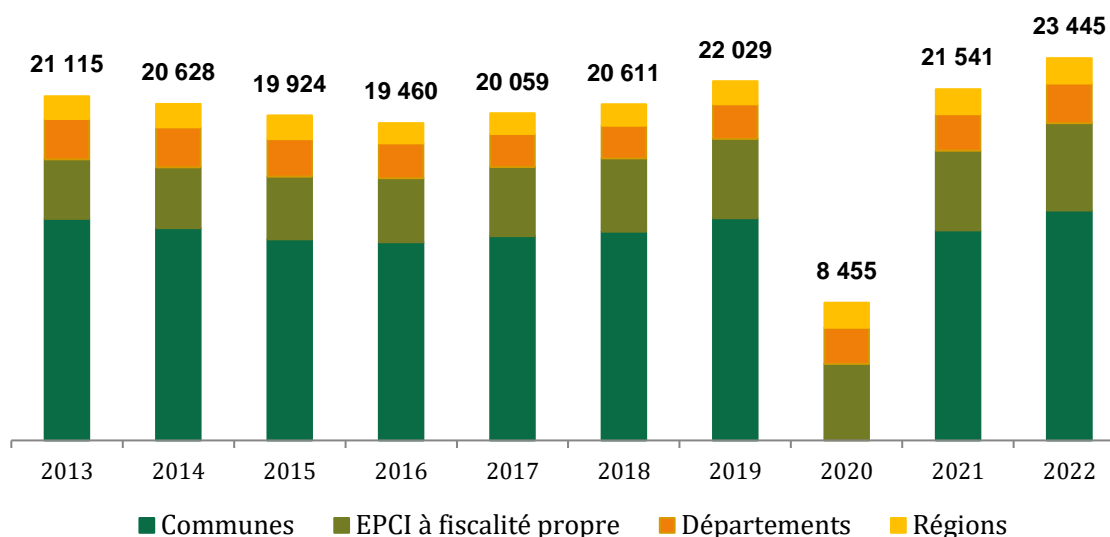
### 1.3. Le partage complexe des compétences entre l'État et les collectivités est la source d'un enchevêtrement des interventions et altère la lisibilité de l'action publique

#### 1.3.1. Un nombre important de compétences restent partagées en droit par tous les niveaux d'administration

Le principe de compétences partagées a été maintenu dans certains domaines puisque que, aux termes des dispositions de l'article L. 1111-4 du CGCT, "les compétences en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier".

Les dépenses sur ces politiques partagées représentent 23,4 Md€ en 2022, soit 10,6 % des dépenses totales des collectivités et leurs groupements. Elles ont augmenté, depuis 2016, plus vite que les dépenses totales des collectivités et leurs groupements (20,5 % contre 18,3 %), notamment sous l'effet de la hausse des dépenses consenties par les EPCI (36,9 %, à 5,4 Md€ en 2022) et des régions (24,3 %, à 1,5 Md€ en 2022).

**Graphique 1 : Évolution des dépenses des collectivités territoriales<sup>9</sup> en matière de culture, vie sociale, sport, jeunesse et tourisme entre 2013 et 2022 (montants en millions d'euros)<sup>10</sup>**



Source : Direction générale des collectivités locales, « Les collectivités locales en chiffres », édition 2023<sup>11</sup>.

#### 1.3.2. Certaines compétences attribuées demeurent partagées dans les faits, à l'instar de celles relatives au développement économique

En matière économique, la loi NOTRe a opéré un changement substantiel, en actant une réduction significative de l'action des départements, à quelques rares domaines limitativement énumérés, et toujours en complément de la région.

<sup>9</sup> Les collectivités territoriales prises en compte sont les communes de plus de 3 500 habitants, les EPCI à fiscalité propre comptant au moins une commune de plus de 3 500 habitants, ainsi que l'ensemble des départements et régions.

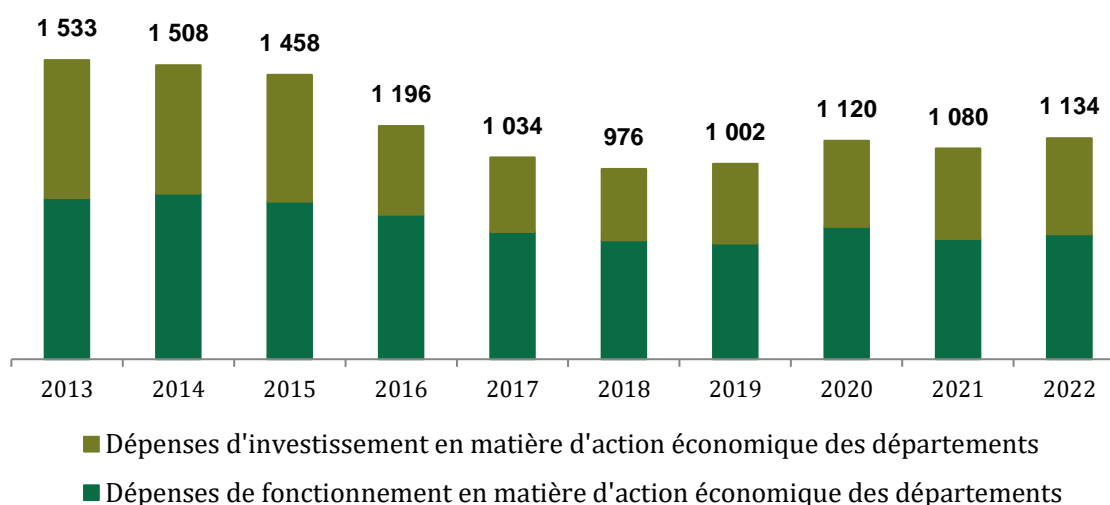
<sup>10</sup> En l'absence de données pour 2020, les dépenses des communes ne figurent pas pour cette année.

<sup>11</sup> La ligne « Développement touristique » a été agrégée à la ligne « Culture, vie sociale, sport et jeunesse ».

Or, après une inflexion notable en 2016, date de fin des mesures transitoires prévues par la loi NOTRe, on semble aujourd’hui avoir atteint un plateau de dépenses, qui tend même vers une légère augmentation par rapport à la situation pré-covid.

Les dépenses des départements en matière économique ont certes baissé de 26 % entre 2013 et 2022. Elles s’établissent cependant à 1,1 Md€ en 2022, après avoir atteint un plancher de 976 M€ en 2019. Elles demeurent également élevées (759 M€), après soustraction des dépenses en faveur du développement touristique, d’un montant de 375 M€ en 2022. Les départements pèsent ainsi, en 2022, pour 15,5 % de l’ensemble des dépenses d’intervention économique des collectivités territoriales, contre 23 % en 2015.

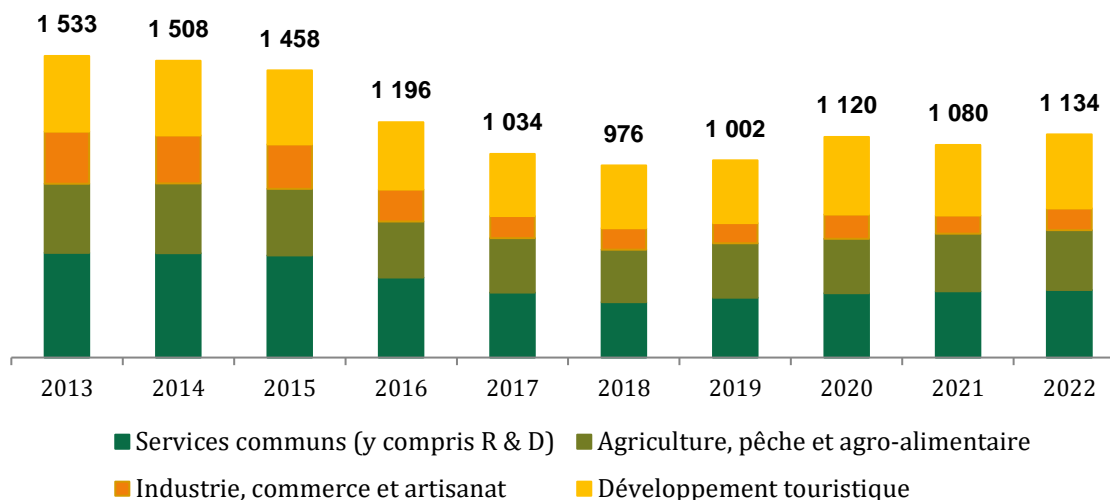
**Graphique 2 : Évolution des dépenses totales des départements en matière d’action économique entre 2013 et 2022 (montants en millions d’euros)**



*Source : Direction générale des collectivités locales, « Les collectivités locales en chiffres », édition 2023.*

La répartition des compétences, voulue par la loi NOTRe mais contestée par de nombreux départements, a conduit à retirer à ces derniers l’octroi d’aides directes aux entreprises, hormis le commerce, l’artisanat ou l’agriculture. Cependant, de nombreux départements, lorsqu’ils en ont financièrement la capacité, continuent d’intervenir dans le champ économique au titre, par exemple, de l’attractivité du territoire, en participant au financement d’agences de développement économique ou en soutenant des aménagements de zones d’activités réalisées par le bloc communal.

Graphique 3 : Ventilation par catégorie des dépenses totales des départements en matière d'action économique entre 2013 et 2022 (montants en millions d'euros)



*Source : Direction générale des collectivités locales, « Les collectivités locales en chiffres », édition 2023.*

### 1.3.3. Le législateur, au motif de la différenciation, a parfois contribué à complexifier encore la répartition des responsabilités et des compétences

#### 1.3.3.1. La loi organise parfois l'enchevêtrement des interventions et des financements

Alors que le partage des compétences sur le développement économique est déjà largement contourné, la loi Engagement et Proximité est venue assouplir encore les contraintes pesant sur les départements en matière économique, leur permettant de financer des opérations d'investissement en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural, de cofinancer des crédits du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et, sous réserve de l'accord du préfet et dans des conditions strictes, d'accorder des aides à des entreprises ayant subi des dommages importants lors d'une catastrophe naturelle.

De même, sans organiser aucunement la décentralisation de la politique de santé, le gouvernement a souhaité ouvrir, par modification du code de la santé publique, la possibilité pour le bloc communal, les départements comme pour les régions, de contribuer au financement des programmes d'investissement des établissements de santé (publics, privés d'intérêt collectif et privés). Alors qu'il arrive que l'État déplore les interventions des collectivités en dehors de leur champ de responsabilité et de compétences, c'est lui qui organise là un financement par les collectivités d'investissements réalisés par des établissements publics qui relèvent de sa responsabilité.

Un dernier exemple de complexité organisée par la loi s'illustre par la loi 3DS s'agissant des secrétaires généraux d'établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ)<sup>12</sup>. Face à une demande constante des départements et des régions de les voir placer sous leur autorité, la loi a décidé que ces gestionnaires demeureraient placés sous l'autorité hiérarchique des chefs d'établissement relevant de l'Éducation nationale mais seraient placés sous l'autorité fonctionnelle de la collectivité compétente. Avec plusieurs années de recul, cet entre-deux ne représente pas une solution durable et occasionne une complexité parfaitement évitable.

<sup>12</sup> Collèges, lycées, établissements régionaux du premier degré (ERPD) et établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA), à l'exception des établissements d'enseignement agricole.

### ***1.3.3.2. Les décentralisations à la demande se développent***

La décentralisation à la demande tend à se développer. C'est notamment le cas s'agissant de la voirie nationale, sous une forme, organisée par la loi 3DS, qui apparaît profondément génératrice de confusion :

- ◆ L'édition d'une liste, précisée par décret, des autoroutes, des routes ou des portions de voies non concédées relevant du domaine routier national dont la propriété peut être transférée par l'État aux départements qui le souhaitent ;
- ◆ A titre expérimental et pour une durée de huit ans, une mise à la disposition des régions, volontaires et sur leur ressort territorial, des autoroutes, des routes et des portions de voies non concédées relevant du domaine public routier national, le conseil régional devenant le cas échéant compétent pour aménager, entretenir et exploiter l'infrastructure routière transférée.

Au final, ce sont seulement 16 départements et 3 métropoles qui se verront transférer un linéaire cumulé de 1 360 kilomètres du réseau routier national, tandis que 3 régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Grand-Est et Occitanie) pourront se voir confier, à titre expérimental, la responsabilité de la gestion de près de 1 640 km d'autoroutes et routes nationales.

La décentralisation à la demande mise en œuvre sur la voirie nationale a pu satisfaire des considérations locales. Elle reste marginale à ce stade et interdit collectivement d'accéder aux gains en gestion qui pourraient être recherchés dans la décentralisation de services opérationnels comme ceux des directions interrégionales des routes.

### ***1.3.3.3. Les possibilités de délégation de compétences entre collectivités ont été multipliées***

Les dispositifs particuliers de délégation de compétences ont été initiés dès les premières lois de décentralisation, pour des domaines spécifiques. La loi RCT a introduit un dispositif général de délégation, à l'article L. 1111-8 du CGCT<sup>13</sup>, qui permet à une collectivité de déléguer, par convention et pour une durée déterminée, l'exercice d'une de ses compétences d'attribution légale à une collectivité relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre. La délégation de compétences est limitée dans le temps et soumise à un contrôle précis de la collectivité délégante, se distinguant ainsi du transfert de compétence.

Le régime de délégation a été complété par la loi NOTRe, qui prévoit des délégations dites d'octroi s'agissant des compétences partagées. Cette délégation, aux termes des dispositions de l'article L. 1111-8-2 du CGCT, permet à l'État, une collectivité ou un EPCI à fiscalité propre de confier, par convention, l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions à une collectivité relevant d'une autre catégorie, à un EPCI à fiscalité propre ou à l'État.

Des dispositifs de délégation dans des domaines spécifiques ont également été développés, entre autorités organisatrices de transport en matière de transport urbain ou encore de la région vers le bloc communal pour les aides économiques. On relèvera en particulier que l'EPCI peut, par convention conclue avec le département, exercer les compétences suivantes pour son compte :

- ◆ Dans le domaine de l'action sociale, depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ;

---

<sup>13</sup> Codifié par la loi MAPTAM

- ◆ Dans le domaine de la voirie départementale, sur leur ressort territorial, pour les EPCI hors communautés de communes dont le plan de mobilité comprend un service de transport collectif, depuis la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Les métropoles disposent quant à elles, depuis la loi MAPTAM, d'une capacité de conventionnement élargie avec le département et la région, notamment :

- ◆ Avec le département, pour la gestion du fonds social pour le logement, l'insertion, l'aide aux jeunes en difficulté, le grand âge, le tourisme, la culture, le sport, la gestion des collèges, la gestion des routes départementales<sup>14</sup> ;
- ◆ Avec la région, pour la gestion des lycées et le développement économique.

Si les délégations de compétences peuvent parfois répondre à des problématiques locales importantes voire permettre des mutualisations fructueuses, elles contribuent à rendre plus confuse pour les citoyens la compréhension des responsabilités et leur exercice par les collectivités.

#### **1.4. Dans le champ des politiques publiques partagées ou dotées d'un chef de file, les outils de coordination mis en place apparaissent peu opératoires**

En 2014, le Gouvernement faisait le constat que les « *outils actuels de la coopération entre collectivités territoriales [étaient] trop incomplets et disparates pour créer les conditions d'une optimisation de l'exercice des compétences au niveau d'action publique territorialement compétent* »<sup>15</sup>.

Le Gouvernement considérait également que les outils existants (délégations de compétences de l'article L. 1111-8 du CGCT et schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services prévu par l'article L. 1111-9 du CGCT) étaient « *incomplets et mal articulés* ».

Il en résultait alors, pour le Gouvernement, la nécessité d'une intervention législative afin de procéder à une nouvelle répartition des compétences entre les collectivités et de doter l'ensemble des acteurs publics locaux d'outils de coopération :

- ◆ Les « chefs de filât » et les conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC) ;
- ◆ Un pacte de gouvernance territoriale ;
- ◆ Une conférence territoriale d'action publique (CTAP) par région, qui avait vocation à constituer un espace de discussion au niveau local entre les différentes catégories de collectivités.

##### **1.4.1. Les CTAP instituées par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles apparaissent comme des coquilles vides**

Les CTAP ont remplacé les « conférences des exécutifs », introduites par la loi RCT, qui visaient à favoriser la concertation entre régions et départements, en ouvrant par ailleurs la possibilité d'élaborer, entre département et régions, un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services.

---

<sup>14</sup> La métropole de Lyon intègre ainsi les compétences métropolitaines et départementales.

<sup>15</sup> Etude d'impact du projet de loi.

La CTAP doit être convoquée et présidée par le président du conseil régional. Elle peut se décliner en commission spécialisée<sup>16</sup>. Des cas de saisines obligatoires de l'instance ont par ailleurs été précisés par l'instruction du gouvernement du 10 février 2016 : délégation de compétences entre collectivités ; délégation d'une compétence de l'État à une collectivité ; exercice d'une compétence nécessitant le concours de plusieurs collectivités ou groupements, notamment lorsque la compétence fait l'objet d'un chef de filât.

Les CTAP apparaissent cependant aujourd'hui majoritairement désactivées et perçues par la majorité des acteurs rencontrés comme des « coquilles vides ».

L'outil s'est inspiré du « Breizh 16 », instauré d'initiative par les collectivités de la région Bretagne. Leur répliation à l'échelle du territoire s'est cependant heurtée à la nouvelle délimitation des régions, qui, s'agissant des régions fusionnées, a multiplié le nombre de parties prenantes éligibles à y participer<sup>17</sup>, sans fournir l'ancrage qui aurait éventuellement procédé d'un sentiment d'appartenance régional. La loi NOTRe, en supprimant la clause générale de compétence et en confiant la compétence économique aux régions, a par ailleurs pu nourrir une réserve renouvelée des départements à l'idée d'une coopération pilotée par l'échelon régional.

La crainte d'un centralisme régional ne s'est toutefois pas concrétisée. La configuration des CTAP, qui peuvent rassembler une centaine de membres, font d'elles, quand elles se réunissent, des instances de dialogue uniquement formel. Les métropoles et les départements y jugent leur représentativité inadéquate. Les collectivités de petite taille ne s'y estiment, de même, pas suffisamment représentées<sup>18</sup>.

#### **1.4.2. La notion de chef de file se révèle peu opérationnelle et le recours aux CTEC est particulièrement rare**

La notion de chef de file est ancienne, remontant à la révision de la Constitution en 2003. Elle a connu un nouveau développement avec les lois MAPTAM et NOTRe.

L'article 72 de la Constitution, qui rappelle qu'aucune collectivité n'exerce de tutelle sur une autre, dispose que la loi peut, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, autoriser l'une d'entre elles à organiser les modalités de leur action commune. Le juge constitutionnel a souhaité entendre strictement cette notion d'organisation, soutenant, lors de son examen de la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, que « *ces dispositions habilient la loi à désigner une collectivité territoriale pour organiser et non déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités* ».

La loi MAPTAM est venue décliner cette ouverture constitutionnelle limitée, en introduisant notamment, outre les délégations de compétences entre collectivités, la notion de chef de filât. L'article 3 de la loi (article L. 1111-9 du CGCT) ventile par collectivité les compétences décentralisées ouvrant la possibilité d'un chef de filât. Sa mise en place doit faire l'objet d'une

---

<sup>16</sup> La loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine prévoit d'ailleurs une obligation d'inscrire la culture à l'ordre du jour de la CTAP, au moins une fois par an.

<sup>17</sup> Les CTAP doivent rassembler : le président du conseil régional, les présidents des conseils départementaux, les présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, un représentant par département des communautés de communes de moins de 50 000 habitants, des maires des communes de plus de 50 000 habitants, des maires des communes chefs-lieux des départements de la région lorsque leur population est inférieure à 50 000 habitants, trois représentants, pour chaque département, des maires de communes de moins de 50 000 habitants élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par les maires.

<sup>18</sup> *Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale*, rapport de l'inspection générale de l'administration, mai 2017.



convention territoriale d'exercice concerté (CTEC), qui doit être, le cas échéant, débattue au sein d'une conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

**Tableau 4 : Compétences à chef de filât par strate de collectivité en 2024**

Commune ou EPCI	Département	Région
Mobilité durable	Action sociale, développement social et contribution à la résorption de la précarité énergétique	Aménagement et développement durable du territoire
Organisation des services publics de proximité	Autonomie des personnes	Protection de la biodiversité
Aménagement de l'espace	Solidarité des territoires	Climat, qualité de l'air et énergie
Développement local		Politique de la jeunesse
		Mobilités, notamment l'intermodalité, la complémentarité entre les modes de transport et l'aménagement des gares
		Soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche

*Source : Article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.*

Les CTEC, prévues à l'article L. 1111-9 du CGCT, ont vocation à fixer les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune des collectivités, pour les compétences objet d'un chef de filât ou lorsque la loi prévoit l'élaboration d'un plan ou d'un schéma relatif à l'exercice d'une compétence des collectivités au niveau régional ou départemental.

Les CTEC révèlent toutefois des difficultés structurelles. Sur la forme, on observe un recoupement de certaines compétences à chef de filât, à l'exemple des mobilités durables pour les communes ou les EPCI, qui se télescopent avec les mobilités, l'aménagement et le développement durable du territoire, confiés aux régions.

De même, la région dispose d'un chef de filât en matière de jeunesse, alors même qu'il s'agit d'une compétence partagée. L'instabilité dans la liste même des compétences à chef de filât depuis 2015, notamment s'agissant des régions, a par ailleurs pu entraver le développement des CTEC. On fera en particulier observer que contrairement à la croyance répandue, et sans préjudice des compétences effectivement exercées par la région, celle-ci ne dispose plus depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 du chef de filât en matière économique, alors même qu'elle est l'échelon de référence en la matière.

**Tableau 5 : Modifications successives des chefs de filât régionaux**

Loi MAPTAM du 27 janvier 2014	Loi du 4 août 2014 <sup>19</sup>	Loi du 7 août 2015 <sup>20</sup>	Loi du 27 janvier 2017	Loi du 24 décembre 2019
1° A l'aménagement et au développement durable du territoire	1° A l'aménagement et au développement durable du territoire	1° A l'aménagement et au développement durable du territoire	1° A l'aménagement et au développement durable du territoire	1° A l'aménagement et au développement durable du territoire
2° A la protection de la biodiversité	2° A la protection de la biodiversité	2° A la protection de la biodiversité	2° A la protection de la biodiversité	2° A la protection de la biodiversité

<sup>19</sup> Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

<sup>20</sup> Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.



3° Au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie	3° Au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie	3° Au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie	3° Au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie	3° Au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie
4° Au développement économique	4° Au développement économique	4° (Abrogé)	4° A la politique de la jeunesse	4° A la politique de la jeunesse
5° Au soutien de l'innovation	5° Au soutien de l'innovation	5° (Abrogé)	5° (Abrogé)	5° (Abrogé)
6° A l'internationalisation des entreprises	6° A l'internationalisation des entreprises	6° (Abrogé)	6° (Abrogé)	6° (Abrogé)
7° A l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transports	7° A l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transports, notamment à l'aménagement des gares	7° A l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transports, notamment à l'aménagement des gares	7° A l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transports, notamment à l'aménagement des gares	7° Aux mobilités, notamment à l'intermodalité, à la complémentarité entre les modes de transports et à l'aménagement des gares
8° Au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche	8° Au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche	8° Au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche	8° Au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche	8° Au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche

Source : mission, selon CGCT

Sur le fond, le mécanisme de coordination est souple, non contraignant et pas véritablement synallagmatique. Les CTEC autorisent au surplus à déroger à l'obligation pour la collectivité qui est maître d'ouvrage d'assurer au minimum 30 % du total des investissements publics sur un projet et, pour les départements et les régions, de cofinancer des projets s'inscrivant dans une compétence d'un autre niveau de collectivité, qui dispose d'un chef de filât<sup>21</sup>. Les CTEC ont dès lors pu être guidées par « une logique opportuniste »<sup>22</sup>, dans l'idée de lever les contraintes pesant sur les financements croisés<sup>23</sup>.

Le chef de filât et les CTEC n'ont ainsi pas permis de rationaliser l'action des collectivités. Elles font figure de réponse imparfaite à l'impossibilité de mettre en œuvre une décentralisation par bloc de compétences, sous la contrainte constitutionnelle de l'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre. Elles n'initient qu'une nouvelle modalité de coordination et de concertation, dont les collectivités ne se saisissent que ponctuellement.

<sup>21</sup> 2° et 3° de l'article L. 1111-9 et 4° du V de l'article L. 1111-9-1 du CGCT.

<sup>22</sup> *Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale*, rapport de l'IGA, mai 2017.

<sup>23</sup> *Rallier les citoyens, relier les territoires : le rôle incontournable des départements*, Rapport d'information de Mme Cécile Cukierman, sénatrice de la Loire, septembre 2020.

## **1.5. L'État demeure très présent et intervient dans le champ de politiques publiques décentralisées**

### **1.5.1. La présence de l'État s'affirme par la norme, les schémas et le pilotage de la coordination entre acteurs.**

Dans un pays qui n'est pas fédéral comme le nôtre, la définition des règles générales appartient à l'État. Depuis qu'il existe un dispositif de suivi des normes applicables aux collectivités, c'est-à-dire depuis 2009, on recense 4 416 normes nationales (lois et règlements) entrées en vigueur concernant les collectivités, soit 294 textes en moyenne par an, pour un impact net cumulé sur cette période de plus de 14 Md€. L'impact de ces normes sur les collectivités est plus largement traité dans la deuxième partie du rapport (*cf.* parties 4 et 5).

L'État prescrit également aux collectivités la réalisation d'un très grand nombre de schémas, de programmes et de plans destinés à s'assurer de l'exercice effectif par les collectivités des compétences qui leur sont attribuées. Le seul CGCT prévoit 34 schémas, 51 plans et 42 dispositifs de zonage<sup>24</sup>. Ces documents, lorsqu'il appartient aux collectivités de les élaborer, n'emportent généralement une force contraignante qu'à la condition d'une validation par arrêté du préfet. Cette *schématologie* se double d'une approche incitative de l'État par le biais de contractualisations, portées au niveau ministériel ou par des opérateurs, et couvrant aujourd'hui l'ensemble des politiques publiques décentralisées.

Le préfet ou son représentant assure le pilotage de plusieurs dizaines de comités, à plus forte raison dans les départements chef-lieu de région<sup>25</sup>, portant sur des champs de compétences en grande partie confiées aux collectivités. L'ensemble des préfets rencontrés ont témoigné du temps important consacré par eux-mêmes et leurs services à l'animation de cette comitologie foisonnante, qui s'ajoute à celle propre à la coordination interministérielle, interne aux services déconcentrés de l'État.

### **1.5.2. L'État s'est maintenu et intervient même à nouveau dans le champ de politiques publiques décentralisées**

L'État a conservé des capacités de contrôle significatives dans des domaines décentralisés, comme celui de l'urbanisme ou de l'aménagement. Dès lors, il arrive que les validations prévues par les textes de la part du Préfet sur des actes ou sur des documents stratégiques à la charge des collectivités (PLH, SCOT, PLU, PLUI, etc.) se transforment en épreuve de force.

Par ailleurs, au gré de ce qu'il considère nécessaire, l'État n'a de cesse de revenir sur des politiques parfois décentralisées depuis de nombreuses années.

---

<sup>24</sup> La *schématologie* qui s'applique aux collectivités est en réalité encore plus dense, puisque s'y ajoutent les schémas, plans et autres zonages prévus par d'autres textes et non transposés dans le CGCT.

<sup>25</sup> A titre d'exemple, pour la préfecture du Grand Est : 17 comités relatifs à l'agriculture, à l'environnement, à la transition énergétique et écologique, au développement durable et au foncier ; 8 comités relatifs à la cohésion sociale, à l'insertion et à l'économie ; 5 commissions sur le logement et à l'habitat, dont celle relative à l'accueil des gens du voyage ; 2 comités sur l'autonomie ; 4 comités sur les paysages ou les réserves naturelles ; une commission pour la coopération intercommunale ; une commission de conciliation en matière d'élaboration des documents d'urbanisme.

La lutte contre la pauvreté, qui pour l'essentiel est du ressort des départements dans le cadre de leur compétence de droit commun en matière d'action sociale, fait ainsi l'objet d'un réinvestissement de l'État, allant au-delà des questionnements sur une éventuelle recentralisation du RSA. Un délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté a dans ce cadre été institué en octobre 2017. Il anime un réseau de commissaires régionaux à la pauvreté, dont le positionnement, entre les départements et les services déconcentrés compétents<sup>26</sup>, n'apparaît pas toujours simple, ni pour eux-mêmes, ni pour les services de l'État historiquement constitués. Les contrats locaux de solidarité, que les commissaires régionaux ont vocation à conclure et animer, font ainsi l'objet d'une certaine réserve des départements, d'autant plus que les enveloppes financières adossées à ces outils sont limitées.

Sans sous-estimer la gravité de quelques cas de défaillance communale dans la gestion des écoles maternelles et primaires, la mission s'est par ailleurs étonnée de la constitution, au sein des rectorats, de cellules dédiées au bâti scolaire. Les justifications d'un tel réengagement sont plurielles : sécurité des bâtiments, économies d'énergie, configuration « pédagogique » des salles de classes. Il importe que ces initiatives du ministère de l'Éducation nationale, à plus forte raison dans une période de contrainte budgétaire, ne viennent pas introduire de la complexité dans un partage de compétences aujourd'hui clairement identifié.

### **1.5.3. Par la contractualisation et via ses opérateurs, l'État entend continuer à orienter l'action des collectivités dans le champ de politiques décentralisées**

L'État et ses opérateurs continuent d'apporter, par le biais de contrats et d'appels à projet, des moyens substantiels aux collectivités, sous la forme de subventions directes ou de financements d'agents, pour orienter des politiques publiques du ressort des collectivités.

Les années récentes ont ainsi connu une profusion de contrats, en matière de transition écologique (contrat de transition écologique et contrat d'orientation territoriale), d'action sociale (contrats locaux de solidarité), de logement, de politique de la ville (contrat de ville), de culture (territoire de lecture, contrat territorial d'éducation artistique et culturelle). Le contrat de relance et de transition écologique (CRTE), qui avait vocation à intégrer l'ensemble de ces outils, s'est finalement superposé aux dispositifs existants.

Ces contrats s'ajoutent aux programmes des opérateurs, notamment de l'ANCT (Action cœur de ville, Petites villes de demain, Territoires d'industrie, France services), l'ADEME (Territoire Engagé Transition Écologique), de l'ANRU (programme de renouvellement urbain), de l'ANAH (dispositifs programmés) ou des agences de l'eau, dont les interventions diffèrent selon les territoires.

---

<sup>26</sup> Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) notamment.

## **1.6. Les financements croisés entre les collectivités et l'État représentent des montants considérables**

Cette notion de « financements croisés » recouvre des réalités différentes :

- ◆ D'une part, elle décrit les flux de financement existant entre les différentes collectivités territoriales et avec l'État, pour financer le fonctionnement ou les investissements des collectivités ;
- ◆ D'autre part, elle décrit des aides versées par les collectivités territoriales et l'État au profit de mêmes personnes physiques ou morales (associations, entreprises) dans le cadre de régimes d'aides.

Cependant, dans tous les cas, ces financements sont dits « croisés » car ils aboutissent à des demandes multiples pour les bénéficiaires et à des instructions multiples (en doublon voire plus) pour les bailleurs de fonds.

### **1.6.1. Les financements croisés entre l'État et les collectivités ont atteint 14 Md€ en 2022, principalement sous la forme de subventions aux investissements locaux**

Les financements croisés entre les collectivités et l'État représentent des montants significatifs, en fonctionnement et surtout en investissement. Entre 2012 et 2022, les subventions de fonctionnement reçues progressent pour les collectivités territoriales, cette hausse cachant certaines disparités. Si les financements à destination des régions ont explosé (multipliés par 26 sur la période), ceux à destination du bloc communal ont légèrement cru (+24 %) tandis que les départements ont vu leurs subventions régresser (-12 %).

Cette progression résulte de l'augmentation importante des subventions versées par l'État (multipliées par cinq sur la période), et ce en particulier à destination des régions, notamment dans le champ de la formation professionnelle. Les subventions entre collectivités (principalement destinées au bloc communal par les départements et régions) sont pour leur part en baisse (-19 %).

Entre 2012 et 2022, les subventions d'investissement reçues progressent pour les collectivités territoriales, en particulier pour les régions (+72 %) et le bloc communal (+26 %). Elles sont stables pour les départements.

Cette progression résulte de l'augmentation importante des subventions versées par l'État (+53 % sur la période) avec une progression de 70 % ou plus des aides à destination du bloc communal et des régions, et ce, avant même la mise en place du « Fonds Vert » à compter de 2023. Les subventions entre collectivités (principalement destinées au bloc communal par les départements et régions) sont pour leur part pratiquement stables (+3 %).

Tableau 6 : Financements croisés en fonctionnement depuis 2012 (en M€)

Contributeurs	Bénéficiaire	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Département/région	Bloc communal	1 671	1 734	1 696	1 670	1 710	1 579	1 648	1 651	1 668	1 689	1 676
Bloc communal/région	Département	501	607	766	689	491	774	145	127	63	45	42
Bloc communal / département	Région	8	9	7	8	8	13	26	24	41	41	40
<b>Sous-total versé par les collectivités</b>	<b>Toutes collectivités</b>	<b>2 180</b>	<b>2 351</b>	<b>2 470</b>	<b>2 366</b>	<b>2 209</b>	<b>2 367</b>	<b>1 819</b>	<b>1 802</b>	<b>1 772</b>	<b>1 775</b>	<b>1 758</b>
État	Bloc communal	390	422	636	828	858	822	586	506	651	776	877
État	Départements	105	122	133	145	159	221	275	271	384	398	493
État	Régions	41	31	37	40	252	749	518	805	889	1 352	1 267
<b>Sous-total versé par l'État</b>	<b>Toutes collectivités</b>	<b>536</b>	<b>575</b>	<b>807</b>	<b>1 014</b>	<b>1 268</b>	<b>1 791</b>	<b>1 380</b>	<b>1 581</b>	<b>1 924</b>	<b>2 525</b>	<b>2 638</b>
État/département/région	Bloc communal	2 061	2 157	2 333	2 498	2 569	2 401	2 234	2 157	2 319	2 464	2 553
État/région/bloc communal	Département	606	729	899	834	649	995	421	397	447	443	535
État/département/bloc communal	Région	49	40	45	48	260	762	544	828	930	1 393	1 307
<b>Total subventions de fonctionnement reçues</b>	<b>Toutes collectivités</b>	<b>2 716</b>	<b>2 926</b>	<b>3 277</b>	<b>3 380</b>	<b>3 478</b>	<b>4 158</b>	<b>3 199</b>	<b>3 383</b>	<b>3 696</b>	<b>4 300</b>	<b>4 395</b>

Source : OFGL, données retraitées.

Tableau 7 : Financements croisés en investissement depuis 2012 (en M€)

Contributeurs	Bénéficiaire	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Département/région	Bloc communal	3 539	3 547	3 480	3 254	2 810	2 735	2 910	3 423	3 322	3 599	3 590
Bloc communal/région	Département	405	420	342	324	251	263	279	440	410	406	427
Bloc communal / département	Région	51	53	71	91	64	55	53	94	90	101	91
<b>Sous-total versé par les collectivités</b>	<b>Toutes collectivités</b>	<b>3 995</b>	<b>4 020</b>	<b>3 893</b>	<b>3 669</b>	<b>3 125</b>	<b>3 053</b>	<b>3 243</b>	<b>3 957</b>	<b>3 823</b>	<b>4 106</b>	<b>4 108</b>
État	Bloc communal	1 934	1 997	2 031	1 897	1 883	1 848	2 262	2 538	2 498	2 999	3 294
État	Départements	833	916	875	801	770	782	790	650	602	702	815
État	Régions	726	737	731	716	755	933	895	1 066	1 346	1 364	1 246
<b>Sous-total versé par l'État</b>	<b>Toutes collectivités</b>	<b>3 493</b>	<b>3 650</b>	<b>3 637</b>	<b>3 414</b>	<b>3 407</b>	<b>3 563</b>	<b>3 946</b>	<b>4 254</b>	<b>4 446</b>	<b>5 066</b>	<b>5 356</b>
État/département/région	Bloc communal	5 473	5 544	5 511	5 152	4 692	4 583	5 172	5 961	5 820	6 598	6 884
État/région/bloc communal	Département	1 238	1 336	1 217	1 125	1 021	1 045	1 069	1 090	1 013	1 108	1 242
État/département/bloc communal	Région	777	790	802	807	819	988	947	1 159	1 436	1 465	1 337
<b>Total subventions d'investissements reçues</b>	<b>Toutes collectivités</b>	<b>7 488</b>	<b>7 670</b>	<b>7 530</b>	<b>7 083</b>	<b>6 532</b>	<b>6 616</b>	<b>7 189</b>	<b>8 210</b>	<b>8 269</b>	<b>9 172</b>	<b>9 464</b>

Source : OFGL données retraitées

### 1.6.2. L'État et les collectivités instruisent parfois la même demande émanant d'entreprises, d'associations ou de ménages

Dans les politiques publiques dont les compétences restent partagées, rien n'empêche l'État et les collectivités d'instituer des dispositifs de financement parallèles ou concurrents. C'est particulièrement le cas dans les domaines suivants :

- ◆ Soutien aux associations et/ou manifestations culturelles ;
- ◆ Soutien aux événements et/ou clubs sportifs ;
- ◆ Soutien aux investissements touristiques ;
- ◆ Aides à la création d'entreprises (sauf départements) ;
- ◆ Aides au commerce et à l'artisanat ;
- ◆ Aides à l'agriculture ;
- ◆ Aides immobilières ;
- ◆ Aides à la mobilité durable ;
- ◆ Aides à la transition énergétique.

Un rapide recensement effectué par la mission (cf. tableau 8 ci-dessous) sur quelques finalités révèle la multiplication considérable des dispositifs d'aide qui peuvent exister au niveau communal, intercommunal, départemental, régional et étatique.

**Tableau 8 : Nombre d'aides proposées par les collectivités aux particuliers, déclinées par région et par catégories d'aide**

Région	Travaux <sup>27</sup>	Accession à la propriété	Acquisition de vélo	Acquisition de véhicules électriques et d'infrastructures de recharge
Auvergne-Rhône-Alpes	239	21	63	6
Bourgogne-Franche-Comté	144	11	11	0
Bretagne	60	35	34	0
Centre-Val de Loire	19	6	7	1
Corse	9	1	1	0
Grand Est	83	5	36	4
Hauts-de-France	139	16	51	0
Île-de-France	36	0	15	4
Normandie	35	5	33	3
Nouvelle-Aquitaine	96	14	35	0
Occitanie	67	8	15	3
Pays de la Loire	175	18	22	2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	13	10	15	2
<b>Total</b>	<b>1 115</b>	<b>150</b>	<b>338</b>	<b>25</b>

*Source : ANIL – Liste des aides locales (Travaux et Accession à la propriété), MesAidesVélo (Acquisition de vélo), Je change ma voiture (Acquisition de véhicules électriques).*

Pour les bénéficiaires de ces aides, l'impression d'un maquis de dispositifs s'avère totalement contre-productive, la complexité pouvant conduire à les dissuader de toute sollicitation.

<sup>27</sup> Comprend les travaux de rénovation énergétique, d'adaptation et de mises aux normes du logement.

Par ailleurs, cette situation aboutit à ce qu'un même fait générateur débouche sur de multiples demandes et de multiples instructions parallèles par l'État ou les collectivités. Les aides à l'acquisition d'un vélo fournissent une parfaite illustration de cet état de fait. La mission a ainsi pu identifier une commune, Saint-Jean-de-Védas, dont les habitants peuvent prétendre à cinq aides différentes pour l'acquisition d'un vélo à assistance électrique :

- ◆ Aide communale (100 € pour un vélo mécanique, 200 € pour un électrique) ;
- ◆ Aide de Montpellier Méditerranée Métropole (500 € pour un vélo électrique, 200 € pour une motorisation) ;
- ◆ Aide du département de l'Hérault (250 € pour un vélo électrique) ;
- ◆ Aide de la région Occitanie (200 € pour un vélo électrique) ;
- ◆ Aide de l'État.

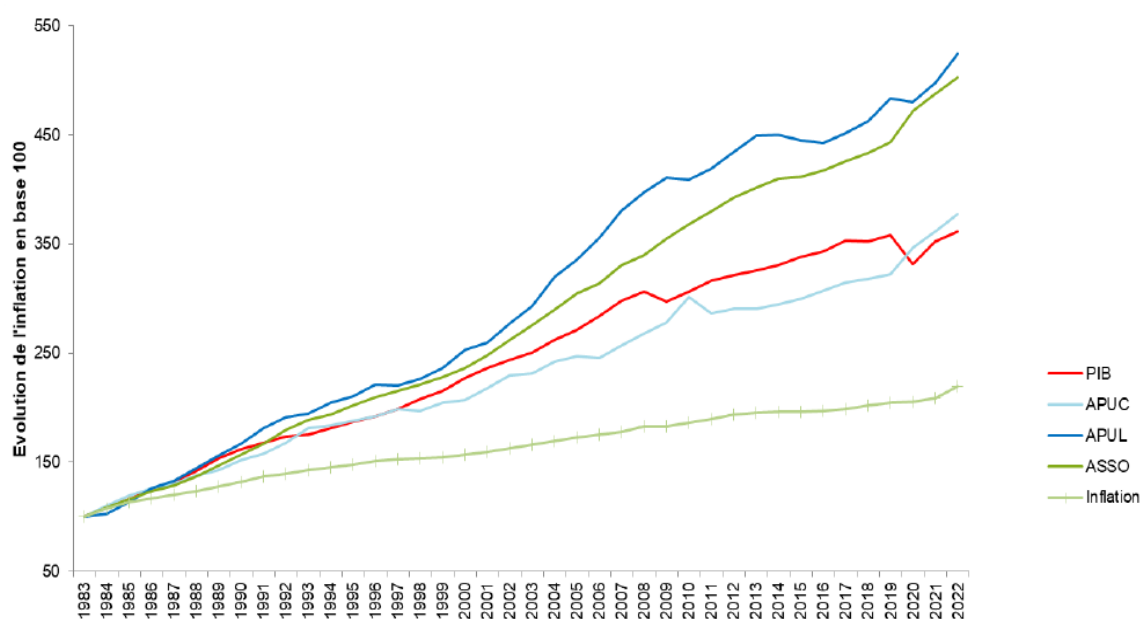
### 1.7. Malgré l'enchevêtrement des responsabilités et des compétences, la dépense publique des collectivités apparaît maîtrisée sur la période récente et plutôt faible en comparaison européenne

En 2022, les dépenses des administrations publiques locales (APUL) s'élèvent à 295,3 Md€ (18 % de la dépense publique ; 12,6 % du PIB) et sont portées à 57 % par le bloc communal, 28 % par les départements et 15 % par les régions.

**Certes, les dépenses des APUL (+ 4,39 %/an en moyenne) ont progressé plus vite que le PIB (+3,39 %), que l'inflation et que les dépenses des autres APU (+3,48 % APUC et +4,27 % ASSO) depuis 1983.** Mais il serait surprenant qu'il n'en soit pas ainsi s'agissant d'une période au cours de laquelle de nombreux transferts de compétences et donc de dépenses ont été opérés de l'État vers les collectivités et leurs groupements.

**Sur une période plus courte, toutefois, depuis 2014 par exemple, les dépenses des APUL progressent à un rythme légèrement inférieur à celui du PIB.**

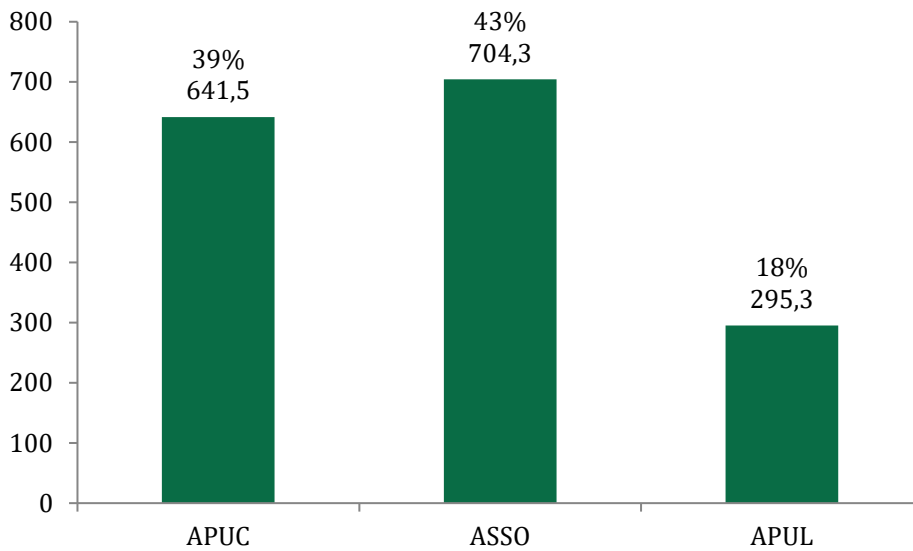
Graphique 4 : Évolution des dépenses publiques par APU depuis 1983 (base 100 en 2014)



Source : Insee, 2023.



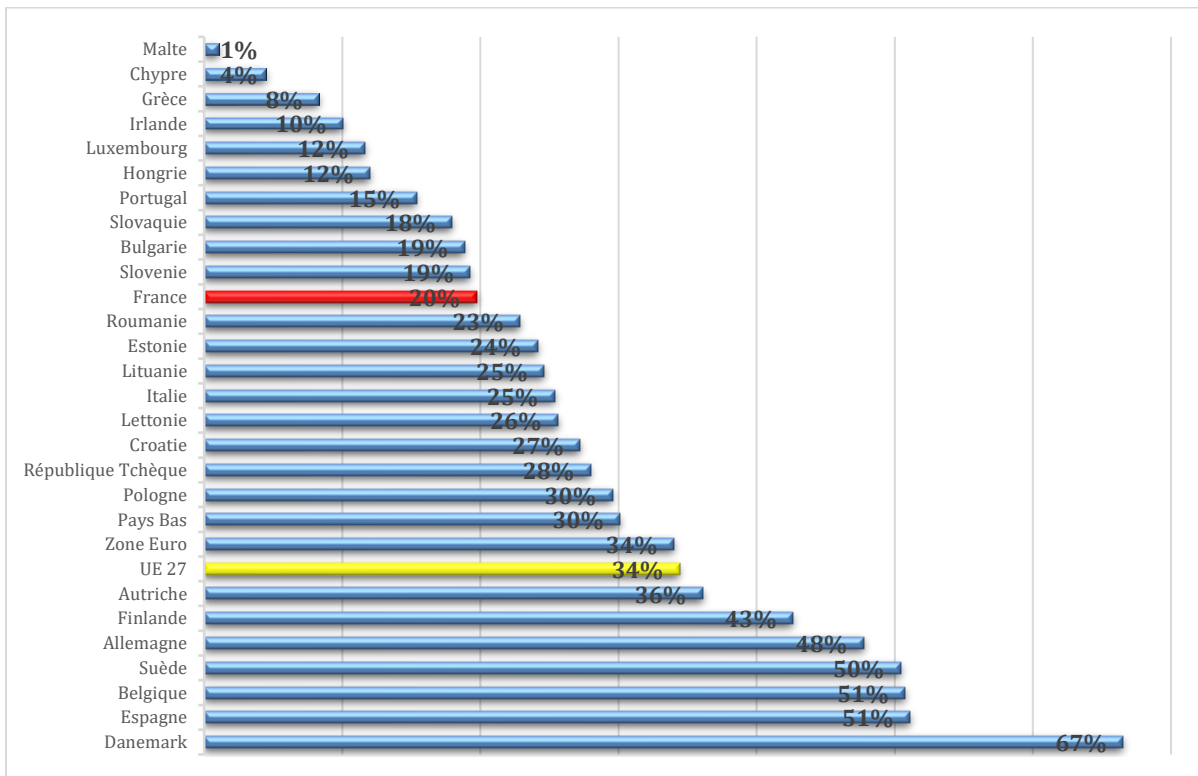
**Graphique 5 : Décomposition de la dépense publique totale française en 2022 (en Md€)**



Source : Insee, 2023.

De manière plus étonnante mais révélatrice du maintien de l'État dans de nombreuses politiques publiques, **le poids des APUL dans la dépense publique totale française (20 % en 2023) demeure singulièrement faible après plusieurs décennies de décentralisation**, en comparaison de la situation observée dans les autres pays de l'Union européenne (UE). Chez nos voisins, le pourcentage moyen de la dépense locale décentralisée au sein de la dépense publique totale atteint 34 %.

**Graphique 6 : Part de la dépense locale dans la dépense publique totale 2023 (en %)**



Source : Eurostat et calcul de la mission.

En retenant l'indicateur de la proportion de la dépense publique effectuée par les collectivités (ou par les états dans les pays fédéraux), la France est le grand pays européen le moins décentralisé.

Cette situation évolue peu : en 2012, la dépense publique locale française représentait déjà 20 % de la dépense publique totale contre une moyenne de l'UE à 34 % à l'époque.

## 2. L'enchevêtrement actuel engendre des coûts annuels importants pour tous les acteurs publics, chiffrés par la mission à au moins 6 Md€ pour les collectivités et au moins 1,5 Md€ pour l'État

L'enchevêtrement génère à l'évidence un impact négatif sur la qualité et les résultats de l'action publique. Cette inefficacité est cependant difficilement mesurable, sans une analyse approfondie de chacune des politiques publiques, qui exigerait au demeurant de recueillir le point de vue de l'utilisateur.

Conformément à la demande des ministres, la mission s'est en revanche employée à mesurer les coûts de fonctionnement découlant de cet enchevêtrement des compétences.

### 2.1. La mission a évalué les coûts associés à l'enchevêtrement des responsabilités et des compétences entre l'État et les collectivités territoriales

L'estimation des coûts associés à l'enchevêtrement des responsabilités et des compétences exige une analyse de données, qui, à l'entame de la mission, étaient inexistantes. La mission a donc cherché à générer des données, autour de trois vecteurs de coûts induits par l'enchevêtrement :

- ◆ La comitologie et la schématologie, dont l'objectif est, au-delà de l'exercice de planification qu'elles permettent, d'articuler entre elles les responsabilités des différents acteurs territoriaux ;
- ◆ La coordination, qui s'entend comme l'échange nécessaire entre les acteurs territoriaux compétents sur une même politique publique ;
- ◆ L'instruction de financements identifiés comme croisés, qui suppose que chaque acteur territorial, pour soutenir un objet de politique publique pourtant cofinancé, déploie des effectifs et une ingénierie qui lui est propre.

La mission a dans cette perspective construit des questionnaires analytiques, interrogeant, autour de ces trois axes, compétence par compétence, chaque niveau de collectivités territoriales et les services relevant de l'administration territoriale de l'État<sup>28</sup>.

**Tableau 9 : Réponses reçues et exploitées aux questionnaires de la mission**

Types de collectivités	Nombre de réponses reçues	Echantillon exploité
Communes de moins de 1000 habitants	94	93
Communes de 1001 à 10 000	52	50
Communes de plus de 10 000	17	12
<b>Total Communes</b>	<b>163</b>	<b>155</b>
Communautés de communes	19	5
Communautés d'agglomération, urbaines, métropoles	32	6

<sup>28</sup> Préfectures et directions départementales interministérielles.

Types de collectivités	Nombre de réponses reçues	Echantillon exploité
<b>Total Intercommunalités</b>	<b>51</b>	<b>11</b>
Départements	9	9
Régions	3	3
Préfectures et directions départementales	88	54
<b>Total</b>	<b>314</b>	<b>232</b>

Source : Mission.

Ainsi, malgré la complexité de l'enquête, 226 collectivités ou groupements y ont répondu, de même que 88 préfectures et directions départementales interministérielles.

Au total, aux fins du chiffrage présenté ci-dessous, la mission a pu exploiter les réponses de 155 communes, 11 groupements de communes, 9 départements et 3 régions, soit 178 collectivités ou groupements, mais aussi de 54 préfectures et directions déconcentrées des services de l'État.

Le temps annuel d'agent public (TAAP) a servi d'indicateur. Il a été converti en coût en prenant pour hypothèse que la participation aux instances territoriales, la coordination et l'instruction de financements étaient des activités principalement dévolues à des fonctionnaires de catégorie A.

Le coût horaire employeur a été sur cette base estimé, en moyenne, à 40,5 € dans la fonction publique d'État et à 41€<sup>29</sup> dans la fonction publique territoriale. Le nombre total de répondants par strate territoriale a été jugé suffisant pour extrapoler les résultats obtenus, par type et taille de collectivités (cf. annexe III).

Il en a été de même pour les services de l'État, différenciés selon la taille du département d'exercice et la dimension régionale ou départementale de ses services.

Les services déconcentrés ne relevant pas de l'administration territoriale de l'État, en particulier les services des finances publiques, de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de la santé et de la culture, n'ont pas été interrogés par ce biais.

L'analyse des documents de performance des programmes budgétaires pertinents, croisée avec les entretiens que la mission a conduits lors de ses déplacements, a cependant permis d'estimer les moyens humains consacrés par ces acteurs à se coordonner avec les collectivités territoriales, qui représentent, de l'analyse de la mission et selon les services concernés, de 5 à 10 % de leurs effectifs.

Par manque de temps, les opérateurs de l'État<sup>30</sup>, dont certains disposent d'implantations territoriales, n'ont pas été sollicités.

<sup>29</sup> Minima qui ne prennent pas en compte les éventuelles nouvelles bonifications indiciaires (NBI).

<sup>30</sup> France travail, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Agence nationale de l'habitat (ANAH), Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), Agence nationale de la cohésion de territoires (ANCT), agences de l'eau, Agence nationale du sport...

## 2.2. Les coûts sont significatifs pour chaque niveau d'administration et y compris pour l'État

Le traitement des données obtenues par la voie de ces questionnaires fait apparaître un coût total lié à l'enchevêtrement de 7,4 Md€. Cette évaluation reste un ordre de grandeur, et sans doute un minimum, étant entendu que les opérateurs n'ont pas été interrogés et que le temps consacré par les élus eux-mêmes à participer aux différentes instances territoriales et à se coordonner avec leurs homologues d'autres niveaux de collectivités n'a, pour l'essentiel<sup>31</sup>, pas été pris en compte. Le recours à des prestations extérieures, en particulier pour l'élaboration et l'animation des schémas territoriaux, n'a pas non plus été intégré.

Au total, l'estimation de ces coûts se décompose comme suit :

- ◆ 4,8 Md€ pesant sur les communes, soit 6,3 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement et 11,7 % de leurs dépenses de personnel ;
- ◆ 695,7 M€ à la charge des intercommunalités, soit 2,4 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement et 6,2 % de leurs dépenses de personnel ;
- ◆ 355 M€ pour les départements, soit 0,6 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement et 2,7 % de leurs dépenses de personnel ;
- ◆ 116,7 M€ pour les régions, soit 0,6 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement et 2,6 % de leurs dépenses de personnel ;
- ◆ 1,5 Md€ pour l'État, dont 1,28 Md € imputable à la seule gestion financière locale, hors fiscalité, relevant des directions départementales des finances publiques (DDFiP).

---

<sup>31</sup> Les élus des communes de petite taille, qui ne disposent souvent que d'un agent de mairie, parfois à temps partiel, ont en général inclus leur propre activité.

**Tableau 10 : Coût des enchevêtrements par compétence, vecteur de coût et acteur territorial (en €)**

<b>Compétences</b>	<b>Communes</b>	<b>Intercommunalités</b>	<b>Départements</b>	<b>Régions</b>	<b>Etat</b>	<b>Ensemble</b>
<b>Patrimoine, gestion RH et financière</b>	406 229 303 €	129 402 380 €	38 320 826 €	2 857 601 €	1 280 000 000 €	<b>1 856 810 109 €</b>
<i>Dont recherche de financements pour l'entretien du patrimoine</i>	406 229 303 €	36 247 674 €	15 957 708 €	n.d	n.d	458 434 685 €
<i>Dont relations avec la DGFIP</i>	(*)	70 218 298 €	5 394 362 €	632 641 €	1 280 000 000 €	1 356 245 301 €
<i>Dont relations avec les centres de gestion ou le CNFPT</i>	(*)	22 936 408 €	16 968 756 €	2 224 960 €	n.d	42 130 123 €
<b>Enseignement – coordination</b>	1 134 117 797 €	2 057 434 €	8 305 338 €	1 562 339 €	21 037 554 €	<b>1 167 080 462 €</b>
<b>Urbanisme</b>	684 244 815 €	112 392 791 €		10 469 357 €	12 446 715 €	<b>819 553 678 €</b>
<i>Dont comitologie et schématologie</i>	n.d	46 259 536 €		10 469 357 €	12 446 715 €	69 175 608 €
<i>Dont coordination</i>	684 244 815 €	66 133 255 €		n.d	n.d	750 378 070 €
<b>Voirie, aménagements cyclables et recharge électrique sur la voie publique - coordination</b>	509 603 243 €	25 624 570 €	29 754 300 €			<b>564 982 113 €</b>
<b>Action sociale et médico-sociale</b>	272 242 400 €	5 357 900 €	109 464 061 €	236 402 €	35 542 454 €	<b>422 843 217 €</b>
<i>Dont comitologie et schématologie</i>	n.d	n.d	40 079 628 €	n.d	n.d	40 079 628 €
<i>Dont coordination</i>	272 242 400 €	5 357 900 €	69 384 433 €	236 402 €	35 542 454 €	377 383 721 €
<b>Culture</b>	282 259 428 €	40 908 507 €	27 127 260 €	30 456 600 €	8 670 569 €	<b>389 422 363 €</b>
<i>Dont coordination</i>	157 736 007 €	24 832 394 €	4 962 561 €	7 662 979 €	8 670 569 €	203 864 510 €
<i>Dont financements croisés</i>	124 523 420 €	16 076 113 €	22 164 700 €	22 793 621 €	n.d	185 557 854 €
<b>Enfance, Jeunesse – coordination</b>	157 115 579 €	80 331 199 €	30 685 307 €		5 586 790 €	<b>273 718 875 €</b>
<b>Etat civil - funéraire – coordination</b>	268 677 118 €					<b>268 677 118 €</b>
<b>Sport</b>	198 795 415 €	14 454 878 €	23 168 586 €	5 286 100 €		<b>241 704 979 €</b>
<i>Dont coordination</i>	68 664 585 €	2 838 951 €	3 104 760 €	n.d		74 608 295 €
<i>Dont financements croisés</i>	130 130 831 €	11 615 927 €	20 063 826 €	5 286 100 €		167 096 684 €
<b>Logement et habitat</b>	127 167 413 €	45 979 126 €	12 201 117 €	5 544 772 €	31 327 556 €	<b>222 219 983 €</b>
<i>Dont comitologie et schématologie</i>	n.d	n.d	4 420 260 €	n.d	7 178 883 €	11 599 142 €
<i>Dont coordination</i>	127 167 413 €	45 979 126 €	7 780 857 €	5 544 772 €	24 148 673 €	210 620 841 €
<b>Tourisme</b>	133 048 354 €	14 422 608 €	47 212 993 €	11 402 225 €		<b>206 086 180 €</b>
<i>Dont comitologie et schématologie</i>	n.d	n.d	34 153 623 €	n.d		34 153 623 €
<i>Dont coordination</i>	109 818 287 €	9 930 945 €	6 576 025 €	2 898 010 €		129 223 268 €
<i>Dont financements croisés</i>	23 230 067 €	4 491 663 €	6 483 345 €	8 504 214 €		42 709 289 €

<b>Eau et assainissement – coordination</b>	152 803 611 €	15 235 230 €	4 191 637 €	2 507 458 €		<b>174 737 935 €</b>
<b>Développement économique</b>	103 324 660 €	40 206 082 €	4 789 840 €	12 483 911 €	9 544 139 €	<b>170 348 632 €</b>
<i>Dont comitologie et schématologie</i>	<i>n.d</i>	<i>n.d</i>	<i>n.d</i>	620 498 €	230 488 €	850 986 €
<i>Dont coordination</i>	103 324 660 €	27 590 698 €	4 789 840 €	1 178 615 €	9 313 651 €	146 197 465 €
<i>Dont financements croisés</i>	<i>n.d</i>	12 615 384 €	<i>n.d</i>	10 684 798 €	<i>n.d</i>	23 300 182 €
<b>Transition énergétique et protection de l'environnement</b>	106 440 790 €	27 521 569 €	2 347 316 €	3 628 925 €	6 324 835 €	<b>146 263 435 €</b>
<i>Dont coordination</i>	78 073 846 €	4 977 489 €	2 347 316 €	3 355 788 €	6 324 835 €	95 079 274 €
<i>Dont financements croisés</i>	28 366 943 €	22 544 080 €	<i>n.d</i>	273 137 €	<i>n.d</i>	51 184 160 €
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>	80 140 908 €	13 931 415 €	8 297 502 €	21 125 627 €	279 300 €	<b>123 774 753 €</b>
<i>Dont comitologie et schématologie</i>	<i>n.d</i>	<i>n.d</i>	2 599 826 €	2 136 943 €	<i>n.d</i>	4 736 769 €
<i>Dont coordination</i>	80 140 908 €	13 931 415 €	5 697 677 €	18 988 684 €	279 300 €	119 037 984 €
<b>Sécurité</b>	97 721 736 €	571 152 €			20 082 316 €	<b>118 375 204 €</b>
<i>Dont comitologie et schématologie</i>	16 346 777 €	<i>n.d</i>			2 064 699 €	18 411 476 €
<i>Dont coordination</i>	81 374 959 €	571 152 €			16 334 027 €	98 280 138 €
<i>Dont financements croisés</i>	<i>n.d</i>	<i>n.d</i>			1 683 589 €	1 683 589 €
<b>Santé</b>	31 650 575 €	41 825 649 €	9 175 261 €	3 287 430 €	(**)	<b>85 938 914 €</b>
<i>Dont coordination</i>	31 650 575 €	37 625 219 €	9 175 261 €	1 374 496 €	(**)	109 988 137 €
<i>Dont financements croisés</i>	<i>n.d</i>	4 200 430 €	<i>n.d</i>	1 912 934 €	(**)	6 113 364 €
<b>Politique de la ville – coordination</b>	53 783 091 €	47 497 845 €			7 678 076 €	<b>108 959 012 €</b>
<b>Déchets – coordination</b>		37 971 805 €				<b>37 971 805 €</b>
<b>Transports – coordination</b>				6 441 177 €		<b>6 441 177 €</b>
<b>Dotations aux collectivités – instruction et suivi (***)</b>					38 087 457 €	38 087 457 €
<b>Total</b>	<b>4 799 366 237 €</b>	<b>695 692 139 €</b>	<b>355 041 343 €</b>	<b>117 289 924 €</b>	<b>1 476 607 761 €</b>	<b>7 443 997 405 €</b>

Source : mission

(\*) Ces données s'agissant des communes ont fait l'objet d'un traitement séparé ; (\*\*) la coordination avec des ARS avec les collectivités, incluant à la fois le secteur santé et le secteur social et médico-social, est intégrée à la ligne action sociale et médico-sociale ; (\*\*\*) Le montant n'est pas issu des questionnaires de la mission, mais des données ANAPREF en ETP 2022, consolidées chaque année par le ministère de l'intérieur et des outre-mer, et converties en montant avec les mêmes hypothèses que pour les autres estimations. Il ne prend en compte, assez naturellement, que le seul volet « instruction » des financements croisés, puisqu'il ne revient pas à l'administration déconcentrée de rechercher des financements.

### **2.2.1. Le coût de l'enchevêtrement pèse principalement sur le bloc communal**

La ventilation du coût par acteur territorial révèle la charge relativement plus élevée qui s'impose aux communes, à 4,8 Md€, soit 64,5 % du coût total estimé. L'importance de ce coût est avant tout liée à leur nombre, chaque heure consacrée par commune à se coordonner avec d'autres niveaux de collectivité ou avec l'État étant à démultiplier par près de 35 000. L'exercice de la clause générale de compétences dont elles peuvent se prévaloir, les amenant à intervenir dans l'ensemble du champ des politiques publiques décentralisées, n'apparaît en revanche pas comme le principal facteur du coût de l'enchevêtrement. Paradoxalement, les coûts les plus significatifs du chevauchement interviennent sur des compétences qui leur sont historiquement confiées.

L'analyse par compétence de l'enchevêtrement témoigne en effet :

- ◆ D'une charge particulièrement élevée s'agissant de l'enseignement (1,2 Md€), pesant notamment sur les communes (1,1 Md€) ;
- ◆ De compétences sur l'urbanisme et sur la voirie dont l'exercice induit une coordination coûteuse (respectivement de 819,5 M€ et 565,8 M€), à nouveau aux dépens des communes (respectivement pour 684,2 M€ et 509,6 M€) ;
- ◆ D'un coût lié à la seule recherche de financements pour l'entretien du patrimoine communal d'un montant significatif, à 406,2 M€.

La mission a par ailleurs interrogé séparément les communes, sur des échantillons plus réduits, s'agissant du temps passé par leurs effectifs à interagir avec la DGFIP.

Ce temps annuel d'agent public est évalué à environ 150 heures par an pour les petites communes et jusqu'à 700 heures par an pour les communes de plus de 10 000 habitants. La charge induite par le contrôle comptable sur les communes s'établirait ainsi autour de 350 M€.

S'agissant de leur gestion des ressources humaines, les communes de plus de 1 000 habitants pourraient consacrer, en moyenne, jusqu'à 0,6 ETP à leurs relations avec le CNFPT ou les centres de gestion, induisant ainsi un coût annuel de l'ordre de 400 M€.

### **2.2.2. Les compétences morcelées et les interventions résiduelles de l'État génèrent des coûts très significatifs**

Au-delà des politiques publiques explicitement partagées (sport, tourisme, culture), des compétences laissent apparaître des interventions de chaque niveau de collectivités, pour des coûts souvent substantiels. Les interventions marginales de certains acteurs, et singulièrement de l'État, posent également question. On observe en particulier :

- ◆ Une compétence sociale et médico-sociale particulièrement enchevêtrée, impliquant la participation de chaque acteur territorial, État compris, pour un coût significatif (417,5 M€) ;
- ◆ Une politique du logement et de l'habitat qui apparaît de même très éclatée, pour un coût de 222 M€, sans prise en compte de l'action des opérateurs compétents (ANAH et ANRU), dont il est peu douteux qu'elle soit également source d'enchevêtrement ;
- ◆ Des interventions résiduelles de l'État déconcentré, en matière d'emploi et d'insertion professionnelle, de transition écologique, de politique de la ville, de développement économique, qui interrogent sur la portée de son action dans ces domaines, par ailleurs largement couverts par des opérateurs ;
- ◆ Une présence marginale de la région sur certaines compétences, à l'exemple de l'action sociale et médico-sociale (0,2 M€, liés à la coordination nécessaire aux actions de formation des travailleurs sociaux) ou en matière d'eau et assainissement (0,05 M€).

### 2.2.3. La coordination est le principal vecteur de coûts estimé, devant les coûts occasionnés par la gestion des financements croisés

L'exploitation n'a pas permis, pour chacune des compétences, de disposer de données suffisamment significatives sur les trois vecteurs de coûts analysés par la mission. Certaines politiques publiques n'induisent au demeurant ni comitologie ou schématologie imposée au niveau local (enseignement, culture, sport...), ni financements croisés (urbanisme, funéraire). L'élaboration et l'animation des schémas territoriaux est par ailleurs susceptible d'induire des prestations extérieures, que la mission n'a pas évaluées. La coordination entre acteurs territoriaux représente dans ce cadre le principal facteur du coût estimé de l'enchevêtrement, soit 85 %.

Il n'est cependant pas évident de considérer cette coordination comme révélatrice, par nature, de redondances, puisqu'elle est également le résultat d'interventions complémentaires des acteurs territoriaux dans l'exercice de leurs compétences respectives, à plus forte raison lorsque le nombre d'intervenants est limité (en matière de transports par exemple, domaine où les prérogatives de l'État, de la région et de l'intercommunalité se distinguent relativement clairement). L'éclatement d'une compétence sur chaque acteur territorial, à l'exemple de la politique du logement ou de l'action sociale et médico-sociale, est en revanche susceptible de générer une coordination inopérante.

Les financements croisés, que la mission a évalué sous une double composante (recherche de financements auprès d'autres acteurs et instruction de demandes d'aides par ailleurs cofinancées) ne sont pas de même nature. Ils traduisent :

- ◆ Une mauvaise allocation des ressources, une collectivité, pour exercer la compétence qui lui est confiée, étant amenée à solliciter d'autres niveaux de collectivité ou l'État pour en assurer le financement ;
- ◆ Une inefficience dans l'instruction des demandes d'aides ou de financements, chaque collectivité concernée étant susceptibles de disposer de ses propres structures et processus dédiés à l'instruction.

Or les coûts liés aux financements croisés, dans leurs deux composantes, représentent 13,1 % du coût total estimé, soit 974 M€. Cette évaluation, qui constitue un minimum eu égard aux services et opérateurs de l'État non sollicités, fait en particulier apparaître :

- ◆ Un coût lié aux financements croisés relativement significatif s'agissant des compétences partagées, puisqu'il constitue 69,2 % du coût de l'enchevêtrement évalué pour la politique du sport (167,6 M€ sur 242,2 M€), 47,9 % du coût estimé pour la culture (187,8 M€ sur 391,9 M€) et 20,7 % du coût pour le tourisme (42,7 M€ sur 206,1 M€) ;
- ◆ Une charge particulière liée aux financements croisés concernant des politiques publiques dont la portée a évolué au cours des dernières années, sans redéfinition des compétences attribuées aux collectivités. Les coûts de l'enchevêtrement sur la transition écologique et la protection de l'environnement (145,6 M€) seraient ainsi à 35,1 % (51,1 M€) imputables à l'existence de financements croisés entre acteurs ;
- ◆ Un coût élevé, comme indiqué plus haut, supporté par les communes dans la recherche de financements pour l'entretien de leur patrimoine communal (406,2 M€), attestant d'une allocation perfectible des ressources qui leur sont aujourd'hui directement allouées.



### 3. La réussite de la décentralisation appelle une vaste clarification des responsabilités, des compétences et des moyens des collectivités territoriales

Les propositions formulées ici s'appuient à la fois sur une analyse quantitative, les coûts identifiés précédemment, et sur l'appréciation plus qualitative des dysfonctionnements de nos politiques publiques territorialisées, issue des nombreux entretiens conduits par la mission.

#### 3.1. La réduction du nombre des niveaux d'administration territoriale n'apparaît pas nécessaire même si les regroupements communaux et intercommunaux volontaires gagneraient à être encouragés à nouveau

##### 3.1.1. La suppression d'un niveau d'administration n'a pas été retenue comme une piste de travail intéressante par la mission

Depuis la loi NOTRe et la révision de la carte des régions, la mission a considéré que chaque niveau d'administration se trouvait conforté dans sa raison d'être :

- ◆ Si le mouvement de regroupement volontaire gagnerait à être encouragé, les communes demeurent l'échelon administratif et politique de base de la République, situation renforcée par l'attribution exclusive de la clause générale de compétence ;
- ◆ La carte intercommunale peut elle aussi évoluer sur une base volontaire. En revanche, les raisons fondamentales ayant donné naissance au mouvement intercommunal demeurent, à commencer par les avantages d'une action collective pour garantir certains services publics locaux essentiels (déchets, aménagement du territoire, eau et assainissement...) ou les gains permis par une mutualisation de certaines ressources en proximité des communes ;
- ◆ Le département s'est vu attribuer des compétences, dans le champ social notamment, qui requiert une proximité avec les usagers. À plus forte raison dans un cadre régional fusionné, le département demeure une collectivité de proximité connue des citoyens, dont il semble inenvisageable de se passer ;
- ◆ Participant à un mouvement européen d'affirmation de territoires infra-étatiques, la région a également trouvé sa place notamment dans la définition des stratégies applicables aux politiques décentralisées.

Les économies associées à la disparition d'un niveau d'administration paraissent se limiter aux seules indemnités des élus intéressés, dans la mesure où, en cas de disparition d'un niveau d'administration, les politiques publiques et les moyens humains qui y sont affectés devraient être attribués à un ou plusieurs des niveaux d'administration restant.

**Tableau 11 : Montant des indemnités de fonction versées aux élus depuis 2012 par strate de collectivité (en M€)**

Collectivités	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Communes</b>	1 171	1 167	1 196	1 210	1 225	1 240	1 237	1 241	1 365	1 465	1 486
<b>GFP</b>	220	227	217	220	215	216	221	221	222	233	237
<b>Départements</b>	128	131	130	131	129	132	132	128	128	128	130
<b>Régions</b>	60	61	60	58	60	61	62	60	61	61	64
<b>Total</b>	<b>1 580</b>	<b>1 585</b>	<b>1 602</b>	<b>1 619</b>	<b>1 630</b>	<b>1 649</b>	<b>1 651</b>	<b>1 650</b>	<b>1 775</b>	<b>1 887</b>	<b>1 917</b>

Source : OFGL, données retraitées par la mission.

Même en y ajoutant certaines dépenses associées au fonctionnement des exécutifs et des assemblées, la suppression d'un niveau d'administration serait de nature à permettre une économie maximale d'un montant de quelques dizaines de millions d'euros.

La suppression des départements évoquée par exemple par le Président de la République François Hollande<sup>32</sup> rapporterait ainsi, de manière certaine, 130 millions d'euros, soit 0,008 % de la dépense publique toutes APU.

Eu égard aux difficultés d'une telle orientation, **la mission considère plus pertinent de se concentrer sur la clarification des responsabilités et des compétences qui serait de nature à réduire des coûts que la mission a évalué à 7,4 milliards d'euros cumulés au moins pour les collectivités et l'État.**

### **3.1.2. Le mouvement de regroupement volontaire au sein du bloc communal gagnerait à être encouragée de nouveau**

Quelle que soit l'ampleur des coordinations entre les collectivités et l'État, réduire le nombre d'acteurs permet d'en réduire le coût global. La mission n'envisage ici que des regroupements volontaires pour les catégories qui demeurent les plus importantes en nombre : les communes et les intercommunalités, notamment les communautés de communes.

S'agissant des communes, la phase la plus importante de regroupement a été obtenue sur une base volontaire grâce à la garantie financière que procurait le statut de commune nouvelle dans un contexte de baisse significative de la DGF. En revanche, le dernier moment de restructuration intercommunale a procédé notamment du relèvement du seuil minimal de population par la loi NOTRe et de la rédaction concomitante de nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

La mission considère qu'il est opportun d'offrir un cadre incitatif à des regroupements volontaires de communes et d'intercommunalités, notamment à l'approche du prochain renouvellement municipal et communautaire.

#### **3.1.2.1. Les incitations à la création de communes nouvelles, à partir de 2015, a permis de réduire le nombre de communes en France**

##### **3.1.2.1.1. Les évolutions législatives ont progressivement permis d'augmenter le nombre de communes nouvelles, réduisant l'émiettement communal**

La France se caractérise, d'une part, par un nombre important de communes (34 945 communes en 2023) et d'autre part, par la taille de ses communes (27 912 communes de moins de 1 500 habitants soit 80 % des communes).

---

<sup>32</sup> Tribune dans la presse quotidienne régionale du 3 juin 2014.

**Plusieurs étapes législatives ont fixé le régime juridique relatif à la fusion des communes.** Dans un premier temps, la loi du 16 juillet 1971<sup>33</sup> a permis de définir les conditions et les modalités des fusions de communes avec un succès limité. Aussi, la loi du 16 décembre 2010<sup>34</sup> a-t-elle substitué le dispositif des communes nouvelles à celui des fusions de communes. Ce nouvel outil juridique a été développé par la loi du 16 mars 2015<sup>35</sup> qui a, notamment, introduit un dispositif d'incitation financière à la création des communes nouvelles d'une durée de trois ans. Enfin, la loi du 1<sup>er</sup> août 2019<sup>36</sup> a assoupli le mode de gouvernance de la commune nouvelle et son fonctionnement pendant la période transitoire de création.

**L'incitation financière a constitué un levier efficace d'incitation à la création de communes nouvelles,** en particulier dans le contexte de la baisse de la DGF engagée entre 2014 et 2017. En effet, celle-ci a été diminuée de 47,1 Md€ entre 2013 et 2017, soit une baisse de 19 %. À partir de 2017, la DGF s'est stabilisée avant d'augmenter en 2024.

Dans ce contexte baissier, la garantie prévue par la loi de 2015 d'assurer, pendant les trois ans suivants la création d'une commune nouvelle, un niveau de DGF au moins équivalent à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle demeure l'outil le plus puissant prévu par le législateur. En effet, la corrélation entre le nombre de communes nouvelles créées entre 2015 et 2017 et l'application de ce dispositif associée à une baisse globale de la DGF semble démontrer l'efficacité de cette approche, qui s'est estompée avec la stabilisation du niveau des dotations. Cette incitation financière est complétée par plusieurs dispositifs :

- ◆ La création d'une dotation d'amorçage fixée à 15 € par habitant pour les communes dont la population est inférieure ou égale à 150 000 habitants par la loi de finances pour 2024<sup>37</sup> ;
- ◆ Le bénéfice du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) l'année même de la dépense et des années antérieures pour les travaux réalisés par les anciennes communes en N-1 et N-2 ;
- ◆ L'éligibilité des communes nouvelles à des dotations nationales en dépassement des seuils de population.

**Ce dispositif a permis d'augmenter le nombre de fusion de communes.** Ainsi, dès 2015, 316 communes nouvelles ont été créées regroupant 1 090 communes. La dynamique de création des communes nouvelles s'est poursuivie jusqu'en 2018 pour atteindre 792 communes nouvelles regroupant 2 482 communes. À partir de 2018, date à laquelle le dispositif d'incitation financière s'est éteint, seules 72 communes nouvelles ont vu le jour (cf. graphique 7).

---

<sup>33</sup> Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

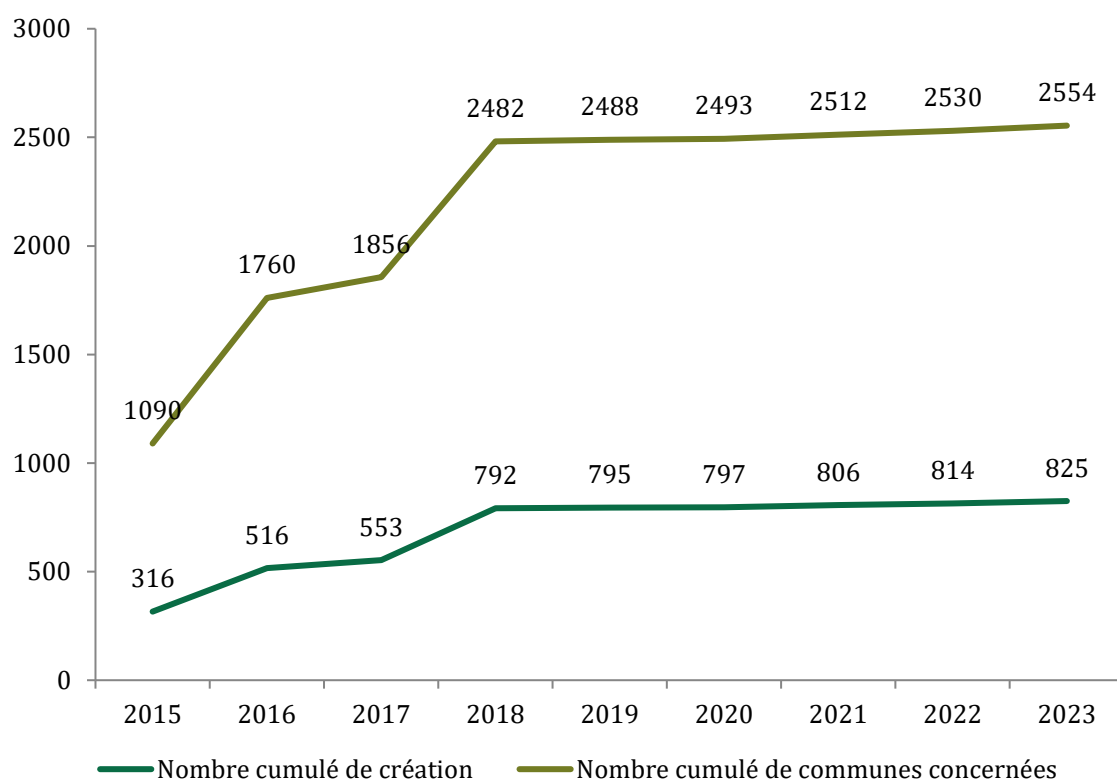
<sup>34</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

<sup>35</sup> Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

<sup>36</sup> Loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires.

<sup>37</sup> Article L. 2113-22-1 du code général des collectivités territoriales.

**Graphique 7 : Création de communes nouvelles de 2015 à 2023**



*Source : Insee, communes nouvelles, 2024.*

### *3.1.2.1.2. Les modalités de création des communes nouvelles sont diverses*

Depuis la loi du 16 mars 2015, la création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes contiguës repose sur une procédure engagée :

- ◆ Soit par tous les conseils municipaux ;
- ◆ Soit par le préfet.

Dans l'hypothèse très particulière de la création d'une commune nouvelle à partir de l'ensemble des communes d'un même EPCI à fiscalité propre, la procédure peut, elle, être initiée :

- ◆ Soit par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre représentant plus des deux tiers de la population de celui-ci ;
- ◆ Soit par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre en vue de la création d'une commune nouvelle en lieu et place de toutes ses communes membres.

Dans le cas général, si tous les conseils municipaux des communes concernées sont favorables à la création d'une commune nouvelle, soit qu'ils soient à l'origine de ce projet, soit qu'ils se soient prononcés sur un projet à l'initiative d'un conseil communautaire ou du préfet, aucune consultation électorale n'est obligatoire et le préfet peut décider de créer la commune nouvelle.

En l'absence d'accord de la totalité des conseils municipaux et à condition que les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci, sont favorables au projet de fusion, une consultation des personnes inscrites sur les listes électorales de chaque commune est organisée. Cette consultation porte sur l'opportunité de créer la commune nouvelle.

La création ne peut être décidée par arrêté du préfet que si la participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits et que le projet recueille, dans chacune des communes concernées, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant au moins au quart des électeurs inscrits.

Le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation qui lui permet de ne pas donner suite à une demande lorsqu'il est saisi.

### ***3.1.2.2. Relancer la dynamique de création des communes nouvelles permettrait de réduire les charges liées à l'émiettement communal***

#### ***3.1.2.2.1. La création d'une commune nouvelle ne génère pas, en elle-même, d'économies mais permet de rationaliser les interactions entre administrations***

**La création d'une commune nouvelle ne conduit pas, mécaniquement, à une réduction des dépenses de fonctionnement.** En effet, d'une part, le regroupement des communes n'entraîne des gains de productivité que dans le cadre d'une démarche de mutualisation et de rationalisation des moyens portée par les exécutifs locaux. Les gains liés à la mutualisation des ressources s'inscrivent nécessairement dans un projet de moyen terme et constituent l'aboutissement de l'intégration des anciennes communes au sein de la commune nouvelle. Ainsi, le rapport de l'inspection générale de l'administration relatif aux communes nouvelles<sup>38</sup> souligne la faiblesse des gains sur les économies de gestion engendrés par le mouvement de création des communes nouvelles à partir de 2015.

**D'autre part, le processus même de création d'une commune nouvelle peut créer des dépenses nouvelles.** En effet, les études préalables et les démarches d'harmonisation entre communes peut créer des dépenses supplémentaires, par exemple dans le cas de l'alignement des régimes indemnitaires. Par ailleurs, selon un phénomène déjà observé parmi les intercommunalités, le regroupement de plusieurs communes peut les placer en situation d'exercer effectivement des compétences qui leur étaient inaccessibles auparavant en raison de leur petite taille. Le regroupement aboutit alors des dépenses supplémentaires liées à l'exercice effectif de compétences communales.

**Toutefois, à terme, le regroupement de communes doit permettre de générer deux types d'économies :**

- ◆ Des économies liées à la mutualisation des services au sein de la commune nouvelle ;
- ◆ Des économies liées aux gains d'efficience pour les services de l'État de la réduction du nombre d'interlocuteurs communaux notamment dans le cadre du contrôle de légalité.

#### ***3.1.2.2.2. Face à l'essoufflement du mouvement de regroupement communal, insuffler une nouvelle dynamique implique de redéfinir un cadre incitatif pour les communes***

Dans un contexte de moindre réduction des dotations de fonctionnement de l'État, les incitations financières au regroupement communal ne conduisent plus les communes à faire le choix de la commune nouvelle. En effet, de 2015 à 2018, le nombre des communes nouvelles a augmenté de 60,1 % tandis qu'il s'est plutôt stabilisé sur la période suivante : +4,2 % entre 2018 et 2023.

---

<sup>38</sup> Rapport n° 22014-R de l'inspection générale de l'administration, juillet 2022, *Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines.*

**Il apparaît donc nécessaire d'impulser une nouvelle dynamique par le renouvellement des incitations financières à la fusion de communes, en particulier dans la perspective du prochain cycle électoral.** En effet, les projets de communes nouvelles constituent des projets dont le portage politique est facilité dès lors qu'il a fait l'objet d'un engagement de mandature. Aussi, pour relancer le processus de rationalisation de la carte communale, importe-t-il de définir le cadre d'incitations en amont du cycle électoral qui s'engagera en 2026. La question de la commune nouvelle se pose avec d'autant plus d'acuité que le nombre de candidats aux élections municipales est en baisse. Ainsi, le Sénat, dans un rapport de 2023 indique qu'entre 2014 et 2020, le nombre de candidats aux élections municipales avait décliné de 2,55 %.

**Ce nouveau cadre juridique propice aux communes nouvelles pourrait s'appuyer sur deux leviers.**

**Le premier levier consiste à renforcer les incitations financières à la constitution de communes nouvelles par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.** En effet, si la rationalisation de la carte communale permet de générer, à moyen terme, des économies tant pour les communes concernées que pour l'État, elle implique, à court terme, des charges liées au processus de convergence.

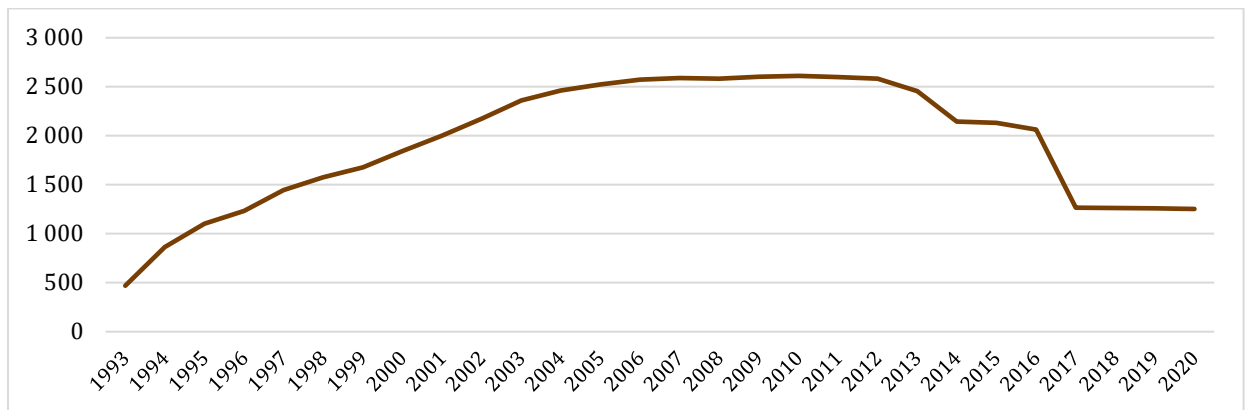
Cette majoration de DGF pourrait être fixée à 10 % pour une période transitoire de trois ans. Alternativement ou de façon complémentaire, une majoration des dotations d'investissement permettrait de répondre au double objectif d'inciter les communes à se rapprocher et de financer les investissements notamment en faveur du développement durable. Si cette mesure connaissait le même succès (2 % des communes par an) que celui observé sur la période 2014-2017, alors le coût d'une telle mesure avoisinerait les 10 M€.

**Le deuxième levier souligne l'importance de positionner l'État en accompagnateur des projets de fusions de communes et de moduler le soutien de l'État à la nature du projet de fusion.** Comme le souligne le rapport de l'IGA, l'appui de l'État pourrait être modulé en fonction du nombre de communes intégrées dans la commune nouvelle et de l'effort de mutualisation. Ainsi, les modalités de soutien financier pourraient s'inscrire dans un cadre contractuel négocié avec le préfet.

### ***3.1.2.3. Alors que le nombre d'EPCI se stabilise, il serait également souhaitable de relancer les regroupements intercommunaux volontaires***

Alors que le développement des intercommunalités remonte au début des années 1990, la restructuration de la carte intercommunale s'est opérée en deux étapes imposées par la loi, RCT à partir de 2011 et NOTRe à partir de 2016. Depuis lors, le nombre d'EPCI s'est stabilisé et évolue très peu. C'est l'effet d'un répit voulu et partagé par la majorité des élus comme par le gouvernement, même si apparaissent çà et là les insuffisances d'une carte intercommunale qui commence désormais à être ancienne.

**Graphique 8 : Évolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre depuis 1993**



*Source : INSEE*

Afin d'encourager les rapprochements volontaires d'EPCI, la mission propose deux mesures :

- ◆ **Neutraliser les effets négatifs potentiels d'une fusion d'EPCI pour les communes membres ;**
- ◆ **Réinstaurer une incitation financière aux fusions.**

### *3.1.2.3.1. Il semble nécessaire de neutraliser les effets des fusions d'EPCI pour leurs communes membres*

Il existe déjà une garantie de non-baisse pour 3 ans en cas de fusion de communes, de sorte que la commune nouvelle est assurée de recevoir au moins autant de dotations (DGF) que ne recevaient les communes fusionnées. Cette garantie a été mise en place pour inciter à la fusion des communes.

Des mesures de garantie existent également au niveau des dotations versées aux intercommunalités, de sorte que la fusion est relativement neutre sur la dotation globale de fonctionnement des EPCI. En revanche, rien n'est prévu pour la DGF des communes qui peut être directement impactée par les fusions de leurs intercommunalités. En effet, le calcul du potentiel financier communal par habitant intègre, avec 2 années de décalage, une quote-part de la richesse fiscale intercommunale au prorata de la population de la commune.

Par conséquent, deux cas de figure peuvent générer de fortes variations de la DGF des communes concernées :

- ◆ Une fusion entre EPCI dont l'un est sensiblement mieux doté en ressources fiscales que l'autre ;
- ◆ Une fusion entre EPCI dont l'un a une ancienneté plus importante dans la fiscalité professionnelle unique que l'autre car la richesse fiscale intercommunale partagée est celle depuis la création de l'EPCI.

Un dispositif de garantie de non-baisse des DGF des communes pour une durée définie (au minimum 3 ans, car les effets sur les potentiels financiers des communes concernées par une fusion de leur EPCI interviennent en N+1 (produits fiscaux de l'EPCI) et N+2 (sur les attributions de compensation), en cas de fusion de leur intercommunalité, permettrait de donner de la lisibilité.

Au bout des 3 années, le montant de DGF garantie pourrait être maintenu et réduit au fur et à mesure que la DGF des communes avant garantie progresse, à l'image de ce qui se fait avec la DGF des EPCI.



### 3.1.2.3.2. *Revenir à la règle antérieure à 2013 pour le calcul de la DGF des EPCI fusionnés constituerait un fort encouragement à de nouveaux rapprochements*

Avant la dernière vague de regroupements intercommunaux, la règle de calcul de la DGF de l'EPCI fusionné consistait, pour des raisons d'incitation, à opérer le calcul sur la base du coefficient d'intégration fiscale (CIF) le plus élevé des EPCI fusionnant. Cette règle a été modifiée en 2013 pour retenir un CIF moyen pondéré par la population. Dans la mesure où ces calculs s'effectuaient dans les enveloppes fermées de DGF, ils pesaient en fait sur les autres EPCI dont les dotations baissaient tendanciellement si leur CIF ne progressait pas.

Afin d'éviter cette conséquence, la mission préconise de revenir effectivement à la règle de calcul antérieure mais de manière limitée dans le temps (pour les fusions à opérer entre 2026 et 2030 après le renouvellement général à venir des conseils municipaux et communautaires) et en abondant la DGF pour éviter la pénalisation générale des EPCI.

## **3.2. Les exemples réussis de politiques décentralisées se caractérisent par un alignement entre la responsabilité politique, les compétences juridiques et les moyens financiers**

La gestion des collèges est confiée aux départements et celle des lycées aux régions depuis l'acte I de la décentralisation. Les régions sont également compétentes en matière de transport scolaire. La compétence du département s'agissant de ce transport est limitée, depuis la loi NOTRe, aux élèves en situation de handicap.

Dans son rapport annuel pour 2023, consacré à la décentralisation, la Cour des comptes relève que *« les départements ont réalisé d'importants efforts financiers pour rénover et améliorer les bâtiments dévolus aux collèges et construire de nouveaux établissements. Les investissements ainsi consentis, mais également l'efficacité d'une gestion plus proche et mieux informée des besoins locaux, ont permis d'améliorer sensiblement la qualité de leur installation immobilière par rapport à la situation prévalant avant 1982 »*<sup>39</sup>.

La Cour note ainsi que les dépenses des départements consacrées aux collèges ont été multipliées par près de 6 depuis 1986, pour atteindre 6,2 Md€ en 2022. Cette hausse traduit en outre un effort particulier en faveur des dépenses d'équipement des collèges, dont la part dans le budget des départements a triplé (de 5 % à 20,7 %), tandis que la part des dépenses de fonctionnement des collèges dans le budget des départements diminuait dans le même temps (de 77 % à 51,5 %).

La mission dresse un constat similaire pour les lycées. Les dépenses des régions consacrées à l'enseignement secondaire s'établissaient à 4,4 Mds de francs en 1986<sup>40</sup>, soit 1,2 Md€ (en euros 2020), dont 236,9 M€ en fonctionnement et 957,3 M€ en investissement. Elles s'élevaient en 2022 à 6,6 Md€, dont 2,7 Md€ en dépenses d'équipement<sup>41</sup>. Les dépenses d'investissement au bénéfice des lycées ont ainsi été multipliées par plus de 11 en quarante ans.

---

<sup>39</sup> Analyse sectorielle - *La construction, la rénovation et l'entretien des collèges : mieux articuler les actions de l'Éducation nationale et des départements*

<sup>40</sup> Données issues du rapport particulier de la Cour des comptes *« La décentralisation et l'enseignement du second degré »*, 1995, converties et actualisées en euros 2020 sur la base des indicateurs INSEE.

<sup>41</sup> *Les collectivités territoriales en chiffres*, DGCL, 2023



La Cour notait, dans un rapport bien plus ancien<sup>42</sup>, que « *la mise à disposition du patrimoine [en 1982] s'était déroulée dans un contexte souvent difficile* » et qu'à la date du transfert, « *le patrimoine était souvent dans un état médiocre* ». Un « *net retard en matière d'entretien était souvent constaté* ». Or l'état immobilier des collèges et des lycées n'appellent, en 2024 et qu'à de rares exceptions près, pas de critiques. La responsabilité de leur gestion est clairement identifiée par les parents d'élèves.

Il s'agit en ce sens, de l'avis de la mission, d'une décentralisation réussie : le transfert de la responsabilité politique, adossée aux moyens juridiques et financiers de mettre en œuvre la compétence attribuée, s'est traduite par une amélioration du service public rendu à nos concitoyens.

### **3.3. Pour rendre notre décentralisation plus efficace, il est nécessaire de réaligner « responsabilités, compétences et moyens » partout où cela est possible**

La démarche de clarification proposée ici par la mission associe les trois principes suivants :

- ◆ Affirmer clairement les responsabilités exercées par chaque niveau d'administration est à la fois un enjeu démocratique, qui permet d'assurer une redevabilité à l'égard des citoyens, et une question d'efficacité de la décentralisation. Les quelques exemples de politiques décentralisées jugées comme efficaces sont aussi celles que les élus des niveaux d'administration concernés ont pu investir ;
- ◆ Regrouper de manière cohérente les compétences associées à l'exercice de chaque responsabilité, afin de permettre une action efficace de la collectivité en charge et de limiter les coûts de coordination avec d'autres acteurs. A défaut, si la responsabilité doit demeurer partagée, il convient alors au moins, le plus possible, d'identifier un chef de file capable de coordonner l'action de tous ;
- ◆ Organiser un financement à la hauteur des besoins, sous peine de compromettre la réussite de la décentralisation.

Dans ce cadre, la mission est donc conduite à proposer trois séries de modifications à la répartition actuelle des responsabilités et des compétences entre les collectivités territoriales et l'État :

1. Unifier des compétences autour d'une responsabilité ;
2. Confier un rôle de chef de file dans un cas d'exercice de compétences à coordonner ;
3. Décentraliser de nouvelles responsabilités et les compétences associées de l'État vers les collectivités.

#### **3.3.1. Unifier au niveau des départements la responsabilité en matière de grand âge**

La responsabilité en matière de grand âge est comprise comme relevant plutôt des départements. Cependant, l'État, plus étonnement les régions mais aussi le bloc communal sont cités comme étant en charge de ce sujet.

---

<sup>42</sup> Rapport particulier de la Cour des comptes, 1995, *ibid.*

Or l'organisation des compétences s'agissant du grand âge fait intervenir principalement l'État et les départements. Ainsi, s'il revient<sup>43</sup> aux présidents des conseils départementaux d'arrêter les schémas d'organisation sociale et médico-sociale notamment pour les personnes âgées, de nombreux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) se trouvent avoir une double tutelle entre les services du département et ceux des agences régionales de santé (ARS) intervenant pour le compte de l'État et de l'Assurance-Maladie.

**La mission propose d'unifier la responsabilité et les compétences de la politique du grand âge, en la confiant aux départements.** Déjà en charge de l'accompagnement à domicile des personnes âgées, les départements constitueraient ainsi la tutelle unique des EHPAD.

Ils recevraient pour ce faire la délégation des crédits de l'assurance-maladie, aujourd'hui gérés par les ARS. Réduisant les coûts de coordination entre départements et ARS, cette organisation allègerait la charge des directeurs d'EHPAD et permettrait aux départements de gérer un continuum de solutions adaptées au vieillissement de la population.

Une autre manière de sortir de la double tutelle pour les EHPAD consisterait à étatiser le pilotage des EHPAD, via les ARS. Cette option ne semble pas à privilégier. Elle aboutirait à faire de l'état de dépendance des personnes âgées le critère d'un changement de gestionnaire et risquerait de placer les départements et l'État en opposition à l'occasion de ce moment délicat de la perte d'autonomie des personnes âgées.

### **3.3.2. Unifier au niveau des départements la responsabilité en matière de handicap**

La responsabilité en matière de handicap est de même plutôt perçue comme appartenant aux départements, même si l'État et les régions sont cités à un niveau légèrement moindre, tout comme les communes et l'intercommunalité, mais dans une mesure plus limitée. Là encore, la réalité de l'organisation des compétences fait intervenir principalement l'État (via l'ARS principalement) et les départements de manière particulièrement enchevêtrée.

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 a créé des guichets uniques, les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) dont la gouvernance est dominée par les conseillers départementaux, ainsi qu'une instance unique de décision, la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). Certes, les MDPH sont des groupements d'intérêt public auxquels l'État participe, mais depuis leur création, une identification avec les services départementaux s'est créée, ce qui est très positif.

En revanche, en l'état actuel, une large part des solutions et des moyens mobilisés au profit des personnes handicapées relève des services de l'État - les rectorats pour les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) - ou de structures médico-sociales dont la tutelle est assurée par l'État.

---

<sup>43</sup> L321-5 du code de l'action sociale et des familles

**Tableau 11 : Répartition des compétences en matière de handicap**

Départements	État	CAF
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Assure la tutelle administrative et financière des MDPH – guichet unique de l’instruction des demandes soumises à la CDAPH</li> <li>◆ Verse la prestation de compensation du handicap (PCH)</li> <li>◆ Assure le transport des enfants handicapés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ ARS assure la tutelle des établissements médico-sociaux : ITEP, IMP, IME (pour les mineurs), maisons d’accueil spécialisées (MAS), foyers d’accueil médicalisés (FAM) pour les adultes, établissements et services d’accompagnement par le travail (ESAT)</li> <li>◆ Rectorats gèrent les AESH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Verse l’AAH (après décision de la CDAPH)</li> </ul>

**La mission propose donc également d’unifier la responsabilité et les compétences de la politique du handicap en intégrant tous les moyens nécessaires**, sans exclure comme l’avait proposé le Président François Hollande<sup>44</sup> les structures financées par l’assurance-maladie, ce qui avait conduit en 2012 à un projet de décentralisation vers les départements de la tutelle des ESAT.

Cette évolution permettrait de réconcilier les décisions d’orientation de la CDAPH et les conséquences de celles-ci. Il en irait ainsi pour la mise en place d’AESH par les départements. Mais ces collectivités pourraient également arbitrer plus finement entre le placement des mineurs en établissement et la scolarisation assistée en milieu scolaire classique.

Le transfert de l’AAH n’est pas ici tranché. Certes, il n’existe pas ou peu de marges d’adaptation locale pour une telle allocation et cela participe certainement de la solidarité nationale qu’elle concrétise à l’égard des personnes handicapées. En revanche, il semble toujours bénéfique que l’instructeur d’une décision de versement supporte les conséquences financières de la dépense qu’elle induit. Il conviendrait, en toute hypothèse, d’éviter l’écueil des transferts précédents d’AIS dont la mission considère que le financement doit à présent être rebasé (cf. 3.5.1.2 ci-dessous)

### 3.3.3. Unifier au niveau des départements et des régions la gestion respective des collèges et des lycées

La responsabilité du bloc communal sur les écoles, des départements sur les collèges ou des régions sur les lycées est parmi les mieux comprises par les citoyens, probablement en raison de l’ancienneté de telles attributions.

Pour autant, l’examen des compétences fait apparaître un découpage complexe, au-delà de la pédagogie et du personnel enseignant qui relève de l’État.

**Tableau 13 : Répartition des compétences entre les collectivités et l’État**

Domaine de compétence	École	Collège	Lycée
<b>Enseignement</b> : définition des programmes	État	État	État
<b>Diplômes</b> : définition et délivrance	État	État	État
<b>Investissement</b> (construction, reconstruction) et fonctionnement matériel	Commune	Département	Région
<b>Fonctionnement pédagogique</b> : acquisition de matériel pédagogique	Commune	État	État

<sup>44</sup> Discours prononcé à la Sorbonne le 5 octobre 2012

<b>Gestion des personnels enseignants</b> : recrutement, formation, rémunération, etc.	État	État	État
<b>Gestion des personnels administratifs, techniques, de santé</b> : recrutement, formation, rémunération, etc.	État	État	État
<b>Gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service</b> : recrutement, formation, rémunération, etc.	Commune	Département	Région

*Source : Education Nationale*

Ainsi, à la différence des écoles maternelles et primaires où l'acquisition de matériel pédagogique relève du bloc communal, la gestion du matériel pédagogique est demeurée de la compétence de l'État dans les collèges et les lycées, ce qui n'empêche pas de nombreux départements et régions de subventionner les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) ou de mettre à leur disposition des équipements.

Par ailleurs, alors que les techniciens et ouvriers de service (TOS) ont été transférés aux départements et aux régions respectivement pour les collèges et les lycées, les secrétaires généraux de ces EPL, autrefois dénommés « gestionnaires », sont demeurés des agents de l'État, simplement placés sous l'autorité fonctionnelle des collectivités par la loi 3DS.

**La mission propose d'unifier toute la gestion immobilière et matérielle des écoles et établissements au profit des collectivités déjà en charge du bâti : le bloc communal, les départements et les régions.**

A l'appui de cette mesure, **il est également proposé de décentraliser le corps des secrétaires généraux d'EPL en collèges et lycées afin de conforter la position de gestionnaire des départements et des régions sur tous les aspects immobiliers et matériels des EPL.** Cette mesure permettra aussi de responsabiliser plus directement les départements et régions, qui le demandent, sur certains services aux élèves, à l'exemple de la restauration scolaire. Elle pourrait également leur permettre d'avoir une vision plus claire sur les budgets des établissements. Enfin, une telle organisation pourrait fournir l'occasion de massifier la commande publique des EPL, chaque établissement pouvant aujourd'hui théoriquement passer ses propres marchés.

**Il semble nécessaire que la médecine scolaire suive la même logique.** Une proposition de décentralisation vers les départements est actuellement examinée. Elle constituerait d'ores et déjà un progrès par rapport à une gestion centralisée qui a démontré ses limites, à condition que les moyens transférés ne correspondent pas simplement au niveau de service très dégradé d'aujourd'hui où seuls 18% des visites prévues pour la sixième année des élèves sont effectués.<sup>45</sup>

La mission considère qu'il serait également possible de demander à chaque gestionnaire du parcours scolaire (bloc communal, départements, régions) de prévoir et d'organiser en proximité les actions régulières de dépistage médical et de prévention dont la médecine scolaire avait la charge : le bloc communal gèrerait ainsi les visites des élèves de ses écoles, les départements les visites des collégiens et les régions les visites pour les lycéens et apprentis. Là où des praticiens de la médecine scolaire existent, ceux-ci pourraient naturellement continuer à accomplir leur mission, en étant coordonnés par exemple par les départements.

### **3.3.4. Unifier au niveau des départements la responsabilité des services d'incendie et de secours**

La départementalisation des services d'incendie et de secours a visé à transférer au département l'essentiel de la responsabilité de ce service déterminant aux départements alors qu'elle incombait auparavant aux communes.

<sup>45</sup> Rapport de la Cour des comptes sur la médecine scolaire, 2018

Créés par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ont été confortés par la loi du 3 mai 1996, qui a laissé aux communes un délai de cinq ans - donc jusqu'en 2001 - pour procéder aux transferts des biens et des personnes aux SDIS.

Le SDIS est un établissement public départemental, placé sous une double autorité :

- ◆ Celle du président du conseil d'administration, qui est responsable de la gestion administrative et financière du service. Il s'agit de droit du président du conseil départemental ou de l'un des membres du conseil d'administration désigné par le président du conseil départemental ;
- ◆ Celle du préfet qui est responsable de la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours du département.

La gouvernance des SDIS a été organisée pour donner un contrôle fort aux présidents des conseils départementaux puisque, aux termes des dispositions de l'article L1424-24-1 du CGCT, les conseillers départementaux ne peuvent représenter moins de trois cinquièmes des sièges du conseil d'administration.

Pour autant, le financement des SDIS par le bloc communal (communes et intercommunalités) demeure très significatif, à 45 % en moyenne en 2021, mais avec de fortes variations d'un département à l'autre (de 0 % à 69 %).

Il est difficile de saisir l'intérêt pour les communes ou les intercommunalités de se trouver ainsi engagés dans le financement d'un service qu'ils ne sont pas du tout en situation de piloter. **Il convient désormais de terminer la départementalisation des services d'incendie et de secours en transférant aux départements la responsabilité des SDIS et leur financement intégral.** Comme pour tout transfert de compétence, il est naturellement proposé que les crédits aujourd'hui affectés par le bloc communal soient dans ce cadre transférés aux départements.

### 3.3.5. Unifier au niveau intercommunal la responsabilité de la politique de la ville

La politique de la ville est à titre principal une compétence des intercommunalités urbaines (agglomérations, communautés urbaines et métropoles). Alors que l'élaboration régulière des contrats de ville, entre les services de l'État et ceux des EPCI en charge de la politique de la ville est déjà lourde à conduire, la mise en œuvre annuelle de ces moyens fait l'objet d'un *micro-management* entièrement partagé par les services de l'État.

**La mission propose que les moyens des contrats de ville soient délégués aux intercommunalités**, à charge pour elles de rendre compte de leur emploi au terme de chaque exercice par rapport aux objectifs fixés dans le contrat de ville.

### 3.3.6. Unifier au niveau des maires la responsabilité de la tranquillité publique dans les villes de plus de 20 000 habitants

Le sondage *Toluna Harris Interactive* confirme que la commune, en l'occurrence le maire, est perçue après l'État comme le second acteur responsable de la sécurité publique : elle est citée par 38 % des personnes interrogées (58 % pour l'État). Sans que l'idée ait pu être testée dans le sondage commandé par la mission, les attentes des citoyens à l'égard de leur commune porte davantage sur le sujet de la tranquillité publique que sur la répression de la délinquance.

En droit, le pouvoir de police du maire en matière de répression et de prévention des atteintes à la tranquillité publique est la règle. Cependant une exception concerne, aux termes des dispositions de l'article L 2214-4 du CGCT, les communes sous régime de police d'État (chefs-lieux de département et ville de plus de 20 000 habitants dont la délinquance est qualifiée d'urbaine) où le maire est alors uniquement compétent pour les seuls troubles du voisinage.

Dans un contexte de développement quasi-général des polices municipales depuis 30 ans spécialement dans les villes où la police est dite « étatisée », la mission considérée nécessaire de faire du maire, dans toutes les configurations, le responsable de la tranquillité publique et d'organiser les compétences et les moyens pour lui permettre d'assumer cette responsabilité.

**Ainsi est-il proposé d'attribuer totalement aux maires les pouvoirs de police spéciale des débits de boisson, qui restent aujourd'hui partagés avec les préfets.** Le préfet disposerait, comme c'est le cas en matière de police générale, d'un pouvoir de substitution, en cas de carence observée de la municipalité.

Enfin, eu égard à la disparité de moyens existants entre les polices municipales et la police nationale, les moyens dédiés à la tranquillité publique ne peuvent se limiter à ceux que la collectivité est capable de mobiliser, même s'il est nécessaire que celle-ci fasse évidemment sa part de l'effort. A cet égard, le bénéfice des propositions suivantes devrait être réservé aux maires ayant constitué une police municipale d'un format suffisant par rapport à leur population.

A condition de disposer d'une police municipale suffisante et d'avoir adopté une convention de coordination entre police municipale et police nationale, il apparaît indispensable que cette coordination ne soit pas à sens unique, de la collectivité vers l'État.

**La mission propose ainsi d'associer les maires concernés à l'action des forces de l'ordre s'agissant de la tranquillité publique** (via, par exemple, la validation périodique par le maire d'un plan d'opérations dédiées, intégrant des patrouilles conjointes PM/PN ) **et à l'évaluation du chef de circonscription, voire, pour les villes chefs-lieux de département, des directeurs départementaux de la police nationale et de leurs adjoints.**

### 3.3.7. Clarifier les rôles de chef de file en matière de transition écologique et d'adaptation au changement climatique

Les politiques publiques concourant à la transition écologique font généralement l'objet d'une définition stratégique par l'État et par les régions ou, s'agissant de l'eau, sur une base correspondant aux bassins versants.

En revanche, s'agissant spécialement de la transition énergétique ou de la biodiversité, les compétences laissent place à des interventions complexes, alimentant pour les citoyens le sentiment d'un « maquis » des aides, contre-productif par rapport à la volonté d'encourager justement les travaux de rénovation énergétique.

**Tableau 12 : Organisation des politiques publiques de la transition écologique**

Politique publique	En charge de la stratégie	Autorité organisatrice
Déchets / économie circulaire	État / régions (schéma prévention élimination des déchets)	Intercommunalités
Mobilités	État / régions (SRADDET)	Régions/intercommunalités

Eau	État et agences de l'eau/bloc communal (SAGE et SDAGE <sup>46</sup> )	Bloc communal (communes, syndicats ou intercommunalités)
Biodiversité	État / régions	Régions / départements (ENS <sup>47</sup> ) / Intercommunalités
Transition énergétique	État / régions	État / régions / départements / intercommunalités (PCAET)

En outre, la mission constate la volonté de plusieurs collectivités d'intervenir dans des domaines où elles ne possèdent pas aujourd'hui de compétences, comme l'approvisionnement en eau pour les départements<sup>48</sup>.

Eu égard à l'importance des investissements à réaliser en matière de transition écologique et d'adaptation, la mission considère qu'il serait regrettable d'écarter l'intervention de certaines collectivités. Mais l'importance de ces politiques rend précisément nécessaire une coordination forte de l'action publique.

**La mission propose donc d'affirmer le rôle de chef de file des régions sur les politiques de la transition écologique et de l'adaptation au changement climatique.**

En matière de gestion quantitative de l'eau, les régions auraient la responsabilité de garantir la couverture du territoire par les moyens les mieux adaptés de gestion de la ressource (SAGE, EPTB) et de coordonner toutes les interventions, notamment celles revendiquées aujourd'hui par les départements.

### 3.3.8. Confier aux départements un rôle de chef de file en matière d'accès aux soins

La responsabilité de la politique de la santé est majoritairement comprise par les citoyens comme relevant de l'État (51 %). Ces derniers perçoivent un rôle des « grandes » collectivités que sont les régions et les départements (38 et 35 %) probablement du fait de l'importance perçue des équipements et de la nécessité d'une approche supra-locale.

De fait, la politique de santé demeure très centralisée. En exceptant les formations sanitaires et sociales relevant des régions, l'État (via les ARS et le réseau des établissements publics hospitaliers) conserve l'essentiel des compétences, à l'exception de l'accès aux soins où les difficultés de recrutement de médecins et de professionnels de santé ont conduit les collectivités à investir, à soutenir l'investissement, voire à accompagner directement les étudiants en médecine. L'article L. 1511-8 du CGCT<sup>49</sup> offre un fondement à ces interventions.

Sur la dernière décennie, les dépenses en matière de santé ont connu une évolution contrastée, avec un recul des interventions des départements et, en revanche, une explosion des dépenses du bloc communal, en fonctionnement (+86 %) et surtout en investissement (+131 %).

**Tableau 13 : Évolution des dépenses de santé des collectivités 2013-2022**

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2021	2022	Evo.
<b>Communes</b>	Fonct.	266	265	272	276	274	286	367	426	427	61 %

<sup>46</sup> Régions et départements peuvent participer.

<sup>47</sup> Espaces naturels sensibles, au titre desquels les départements perçoivent une part de la taxe d'aménagement.

<sup>48</sup> TA de Dijon du 14 décembre 2021 annulant la délibération du conseil départemental de la Côte d'Or dotant financièrement un schéma départemental de l'eau.

<sup>49</sup> Introduit par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux



	Invest.	37	48	40	53	46	61	65	73	75	104 %
<b>Interco.</b>	Fonct.	10	8	34	37	43	48	50	77	86	756 %
	Invest.	17	35	31	24	47	47	56	41	50	185 %
<b>Départements</b>	Fonct.	976	976	968	930	959	963	861	878	832	-15 %
	Invest.	40	46	48	36	50	53	32	33	35	-13 %
<b>Régions</b>	Fonct.	28	27	27	55	47	48	41	232	69	146 %
	Invest.	31	37	31	26	24	27	27	29	34	9 %
<b>Toutes collectivités</b>	Fonct.	<b>1 280</b>	<b>1 275</b>	<b>1 301</b>	<b>1 297</b>	<b>1 323</b>	<b>1 345</b>	<b>1 318</b>	<b>1 613</b>	<b>1 414</b>	<b>10 %</b>
	Invest.	<b>126</b>	<b>165</b>	<b>150</b>	<b>139</b>	<b>167</b>	<b>188</b>	<b>180</b>	<b>176</b>	<b>194</b>	<b>54 %</b>
	Total	<b>1 406</b>	<b>1 441</b>	<b>1 451</b>	<b>1 436</b>	<b>1 490</b>	<b>1 533</b>	<b>1 498</b>	<b>1 789</b>	<b>1 608</b>	<b>14 %</b>

Source : les collectivités locales en chiffres 2023

S'il apparaît inenvisageable d'attribuer la santé à un unique niveau d'administration, l'absence d'un chef de file peut conduire à des choix d'investissement sous-optimaux. **La mission propose donc que les départements assument à l'avenir ce rôle de chefs de file dans l'accès aux soins.**

Cette orientation apparaît tout à fait convergente avec celle formulée par la Cour des Comptes dans le rapport public 2023 au sujet de l'accès aux soins de premier recours où il est préconisé de « programmer et coordonner à l'échelon départemental (...) en liaison avec les EPCI, la création et l'adaptation des locaux destinés à l'exercice coordonné et partagé des soins ».

En revanche, la mission considère comme une source nouvelle de confusion l'ouverture par la loi 3DS d'une possibilité pour le bloc communal, les départements comme pour les régions de contribuer au financement des programmes d'investissement des établissements de santé, quels que soient leur statut : publics, privés d'intérêt collectif et même privés.

### 3.3.9. Décentraliser la responsabilité du logement *lato sensu* selon les cas aux départements ou aux intercommunalités urbaines

Dans l'esprit de nos concitoyens, la responsabilité de la politique du logement et de l'habitat semble éclatée entre les différentes collectivités dont certaines ont pourtant perdu la compétence, à l'instar des départements.

La mission partage la nécessité d'une décentralisation de la politique du logement, afin d'adapter l'action publique aux spécificités locales. Pour cette raison, il y a assurément lieu de distinguer à la fois les territoires urbains et les territoires ruraux, mais aussi de tenir compte de la capacité à assumer une responsabilité exigeante comme celle de loger les résidents habituels d'un territoire.

**C'est pourquoi la mission partage l'idée d'une décentralisation vers des autorités organisatrices de l'habitat différenciées :**

- ◆ **Les agglomérations, communautés urbaines et métropoles<sup>50</sup> ;**
- ◆ **Les départements pour les portions plus rurales du territoire.**

En revanche, la mission attire l'attention sur les nécessaires cohérences dans l'organisation des compétences dans le cadre d'une telle décentralisation :

<sup>50</sup> Une exception semble nécessaire pour la Métropole du Grand Paris qui ne paraît pas en mesure de se saisir du sujet du logement sur son périmètre. Pour Paris et la première couronne, les départements apparaissent assez nettement comme les seuls acteurs possibles d'une politique du logement sur ce périmètre.



- ◆ Les parcours résidentiels ne devraient pas être artificiellement découpés, ce qui implique de gérer l'accueil des gens du voyage (ce qui est déjà le cas pour les intercommunalités, mais pas pour les départements) et aussi l'hébergement des personnes sans abri. Sauf à nier la vocation de tout résident régulier à disposer d'un logement, l'hébergement d'urgence constitue la première étape du parcours résidentiel et doit donc être intégré à la décentralisation du logement. Pour autant, afin d'éviter de reporter sur les collectivités les coûts considérables de la politique migratoire qui leur est tout à fait extérieure, il est fondamental que celles-ci soient indemnisées par l'État pour chacun des migrants accueillis (cf. 3.4.1 sur la question de l'indemnisation des départements pour l'accueil des MNA) ;
- ◆ Être responsable du logement implique nécessairement de devenir débiteur du droit au logement opposable (DALO) qui devra être transféré de l'État vers le titulaire de la responsabilité ;
- ◆ Certaines compétences indispensables doivent migrer vers les collectivités chargées d'assumer la responsabilité de la politique du logement. Il s'agit notamment des aides à la pierre qui doivent être définitivement transférées. Il s'agit aussi de la tutelle sur les bailleurs sociaux qui restent encore aujourd'hui marquée par l'histoire ;
- ◆ A terme, les autorités organisatrices de l'habitat devront également être mises en situation de réaliser l'accompagnement à la transition énergétique de l'habitat.

### 3.3.10. Décentraliser le réseau de voiries nationales non concédées et réunifier la gestion des voiries en agglomération

Les responsabilités perçues par les Français en matière de routes sont surprenantes. S'ils confirment à 61 % l'importance des départements qui gèrent l'écrasante majorité des routes de notre pays, 50 % d'entre eux citent les régions. Non pas parce qu'elles assureraient la gestion d'importantes infrastructures, ce n'est le cas que marginalement depuis la loi 3DS, mais probablement parce que leur taille, dans l'esprit des répondants, les placent au bon niveau pour gérer des itinéraires qui ne sont pas seulement d'intérêt local.

Eu égard au coût important de coordination en matière de voirie relevé par la mission (cf. 2.3), la mission considère nécessaire de resserrer le nombre des acteurs sur cette politique publique des infrastructures routières et de rapprocher la gestion des infrastructures elles-mêmes par :

- ◆ **Le transfert du réseau non concédé de l'État vers les régions, déjà en charge des mobilités ferroviaires** et appelées pour certaines d'entre elles à participer à la mise en œuvre du dispositif « Eurovignette ». Cette proposition emporterait le transfert des agents des directions interrégionales des routes vers les régions qui ont déjà accueilli dans le passé des cohortes importantes d'agents techniques de l'État ;
- ◆ **Le transfert du réseau départemental à l'intérieur des zones agglomérées vers le gestionnaire local (ville ou parfois EPCI) afin d'alléger la complexité de gestion actuelle.**

### **3.3.11. Réviser la liste des compétences partagées afin d'identifier des chefs de file partout où cela est possible**

#### **3.3.11.1. Il semble opportun de faire des régions les chefs de file de la politique du tourisme**

En matière d'attractivité touristique, nos concitoyens consultés par *Toluna Harris Interactive* hésitent sur la primauté à donner aux régions (53 %) ou aux départements (49 %) même s'ils excluent l'État (16 %) et considèrent la responsabilité du bloc communal comme plus secondaire.

De fait, si les compétences sont partagées en matière de tourisme, il existe, cependant, une forme de répartition des rôles. Au bloc communal revient l'accueil des touristes et l'animation de l'offre, cependant que les régions soutiennent l'investissement touristique et que régions et départements se partagent les politiques de promotion des destinations.

Sur ce dernier point, s'il paraît absurde de vouloir empêcher les départements d'assurer la promotion de leur territoire voire, dans une répartition des rôles parfois implicite, de soutenir la mise en tourisme de secteurs moins attractifs, il semblerait naturel qu'une coordination s'effectue autour de cette politique publique dont les enjeux sont considérables pour notre pays.

**La mission préconise, par conséquent, que les régions se voient reconnaître un rôle de chef de file dans le domaine du tourisme.**

#### **3.3.11.2. Si les soutiens à la culture et au sport méritent de demeurer des compétences partagées, le bloc communal a vocation à être le chef de file des équipements sportifs et culturels**

La responsabilité est aujourd'hui largement perçue comme partagée sur la culture et le sport. Il y a lieu, cependant, de distinguer entre le soutien aux associations ou aux manifestations et les équipements culturels et sportifs.

Comme la Cour des comptes, examinant le financement du spectacle vivant<sup>51</sup>, la mission ne considère pas qu'il faille remettre en cause l'intervention conjointe des collectivités et de l'État dans le financement des manifestations culturelles.

**S'agissant des équipements sportifs et culturels, en revanche, les communes ou les EPCI dans lesquels ces équipements sont implantés ont vocation à en être chefs de file**, en coordonnant les investissements quand il y a lieu avec le soutien des autres collectivités et de l'État.

### **3.3.12. Un travail complémentaire est nécessaire pour conférer l'efficacité attendue à la décentralisation française**

Sans qu'elle ait eu le temps nécessaire pour l'examiner, la mission a pu repérer d'autres domaines que ceux listés ci-dessus où la responsabilité d'une politique publique n'est pas assortie de toutes les compétences qui devraient, en cohérence, lui être attachées :

---

<sup>51</sup> Rapport public 2023, *Festivals et territoires : les défis d'une politique partagée en matière de spectacle vivant*

- ◆ Ainsi, à titre d'exemple, en va-t-il de la politique de la formation professionnelle. Celle-ci est relativement bien identifiée comme étant confiée aux régions. Pour autant, la politique de l'orientation, la gestion des centres de ressources d'expertise et de performance sportive (CREPS), les lycées agricoles et professionnels ou bien encore l'apprentissage demeurent partagés avec l'État. De telles situations sont de nature à générer une dilution de la responsabilité à l'égard des publics concernés comme des citoyens, et d'occasionner des coûts de coordination importants ;
- ◆ Les politiques de l'emploi et du développement économique mériteraient de faire l'objet d'une analyse complémentaire afin de déterminer comment les responsabilités dans ces domaines pourraient être davantage décentralisées, avec les compétences et les moyens nécessaires à leur prise en charge.

### 3.4. Les outils de la coopération territoriale sont aujourd'hui à rénover

Même en comptant sur une clarification forte des compétences ouvertes pour chacun des niveaux d'administration, il sera indispensable que les collectivités collaborent pour permettre la réussite des politiques publiques mises en œuvre. D'où la nécessité de disposer de cadres et de pratiques de coordination à la hauteur des enjeux.

Il convient de distinguer entre des compétences de trois types : attribuées, coordonnées ou partagées

- ◆ **Compétences attribuées** : il subsistera toujours un besoin d'articulation, à l'instar des échanges nécessaires entre les gestionnaires des différents bâtis scolaires et l'Education nationale. La mission préconise, en revanche, que ces questions générant une coordination régulière puissent faire l'objet de contractualisations pluriannuelles, afin que chacune des parties expose ses attentes et affichent ses engagements ;
- ◆ **Compétences coordonnées** : là où il a été choisi de ne pas restreindre les compétences à un ou plusieurs niveaux d'administration, il est toutefois indispensable qu'un chef de file assure une coordination minimale. Afin que le chef de file soit à la fois protégé dans ses prérogatives mais encouragé à exercer son rôle, la mission propose qu'il lui soit fait obligation de définir le cadre d'intervention collectif, ce qui revient à rendre les CTEC obligatoires. Ainsi, le chef de file ne pourrait empêcher les autres d'agir mais les autres partenaires publics ne pourraient, eux, refuser la coordination.
- ◆ **Compétences partagées** : il s'agit des responsabilités qu'il semble impossible à la fois d'attribuer à un niveau d'administration voire de coordonner depuis l'un ou l'autre des niveaux d'administration. Dans ce champ, une coordination informelle peut cependant être organisée. La mission propose de laisser aux régions la liberté d'organiser ces nouvelles CTAP selon la composition et le mode de fonctionnement le mieux adapté.

Tableau 14 : Nouvelle répartition des compétences proposée par la mission

Type de compétences	Communes	Intercommunalités	Départements	Régions
Compétences attribuées	Compétence générale	Déchets/Economie circulaire locale Logement (zones urbaines) Petit cycle de l'eau	Solidarités (action sociale, handicap, jeunesse, grand âge) Collèges Logement (zones rurales)	Développement économique Mobilités Lycées Formation professionnelle
Compétences coordonnées	Equipements sportifs Equipements culturels	Mobilités durables	Accès aux soins Ruralités	Stratégie en matière de transition écologique Tourisme

Type de compétences	Communes	Intercommunalités	Départements	Régions
Compétences partagées	Soutien à la culture, soutien au sport, jeunesse			

### 3.5. La refondation complète du financement des collectivités territoriales est indispensable

D'une part, il est **nécessaire de vérifier que l'ensemble des collectivités se trouvent bien aujourd'hui en situation de disposer des ressources leur permettant d'assumer leurs responsabilités** et d'exercer toutes les compétences qui y sont associées.

D'autre part, si tous les élus rencontrés n'ont pas exprimé que leur collectivité était en situation financière difficile, l'immense majorité a souligné sa préoccupation à l'égard de ce qu'ils ont décrit comme des conditions de financement inéquitables de leurs collectivités.

Après plusieurs années marquées par des modifications profondes de la fiscalité locale, ce mécontentement doit être entendu car il alimente **une défiance forte entre les collectivités et l'État qui ne permettrait pas, en l'état, de revoir profondément le partage des responsabilités et des compétences.**

#### 3.5.1. Même si l'État respecte la lettre de ses engagements financiers, les difficultés de financement se multiplient pour les collectivités et doivent désormais être résolues

Les engagements de l'État en matière financière ont été inscrits dans la Constitution en 2003 à l'occasion de l'acte II de la décentralisation, il s'agit de l'article nouveau 72-2 et de ses textes d'application.

Confirmant que « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.* », la Constitution précise que les collectivités peuvent bénéficier de recettes fiscales (« *tout ou partie du produit des impositions de toutes natures* ») et qu'elles peuvent être autorisées à disposer d'une autonomie fiscale allant jusqu'à « *fixer l'assiette et le taux* » de certaines impositions dans des limites définies par la loi.

Par ailleurs, trois garanties ou principes de financement des collectivités ont été consacrés à partir de 2003/2004 :

- ◆ **L'autonomie financière** des collectivités comprise comme le fait que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* », la Constitution renvoyant à une loi organique pour sa mise en œuvre, déclinée par la loi organique 2004-758 du 29 juillet 2004 ;
- ◆ **La compensation obligatoire des attributions ou des transferts de compétences** (au coût historique) : « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* » ;
- ◆ **La nécessité de dispositifs de péréquation** laissés à l'appréciation du législateur dans leur intensité et modalités : « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* »

**L'État a respecté et respecte ces principes depuis leur entrée en vigueur.** Il est non seulement important de le constater, tout comme de mesurer les moyens financiers importants mis en œuvre depuis 20 ans pour tenir ces engagements. **Pour autant, il n'est pas possible d'éluider que les difficultés et tensions se sont multipliées et amplifiées** s'agissant du financement des collectivités, et qu'il convient désormais d'y remédier.

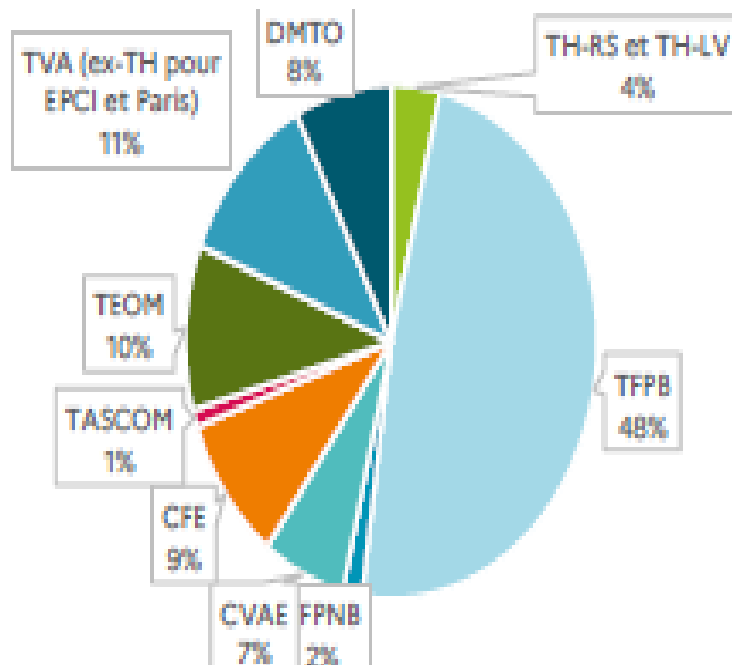
**3.5.1.1. Bien que l'autonomie financière des collectivités ait progressé depuis 20 ans, la restauration d'une autonomie fiscale pour toutes les collectivités apparaît indispensable**

**3.5.1.1.1. L'autonomie financière garantie par la Constitution a été respectée et a même progressé depuis 2003**

Les réformes fiscales opérées au cours des 20 dernières années n'ont – loin s'en faut – pas toujours été comprises par les élus locaux, notamment parce qu'elles ont réduit spectaculairement la fiscalité locale, celle sur laquelle les élus disposaient d'un pouvoir de taux : taxe professionnelle (TP) en 2009, taxe d'habitation (TH) à partir de 2018, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à compter de 2021.

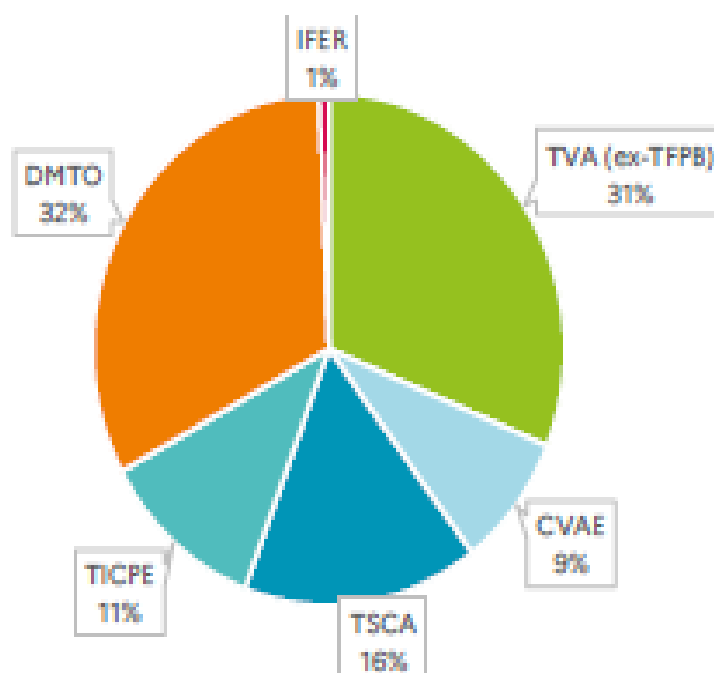
Toutefois, ces réformes ont toutes pris en compte la nécessité de préserver l'autonomie financière des collectivités garantie par la Constitution. C'est la raison pour laquelle les modalités de compensation financière retenues ont consisté parfois à transférer (voire à créer) d'autres éléments de fiscalité locale et, au minimum, d'affecter les fractions d'imposition nationale, notamment la TVA.

**Graphique 9 : Recettes fiscales du bloc communal en 2022**



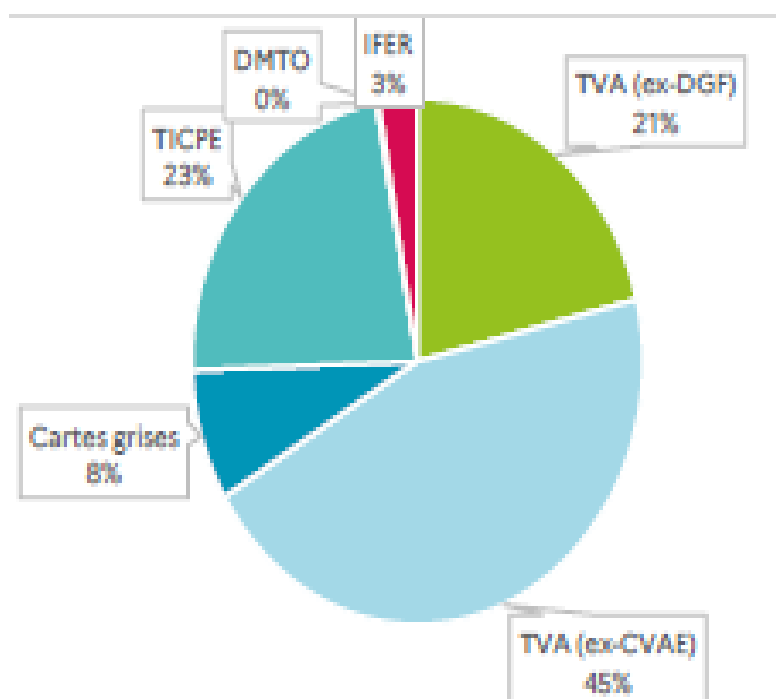
Source : rapport sur les finances publiques locales du PLF 2024

**Graphique 10 : Recettes fiscales des départements en 2022**



Source : rapport sur les finances publiques locales du PLF 2024

**Graphique 11 : Recettes fiscales des régions en 2022**



Source : rapport sur les finances publiques locales du PLF 2024

Au final, l'autonomie financière telle qu'elle a été définie lors de la révision constitutionnelle de 2003 n'a non seulement pas été mise à mal mais a, au contraire, progressé : +10 points environ pour le bloc communal, +17 points pour les départements et +28 points pour les régions.

**Tableau 15 : Ratio d'autonomie financière en 2003 et 2021 (en %)**

Ratio	Bloc communal	Départements	Régions
Ratio d'autonomie financière 2003	60,8	58,6	41,7
Ratio d'autonomie financière 2021	70,3	75,8	73,1

*Source : rapport du Gouvernement sur la mise en œuvre la loi organique 2004-758.*

L'absence quasi-totale d'autonomie fiscale n'est cependant pas tenable pour les départements et les régions.

Le bloc communal a conservé (cf. graphique *supra*) une structure de financement où existent des impositions dont les taux sont fixés par les communes ou leurs groupements. La mission considère que cela est cohérent avec le fait que les communes demeurent titulaires de la clause de compétence générale.

En revanche, la mission considère comme une anomalie le fait que les départements et les régions ne disposent pratiquement plus aujourd'hui d'aucunes ressources fiscales dont ils déterminent les taux. Il ne reste plus que la taxe d'aménagement aux départements et la taxe sur les cartes grises ainsi que des centimes additionnels de TICPE aux régions.

Tant qu'il demeurera des politiques partagées (auxquelles toutes les collectivités peuvent participer) ou coordonnées (par des collectivités cheffes de file), il demeurera également des politiques volontaires dont l'intensité aura vocation à être décidée par les collectivités elles-mêmes. Dans ce cadre, il apparaît sain que ces politiques volontaires soient financées par des ressources fiscales levées par les collectivités et sous leur responsabilité.

La mise en œuvre de ce principe achoppe sur le fait que, à l'heure actuelle, les départements et les régions ne disposent plus de ressources fiscales modulables.

La mission n'a pas eu le temps d'investiguer ce sujet mais ne peut que souligner l'importance que chaque niveau d'administration dispose de ressources qu'il soit en mesure de moduler, en assumant naturellement la responsabilité de ses choix devant les citoyens et contribuables.

**La mission estime donc nécessaire de restaurer un levier fiscal pour les départements et régions afin de leur permettre de disposer de ressources associées et assumées face à leurs politiques volontaires.**

Comme il paraît peu réaliste d'envisager de créer des impôts nouveaux, la piste d'un partage d'impôts nationaux avec les départements et les régions leur conférant un pouvoir de taux semble la plus intéressante à explorer.

### **3.5.1.2. La doctrine de compensation des transferts de compétences doit évoluer pour surmonter la crise de financement des dépenses sociales des départements**

La compensation des transferts de compétences par le transfert simultané des ressources que le titulaire initial de la compétence y consacrait est une règle essentielle et généralement vertueuse en gestion puisqu'elle invite l'attributaire de la compétence à maîtriser fortement la dépense sauf à devoir mobiliser des ressources nouvelles.

Elle prévaut d'ailleurs en matière de décentralisation en vertu de l'article 72-2 de la Constitution mais elle est également pratiquée entre les collectivités dès lors qu'une compétence doit passer de l'une à l'autre et bien sûr au sein du bloc communal entre les communes et leur EPCI pour l'évaluation cruciale des charges transférées.

En revanche, l'application de cette approche aux allocations sociales transférées aux départements (RMI-RSA, APA, PCH) laisse un reste à charge croissant et considérable pour l'ensemble des départements, devenu insupportable pour les plus pauvres d'entre eux.

### 3.5.1.2.1. Les modalités de compensation du transfert des allocations individuelles sociales (AIS) sont peu justifiables et mettent en difficulté les départements les plus pauvres

En charge du versement d'allocations sociales dont ils ne maîtrisent pas les paramètres d'attribution et dont la demande socio-économique leur échappe très largement, les départements sont confrontés à une difficulté de financement absolument majeure.

Depuis 2016, le législateur a reconnu la notion de reste à charge, considérée comme la différence entre les dépenses assumées et les financements affectés initialement dans la logique de compensation au coût historique ou mobilisés ultérieurement face aux difficultés.

Selon la Cour des comptes, le reste à charge pour les départements sur les AIS est passé de 4,5 Md€ en 2009 à 9,4 Md€ en 2020. Il résulte de la combinaison d'une baisse du taux de couverture des dépenses par les recettes (*cf.* ci-dessous) et d'une hausse très importante de ces dépenses sociales sur la période récente.

**Tableau 16 : Taux de couverture des principales AIS en 2003 et 2022**

AIS	Montant (en Md€)		Taux de couverture (en %)	
	2003	2022	2003	2022
APA	3,2	6,4	41,28	38,87
PCH	0	2,7	662 <sup>52</sup>	37,1
RMI-RSA	5,3	11,2	88	50

*Source : rapport OFGL 2023 et départements de France*

Face à cette situation, **la mission considère nécessaire qu'une réforme du financement des AIS soit réalisée.** Le schéma proposé par la Cour des comptes apparaît pertinent à cet égard, en prévoyant en lieu et place des financements actuels :

- ◆ La mobilisation d'une dotation majoritaire à la hauteur des deux tiers des charges observées ;
- ◆ Le complément d'une dotation liée à la performance dans la gestion des AIS par les départements ;
- ◆ Le maintien d'un reste à charge très minoritaire destiné à encourager les départements à la meilleure maîtrise possible de la dépense.

### 3.5.1.2.2. L'État ne peut ignorer la demande des collectivités d'une prise en charge de situations sur lesquelles elles n'ont aucun levier, à l'instar des flux migratoires

Le sens de la décentralisation est, pour l'État, de faire gérer certaines politiques publiques par les collectivités avec un gain en efficacité et en efficience. Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire que les paramètres du contrat de confiance entre l'État et les collectivités soient connus et stables. A l'inverse, des phénomènes extérieurs à l'action des collectivités mais affectant fortement leurs dépenses sapent la mise en œuvre de bonne foi des politiques décentralisées.

Un exemple est fourni depuis quelques années par l'impact des mineurs non accompagnés (MNA) sur la politique d'aide sociale à l'enfance des départements. Alors qu'il s'agit déjà d'un sujet sensible dont les coûts tendent à augmenter fortement, l'accroissement des arrivées de MNA déstabilise cette politique publique d'une manière préoccupante.

<sup>52</sup> Chiffre 2006 – le surfinancement disparaît dès 2009.



La prise en charge des MNA révèle – il faut ici le souligner – une situation d'enchevêtrement caractéristique des politiques publiques de notre pays. Le département, compétent en matière d'aide sociale à l'enfance, est responsable de l'accueil provisoire d'urgence du MNA, de son évaluation<sup>53</sup> et de sa prise en charge jusqu'à sa majorité si l'individu est effectivement évalué mineur. L'État concourt à l'identification du MNA. Le président du conseil départemental peut saisir l'autorité judiciaire à des fins d'examen radiologiques, lorsque l'âge allégué n'est pas vraisemblable et après accord de l'intéressé. Il revient par ailleurs au président du conseil départemental de transmettre chaque mois au préfet la date et le sens des décisions individuelles prises à l'issue des évaluations, aux fins d'un remboursement par l'État (*cf. infra*). Les ordonnances de placement sont quant à elles prononcées par l'autorité judiciaire.

L'État verse aux départements une contribution forfaitaire pour l'évaluation de la situation et la mise à l'abri des personnes bénéficiaires de l'accueil provisoire d'urgence, sur la base d'une durée d'accueil de 5 jours. Le décret du 27 juin 2019 a prévu que cette durée, sur laquelle est assise la contribution forfaitaire de l'État, puisse être renouvelée deux fois. Les délais d'évaluation sont toutefois sensiblement plus longs, et progressent à mesure de l'augmentation des arrivées de MNA sur le territoire (+30,6 % en 2022, dans le contexte de la levée des restrictions sanitaires). En 2017, l'ADF évaluait ainsi à 40 jours le délai moyen d'évaluation<sup>54</sup>.

Une contribution exceptionnelle est par ailleurs versée depuis 2017 par l'État aux départements afin de compenser les coûts induits par l'augmentation du nombre de MNA confiés à leur responsabilité. Cette contribution, prévue par une disposition en loi de finances, est déclinée par arrêté et fonction du nombre de MNA supplémentaires effectivement pris en charge par chaque département d'une année sur l'autre. Ce financement, de 12 000€ par MNA jusqu'en 2018, a été diminué depuis 2019, à 6 000 € par jeune pour 75 % des jeunes supplémentaires pris en charge. La proposition de loi du Sénat relative aux mineurs non accompagnés n° 241 du 16 janvier 2024 estimait cependant le coût annuel complet d'une prise en charge, couvrant le logement, la nourriture, les frais d'éducation et de formation, à 50 000 €. Une estimation rigoureuse et partagée de ce coût, de nature à servir de fondement à un dispositif pérenne de financement de la prise en charge des arrivées de MNA sur le territoire, serait de l'avis de la mission bienvenue.

La mission plaide de même pour une remise en cohérence durable du financement de la mise à l'abri et des délais d'évaluation des MNA, qui s'appuierait sur une estimation nationale annuelle de la durée d'évaluation. Pour mémoire, sur la base de 50 000 jeunes évalués et mis à l'abri, l'incidence budgétaire d'un remboursement de l'État fondé sur une durée d'accueil d'urgence de 25 jours était évaluée, en 2018, à 88 M€<sup>55</sup>.

Toujours dans le champ des politiques migratoires, un juste traitement de l'accueil des migrants devra être trouvé afin que l'hébergement d'urgence puisse être décentralisé en même temps de la politique du logement, ce qui paraît être le plus cohérent.

### ***3.5.1.3. La participation des collectivités à l'effort d'assainissement budgétaire national est nécessaire mais doit être juste et adaptée à leur responsabilité***

Après plusieurs décennies où le débat entre les collectivités et l'État s'articulait autour du partage d'une croissance des moyens, le déficit des administrations publiques et la croissance de l'endettement depuis la crise financière de 2008 oriente les échanges vers la gestion des ajustements budgétaires.

---

<sup>53</sup> Après un « temps de répit ». L'évaluation fait par ailleurs l'objet d'un référentiel national fixé par arrêté.

<sup>54</sup> *Rapport de la mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés*, ADF, IGA, IGJ, IGAS, février 2018.

<sup>55</sup> ADF, IGA, IGJ, IGAS, février 2018, *Ibid.*

A cet égard, plusieurs modes de régulation ont déjà été testés : le gel des dotations (2009-2012), la baisse générale des dotations (2014-2016) et une forme de contractualisation, assez peu synallagmatique il est vrai, entre l'État et les plus grandes collectivités.

Il n'appartient pas à la mission de s'exprimer sur les modalités de participation à l'effort d'ajustement budgétaire en cours. Les contacts avec les élus et les associations d'élus conduisent cependant à préciser que la participation des collectivités à l'effort national, si elle n'est en rien illégitime, doit respecter la responsabilité limitée des collectivités (cf. 1.7 ci-dessus) dans les désordres financiers.

Enfin, **la mission constate qu'il existe des gisements considérables d'économies à partager entre l'État et les collectivités**, tant sur le volet de clarification des responsabilités et des compétences que dans la simplification des normes applicables aux échelons locaux.

### 3.5.2. L'inégalité des situations financières entre collectivités exige une relance forte de la péréquation

Ainsi ce que cela est rappelé *supra*, l'article 72-2 de la Constitution demande au législateur de prévoir des dispositifs de péréquation « destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

Telle qu'elle est mise en œuvre depuis lors, la péréquation s'articule en un volet vertical, correspondant au versement de l'État vers les collectivités et leurs groupements et un volet horizontal, entre collectivités.

La répartition des dotations de l'État se fonde sur des indicateurs de ressources (potentiel fiscal, potentiel financier) et de charges (population, superficie, dimension urbaine ou rurale). Les dispositifs de péréquation horizontale reposent également sur ces indicateurs, ainsi que sur des critères propres à chaque dispositif. En 2023, l'ensemble des dotations de péréquation verticale s'établissait à 9,0 Mds €, dont 5,8 Mds € pour les communes, tandis que le montant des dispositifs de péréquation horizontale s'élevait à 6,4 Mds € (cf. tableau n° 19 ci-dessous), soit un total de 15,4 Mds € pour l'ensemble des dispositifs de péréquation.

La part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (10,9 Mds € en 2023), qui n'est pas considérée comme un dispositif de la péréquation, contribue cependant, à raison de ses modalités de calcul, à redistribuer les ressources entre collectivités.

**Tableau 17 : Dispositifs de péréquation verticale et horizontale (en milliards d'euros, hors outre-mer, 2023)**

	Régions		Départements		Intercommunalités		Communes	
<b>Péréquation verticale</b>			Dotations de péréquation urbaine	0,59	Dotation d'intercommunalité	1,68	Dotation de solidarité urbaine	2,66
			Dotation de fonctionnement minimal	0,95			Dotation de solidarité rurale	2,01
							Dotation nationale de péréquation	0,79
							Fonds départementaux de péréquation du produit de la taxe professionnelle.	0,3
<b>S-total péréquation verticale</b>		0	1,54		1,68		5,76	

<b>Péréquation horizontale</b>	Fonds de solidarité régionale	0,01	Fonds de solidarité des départements d'Ile de France	0,06	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales	Partagé avec les communes (cf. ci-contre)	Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France	0,35
			Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux	3,8			Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales	1
			Fonds CVAE des départements	0,06			Fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement	1,17
			<b>S-total péréquation horizontale</b>	0,01			3,92	
<b>Total</b>	<b>0,01</b>	<b>5,46</b>	<b>1,68</b>	<b>8,28</b>				

*Sources : rapport OFGL 2023*

Le rapport Richard-Bur en 2018 soutenait, à la suite de la suppression de la taxe d'habitation, qu'une « *une révision d'ensemble de la péréquation* » était nécessaire. Les auteurs se faisaient également l'écho des associations représentatives d'élus, qui appelaient alors à « *un aggiornamento des politiques de péréquation* ». Cette refonte n'a cependant pas eu lieu.

**La mission considère que la relance de la péréquation doit nécessairement accompagner une décentralisation accrue** et ce, pour deux raisons :

- ◆ La cohésion nationale, car un resserrement des situations financières entre les collectivités permettra de limiter des divergences excessives dans la mise en œuvre des politiques publiques décentralisée ;
- ◆ La nécessité de conforter la situation financière de la fraction des collectivités, au sein de chaque catégorie, dont les difficultés constituent aujourd'hui un obstacle voire une menace à l'accomplissement de leurs missions.

La mission souhaite donc qu'une telle réforme puisse être engagée, autour de trois axes :

- ◆ La lisibilité des modalités de répartition, qui demeurent à la fois complexes et hétérogènes ;
- ◆ La construction d'indicateurs annuels de résultats, plus précis que ceux actuellement proposés dans les projets annuels de performance<sup>56</sup>, et pouvant s'inspirer des sciences économiques (coefficient de Gini<sup>57</sup>, taux de pauvreté, rapport interdécile...), de nature à fonder d'éventuels ajustements des dotations dans le temps ;
- ◆ Le développement d'une dimension de péréquation dans les financements apportés par les opérateurs de l'État aux collectivités.

La mission prend note de l'intention du Gouvernement de réformer la DGF<sup>58</sup> ce qui permettrait de revoir l'une des composantes importantes de la péréquation verticale. Néanmoins le sujet de la relance de la péréquation horizontale demeure, depuis qu'elle a été stoppée dans sa progression au sein du bloc communal depuis 2016 au montant d'un milliard d'euros.

<sup>56</sup> Les indicateurs des projets annuels de performance de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » ont été en partie rénovés en 2021, présentant les écarts à la moyenne du potentiel financier avant et après péréquation.

<sup>57</sup> L'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration avait en 2013 calculé un coefficient de Gini des collectivités avant et après péréquation, dans un rapport intitulé *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales*.

<sup>58</sup> Lettre de mission adressée au Président du Comité des Finances Locales.

### 3.5.3. Réduire le coût de gestion des financements croisés est possible à la condition d'opérer des choix forts pour l'État et les collectivités

En 2022, soit avant la création du Fonds Vert<sup>59</sup>, les subventions d'équipement totales reçues par les collectivités se chiffraient à 9,5 Mds € se répartissant comme suit :

- ◆ 5,4 Mds € (57 %) en provenance de l'État dont 3,3 Mds € au profit du bloc communal (DETR, DSIL, DPV...);
- ◆ 4,1 Mds € (43 %) en provenance des collectivités, vers elles-mêmes dont 3,6 Mds € vers le seul bloc communal

**La mission a chiffré le coût collectif de gestion de ces subventions d'équipement à la somme d'au moins 974 M€, soit un peu plus de 10 % des subventions reçues.**

Il s'agit pour les collectivités du coût lié aux démarches, aux réunions et présentations des demandes de financement. Il s'agit également pour les départements et les régions des coûts d'instruction des demandes. Côté État, cette somme agrège les coûts liés à l'instruction des projets (714 ETP mobilisés pour un coût de 38 M€).

Certes, d'autres modalités d'organisation permettraient de limiter ce coût comme la fusion des différents fonds et de leurs critères ou la mise en place d'un processus entièrement dématérialisé. Toutefois, ces options ne supprimeraient pas la nécessité d'une demande pour chaque financement ni celle de leur instruction.

Pour réduire fortement les coûts de gestion des financements croisés en investissement sans réduire le soutien dont bénéficient les collectivités, la mission préconise deux actions fortes visant à :

- ◆ **Convertir les subventions d'investissement de l'État au bloc communal et aux départements en majoration des dotations de fonctionnement des communes, EPCI et départements**, afin de les mettre en situation de financer leurs investissements grâce à un meilleur autofinancement. Sur la base des données 2022 (donc hors Fonds Vert), cette opération majorerait la DGF du bloc communal de 18 % (+3,3 Md€) et celle des départements de 10 % (+800 M€).

En 2022, l'État a subventionné les investissements des régions à hauteur de 1,2 Md€. Il est proposé d'en rester aux modalités actuelles de gestion. Si l'absence de DGF de régions ne permet pas de réaliser cette opération, c'est, en toute hypothèse, avec les régions qu'elle présente le moins d'intérêt.

- ◆ **Limiter les subventions d'équipement entre collectivités aux compétences qui sont partagées ou coordonnées** (dans le cadre alors défini par un chef de file) en excluant désormais la possibilité pour une collectivité de financer des investissements sans lien avec ses propres compétences.

Les principaux bailleurs du bloc communal, les départements et les régions seraient ainsi invités à reporter leur soutien sur les compétences partagées ou coordonnées, dans le champ desquelles ils pourraient être autorisés à s'exonérer du seuil minimal de 20 % incombant au maître d'ouvrage si la situation financière de la collectivité bénéficiaire le justifiait.

---

<sup>59</sup> Destiné au financement des projets des collectivités participant à la transition écologique et à l'adaptation au changement climatique. En 2023, il a été doté de 2 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de 500 M€ de crédits de paiement.

### 3.6. Réussir la décentralisation implique de repositionner l'État comme le garant des libertés et l'arbitre des responsabilités locales

#### 3.6.1. L'unification de la représentation de l'État dans les territoires est aujourd'hui une attente unanime des élus locaux

Les nombreux élus rencontrés par la mission ont exprimé le souhait de disposer d'un interlocuteur sinon unique mais principal pour les services de l'État et, dans tous les cas, d'un interlocuteur capable d'exprimer la position arbitrée de l'État. De nombreux cas de discordances durables entre différents services de l'État ont ainsi été rapportés à la mission.

Or le préfet demeure la « *masse de granit* » qui incarne l'État territorial, et que chacun identifie comme le représentant de l'ensemble du Gouvernement dans le département. Il reste la personnalité administrative de référence vers laquelle les élus locaux se tournent naturellement, quel que soit le champ de politiques publiques considéré.

C'est la raison pour laquelle **la mission considère utile d'ouvrir le chantier d'une nouvelle déconcentration, dont l'un des axes consisterait à conforter l'autorité des préfets de département et de région sur l'ensemble des services de l'État**, y compris ceux sur lesquels ils ne disposent pas aujourd'hui d'autorité directe : les rectorats, les ARS, les services de la DGFIP, certains opérateurs de l'État, tels que BPI France ou France Travail.

Cette unification, qui va au demeurant dans le sens des annonces du Président de la République prononcées à l'occasion de la convention managériale de l'État le 12 mars dernier, est aux yeux de la mission un préalable à la réaffirmation du rôle de l'État comme garant d'une décentralisation efficace.

#### 3.6.2. Le contrôle de légalité doit faire respecter prioritairement la répartition des compétences

Le contrôle administratif (contrôle de légalité et contrôle budgétaire) représente 4 % des effectifs d'une préfecture métropolitaine et 0,5 % du budget du ministère de l'intérieur et des outre-mer. La masse salariale affectée à ces missions est évalué à 65 M€<sup>60</sup>. Le contrôle des actes budgétaires est confié à 267 ETPT en 2022, pour l'ensemble de l'administration territoriale de l'État, les outre-mer incluses. Les effectifs consacrés au contrôle de légalité ont diminué de 13 % de 2010 à 2021, et se stabilisent depuis lors autour de 925 ETPT. Or entre 2015 et 2021, le nombre d'actes reçus a augmenté de 22 %, passant de 5,01 à 6,12 millions. Le nombre d'actes contrôlés a crû de 21 % pour s'établir à 1,23 million<sup>61</sup>.

Le contrôle de légalité s'articule depuis 2012 autour de trois niveaux de priorisation :

- ◆ Les actes relevant des trois priorités nationales (fonction publique territoriale, urbanisme et commande publique), dont le taux de contrôle doit tendre vers 90 %. Une attention particulière est par ailleurs demandée aux préfectures s'agissant du respect du principe de laïcité et de la conformité des interventions économiques ;
- ◆ Les actes relevant des priorités locales déterminées librement par le préfet ;
- ◆ Les actes non-prioritaires devant faire l'objet d'un contrôle aléatoire.

Les priorités nationales du contrôle de légalité n'ont ainsi pas évolué depuis plus de 10 ans, alors même et que les effectifs qui y sont consacrés diminuaient et que l'attribution des compétences entre collectivités territoriales connaissait des modifications substantielles.

---

<sup>60</sup> Cour des comptes, *Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture*, 2022

<sup>61</sup> Cour des comptes, *ibid.*

**Il est dès lors souhaitable que la clarification des responsabilités et des compétences que la mission propose s'accompagne d'une stabilisation des effectifs dévolus à cette mission prévue par la Constitution, et d'une vigilance particulière à l'égard des empiètements possibles de certaines collectivités sur des champs de compétences appartenant à d'autres.**

Il va naturellement de soi que cette discipline attendue des collectivités exigerait pour l'État de s'appliquer, à lui-même, une rigueur renouvelée dans le respect des responsabilités décentralisées.

#### **4. Le processus de création de normes applicables aux collectivités territoriales doit mieux respecter le principe de libre administration**

Un groupe de travail de la revue générale des politiques publiques (RGPP) sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales, réuni en 2007 sous la présidence du Sénateur Alain LAMBERT, est à l'origine de la procédure actuelle de consultation obligatoire pour les normes applicables aux collectivités.

Face au constat d'une inflation de textes ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales, le rapport préconisait la mise en place d'une commission consultative d'évaluation des normes, associant les collectivités territoriales à l'élaboration des projets de texte les concernant.

Traduite par des amendements des sénateurs Alain LAMBERT et Michel CHARASSE à la loi de finances rectificatives pour 2007, cette proposition donne naissance à la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)<sup>62</sup>, créée au sein du comité des finances locales (CFL) et dont le secrétariat était déjà, à l'époque, assuré par la direction générale des collectivités locales (DGCL). Installé le 25 septembre 2008, le CCEN sera présidé par Alain LAMBERT.

La production normative étant toujours jugée excessive, le président du Sénat a confié, à l'issue des états généraux de la démocratie territoriale des 4 et 5 octobre 2012, au président de la commission des lois du Sénat, M. Jean-Pierre SUEUR, et à la présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Mme Jacqueline GOURAULT, la mission de proposer des mesures en matière de régulation des normes.

Cette saisine débouche sur une proposition de loi (PPL) visant à créer une Haute autorité chargée du contrôle et de l'évaluation des normes applicables aux collectivités locales, devenue dans le débat parlementaire un conseil national de l'évaluation des normes (CNEN). La loi est publiée au Journal officiel le 17 octobre 2013, un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'élections et de fonctionnement du CNEN, permettant l'installation de cette nouvelle instance, le 3 juillet 2014, toujours sous la présidence d'Alain LAMBERT.

L'instauration d'une instance d'évaluation des normes est intervenue en parallèle de la généralisation des études d'impact pour les projets de loi et des fiches d'impact pour les textes réglementaires. Une circulaire du 26 juillet 2017 est également venue compléter ces évolutions :

- ◆ En appelant à mieux mesurer l'impact des normes réglementaires qui emportent une contrainte, notamment sur les collectivités, dès lors qu'elles ne conditionnent pas l'entrée en vigueur d'une norme de niveau supérieur ;

---

<sup>62</sup> Sa composition et son mode de fonctionnement seront ensuite précisés par le décret n° 2008-994 du 22 septembre 2008.



- ◆ En prévoyant la compensation de toute nouvelle norme procédant du pouvoir réglementaire autonome par la suppression ou la simplification de deux normes existantes du même champ, induisant par suite un inventaire du stock de normes réglementaires en vigueur.

#### 4.1. L'existence du CNEN permet une association utile, bien que tardive, des collectivités territoriales dans le processus de création des normes

##### 4.1.1. Une concertation souvent tardive avec les représentants des élus

Le CNEN est composé de 36 membres, dont 23 représentants des collectivités territoriales, 4 représentants du Parlement et 9 représentants des administrations compétentes de l'Etat. Le CNEN permet ainsi aux élus locaux, par la voie de leurs représentants, d'être consultés sur les textes qui ont vocation à s'appliquer aux collectivités territoriales. Il s'agit toutefois d'un avis simple, recueilli en fin de procédure d'élaboration du texte, avant sa publication s'il s'agit d'un décret ou de son dépôt s'il s'agit d'un projet de loi.

Les associations représentatives des élus locaux siègent au sein du collège des membres élus du CNEN. L'examen obligatoire des textes relatifs aux collectivités par cette instance n'implique cependant pas nécessairement une concertation en amont avec ces associations, qui demeure à la libre appréciation de l'administration rédactrice de chaque texte. En outre, deux procédures existent pour le Gouvernement afin de faire examiner des textes en urgence (2 semaines au lieu de 6 semaines) voire en extrême urgence (72h), avec pour effet de réduire de façon substantielle le temps disponible pour examiner les dispositions soumises. Conformément aux engagements pris par le Gouvernement à l'occasion du colloque de mars 2023 au Sénat sur la simplification, la proportion des textes examinés en urgence et extrême urgence s'est toutefois réduit au cours des deux dernières années, passant de 31% en 2022 à 16% en 2023.

**Tableau 18 : Nombre de textes examinés par le CCEN puis par le CNEN depuis 2009**

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de textes examinés	163	176	287	315	219	303	398	544	355	264	287	258	287	325	235

Source : CNEN

##### Encadré 4 : L'ordre du jour du CNEN

L'ordre du jour du CNEN est articulé autour de deux sections, établies par le président du CNEN en lien avec les associations d'élus :

- Une section I, pour les textes examinés individuellement en présence des représentants du ministère porteur après débat contradictoire avec les membres du CNEN en séance ;
- Une section II, pour les textes qui font l'objet, sauf opposition en séance, d'un examen et d'un vote communs sans présence du ministère porteur, dès lors qu'aucune difficulté particulière n'a été identifiée en amont de la séance par les membres du CNEN ou les associations d'élus.

##### 4.1.2. Une activité qui se limite à ce stade au flux de normes nouvelles, sans capacité à étudier le stock

L'analyse du stock de normes en vigueur, au cœur de la transformation du CCEN en CNEN, n'a pas pu être engagée par le nouvel organisme depuis 2014.

Le CNEN, dont le secrétariat est assuré par la DGCL, ne dispose pas des moyens humains pour engager des évaluations *ex post*. La mission regrette que cet exercice n'ait pu être initié, au regard des intérêts multiples qu'il emporte, en particulier :

- ◆ La mesure de l'impact financier des normes sur un horizon de temps plus long ;
- ◆ L'évaluation combinée de l'impact financier des mesures, des gains éventuels générés et de l'atteinte ou non de l'objectif que l'édiction de la norme nouvelle poursuivait ;
- ◆ La rétroaction sur la méthodologie de la mesure de l'impact, dont la robustesse apparaît encore limitée.

## **4.2. L'évaluation des impacts par le CNEN éclaire les coûts importants imposés aux collectivités territoriales mais demeure fragile en termes méthodologiques**

### **4.2.1. L'impact de chaque norme pour les collectivités territoriales est évalué depuis 2009**

L'évaluation pratiquée est perfectible, du fait même que les études d'impact pour les projets de loi et les fiches d'impact pour les textes réglementaires sont produites par les administrations qui soumettent les textes au CNEN, se retrouvant dès lors à la fois juge et partie. La granularité des études et fiches d'impact apparaît par ailleurs insuffisante, ne présentant qu'un coût global pour les collectivités, sans s'intéresser à la déclinaison de ce coût par strate.

Il n'en demeure pas moins que le passage par le CNEN oblige les administrations centrales à s'interroger sur l'impact des textes qu'elles élaborent pour les collectivités territoriales, et que la nécessité de produire cette estimation, soumise à consultation, est en tant que telle de nature à modérer le flux normatif.

On ne peut en revanche qu'observer l'impact financier net depuis 15 ans des nouveaux textes réglementaires, fortement défavorable aux collectivités, hormis sur l'année 2015.

### **4.2.2. Les normes les plus particulièrement coûteuses se retrouvent dans les champs de la transition écologique, des politiques sociales et de la fonction publique territoriale**

L'examen des trois textes ayant le plus fort impact sur les huit dernières années permet d'apprécier les champs de politique publique générant le plus d'impact financier. On relèvera en particulier que parmi les textes les plus coûteux :

- ◆ Sept textes appartiennent au champ de la transition écologique et énergétique ;
- ◆ Sept textes portent sur les conditions d'accès ou le niveau de prestations sociales (RSA, PCH) ;
- ◆ Six textes relèvent de la fonction publique territoriale ;
- ◆ Quatre autres textes se rapportent à la rémunération de stagiaires de la formation professionnelle et à l'accessibilité pour les personnes handicapées.



**Tableau 19 : Liste des trois textes les plus coûteux par année**

<b>Année</b>	<b>Texte 1 (coût)</b>	<b>Texte 2 (coût)</b>	<b>Texte 3 (coût)</b>
2016	Dispositions relatives aux obligations de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire (4,41md€)	Dispositions relatives à la majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation (546m€)	Dispositions relatives à la revalorisation du montant forfaitaire du RSA (327m€)
2017	Dispositions instituant une indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée dans la fonction publique (530m€)	Dispositions relatives à la revalorisation du montant forfaitaire du RSA (308m€)	Dispositions relatives à la réforme des minima sociaux (37m€)
2018	Dispositions portant revalorisation du montant forfaitaire du RSA (64m€)	Projet de décret portant création de l'Agence nationale des systèmes d'information et de commandement des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile (59m€)	Dispositions aux conditions, seuils et échéanciers applicables aux publics concernés par l'obligation de mise à disposition d'un service de paiement en ligne à destination des usagers (32m€)
2019	Projet de décret relatif aux obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire (941m€)	Projet de décret relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées (353m€)	Projet de décret portant revalorisation du montant forfaitaire du RSA (101m€)
2020	Projet de décret relatif à l'amélioration de la prestation de compensation du handicap au titre de l'aide à la parentalité, de l'aide au repas et à la vaisselle et à la suppression de la barrière d'âge des 75 ans (261m€)	Projet de décret portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets (242m€)	Projet d'arrêté fixant les montants maximaux attribuables pour la compensation des besoins liés à la parentalité dans le cadre de la prestation de compensation du handicap (242m€)
2021	Projet de décret modifiant divers décrets fixant les différentes échelles de rémunération pour les fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique territoriale (478m€)	Projet de décret relatif à la simplification des modalités de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle (124m€)	Projet de décret relatif à l'interdiction d'installer des systèmes de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire consommant principalement des combustibles à haut niveau d'émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments à usage d'habitation ou à un usage professionnel (110m€)

Année	Texte 1 (coût)	Texte 2 (coût)	Texte 3 (coût)
2022	Projet de décret relatif aux systèmes de régulation de la température des systèmes de chauffage et de refroidissement et au calorifugeage des réseaux de distribution de chaleur et de froid (1,7md€)	Projet de décret relatif aux systèmes d'automatisation et de contrôle des bâtiments tertiaires (1,5md€)	Projet d'arrêté relatif au plan de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau réalisés de la zone de captage jusqu'en amont des installations privées de distribution (277m€)
2023	Décret portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation (1,9md€)	Décret portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique (370m€)	Décret portant création d'une prime de pouvoir d'achat exceptionnelle pour certains agents publics de la fonction publique territoriale (258m€)

### 4.3. Le dispositif d'évaluation des normes et les engagements tenus du Gouvernement n'ont pas suffi à maîtriser le flux de normes nouvelles, avec une tension qui semble croissante

#### 4.3.1. Les avis défavorables du CNEN sont en augmentation, mais leur incidence reste limitée

L'office du CNEN s'agissant des projets de loi ne peut-être que borné par nature, au regard des prérogatives respectives du Parlement, du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat. La portée de ses délibérations a en revanche été renforcée pour les textes réglementaires par l'article 233 de la loi 3DS. Lorsque le CNEN émet depuis lors un avis défavorable sur tout ou partie d'un projet de texte, le Gouvernement est tenu de transmettre un projet modifié, ou, à la demande du Conseil national, de justifier le maintien du projet initial. Le CNEN est par suite amené à procéder à une seconde délibération, sauf en cas de saisine en « extrême urgence ».

Le CNEN ne peut cependant s'opposer infiniment à la publication du texte, même si les ajournements font figure de messages aux administrations, qui sont généralement remarqués. Les textes examinés par le CNEN restent ainsi nombreux, tandis que le pourcentage d'avis défavorables a doublé au cours des quatre dernières années.

Tableau 20 : Récapitulatif des avis du CNEN par année

Année	2020	2021	2022	2023
Avis en section 1	93	93	130	74
Avis favorables en section 1	74	60	80	45
Avis défavorables en section 1	19	33	50	29
Taux de favorables en section 1	80%	65%	62%	61%
Avis en section 2 (tous favorables)	134	177	194	124

Source : CNEN.

#### **4.3.2. Les règles de simplification pour les normes réglementaires autonomes produisent des résultats, mais concernent une minorité de textes**

La circulaire du 26 juillet 2017 a conduit à identifier au total, pour l'ensemble des acteurs concernés (collectivités, mais aussi entreprises, services de l'Etat et particuliers), 71 textes autonomes, dont 40 décrets qui ont conduit à 95 compensations depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2017, soit 16 abrogations, 76 simplifications et 3 abandons. Ces 95 compensations ont généré, selon le suivi opéré par le secrétariat général du Gouvernement (SGG), une économie nette globale de 71,1 M€, et de 98,5 M€ pour les seules collectivités territoriales (les compensations ayant au contraire induit des coûts supplémentaires pour les particuliers et les entreprises).

Le résultat du dispositif est par suite positif pour les collectivités, mais sa portée reste limitée au regard du nombre de textes considérés. La proportion marginale des décrets autonomes dans le flux de textes réglementaires, de l'ordre de 2%, contraint par ailleurs fortement le déploiement de cette règle de simplification. Son application éventuelle au pouvoir réglementaire d'application des lois apparaît toutefois difficilement concevable, puisqu'elle supposerait de contrevenir à la volonté du législateur.

#### **4.4. Des modifications du dispositif d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales apparaissent indispensables**

La mission plaide pour une réorganisation du dispositif d'évaluation des normes applicables aux collectivités, autour de quatre axes : le positionnement du CNEN, la portée de ses délibérations, le périmètre des mesures d'impact et le développement des évaluations *ex post*.

##### **4.4.1. Le rattachement du CNEN au Premier ministre permettrait d'affirmer le caractère transversal de son activité**

Aucun texte législatif ni réglementaire ne prévoit aujourd'hui de rattachement ministériel au CNEN. Son secrétariat est assuré, aux termes des dispositions de l'article R1213-23 du CGCT, par la DGCL.

**La mission estime opportun que la transversalité de l'action du CNEN et son activité étroitement liée à celle du pouvoir réglementaire du Premier ministre soit désormais pleinement et officiellement reconnue par un rattachement à Matignon, à l'exemple d'autorités administratives indépendantes comme la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ou la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).**

##### **4.4.2. Un canal plus direct entre le CNEN et le Parlement reste à construire**

La publicité des avis du CNEN est par ailleurs prévue à l'article L1212-2 du CGCT. La mission constate cependant que l'écho des avis du CNEN dans le débat parlementaire reste limité. L'affirmation d'un lien plus direct entre le CNEN et le Parlement apparaît donc souhaitable, et pourrait utilement se traduire par :

- ♦ La transmission, chaque année aux assemblées (commission des finances, délégation aux collectivités territoriales, rapporteurs...), du bilan annuel de l'impact financier des normes examinées par le CNEN, afin de permettre un débat sur cet impact et sur son éventuelle compensation ;

- ◆ La transmission automatique des avis sur les projets de loi ayant trait aux collectivités territoriales<sup>63</sup> et la transmission automatique aux assemblées des avis défavorables du CNEN, ainsi que l'ont demandé la présidente et le 1<sup>er</sup> vice-président de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat.

#### **4.4.3. Les études et fiches d'impact doivent être renforcées et les délais de consultations étendus**

Le niveau d'analyse des études et fiches d'impact apparaît aujourd'hui insuffisant, notamment s'agissant de l'opportunité du vecteur normatif choisi. L'instauration d'une grille supplémentaire serait de l'avis de la mission opportune, en particulier pour questionner :

- ◆ Le choix normatif, s'agissant de l'opportunité d'un nouveau texte comme du vecteur privilégié ;
- ◆ Le meilleur niveau d'efficacité normative dans une logique de subsidiarité, dès lors que la norme entre dans le champ d'une politique décentralisée. La démonstration de la pertinence d'une norme de niveau national en lieu et place d'un renvoi au pouvoir réglementaire local devra, le cas échéant, pouvoir être faite ;
- ◆ Le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités, dans le cas du recours à une norme nationale<sup>64</sup>.

Les fiches d'impacts pourront également décliner la répartition des coûts et des gains par niveau d'administration (communes, intercommunalités, départements, régions) afin de permettre aux associations d'élus de jouer leur rôle dans le débat, au sein du CNEN et à l'extérieur. Les délais de consultation seraient en parallèle étendus, afin de donner davantage de temps au CNEN pour analyser les textes transmis, tandis que les procédures d'examen en urgence et en extrême urgence devront être limités à quelques cas par an. La capacité du CNEN à mobiliser des expertises extérieures, notamment universitaires, face aux évaluations produites, pourra être favorisée.

#### **4.4.4. Des évaluations *ex post* à engager, en recourant à de l'expertise extérieure, administrative ou académique**

Le CNEN ne dispose pas aujourd'hui des moyens de procéder à des évaluations *ex post*. A défaut d'un renforcement de ses effectifs, auquel son président n'est au demeurant pas favorable, une voie de mobilisation d'expertise extérieure peut être envisagée :

- ◆ En permettant au président du CNEN de soumettre chaque année au Premier ministre un ensemble de textes réglementaires, entrés en vigueur depuis plus de trois ans et dont les coûts estimés étaient particulièrement élevés, afin que leur impact *ex post* soit évalué par les inspections générales interministérielles pertinentes, en l'espèce mandatées par le Premier ministre ;
- ◆ En développant les liens du CNEN avec le monde académique, notamment via le financement de projets de recherche sur l'impact financier des normes législatives et réglementaires, par champ de politiques publiques par exemple.

---

<sup>63</sup> Comme envisagé par la proposition de loi organique adoptée par le Sénat le 7 octobre 2013 et déposée à l'Assemblée nationale le 11 juillet 2022 avant renvoi devant la commission des Lois.

<sup>64</sup> Proposition faite par le rapport de l'IGA relatif au pouvoir réglementaire local, publié en juin 2021

#### 4.5. Une évolution du législateur vers plus de sobriété et de confiance grâce notamment à la mobilisation du pouvoir réglementaire des collectivités protégerait aussi les libertés locales

La grande majorité (98%) des textes réglementaires soumis au CNEN sont des textes d'application de dispositions législatives, seuls 2% sont des décrets dits « autonomes ». Par conséquent, la réduction quantitative des textes affectant les collectivités implique une maîtrise de la production de normes législatives, et une modération du renvoi très fréquent à des mesures d'application au pouvoir réglementaire national.

##### 4.5.1. Le recours au pouvoir réglementaire local, dans les champs de politiques publiques décentralisées contribuerait à la fois à la simplification et à la pertinence de l'activité normative

La mission observe que les récents projets de loi relatifs aux collectivités ont connu un abondement substantiel de dispositions à l'occasion du débat parlementaire, alors même que le droit d'amendement des parlementaires proscribit toute obligation tendant à évaluer l'impact des propositions formulées.

**Tableau 21 : Nombre d'articles avant et après discussion pour les lois relatives aux collectivités**

Loi	Nombre d'articles du projet	Nombre d'articles à la sortie	Accroissement lié au débat parlementaire
Libertés et responsabilités locales	126	202	60%
RCT	40	90	125%
MAPTAM	55	94	71%
NOTR	37	136	268%
Engagement et Proximité	28	113	304%
3DS	83	270	225%

Source : Dossiers législatifs publiés par le Sénat

A la profusion de dispositions législatives nouvelles, s'ajoute les empiètements de la loi dans le domaine réglementaire, fréquents et parfois manifestes à l'instar de l'amendement gouvernemental devenu article 7 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, qui crée les conseils citoyens et définit jusqu'à leur composition<sup>65</sup>. L'empiètement se double au demeurant, par réflexe légistique, d'un renvoi au décret pour des dispositions sur lesquelles le pouvoir réglementaire n'a plus matière à intervenir, mais, dès lors qu'il y est contraint par loi, l'oblige à préciser avec un niveau de détail nécessairement excessif la volonté du législateur.

L'image d'un Etat seul responsable de la complexité normative est à cette aune à relativiser. L'inflation normative procède plus vraisemblablement d'une responsabilité partagée. De l'avis de la mission, la production de normes en France n'a toujours pas pris acte des 40 ans de décentralisation, alors même que le développement d'un pouvoir réglementaire local d'application de la loi, tel que prévu par la Constitution, permettrait à la fois de réduire le flux de normes réglementaires nationales et mobiliserait, en revanche, la liberté d'administration des collectivités territoriales concernées. En substituant une règle locale simplifiée à une norme nationale inutilement détaillée, le recours au pouvoir réglementaire local participerait ainsi à la fois à la simplification et à la pertinence de l'activité normative.

<sup>65</sup> L'arrêté du ministre en charge de la ville, pourtant visé par cet article pour déterminer les modalités de composition, n'a pas même été nécessaire. Un document de niveau « circulaire » a suffi.

### Encadré 5 : Le pouvoir réglementaire local

La réforme constitutionnelle de 2003 a consacré l'existence d'un pouvoir réglementaire local des collectivités. Depuis lors, et aux termes des dispositions de l'article 72 de la Constitution, « dans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». Ce pouvoir réglementaire n'est cependant ni autonome, ni général, comme l'est, en vertu de l'article 21 de la Constitution, celui du Premier ministre.

Le pouvoir réglementaire local emporte plusieurs aspects :

- Les pouvoirs de police (pouvoirs de police général et spécial du maire, pouvoirs de police spécial du président du conseil départemental en matière de circulation ou de conservation des espaces naturels sensibles) ;
- Le fonctionnement interne de la collectivité (temps de travail) ;
- L'usage des services des publics locaux (parcs et jardins, piscines...) ;
- L'application des lois (cadre des aides versées aux entreprises par les régions ou des aides sociales facultatives versées par les communes ou les départements...).

La mission constate cependant que le renvoi au pouvoir réglementaire local par la loi demeure limité, le législateur préférant renvoyer, par tradition, au pouvoir réglementaire du Premier ministre.

*Source : Mission.*

#### 4.5.2. L'article 40 de la Constitution pourrait être entendu moins strictement, et concourir à la sobriété normative

L'article 40 de la Constitution rend irrecevables les amendements qui diminuent les « ressources publiques », ou créent ou aggravent une « charge publique ». Il est constant que l'expression « charge publique » doit être entendue comme intégrant, outre les charges de l'État, celles des régimes de sécurité sociale ou celles s'appliquant aux collectivités territoriales<sup>66</sup>.

La notion de charge publique, telle qu'elle est aujourd'hui appréhendée pour les collectivités, est cependant très restrictive, puisqu'elle comprend limitativement<sup>67</sup> :

- ◆ L'attribution d'une nouvelle compétence ou les délégations de compétences excédant les charges de gestion de la collectivité.
- ◆ L'assujettissement à de nouvelles contributions ou l'affectation d'une recette à une dépense locale ;
- ◆ La création de nouvelles catégories de collectivités territoriales ;
- ◆ L'extension du patrimoine des collectivités territoriales ;
- ◆ Les consultations locales obligatoires et les consultations ne relevant pas du champ de compétence des collectivités territoriales.

<sup>66</sup> CC, Déc. n° 60-11 DC du 20 janvier 1961, cons. 2

<sup>67</sup> Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires et la recevabilité organique des amendements à l'Assemblée nationale

Le régime d'irrecevabilité de l'article 40 s'agissant des collectivités territoriales élude dès lors une grande partie des charges susceptibles d'affecter le budget des collectivités, en matière de transition écologique, d'urbanisme, de logement ou d'habitat par exemple. Il ne fait pour la mission pas de doute qu'une évolution de l'applicabilité de l'article 40 de la Constitution, qui viserait à étendre le régime d'irrecevabilité s'agissant des charges pesant sur les collectivités, permettrait tout à la fois de contribuer à la désinflation normative et à la maîtrise des dépenses locales.

## **5. La simplification des normes pesant sur les collectivités territoriales est attendue et peut permettre des gains financiers significatifs**

Après avoir examiné les modalités d'une maîtrise accrue du flux normatif, la mission s'est appliquée à examiner le stock des normes pesant sur les collectivités sur la base notamment des remarques formulées par les élus et associations rencontrées.

Dans un souci de hiérarchisation des enjeux, le présent rapport revient spécifiquement ci-après sur des corpus de normes ayant un impact significatif sur le fonctionnement des collectivités :

- ◆ Commande publique ;
- ◆ Fonction publique territoriale ;
- ◆ Comptabilité publique ;
- ◆ Normes émanant des fédérations sportives.

Par ailleurs, la mission a identifié plusieurs dizaines de normes coûteuses ou problématiques pour lesquelles elle formule une orientation de simplification.

### **5.1. Revoir les règles et l'organisation de la commande publique permettrait de la rendre plus efficace et plus efficiente**

#### **5.1.1. Les règles de plus en plus complexes de la commande publique génèrent des coûts procéduraux importants pour les collectivités**

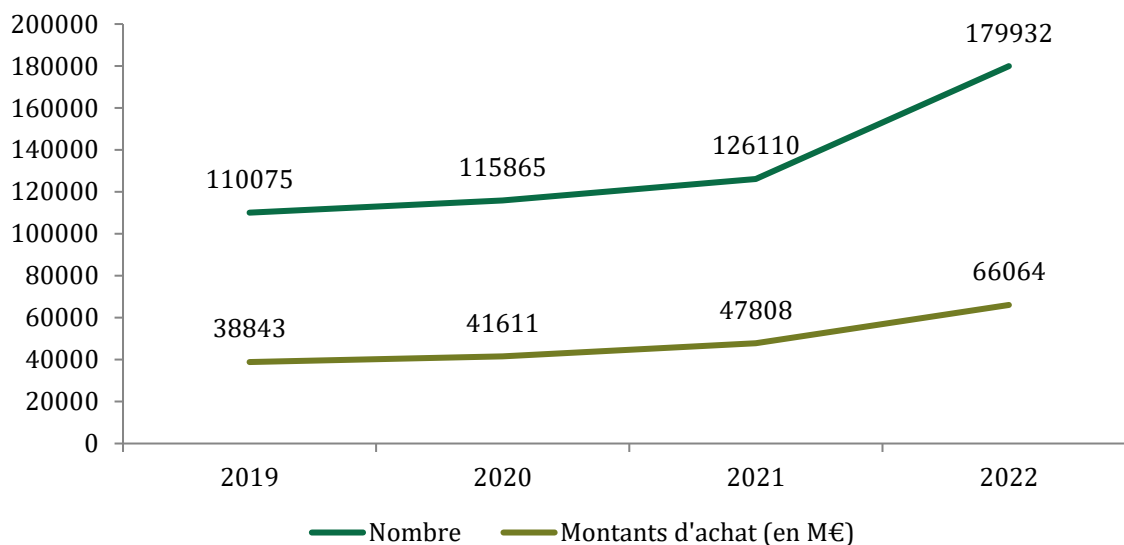
**Le nombre de marchés publics des collectivités territoriales recensé a augmenté, en moyenne, de 17,8 % par an entre 2019 et 2022 et de 19,4 % par an en valeur<sup>68</sup>.** Cette hausse repose sur deux facteurs : l'augmentation du nombre de marchés conclus par les collectivités territoriales et l'amélioration du recensement opéré par l'observatoire économique de la commande publique (OECF), sans que la part respective de ces deux facteurs puissent être déterminée précisément.

---

<sup>68</sup> Observatoire économique de la commande publique, recensement économique de la commande publique, chiffres 2022, mis à jour le 15 novembre 2023.



**Graphique 12 : Évolution du nombre de contrats et du montant d'achats des collectivités territoriales de 2019 à 2022**



Source : OECF, 2023.

**La commande publique des collectivités territoriales est encadrée par le code de la commande publique (CCP)** (article L. 1211-1 du CCP). Plusieurs natures de contraintes pèsent sur les collectivités territoriales lors de la passation de contrats :

- ◆ Des contraintes liées aux critères à prendre en compte dans la passation des marchés ;
- ◆ Des contraintes liées à la procédure retenue en fonction du montant du marché.

Premièrement, les contraintes s'imposant aux pouvoirs adjudicateurs se sont progressivement étendues, afin de mieux prendre en compte, en particulier, la protection de l'environnement et l'accès à la commande publique des très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) lors de la passation d'un contrat public. Ainsi, la prise en compte des objectifs de développement durable vaut pour tous les contrats, qu'il s'agisse d'un marché<sup>69</sup> ou d'une concession<sup>70</sup>, quel qu'en soit le montant. Cette obligation a été renforcée par la loi climat et résilience du 22 août 2021<sup>71</sup> qui prévoit notamment la fin du critère unique du prix, remplacé par un critère de coût global<sup>72</sup> ainsi que l'obligation d'inclure un critère environnemental dans les critères d'évaluation des offres<sup>73</sup> ainsi que dans l'exécution du contrat<sup>74</sup>.

<sup>69</sup> Article L. 2111-1 du code de la commande publique.

<sup>70</sup> Article L. 3111-1 du code de la commande publique.

<sup>71</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>72</sup> Article R. 2152-7 du code de la commande publique.

<sup>73</sup> Article L. 2152-7 du code de la commande publique.

<sup>74</sup> Article L. 2112-2 du code de la commande publique.



Deuxièmement, le CCP prévoit que les collectivités territoriales soient soumises, au-delà de certains seuils d'achats, à des contraintes de procédure, de publicité et de mise en concurrence. Les règles applicables dans ce domaine sont fortement déterminées par la législation européenne. Le choix de la procédure est défini en fonction de l'estimation de la valeur du contrat. La procédure est d'autant plus formalisée que le montant du contrat est élevé. Les seuils retenus par le CCP sont présentés dans le tableau 22<sup>75</sup>.

**Les seuils ont déjà fait l'objet d'un rehaussement récent.** Ainsi le décret du 12 décembre 2019<sup>76</sup> relevait de 15 000 € à 40 000 € le seuil exonérant de publicité et de mise en concurrence tandis que le décret du 28 décembre 2022 a rehaussé ce seuil à 100 000 € pour les achats de travaux jusqu'au 31 décembre 2024<sup>77</sup>. Il était fixé préalablement à 40 000 €. Le relèvement du seuil de 15 000 € à 40 000 € fait notamment suite à une proposition d'un rapport sénatorial en 2015<sup>78</sup>.

**Tableau 22 : Montants des seuils de marché public en France en 2024**

Procédure	Montant du marché de travaux	Montant du marché de fournitures	Montant du marché de services
Pas de publicité ni mise en concurrence	Inférieur à 100 000 €	Inférieur à 40 000 €	Inférieur à 40 000 €
Publicité libre ou adaptée	Non applicable	Entre 40 000 € et 90 000 €	Entre 40 000€ et 90 000 €
Publicité obligatoires BOAMP	Entre 100 000€ et 5 537 999 €	Entre 90 000 € et 220 999 €	Entre 90 000 € et 220 999 €
Publicité obligatoires BOAMP et JOUE	Supérieur à 5 538 000 €	Supérieur à 221 000 €	Supérieur à 221 000 €

*Source : Code des marchés publics*

Ces seuils restent plus exigeants que ceux fixés dans le cadre de la législation européenne<sup>79</sup> (cf. tableau 26 ci-dessous).

**Tableau 23 : Seuils de procédure formalisée fixés par l'Union européenne pour les pouvoirs adjudicateurs hors administration centrale en 2024**

Procédure	Travaux	Fournitures	Services
Seuil de procédure formalisée	5 538 000 €	221 000 €	221 000 €

*Source : Journal officiel de l'Union européenne*

**Le type de procédure détermine le formalisme et les contraintes qui pèsent sur la collectivité à l'origine du contrat et, partant, le coût procédural du marché.**

<sup>75</sup> Avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique en date du 7 décembre 2023.

<sup>76</sup> Décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019 modifiant certaines dispositions du code de la commande publique relatives aux seuils et aux avances.

<sup>77</sup> Décret n° 2022-1683 du 28 décembre 2022 portant diverses modifications du code de la commande publique.

<sup>78</sup> Rapport d'information du Sénat n° 82 fait au nom de la mission commune d'information sur la commande publique en date du 14 octobre 2015.

<sup>79</sup> Règlement délégué (UE) 2023/2497, 2023/2495, 2023/2496 et 2023/2510 en date du 15 novembre 2023.

Le rapport de la mission d'information sur la commande publique du Sénat en 2014<sup>80</sup> estime, en moyenne, le coût de la mise en concurrence dans le cadre des marchés publics dans l'espace économique européen à environ 6 000 € pour les pouvoirs adjudicateurs et 4 000 € pour les entreprises candidates. La mission d'information s'est appuyée sur deux études pour approximer le coût de la procédure d'un marché public :

- ◆ L'une émanant de la Commission européenne qui estime à 6 000 € en moyenne le coût de la mise en concurrence, qui distingue, en fonction des types de marché, un coût de 4 800 € en moyenne pour les marchés de fourniture, de 7 200 € pour les marchés de travaux et 5 500 € pour les marchés de services. Le même rapport indique, par ailleurs, que le coût de la soumission d'une réponse par une entreprise est estimé à 4 000 € en moyenne ;
- ◆ L'autre émanant d'un consultant spécialisé<sup>81</sup> qui évalue le coût procédure des seuls marchés à procédure adaptée (MAPA) à une somme avoisinant les 6 000 € en 2011 (environ 7 250 € 2023) correspondant à une somme de 3 162 € de coûts directs équivalent à 19 personnes-jours et des coûts indirects estimés de manière conventionnelle à 3 000 €.

**La mission a complété ces travaux par une comparaison des coûts procéduraux sur un échantillon de collectivités territoriales.** Un travail de comptabilité analytique réalisé par différentes collectivités permet de dégager un coût, non homogène, pour chaque procédure :

- ◆ Pour les MAPA : coût procédural de 6 750 € sur le périmètre du service mutualisé de la commande publique d'Ardenne Métropole et 3 476 € pour la ville de Mulhouse ;
- ◆ Pour une procédure formalisée : coût procédural de 11 100 € pour un marché à procédure formalisée et de 12 385 € pour une procédure formalisée restreinte pour la ville de Mulhouse.

**L'ordre de grandeur apparaît confirmé pour le coût d'un MAPA dont le coût procédural est estimé à 6 800 €<sup>82</sup> par marché.**

Selon l'OECP, 179 932 marchés publics (de plus de 90 000 euros) pour un montant global de 66 Md€ ont été passés par les collectivités territoriales en 2022. En l'absence de précisions sur la répartition entre les MAPA et les marchés à procédures formalisées, **le coût global, sur la base d'un coût procédural de MAPA estimé à 6 800 € et d'une procédure formalisée à 11 150 €, des procédures de la commande publique est compris entre 1,38 Md€ et 1,61 Md€<sup>83</sup> pour l'ensemble des collectivités territoriales soit 2,1 % à 2,4 % du montant des marchés passés.** Ce montant est un minorant dans la mesure où l'OECP ne recense que les marchés dont le montant est supérieur à 90 000 €.

---

<sup>80</sup> Rapport d'information du Sénat n° 82 fait au nom de la mission commune d'information sur la commande publique en date du 14 octobre 2015.

<sup>81</sup> « Lettre d'actualité sur les marchés publics n°03-2011 », Thierry Beaugé Conseil, novembre 2011.

<sup>82</sup> En appliquant un taux de croissance du coût de la procédure de 1,6 % entre 2014 et 2022 à l'estimation réalisée en 2014 par le Sénat. En l'absence de données précises sur l'augmentation de la rémunération des agents de la fonction publique territoriale, la mission s'est appuyée sur le taux d'inflation moyen sur la période.

<sup>83</sup> En l'absence de données sur la part de marchés conclus par procédures formalisées et celles par MAPA, la mission a conduit son évaluation sur la base d'une hypothèse de part de MAPA de 50 % et 80 %.

## Encadré 6 : L'observatoire économique de la commande publique

L'OECP, dont les missions sont précisées par l'arrêté du 22 mars 2019 relatif au recensement économique de la commande publique, est chargé d'assurer un recensement des marchés publics en conformité avec les obligations définies par la législation européenne. Y sont indiquées les informations devant faire l'objet d'un recensement et devant être transmises par les acheteurs. Le recensement est obligatoire pour :

- Tous les acheteurs et tous les contrats dont le montant est supérieur ou égal à 90 000 € hors taxes ;
- Les avenants ou actes de sous-traitance de ces contrats.

Les contrats d'un montant inférieur à 90 000 € hors taxes ne font pas l'objet d'un recensement obligatoire mais la transmission des informations qui y sont relatives est fortement conseillée.

*Source : Arrêté du 22 mars 2019 relatif au recensement économique de la commande publique.*

**Il apparaît que les règles encadrant la commande publique occasionnent donc des coûts importants pour les entités adjudicatrices et pour les entreprises soumissionnaires.** Ces coûts pour les soumissionnaires et la perception justifiée de la complexité des procédures de passation dissuadent de nombreuses entreprises d'y participer, avec le risque de réduire l'intensité concurrentielle et donc, *in fine*, un risque accru d'acheter plus cher que le marché.

### 5.1.2. La suppression du seuil intermédiaire des marchés à procédure adaptée pourrait générer des économies considérables

**Les coûts procéduraux de la commande publique pourraient être réduits tout en veillant à garantir le respect des principes de la commande publique.**

**D'une part, concernant les marchés de fournitures et de services, la procédure de passation des marchés pourrait être simplifiée en supprimant le seuil intermédiaire de 90 000 €** au-delà duquel une publicité obligatoire au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) est obligatoire. En effet, dans le cadre législatif actuel, les marchés dont la valeur est comprise entre 40 000 € et 90 000 € sont soumis à une obligation de publicité dont les modalités sont définies par l'acheteur en fonction des enjeux financiers et du contexte concurrentiel sans qu'une publication soit imposée. Les acheteurs bénéficient donc d'une certaine souplesse dans leur procédure de contractualisation. La consultation des opérateurs peut, par exemple, se faire par courriers ou courriels. Entre 90 000 € et 220 999 €, le CCP prévoit que les marchés font l'objet d'une publication au BOAMP ou dans un journal habilité à recevoir des annonces légales et, si l'acheteur l'estime nécessaire, les textes imposent de compléter ces avis par une publicité complémentaire dans un organe de presse spécialisée correspondant au secteur économique ou au journal officiel de l'UE.

Comme le rappelle la Direction des affaires juridiques du Ministère de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique dans sa fiche technique relative aux marchés publics à procédure adaptée et autres marchés publics de faible montant<sup>84</sup>, la procédure associée à ces marchés permet de :

- ◆ Répondre à aux besoins des acheteurs de manière optimale en assouplissant la procédure tout en assurant la meilleure utilisation des deniers publics ;
- ◆ Ouvrir les marchés publics aux entreprises peu familiarisées avec les procédures formalisées ;
- ◆ Générer des économies pour l'acheteur en lui permettant d'adapter les moyens mis en œuvre aux enjeux de son achat.

<sup>84</sup> Direction des affaires juridiques du Ministère de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Les marchés publics à procédure adaptée et autres marchés publics de faible montant, mise à jour le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Ainsi, si aujourd’hui il existe trois types de procédures applicables aux marchés de fournitures et de services, pour les marchés dont la valeur est inférieure au seuil européen (fixé à 221 000 € hors taxes en 2024), la suppression du seuil intermédiaire pour les marchés de fournitures et de services permettrait de simplifier les procédures de passation tout en garantissant le respect du droit européen et les principes de la commande publique.

Dans ce scénario, les principes suivants trouveraient à s’appliquer pour les marchés de fournitures et services :

- ◆ Les marchés dont la valeur est inférieure à 40 000 € continuerait à ne pas être soumis à l’obligation d’une publicité et d’une mise en concurrence au regard de l’enjeu financier ;
- ◆ Les marchés dont la valeur est comprise entre 40 000 € et 221 000 € seraient soumis aux principes qui prévalent aujourd’hui uniquement pour les marchés compris aujourd’hui entre 40 000 € et 90 000 € ;
- ◆ Les marchés dont la valeur est supérieure à 221 000 € continueraient à être soumis à une obligation de publicité au BOAMP et au journal officiel de l’Union européenne (JOUE).

**Pour les marchés dont la valeur est comprise entre 40 000 € et 221 000 €, le régime juridique serait simplifié et aligné sur le régime actuel des marchés de moins de 90 000 €.** Les acheteurs auraient ainsi une liberté d’appréciation dans le choix de la publicité, dès lors qu’ils seraient à même de justifier de la qualité de son achat et de la transparence de son choix avec l’objectif de trouver un juste équilibre entre l’efficacité de l’achat, qui nécessite un minimum de mise en concurrence, et le coût procédural du marché. **Les procédures pour les marchés dont la valeur est inférieure à 40 000 € et ceux dont la valeur est supérieure à 221 000 € sont donc inchangées.**

L’estimation du gain budgétaire pour les collectivités de la suppression du seuil intermédiaire est incertaine au regard de l’absence de données sur la part de MAPA et d’appels d’offres dans le recensement opéré par l’OECP. Par ailleurs, il est difficile, en l’absence de comptabilité analytique de déterminer précisément le surcoût procédural lié à la formalisation en MAPA. La mission a donc retenu les hypothèses présentées dans le tableau 24 pour estimer le gain lié à la simplification des procédures ainsi que la répartition de 65 % de marchés de fournitures et services et 35 % de marchés de travaux calculée par l’OECP pour l’ensemble des pouvoirs adjudicateurs.

**Tableau 24 : Gain budgétaire lié à la suppression du seuil de 90 000 €**

<b>Composantes</b>	<b>Gain budgétaire avec une part de MAPA de 50 %</b>	<b>Gain budgétaire avec une part de MAPA de 80 %</b>
Surcoût procédural des MAPA de 10 %	39 764 972 €	63 623 955 €
Surcoût procédural des MAPA de 33 %	131 224 408 €	209 959 052 €
Surcoût procédural des MAPA de 50 %	198 824 860 €	318 119 776 €

*Source : Mission.*

**Le gain budgétaire potentiel lié à la suppression du seuil de 90 000 € est compris entre 39 M€ et 318 M€ sur la base d’un coût de procédure d’un MAPA à 6 800 € et de procédure formalisée à 11 150 €.** À ces économies s’ajoutent les gains budgétaires résultant du rehaussement des seuils pour les marchés de travaux que la mission n’a pu chiffrer par manque de données.

**À défaut de suppression du seuil intermédiaire de 90 000 €, un relèvement du seuil de déclenchement de l'obligation de recourir à un MAPA permettrait d'alléger les coûts procéduraux.** Afin de s'inscrire dans le cadre législatif européen et de mettre en cohérence les différents seuils applicables par type d'achat, un relèvement des seuils à 150 000 € pour les achats de fournitures et services offrirait davantage de souplesse d'une part et harmoniserait les seuils applicables aux travaux d'une part et à l'achat de fournitures et services d'autre part. Par homothétie, le seuil de 40 000 € permettant de passer des marchés sans publicité ni mise en concurrence pourrait être relevé à 65 000 €.

**D'autre part, si les marchés de travaux présentent des spécificités qui justifient des seuils particuliers, le seuil intermédiaire de 40 000 €, relever de façon dérogatoire à 100 000 € depuis 2023, pourrait être réhaussé à 250 000 €.** En l'absence de données sur la part de marchés de travaux d'une valeur comprise en 100 000 € et 250 000 €, la mission n'a pu réaliser une projection des gains budgétaires liés au rehaussement du seuil.

Le relèvement des seuils de procédure pour l'obligation de recourir à un MAPA serait d'autant plus efficace que 80 % des marchés passés par les collectivités locales sont inférieurs aux seuils européens<sup>85</sup>. Cette simplification aurait ainsi un effet important sur les coûts de procédure.

**Les objectifs associés aux normes de la commande publique ne sont pas antinomiques d'un relèvement des seuils de procédure.** En effet, alors que les procédures de passation des marchés génèrent des coûts importants, l'environnement concurrentiel n'a pas été amélioré par le cadre législatif européen tandis que la part des PME dans la commande publique n'a pas augmenté entre 2011 et 2021. Parallèlement, le délai de passation d'un marché a augmenté sur la même période générant un coût indirect lié à l'inflation dont l'évaluation est rendue complexe par l'absence de comptabilité analytique consolidée sur les achats des collectivités locales.

Ainsi, une étude réalisée par la Cour des Comptes de l'Union européenne (UE)<sup>86</sup> établit une comparaison entre 2011 et 2021, soit avant et après l'adoption et la transposition du paquet « Marchés publics » de 2014.

**Sur la base plusieurs indicateurs, la Cour des Comptes de l'UE constate que les marchés publics sont devenus moins concurrentiels** au cours de la décennie examinée, ainsi la part des procédures ayant un attributaire unique est-elle passé de 14,9 à 23,7 % en France (de 23,5 % à 41,8 % au niveau européen). Ainsi, les objectifs affichés de simplification et d'accès élargi des PME n'ont pas été atteints.

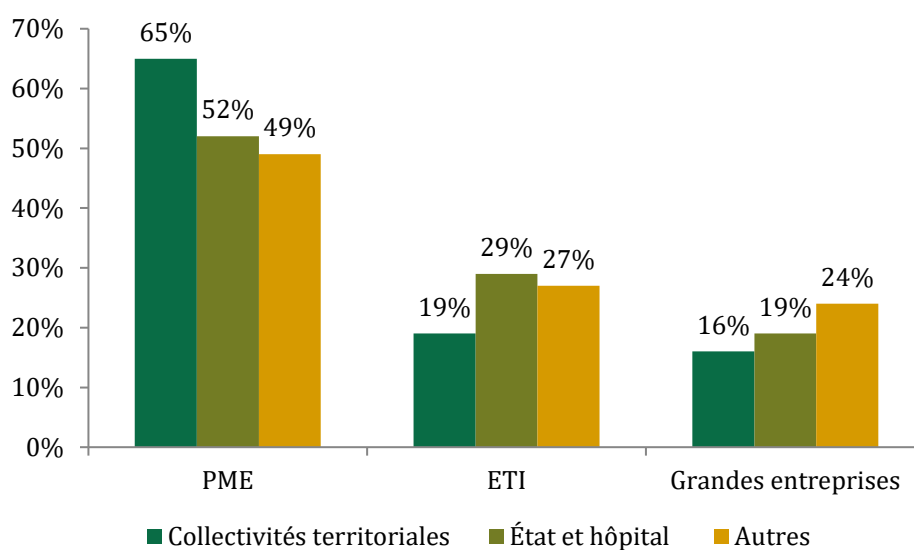
**La durée moyenne des procédures a progressé de 50 %**, passant de 62,5 à 96,4 jours en moyenne au niveau européen et de 65,2 jours à 95,9 jours en France. La part des PME dans la commande publique n'a pas augmenté dans l'UE, elle a même légèrement régressé en France bien que les collectivités territoriales recourent pour 65 % de leurs marchés à des PME (52 % pour l'État et l'hôpital) en 2022 (cf. graphique 13).

---

<sup>85</sup> Rapport à la commission européenne relatif à l'application de la réglementation en matière de marchés publics pour la période 2017-2019.

<sup>86</sup> Rapport spécial, Marchés Publics dans l'UE, 2023

**Graphique 13 : Part des marchés attribués par taille d'entreprise en 2022 (en %)**



Source : OECF, 2023.

### 5.1.3. La simplification des normes applicables aux groupements de commande encouragerait la mutualisation des achats

**La mutualisation des achats permet d'améliorer l'efficacité de l'achat public et de réduire les coûts procéduraux en les partageant entre acteurs.** La mutualisation est un levier particulièrement puissant dans la mesure où la France se caractérise par un nombre élevé de pouvoirs adjudicateurs estimé à 130 000<sup>87</sup> alors que la Commission européenne identifie 250 000 pouvoirs adjudicateurs dans l'Union européenne.

La mutualisation des achats prend essentiellement deux formes :

- ◆ Le recours à une centrale d'achat ;
- ◆ La constitution d'un groupement de commande.

**La mutualisation n'est pas nécessairement contraire à l'objectif de recours aux PME.** À titre d'illustration, en 2022, 51 % des titulaires de marchés de l'union des groupements d'achats publics (UGAP) étaient des TPE et PME.

**Le groupement de commande est un outil déjà utilisé.** En effet, 83 % des intercommunalités y ont recouru au moins une fois en 2015 d'après l'Assemblée des Communautés de France dans un rapport publié en janvier 2015 et intitulé « *panorama et enjeux de la mutualisation entre communes et communautés* ». Ce même rapport indique que le recours à un groupement de commande est motivé dans 52 % des cas pour des raisons budgétaires tandis que la simplification administrative liée à la rédaction d'un marché n'est retenue que dans 23 % des cas.

**Le recours à un groupement de commande est encadré en amont et en aval de la procédure de passation.** Un groupement est nécessairement constitué par une convention constitutive que chaque membre du groupement est tenu de signer. La convention constitutive doit préciser la durée de la convention et l'objet du groupement de commande.

<sup>87</sup> Rapport à la commission européenne relatif à l'application de la réglementation en matière de marchés publics pour la période 2017-2019.



Par ailleurs, d'une part, la coordination des calendriers de passation entre collectivités territoriales, à plus forte raison lorsqu'elles sont nombreuses, est une difficulté importante lors de la constitution d'un groupement. D'autre part, le formalisme lié à la constitution d'une commission d'appel d'offres constitue un coût notamment pour la collectivité support du groupement.

**Ainsi, réduire les contraintes procédurales liées à la constitution d'un groupement de commande est de nature à faciliter son utilisation.** Deux assouplissements sont ici proposés :

- ◆ **Assouplir les règles pour les petits groupements de commande.** D'après le CCP, dès que plusieurs collectivités constituent un groupement de commande, elles ont l'obligation de le soumettre à la commission d'appel d'offres (CAO) de la collectivité support et ce quel que soit le montant du marché. Les groupements de commande dont les achats seraient inférieurs aux seuils de formalisation de la mise en concurrence (aujourd'hui 40 000 € pour les fournitures et services et 100 000 € pour les travaux) pourraient être dispensés de passage en CAO ;
- ◆ **Ouvrir la possibilité aux collectivités n'y participant pas initialement de rejoindre un groupement de commande** avec l'accord des autres membres et dès lors que la computation de son besoin ne conduit pas à modifier le type de procédure. Cela permettrait d'assouplir le cadre juridique tout en répondant à la difficulté d'anticipation des besoins et de réduire les coûts de coordination des groupements de commande.

Eu égard à l'intérêt d'explorer le recours au groupement de commande afin de réduire les coûts procéduraux de l'achat public, ce sujet pourrait être expressément évoqué par les schémas de mutualisation prévus à l'article L5211-39-1 du CGCT<sup>88</sup>.

## **5.2. Le coût de la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales rend indispensable l'engagement d'un exercice spécifique de simplification**

### **5.2.1. Le coût de gestion des agents publics territoriaux apparaît élevé en comparaison des coûts de gestion du secteur privé**

**La fonction publique territoriale compte, en 2021, 1,9 millions d'agents dont 1,5 millions relèvent du bloc communal.** Entre 2012 et 2021, le nombre d'agents<sup>89</sup> a augmenté, en moyenne, de 0,5 % par an<sup>90</sup>. La gestion des agents de la fonction publique territoriale est régie par le statut de la fonction publique territoriale<sup>91</sup>. Cette gestion demeure essentiellement administrative, en dépit des évolutions législatives et réglementaires ayant pour objectif de renforcer la dimension managériale du pilotage des effectifs.

**En 2022, les sources comptables indiquent une masse salariale de 59,8 Mds €.** La répartition des effectifs entre collectivités est très hétérogène et est marquée par une forte disparité. 24,4 % des effectifs communaux relèvent de communes de moins de 5 000 habitants en 2021 (cf. graphique 14) soit 12,5 % des effectifs totaux de la fonction publique territoriale.

---

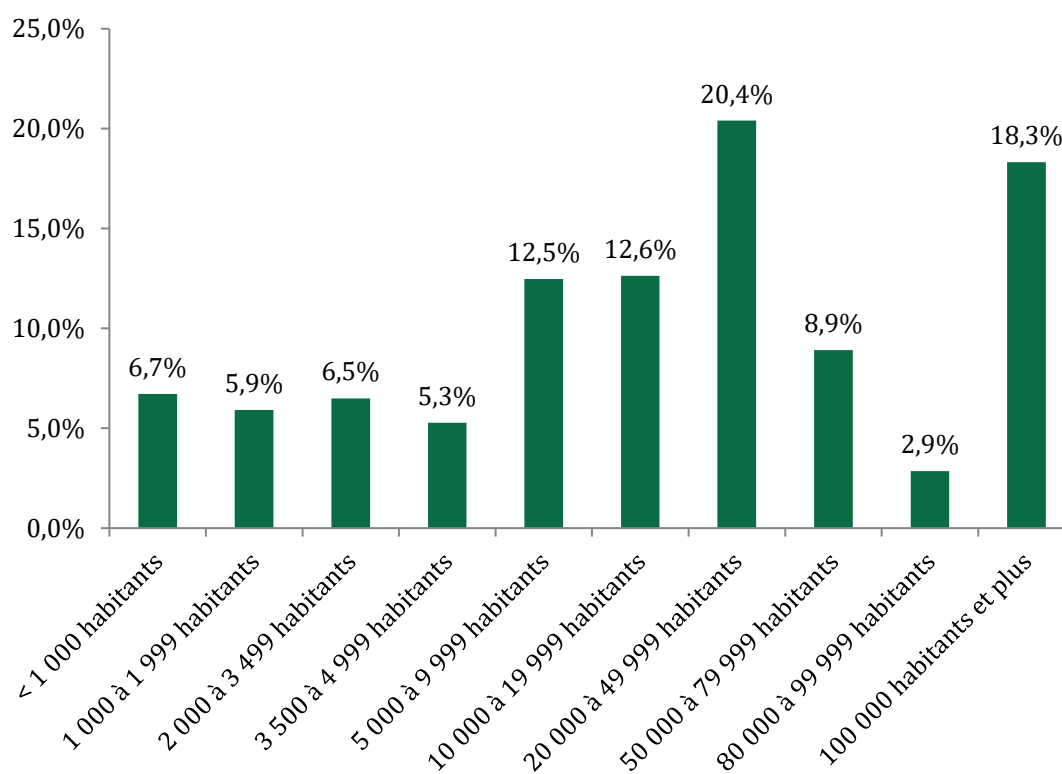
<sup>88</sup> Même si leur présentation a été rendue facultative par la loi Engagement et Proximité.

<sup>89</sup> Hors contrats aidés.

<sup>90</sup> Source : Insee, système d'information sur les agents des services publics (SIASP), Recensements de la population 2021 et 2022. Champ : France hors Mayotte.

<sup>91</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

**Graphique 14 : Répartition des effectifs communaux par taille de commune en 2021 (en %)**



*Source : Insee, SIASP, Recensements de la population 2021 et 2022.*

**L'exercice de la gestion des ressources humaines est lié à la taille et aux caractéristiques des collectivités territoriales employeuses.** En effet, plusieurs facteurs déterminent l'efficacité de la gestion des effectifs :

- ◆ Le nombre d'effectifs gérés permettant d'atteindre une masse critique ;
- ◆ La diversité des situations statutaires rencontrées ;
- ◆ La technicité des directions des ressources humaines ;
- ◆ Les obligations légales et réglementaires s'appliquant aux collectivités territoriales.

**Le ratio gérants/gérés s'établit ainsi à 2,3 %<sup>92</sup> en 2021.** En effet, d'après le panorama statistique des métiers territoriaux réalisé par centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) en juin 2021, 31 040 agents occuperaient des fonctions relatives à la gestion des ressources humaines. S'y ajoutent les 13 600 effectifs du CNFPT et des centres de gestion (CDG) soit 44 640 agents (cf. tableau 25).

<sup>92</sup> Ce ratio est un minorant au sens où ils n'intègrent ni le temps de travail des élus ni celui des fonctions transverses.



Ce ratio est cohérent avec le poids de la fonction ressources humaines (RH) estimé par la mission l'Inspection générale de l'administration et du contrôle général économique et financier de 2017<sup>93</sup>. En effet, le rapport évalue à 1,7 % à 2,4 % la part des agents exerçant des fonctions RH sur l'ensemble des agents territoriaux auquel s'ajoutent les effectifs des centres de gestion (CDG) et du CNFPT dont les effectifs représentent 0,3 % de la fonction publique territoriale. Le ratio « gérant/gérés » s'établit ainsi à 2 % en moyenne, chiffre comparable à celui de l'État. Le coût total de la fonction RH est estimé, selon le rapport, à 1,7 Md€ en 2014 soit 1,3 % des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. À titre de comparaison, le poids de la fonction RH est estimé entre 1,7 %<sup>94</sup> et 1,9 %<sup>95</sup> dans le secteur privé en 2017.

**Les coûts de gestion des agents dans la fonction publique territoriale apparaissent élevés.** Alors que les coûts de gestion RH dans le secteur privé fait l'objet d'évaluation, ce type de travaux n'existe pas dans la fonction publique.

**Le coût de gestion d'un agent public s'établit, en 2021, à 1 041 €.** Sur la base de l'étude citée du CNFPT citée *supra*, la mission a pu reconstituer le coût de gestion d'un agent public. En effet, le coût de la masse salariale des agents exerçant des fonctions RH dans les collectivités territoriales est estimé à 2 047,3 M€<sup>96</sup> pour la gestion de 1 965 300 agents publics.

---

<sup>93</sup> Rapport n° 16120-R de l'inspection générale de l'administration et n° 16.11.64 du contrôle général économique et financier, revue de dépenses relative aux actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales en date de juin 2017.

<sup>94</sup> Sia Partners, 2017, Organisation de la fonction RH : premiers résultats du benchmark Sia Partners.

<sup>95</sup> Conviction RH, 2017, Benchmark de la fonction RH.

<sup>96</sup> Sur la base d'un salaire employeur mensuel de 3 979 € pour un agent de catégorie A, de 2 976 € pour un agent de catégorie B et 2 288 € pour un agent de catégorie C.

**Tableau 25 : Masse salariale des agents exerçant une fonction RH dans les collectivités territoriales en 2021 (hors CN)**

Métiers	Effectifs	Part (en % des effectifs globaux)	Catégorie A (en %)	Catégorie B (en %)	Catégorie C (en %)	Coût agent cat A (en M€)	Coût agent cat B (en M€)	Coût agent cat C (en M€)
Directeur des ressources humaines	5 020	0,3 %	57 %	30 %	12 %	189,3	75,0	21,8
Responsable de la gestion administrative du personnel	3 860	0,2 %	21 %	50 %	29 %	53,3	94,5	42,0
Chargé de projet GPEEC	1 180	0,1 %	50 %	26 %	22 %	39,0	15,3	10,0
Conseiller en prévention des risques professionnels	1 800	0,1 %	23 %	46 %	30 %	27,7	40,6	20,3
Responsable de la formation	1 660	0,1 %	22 %	38 %	39 %	24,2	31,2	24,5
Assistant de gestion des ressources humaines	15 900	0,8 %	1 %	22 %	76 %	14,6	173,5	455,4
Conseiller mobilité et parcours professionnels	790	0,0 %	24 %	42 %	33 %	12,4	16,2	9,8
Chargé de recrutement	610	0,0 %	25 %	45 %	30 %	10,1	13,6	6,8
Chargé de l'inspection en santé et sécurité au travail	180	0,0 %	38 %	35 %	26 %	4,5	3,1	1,8
Ergonome	40	0,0 %	64 %	28 %	7 %	1,7	0,6	0,1
<b>Total</b>	<b>31 040</b>	<b>1 965 300</b>	<b>N.A.</b>	<b>N.A.</b>	<b>N.A.</b>	<b>376,7</b>	<b>463,5</b>	<b>592,5</b>

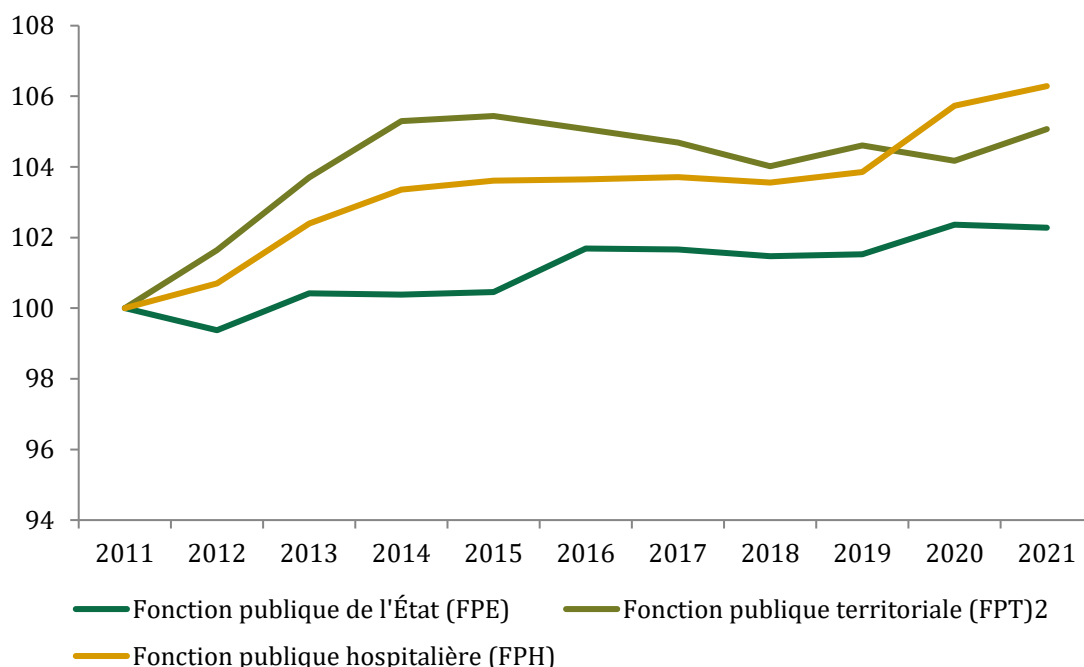
*Source : CNFPT, 2021, mission.*

Pour étayer ce chiffrage, la mission a également procédé à un échantillonnage. Ainsi, le coût de gestion d'un agent par une direction des ressources humaines mutualisée du bloc communal en 2023 s'établit à 1 841 €, varie de 1 060 € à 1 245 € pour les communes seules et à 1 193 € pour une région.

### 5.2.2. Déconnecter la gestion du point de la FPT permettrait de mieux prendre en compte les spécificités des collectivités territoriales

**Au-delà des coûts de gestion, le coût de l'enchevêtrement des normes doit intégrer le coût de l'application des mêmes normes à l'ensemble des trois versants de la fonction publique.** En effet, l'évolution des effectifs dans la fonction publique territoriale diffère de la dynamique observée dans la fonction publique d'État (FPE) et hospitalière (FPH). En effet, la croissance annuelle moyenne des effectifs des collectivités territoriales, de 0,5 % par an, est plus élevée que celle de la FPE qui s'élève à 0,2 % par an (cf. graphique 15).

**Graphique 15 : Évolution des effectifs de la fonction publique en base 100 de 2011 à 2021**



*Source : Insee, effectifs dans la fonction publique par versant et ministère de 2011 à 2021.*

**La dynamique d'évolution hétérogène des effectifs entre les versants de la fonction publique et la nécessité d'assurer un pilotage fin de la masse salariale qui en découle suppose de distinguer les normes applicables à des acteurs faisant face à des enjeux RH différents.** De plus, le constat d'une gestion des agents publics qui demeure administrative doit conduire à renforcer la capacité managériale des élus locaux.

À titre d'illustration, le décret portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation<sup>97</sup> du 28 juin 2023, qui augmente la valeur du point d'indice de la fonction publique de 1,5 % à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2023, génère un coût pour les collectivités territoriales de 1 949 M€ selon le conseil national d'évaluation des normes (CNEN) en année pleine.

<sup>97</sup> Décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation

Plus largement, depuis 2016, six textes à fort impact relatifs à la FPT recensés par le CNEN totalisent un coût pour les collectivités qui s'élèvent à 4,1 Mds€, soit 36% des impacts recensés sur la même période (cf. partie 4.2 ci-dessus).

**À cet égard, l'application automatique des mesures de revalorisation indiciaire de la FPE et FPH aux employeurs de la FPT pourrait être écartée au profit d'une liberté conventionnelle des employeurs territoriaux.** Dans ce schéma, une valeur du point homogène pour l'ensemble de la FPT serait fixée, de manière conventionnelle, dans le cadre d'une discussion entre les associations d'élus. La valeur de ce point pourrait être différente de celle en vigueur dans les deux autres fonctions publiques. En l'absence d'accord des associations d'élus, l'État serait chargé de déterminer la valeur du point d'indice de la fonction publique territoriale.

À la différence d'un schéma totalement décentralisé où chaque employeur fixerait la valeur du point applicable pour sa collectivité, cette option intermédiaire permet de conserver un socle commun de rémunération à tous le bloc territorial tout en prenant en compte les spécificités liées à la dynamique d'emploi des collectivités locales.

La différenciation de la valeur du point entre versant de la fonction publique n'est pas de nature à affecter la mobilité des agents publics entre fonctions publiques dans la mesure où celle-ci est, de fait, déjà très limitée. En effet, les mobilités entre versants, entre 2021 et 2022, ont concerné 26 800 agents soit 0,5 % des effectifs de la fonction publique.

### 5.2.3. L'allègement des normes applicables en matière de ressources humaines et leur codification contribueraient à responsabiliser les collectivités territoriales employeuses

Au fil des échanges avec les élus et les associations de fonctionnaires territoriaux, la mission a été conduite à s'intéresser à plusieurs sujets en particulier :

- ◆ Les procédures disciplinaires ;
- ◆ Les règles en matière de rémunération ;
- ◆ La procédure d'appréciation de l'inaptitude ;
- ◆ Le contrôle des arrêts maladie ;
- ◆ La tenue du tableau des effectifs ;
- ◆ Les obligations de transmission au contrôle de légalité ;
- ◆ Les conditions de recrutement ;
- ◆ L'absence de codification des textes spécifiques de la FPT.

En l'absence de comptabilité analytique, il est difficile de chiffrer précisément les économies générées par les mesures de simplification détaillées ci-dessous, mais il est possible de les estimer entre 102 et 204 M€.

**Tableau 26 : Économies générées par la simplification des normes relatives à la gestion des ressources humaines**

Hypothèses de gains d'efficience	Économies générées (en M€)
10 %	204,7
5 %	102,4

Source : Mission

### **5.2.3.1. Les normes applicables en matière disciplinaire pourraient être simplifiées tout en garantissant la protection des agents publics**

Le champ des décisions disciplinaires est soumis à des normes, qui rigidifient l'application des décisions de la collectivités employeuses et génèrent un coût pour celles-ci.

Les suspensions à titre conservatoire, prévues par l'article 43 du décret du 17 janvier 1986, permettent d'écarter un agent, s'il a commis une faute grave ou une infraction pénale de droit commun, dans l'attente d'un jugement pénal ou du prononcé d'une sanction disciplinaire. La durée de la suspension ne peut généralement être supérieure à quatre mois. Elle peut être prolongée uniquement en cas de poursuites pénales, dans l'intérêt du service. Or, la durée d'instruction d'une enquête administrative est souvent supérieure à ce délai. Aussi, un délai de suspension à titre conservatoire étendu à 6 mois, séquencé en deux temps, 4 mois puis 2 mois si nécessaire, permettrait-il de prendre en compte cette situation.

Les sanctions disciplinaires autres que celles dites du groupe 1<sup>98</sup> doivent nécessairement faire l'objet d'un passage en conseil de discipline. La réunion du conseil de discipline engendre des délais importants et un coût de gestion pour la collectivité territoriale employeuse.

Plusieurs options pourraient ici être envisagées afin d'alléger la durée et le coût des procédures disciplinaires :

- ◆ Une ventilation modifiée des sanctions de groupe 1, 2 et 3 sur l'exclusion temporaire de fonctions, ouvrant la possibilité dans le groupe 1 d'exclusions jusqu'à 15 jours, donc sans nécessité d'examen par le conseil de discipline ;
- ◆ Une obligation de saisir le conseil de discipline à partir du groupe 3, alors qu'elle existe dès le groupe 2 aujourd'hui.

L'une ou l'autre de ces orientations allégerait la charge procédurale de la mise en mouvement du droit disciplinaire, sans porter atteinte au principe du respect des droits de la défense (motivation de la décision, contradictoire, droit à un défenseur de son choix et à la consultation du dossier, droit au recours...).

Dans cette même perspective, soumettre la procédure de licenciement d'un agent public pour insuffisance professionnelle en commission administrative paritaire ou en commission consultative paritaire plutôt qu'au conseil de discipline, dans la mesure où le licenciement pour insuffisance professionnelle ne constitue pas une sanction disciplinaire, permettrait de simplifier le recours à cette décision et de clarifier son régime. De plus, une procédure intermédiaire préalable au licenciement pour insuffisance professionnelle pourrait être créée, par exemple sous la forme d'un blâme pour insuffisance professionnelle, afin d'instaurer une progressivité dans la procédure. Cette procédure intermédiaire serait alors versée au dossier du fonctionnaire concerné.

---

<sup>98</sup> Article 533-1 du code général de la fonction publique : « Les sanctions disciplinaires pouvant être infligées aux fonctionnaires sont réparties en quatre groupes :

1° Premier groupe : a) L'avertissement ; b) Le blâme ; c) L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours.

2° Deuxième groupe : a) La radiation du tableau d'avancement ; b) L'abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par le fonctionnaire ; c) L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours ; d) Le déplacement d'office dans la fonction publique de l'Etat.

3° Troisième groupe : a) La rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à l'échelon correspondant à un indice égal ou, à défaut, immédiatement inférieur à celui afférent à l'échelon détenu par le fonctionnaire ; b) L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans.

4° Quatrième groupe : a) La mise à la retraite d'office ; b) La révocation »

Par ailleurs, dans le cas d'un contentieux portant sur une révocation, d'un fonctionnaire, l'alignement du régime juridique public sur celui des salariés de droit privé permettrait de lever certains freins au recours à cette procédure. En effet, dans le cas de l'annulation par le juge administratif d'une révocation, par exemple pour vice de procédure, l'administration employeuse a l'obligation de réintégrer l'agent concerné. En revanche, en droit privé, l'annulation par le juge du licenciement pour irrégularité de la procédure, n'ouvre pas la possibilité d'une réintégration et, dans le cas d'un licenciement injustifié, la réintégration n'est ouverte que sur proposition du juge. Dans les deux cas, dès lors que le salarié n'est pas réintégré, le licenciement donne lieu au versement d'une indemnité par l'employeur. Ce régime pourrait s'appliquer à la révocation des fonctionnaires. En effet, l'incertitude quant au risque contentieux couplée à l'obligation de réintégration en cas d'annulation par le juge dissuadent fortement les collectivités à prononcer des révocations. Une indemnisation à la charge de l'administration employeuse serait alors versée au fonctionnaire révoqué.

### ***5.2.3.2. La simplification des règles en matière de rémunération constitue un levier d'optimisation important***

À titre d'illustration, le supplément familial de traitement (SFT) pour le premier enfant est fixé à 2,29 € pour sa partie fixe. Par conséquent, les coûts de gestion sont plus élevés que le montant du SFT. Celui-ci pourrait utilement être supprimé au regard de son montant.

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) permet de majorer l'attribution des points d'indice pour les emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière. Ce régime de bonification est complexe. Il existe ainsi 20 régimes de NBI pour les fonctions de direction, d'encadrement et l'exercice de responsabilités particulières, 14 régimes de NBI pour les fonctions impliquant une technicité particulière, 32 régimes de NBI pour les fonctionnaires occupant certains emplois administratifs de direction de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux et 7 régimes de NBI pour les fonctions impliquant une technicité et une polyvalence particulière liées à l'exercice dans certaines collectivités ou dans leurs établissements publics assimilés.

Une simplification du régime de la NBI constitue un élément de simplification des normes applicables en matière de rémunération qui pourrait prendre la forme d'une intégration dans le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

### ***5.2.3.3. Le maintien des exigences relatives à la médecine du travail peut s'accompagner d'un allègement des obligations pesant sur les employeurs territoriaux et d'un alignement sur les principes s'appliquant aux entreprises***

Ainsi, les demandes d'avis de la médecine professionnelle pour l'exercice de temps partiel de droit pour les agents en situation de handicap pourraient être supprimées et la fréquence des visites médicales obligatoires pourrait être allégée et alignée sur les dispositions prévues pour les entreprises par la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels<sup>99</sup>.

Cette simplification doit par ailleurs s'accompagner du maintien du rythme des visites médicales actuelles pour les cadres d'emploi à usure physique ou à risques particuliers. Dans le même sens, la mission préconise de confier au médecin du travail les mêmes prérogatives en matière de déclaration de l'inaptitude d'un agent.

---

<sup>99</sup> Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

En effet, pour les collectivités locales, trois instances peuvent être amenées à se prononcer selon le type d'inaptitude :

- ◆ Le médecin du travail apprécie l'inaptitude au poste ;
- ◆ Le conseil médical en formation restreinte apprécie l'inaptitude au grade ou à toutes fonctions ;
- ◆ Le conseil médical en formation plénière apprécie la mise à la retraite pour inaptitude.

La médecine du travail pourrait ainsi se voir confier la responsabilité d'apprécier l'inaptitude au poste, au grade ou à toutes fonctions.

#### ***5.2.3.4. Le contrôle des arrêts maladie pourrait être simplifié en tenant compte des expérimentations déjà réalisées***

**La mission suggère d'offrir une plus grande souplesse dans le choix des médecins auxquels sont confiés les contre-visites médicales des agents placés en arrêt maladie.** En effet, aujourd'hui confiées aux médecins agréés généralistes<sup>100</sup> par l'autorité préfectorale, la possibilité de recourir aux médecins-conseils de l'assurance-maladie pourrait être ouverte.

Le bilan conduit par l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des finances de l'expérimentation<sup>101</sup> de cette possibilité a montré que, malgré un paramétrage initial discutable de l'expérimentation, celle-ci avait démontré l'intérêt de pérenniser le recours aux médecins-conseils à l'initiative des administrations. En particulier, l'évaluation réalisée par les inspections générales soulignent que les médecins-conseils disposaient de compétences utiles à la fonction publique notamment en matière de prévention de la désinsertion professionnelle.

Si les conditions de l'expérimentation n'ont pas permis de mesurer l'efficacité du dispositif en raison de la démobilisation des administrations y ayant participé, on pouvait relever que seuls 72 % des arrêts étaient justifiés dans la fonction publique territoriale.

#### ***5.2.3.5. Les modalités de recrutement et de gestion des effectifs pourraient être simplifiées***

**L'obligation de délibération en assemblée en cas de création ou de suppression de postes au tableau des effectifs pourraient donner lieu à une délégation de pouvoir de l'exécutif.** En effet, le CGCT ne prévoit pas aujourd'hui de possibilité de délégation sur l'évolution du tableau des effectifs, obligeant ainsi chaque décision de création ou de suppression de postes à être soumise à l'assemblée délibérante. Au regard des délais importants qui peuvent peser sur certains recrutements, autoriser la délégation à l'exécutif assurerait de répondre à l'enjeu de réactivité qu'implique la gestion des effectifs. Cette délégation ferait l'objet, comme pour toutes délégations, d'un compte-rendu en assemblée délibérante.

---

<sup>100</sup> Le préfet établit une liste de médecins agréés pour opérer les contre-visites médicales.

<sup>101</sup> Rapport relatif à l'évaluation du dispositif expérimental confiant à six caisses primaires d'assurance maladie le contrôle des arrêts maladie des fonctionnaires, Inspection générale de l'administration, Inspection générales des affaires sociales, Inspection générale des finances, décembre 2015.

### **5.2.3.6. *Le périmètre des actes relatifs aux ressources humaines soumis à une obligation de transmission au contrôle de légalité pourrait être adapté***

En effet, l'obligation de transmission des actes de gestion des ressources humaines n'est aujourd'hui pas proportionnée aux enjeux financiers et réglementaires. Ainsi, doivent faire l'objet d'une transmission au contrôle de légalité les actes suivants<sup>102</sup> :

- ◆ Les décisions individuelles relatives à la nomination et au recrutement des fonctionnaires et d'agents contractuels non titulaires sur les emplois fonctionnels et permanents ;
- ◆ Les contrats d'engagement et de renouvellement d'agents non titulaires ;
- ◆ Les décisions individuelles relatives au licenciement des agents non titulaires ;
- ◆ Les décisions d'inscription sur liste d'aptitude des agents promus dans des cadres d'emplois ;
- ◆ Les délibérations fixant les régimes indemnitaires (RIFSEEP, primes, etc.) ;
- ◆ Les actes relatifs à l'organisation du temps de travail ;
- ◆ Les avenants de requalifications de contrats ;
- ◆ Les actes relatifs à la responsabilité et à la protection fonctionnelle des agents publics ;
- ◆ Les actes relatifs aux plans d'action « égalité professionnelle » ;
- ◆ Les arrêtés portant détachement d'un fonctionnaire sur un emploi fonctionnel ;
- ◆ Les décisions de mutation auprès :
  - D'un organisme contribuant à la mise en œuvre d'une politique d'État, des collectivités ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes ;
  - D'une organisation internationale intergouvernementale ;
  - D'un État étranger.

**La liste des actes relatifs aux ressources humaines soumis à une obligation de transmission au contrôle de légalité devrait se limiter aux actes les plus sensibles notamment les décisions individuelles** relatives au recrutement et à la rémunération des emplois fonctionnels et de direction et des emplois de cabinet, au licenciement des agents non titulaires ainsi que les délibérations fixant les régimes indemnitaires et les actes relatifs à l'organisation du temps de travail, comme le recommandait la revue de dépenses relative aux actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités en 2017<sup>103</sup>. Parallèlement à cette simplification, les préfets continueront de disposer de la capacité de requérir la communication de tout acte n'étant pas soumis à l'obligation de transmission à des fins de contrôle, dans le cadre des priorités de contrôle propres à chaque préfecture.

### **5.2.3.7. *Les conditions de recrutement pourraient également être facilitées pour certains emplois***

A titre d'exemple, la double condition de diplôme, certificat d'aptitude professionnelle (CAP) et concours d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, semble excessive et pourrait être remplacée par la seule obligation de disposer d'un CAP petite enfance.

---

<sup>102</sup> Article L. 2131-2, L. 3131-2 et 4141-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>103</sup> IGA et CGEF, *op.cit.*



**De plus, l'obligation de joindre la délibération actant une convention de stage<sup>104</sup> pour justifier de la gratification d'un stagiaire pourrait être remplacée, au regard des enjeux financiers, par une délibération de principe** afin de simplifier les actes de gestion des RH et favoriser le recrutement de stagiaires.

### **5.2.3.8. La codification du droit de la fonction publique gagnerait à être prolongée jusqu'aux textes régissant spécifiquement la FPT**

L'article 55 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, dite de transformation de la fonction publique, a habilité le Gouvernement à créer par ordonnance, la partie législative du code général de la fonction publique (CGFP) « *afin de renforcer la clarté et l'intelligibilité du droit* ». Après publication au Journal officiel du 5 décembre 2021 de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021, la partie législative du code général de la fonction publique (CGFP) est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2022.

Même s'il a fallu pas moins de six habilitations conférées par le législateur pour aboutir à une telle codification, par ordonnance, après l'échec de toutes les précédentes tentatives, la mise au point d'un code rassemblant les dispositions communes aux trois fonctions publiques constitue un progrès important pour les gestionnaires de ressources humaines. Même à droit constant, l'exercice de codification, en ce qu'il permet la correction d'incohérences et facilite la lecture peut être regardé comme une véritable simplification.

Il reste désormais publier la partie réglementaire de CGFP, ce qui semble prendre du retard : annoncée pour 2023, celle-ci est désormais attendue en 2025 ou en 2026.

**La mission préconise que les textes spécifiques à la fonction publique territoriale ne soient pas laissés en dehors de cet exercice de codification**, ce qui implique le renforcement des moyens de la DGCL qui suit particulièrement la FPT dans un processus général conduit par la direction générale de la fonction publique

## **5.3. Les coûts et contraintes liés à la comptabilité publique peuvent être significativement réduits pour les collectivités et l'Etat**

### **5.3.1. Malgré plusieurs réformes récentes, le principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable demeure et emporte des coûts élevés pour l'Etat et les collectivités**

**Les finances publiques françaises, notamment locales, demeurent régies par un principe structurant, celui de la séparation de l'ordonnateur et du comptable** consacrée par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

S'agissant des collectivités, les ordonnateurs locaux sont les membres de l'exécutif. En fonction de la taille de la commune, ils sont assistés par des fonctionnaires territoriaux, allant d'un secrétaire de mairie pour les plus petites collectivités à des services financiers structurés pour les villes ou les grandes intercommunalités.

Les comptables publics, historiquement agents du Trésor public, appartiennent à la DGFIP. Depuis une réorganisation opérée entre 2020 et 2023 (nouveau réseau de proximité), on distingue :

---

<sup>104</sup> Décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé.

- ◆ De nouveaux conseillers, nommés conseiller aux décideurs locaux (CDL), qui assurent un rôle apprécié de conseil au profit des élus locaux. Ils étaient 917 sur tout le territoire national à la fin de 2023 ;
- ◆ Les centres des finances publiques, auparavant dénommés trésoreries ou paieries, qui se regroupent progressivement pour constituer des « services de gestion comptable » (SGC) sous l'autorité d'un comptable public.

**Le principe de séparation entre ordonnateurs et comptables emporte plusieurs implications fortes.** Ainsi l'ordonnateur ou ses services ne peuvent assurer eux-mêmes le paiement de leurs dépenses ou le recouvrement des recettes locales, sauf dispositifs de régies d'avances ou de recettes placées sous l'autorité du comptable.

En effet, en vertu du GBCP, l'ordonnateur n'a pas le droit de manipuler l'argent public, seul le comptable public peut le faire. Les objectifs d'une telle organisation vont de la lutte contre les détournements des fonds publics, à la qualité des comptes en passant par l'efficacité du recouvrement des recettes locales.

**S'agissant des dépenses**, la séparation du comptable et de l'ordonnateur entraîne cependant :

- ◆ Des contrôles en doublon par le comptable public par rapport aux contrôles de l'ordonnateur. Même si le contrôle hiérarchisé de la dépense en vigueur aujourd'hui à la DGFIP n'organise plus un contrôle exhaustif que sur les opérations les plus complexes, les vérifications opérées sont les mêmes que celles déjà accomplies par les services de l'ordonnateur ;
- ◆ Des rejets des mandats de paiement présentés par l'ordonnateur, ce qui peut parfois conduire à des temps de coordination significatifs et à un allongement des délais de paiement pour des motifs dont l'intérêt peut être discutable lorsqu'il s'agit du manque d'une pièce justificative existant chez l'ordonnateur ;

Plus globalement, l'existence d'un contrôle *a priori* réputé exhaustif des dépenses peut avoir un effet déresponsabilisant sur les services financiers des ordonnateurs qui peuvent avoir l'illusion qu'une erreur de leur part sera, soit détectée soit validée par les contrôles du comptable.

**S'agissant des recettes**, la séparation du comptable et de l'ordonnateur génère notamment :

- ◆ Des délais dans le recouvrement des impayés qui peuvent *in fine* se révéler générateurs de pertes de recettes, même s'il faut constater que le taux de recouvrement global des produits locaux atteint 98 % des montants pris en charge. Il est toujours pénible pour les collectivités de devoir admettre régulièrement en non-valeur les créances considérées comme irrécouvrables. Sur la période 2012-2022, le flux annuel moyen d'admissions en non-valeur s'élève à 50,4 M€ pour les communes et à 22,8 M€ pour les EPCI ;
- ◆ Une désincitation pour les collectivités à moderniser le service public et notamment à développer des outils de paiement dématérialisés.

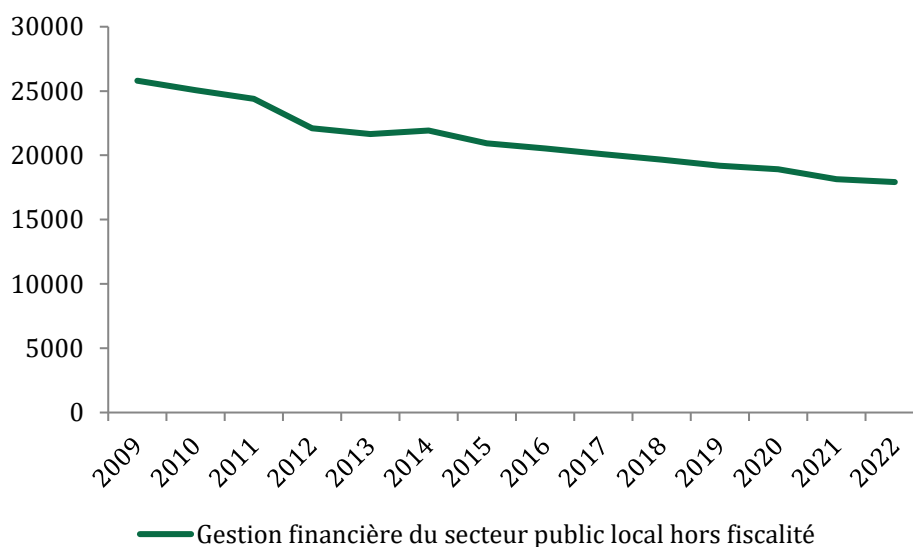
**Enfin, malgré l'expérimentation en cours sur le compte financier unique (CFU), la comptabilité (exécution budgétaire, états de la dette...) reste tenue de manière parallèle**, ce qui génère régulièrement des travaux de rapprochement.

**Plusieurs réformes récentes ont atténué la portée de ce principe de séparation** entre ordonnateurs et comptables en permettant :

- ◆ L'unification du régime de responsabilité des gestionnaires publics (RGP), comptables et ordonnateurs. Celle-ci a abouti à une responsabilité accrue pour ces derniers depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023<sup>105</sup> tandis que celle des comptables est désormais réduite puisque leur responsabilité personnelle et pécuniaire est désormais exclue ;
- ◆ La généralisation prochaine du compte financier unique (CFU) qui regroupe le compte administratif de l'ordonnateur et le compte de gestion du comptable, après le déploiement d'une nouvelle norme comptable (M57) ;
- ◆ La préparation des comptes afin d'en permettre une éventuelle certification à terme ;
- ◆ Le rapprochement entre les services de l'ordonnateur et du comptable à travers les centres de services partagés tels que les services facturiers, même s'il en existe moins d'une trentaine en France à ce jour.

Le constat d'une responsabilité à clarifier est ainsi évoqué par la majorité des collectivités locales interrogées. En effet, les réformes engagées sont allées dans le sens d'une plus grande autonomie des ordonnateurs sans toutefois achever le processus engagé. En parallèle, les évolutions des effectifs au sein des services de la DGFIP ont largement pris acte de ces réformes : cf. graphique 16 les effectifs consacrés à la tenue des comptabilités locales ont diminué de 44 % entre 2009 et 2022.

**Graphique 16 : Évolution des effectifs consacrés à la gestion financière du secteur public local hors fiscalité de 2009 à 2022**



*Source : Rapports annuels de performance.*

**Au final, les procédures rendues nécessaires par la séparation du comptable et de l'ordonnateur occasionnent des coûts importants** estimés à 1,8 Md€ au total se répartissant en

- ◆ 1,3 Md€ pour l'Etat via les missions prises en charge a Direction générale des finances publiques (DGFIP)<sup>106</sup> ;
- ◆ 0,5 Md€ pour les collectivités territoriales selon l'évaluation réalisée par la mission.

<sup>105</sup> Ordonnance n° 2022-4008 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

<sup>106</sup> Rapport de performance du programme 156

### 5.3.2. Une réforme est aujourd'hui possible avec une gradation d'options allant jusqu'à l'autonomie financière et comptable des collectivités

**L'objectif d'une telle réforme est d'améliorer l'efficacité du circuit de la dépense et de la tenue des comptabilités**, en supprimant les contrôles parallèles et en doublon. **Cette réforme doit garantir dans le même temps la préservation des objectifs actuels de la gestion financière publique :**

- ◆ Sécurité financière globale et individuelle des collectivités notamment avec le maintien de l'obligation de dépôt au trésor ;
- ◆ Qualité comptable avec la mise en place d'un contrôle *a posteriori* des dépenses, d'un fonctionnement de type « agence comptable » ou d'une certification des comptes pour certaines collectivités ;
- ◆ Préservation, et si possible amélioration, des délais de paiement ;
- ◆ Maintien de la disponibilité des données statistiques grâce à l'exploitation du flux du contrôle budgétaire.

La réflexion porte ici *stricto sensu* sur les agents de la DGFIP en charge du contrôle et de la tenue des comptabilités. La réforme envisagée n'implique pas nécessairement la réduction ou la disparition de la mission de conseil désormais incarnée par plus de 900 CDL.

#### 5.3.2.1. L'intervention de la DGFIP peut elle-même évoluer vers un contrôle *a posteriori* de la dépense et des états financiers

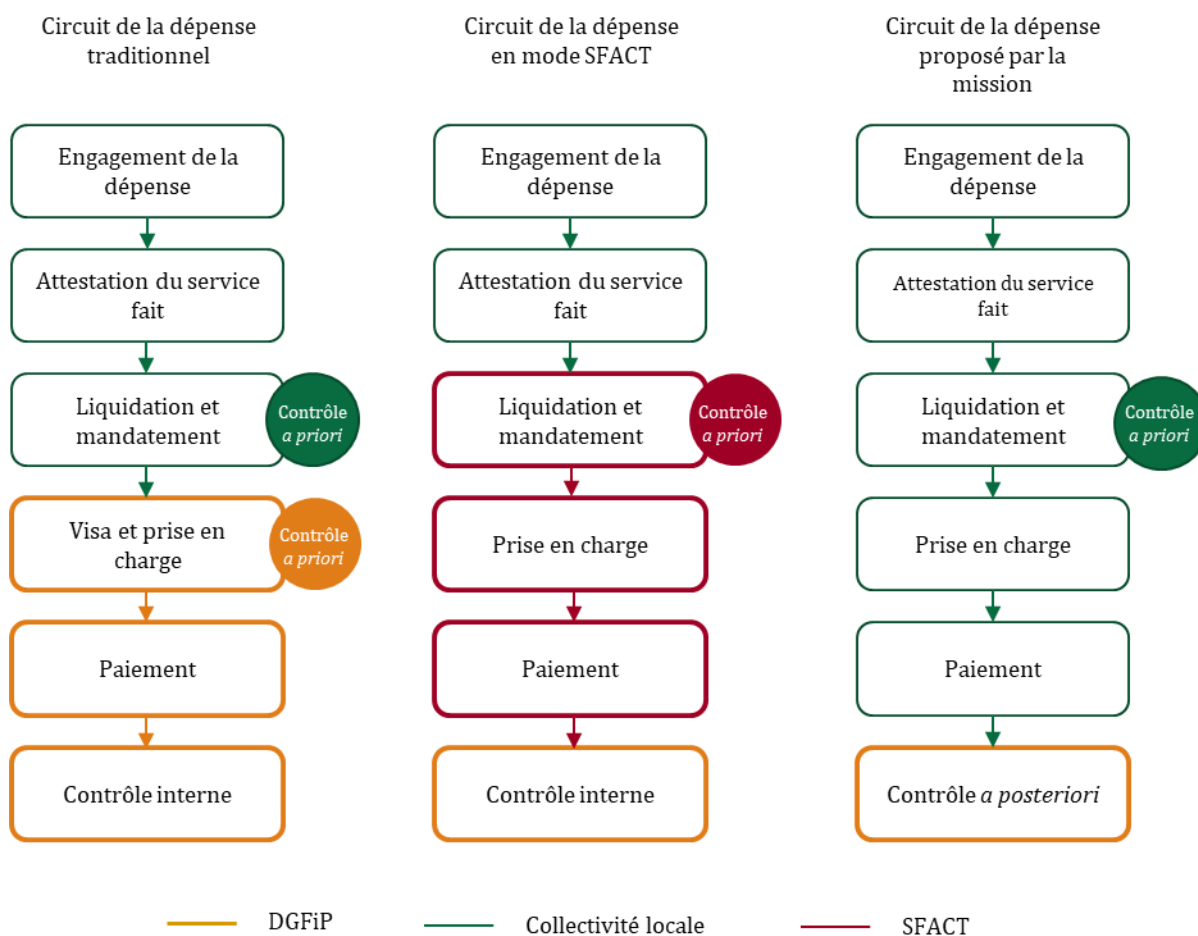
Alors que la GBCP demeure fondée sur un contrôle *a priori* de plus en plus fortement aménagé, il pourrait être proposé d'évoluer vers un contrôle *a posteriori* sur les dépenses et les états de restitution de l'exécution budgétaire. Il s'agirait de l'équivalent financier de la suppression de la tutelle des Préfets sur les actes des collectivités, opérée par la première loi de décentralisation de 1982.

La chaîne de la dépense serait ainsi simplifiée, fondée sur une logique de confiance faite aux ordonnateurs jusqu'au paiement et un contrôle interviendrait *a posteriori* par les services de DGFIP pour s'assurer du bon respect des normes comptables et de l'existence de contrôles internes adaptés.

De même, s'agissant des recettes locales, l'engagement des poursuites pourrait être laissé aux collectivités et se faire ainsi plus rapidement après le constat du non-paiement spontané, seul le recours aux procédures de recouvrement forcé demeurant entre les mains de la DGFIP.

Cette organisation pourrait permettre de réduire encore les délais de paiement des collectivités locales. Elle agirait surtout dans le sens d'une responsabilisation des ordonnateurs dans la continuité du mouvement engagé par la suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public. Les collectivités devraient développer des fonctions de contrôle internes indépendantes des services opérationnels, afin de s'assurer du respect de la réglementation.

**Graphique 17 : Représentation graphique du circuit de la dépense**



Source : Mission.

D'un point de vue opérationnel, dans la mesure où les ordonnateurs n'ont pas accès directement au système comptable Hélios mais disposent de passerelles (PES) entre leurs systèmes d'information et celui de la DGFiP, deux scénarios seraient théoriquement envisageables :

- ◆ Étendre les systèmes d'information financier à la fonction comptable ce qui engendrerait des délais et des coûts supplémentaires importants ;
- ◆ Confier des droits d'accès à Hélios aux services des finances des collectivités territoriales dans le cadre de cette nouvelle organisation, ce qui semble le plus expédient.

### 5.3.2.2. Les processus financiers et comptables pourraient être organisés au sein d'une agence comptable

Cette évolution a déjà été envisagée dans le cadre d'Action Publique 2022. Elle avait conduit à l'adoption, sur amendement gouvernemental, d'une expérimentation par la loi de finances pour 2019.

Il était proposé d'instituer une agence comptable de plein exercice, l'ordonnateur créant au sein de ses services une nouvelle entité, avec, à sa tête un agent comptable détaché de la DGFiP ou bien un autre fonctionnaire recruté par l'ordonnateur après avis du DDFiP.

Même si la DGFIP proposait le financement de tout ou partie des coûts d'entrée (audits préalables ...) et la prise en charge de la rémunération de certains agents comptables durant la phase d'expérimentation, l'absence d'un juste partage des gains a eu raison de cette expérimentation qui n'a finalement pas eu lieu.

Parce qu'elle suppose l'existence d'un service financier d'une taille minimale, cette option correspondrait probablement mieux à de grandes collectivités. Cependant, il peut aussi être imaginé qu'elle s'applique à des services financiers intercommunaux mutualisant les besoins en gestion financière et comptable de communes de petite taille.

### **5.3.2.3. L'autonomie financière et comptable des collectivités est réalisable sans généraliser la certification de leurs comptes**

En prolongeant la logique des options précédentes, l'autonomie financière et comptable signifierait que les collectivités seraient désormais responsables à la fois de l'intégralité des opérations de recettes et de dépenses mais aussi qu'il leur reviendrait de faire constater le respect par leurs services de toutes les procédures comptables par un professionnel du chiffre.

Si la procédure de certification des comptes par un commissaire aux comptes permet de garantir la fiabilité des comptes des collectivités, elle constitue une procédure exigeante qui peut paraître disproportionnée pour les budgets de petites collectivités<sup>107</sup> comme le rappelle le bilan de l'expérimentation relatif à la certification des comptes des collectivités locales.

Par conséquent, l'autonomie financière et comptable pourrait conduire à rendre obligatoire la certification des comptes pour les plus grandes collectivités et s'appuyer sur les dispositifs alternatifs à la certification déployés par la DGFIP dans le cadre de l'expérimentation. Ces dispositifs sont :

- ◆ D'une part, pour les collectivités de plus de 10 000 habitants, l'attestation de fiabilité qui a pour objectif de formuler une attestation d'assurance quant à la qualité des comptes comportant un volet « conformité au référentiel comptable » et un volet « contrôle interne » délivrée par un professionnel du chiffre ;
- ◆ D'autre part, pour les collectivités de moins de 10 000 habitants, la synthèse de la qualité des comptes portant exclusivement sur la qualité comptable des comptes à l'issue de l'exercice.

Le bilan de l'expérimentation sur la certification des comptes des collectivités territoriales relève l'exigence de cette démarche qui plaide pour la mise en place d'une période de transition devant servir à améliorer la qualité du contrôle interne.

Enfin, la Cour des comptes, dans son bilan sur la certification<sup>108</sup>, a estimé les coûts induits par la certification à hauteur de de 35 k€ à 448 k€ pour la phase d'accompagnement et 100 k€ à 700 k€ pour la phase de certification en fonction de la taille des collectivités auxquels s'ajoutent les honoraires des commissaires aux comptes (cf. tableau 27).

**Tableau 27 : Honoraires des commissaires aux comptes par taille de collectivités territoriales**

Types de collectivités	Honoraires des commissaires aux comptes (en % des dépenses de fonctionnement)
Métropoles et régions	0,08 %
Départements	0,04 %
Communautés d'agglomération	0,08 %

<sup>107</sup> Expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales. Bilan définitif en application des dispositions de l'article 10 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, mai 2023.

<sup>108</sup> Cour des comptes, janvier 2023, Bilan final de l'expérimentation de la certification des comptes locaux.

Types de collectivités	Honoraires des commissaires aux comptes (en % des dépenses de fonctionnement)
Communautés de communes	0,4 %
Communes	0,21 %

Source : Cour des comptes.

Sur la base de ces éléments, la mission estime le coût des honoraires liées à la certification à 50 M€ par an. En revanche, les coûts induits sont difficilement projetables au regard des biais qui pourraient être projetés par l'application de ceux-ci à l'ensemble des collectivités territoriales, il convient de noter que, par définition, ils ne s'appliqueraient qu'une fois au moment de la transition vers la certification.

### 5.3.3. Une expérimentation serait utile afin de permettre un juste partage des gains de la réforme entre l'Etat et les collectivités

La réforme dont il est ici question vise à supprimer, selon différentes modalités, des contrôles qui interviennent aujourd'hui parfois en doublon et un formalisme qui, l'un et l'autre, pèsent financièrement sur les pouvoirs publics. La mission a la conviction qu'un gain d'efficacité est possible sur la tenue des comptabilités et le suivi financier des collectivités.

Cependant, le tableau ci-dessous illustre le déséquilibre probable entre, d'un côté, les gains probables pour la DGFIP et l'Etat et, de l'autre côté, des gains plus limités mais aussi des coûts initiaux et récurrents pour les collectivités.

Tableau 28 : Synthèse des gains et des coûts des options de réforme de la GBCP

Option de réforme	Économies/coûts	État	Collectivités
Contrôle DGFIP <i>a posteriori</i>	Économies/gains	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Allègement de la mission de contrôle de la dépense</li> <li>▪ Allègement des moyens dédiés au recouvrement</li> <li>▪ Fin de la tenue des comptabilités locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Réduction des coûts de coordination sur les dépenses et la comptabilité</li> </ul>
	Dépenses nouvelles		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Renforcement du contrôle interne au sein des collectivités</li> </ul>
Agence comptable	Économies/gains	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suppression de la mission de contrôle de la dépense</li> <li>▪ Suppression de la prise en charge du recouvrement des produits locaux</li> <li>▪ Fin de la tenue des comptabilités locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coûts de coordination notamment sur les dépenses et la comptabilité</li> </ul>
	Dépenses nouvelles		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Renforcement du contrôle interne au sein des collectivités</li> <li>▪ Recrutement de l'agent comptable</li> </ul>



Option de réforme	Économies/coûts	État	Collectivités
			▪ Développement des SI
Autonomie financière et comptable	Économies/gains	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suppression de la mission de contrôle de la dépense</li> <li>▪ Suppression de la prise en charge du recouvrement des produits locaux</li> <li>▪ Fin de la tenue des comptabilités locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coûts de coordination notamment sur les dépenses et la comptabilité</li> </ul>
	Dépenses nouvelles		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Renforcement du contrôle interne au sein des collectivités</li> <li>▪ Coûts de commissariat aux comptes</li> <li>▪ Prise en charge du recouvrement des produits locaux</li> <li>▪ Développement des SI</li> </ul>

Source : Mission

Face à ce dilemme qui pourrait conduire à une absence de réforme alors même que celle-ci représenterait un gain net pour la Nation, la mission propose deux principes :

- ◆ **L'expérimentation sur quelques années de chacune des solutions** par un échantillon aussi représentatif que possible de collectivités et pas seulement les plus grandes, afin d'identifier précisément les gains et les coûts supplémentaires pour les différentes parties ;
- ◆ **L'engagement d'un juste partage des gains nets de la réforme** entre l'Etat et les collectivités, dès lors que ceux-ci auront été identifiés.

## 5.4. Une évolution du dispositif d'évaluation du flux des normes produites par les fédérations sportives est souhaitable

### 5.4.1. Le pouvoir réglementaire des fédérations sportives contribue aussi à la profusion de normes

Les collectivités territoriales sont propriétaires de 80 % des 330 000 équipements sportifs en France. Les normes applicables à ces installations ont plusieurs sources :

- ◆ La loi et le règlement ;
- ◆ Les normes déterminées par les fédérations sportives délégataires ;
- ◆ Les recommandations des fédérations sportives, (dispositifs destinés à favoriser la retransmission télévisée des compétitions par exemple), n'emportant pas de caractère contraignant, et qui font figure de droit souple ;
- ◆ Les normes d'homologation et de labellisation, qui bien que relevant d'une démarche volontaire, tendent à être interprétées comme des normes impératives par le juge administratif.



Aux termes des dispositions de l'article L. 131-14 du code des sports, dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports. L'octroi de la délégation est subordonné à la conclusion d'un contrat de délégation entre l'Etat, représenté par le ministre chargé des sports, et la fédération concernée.

Dans ce cadre, les fédérations délégataires, aux termes des dispositions de l'article L131-16 du code des sports, établissent, notamment, les règles techniques propres à leur discipline et les règlements relatifs à l'organisation des manifestations ouvertes à leurs licenciés. Les fédérations déterminent ainsi les règles applicables aux équipements nécessaires au bon déroulement des compétitions sportives qu'elles organisent ou autorisent (article R131-33).

Les fédérations ne peuvent imposer, en matière d'équipements sportifs, « *des règles dictées par des impératifs d'ordre commercial, telles que la définition du nombre de places et des espaces affectés à l'accueil du public ou la détermination de dispositifs et d'installations ayant pour seul objet de permettre la retransmission audiovisuelle des compétitions* ». Les ligues professionnelles émettent toutefois des recommandations, dont le Sénat notait, dans une proposition de résolution récente<sup>109</sup>, qu'elles étaient formulées de manière ambivalente par les fédérations, de telle sorte qu'il devenait difficile, pour les élus, de différencier la prescription de la préconisation.

L'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) indique ainsi qu'il existe plus de 350 000 normes, réglementations et prescriptions applicables aux collectivités territoriales, auxquelles s'ajoutent 33 000 normes AFNOR. L'ANDES évaluait le coût induit par ces normes, de 2008 à 2014, à 6 Mds €, ce qui en fait un sujet majeur de simplification pour les collectivités.

#### **5.4.2. Le rôle de la Commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) à consolider et développer**

La CERFRES, rattachée au ministre chargé des sports, a été créée en 2009 et sa composition modifiée en 2013 pour intégrer, à parité, des représentants de l'administration, des fédérations et des collectivités. La présidence de la commission est confiée à un représentant des collectivités, actuellement David LAZARUS, maire de Chambly.

La CERFRES a pour mission, sur la base d'une notice d'impact, de rendre un avis simple sur les projets de réglementation des fédérations portant sur les équipements sportifs. Sur décision du président de la commission, ou sur demande d'un tiers de ses membres, la CERFRES peut surseoir à statuer sur un projet de règlement afin de le soumettre à l'appréciation du CNEN.

Le CERFRES est parvenue, au cours des dernières années, à engager un dialogue fructueux avec les fédérations sportives. L'édiction de normes nouvelles par les fédérations est de plus en plus rare, et les délibérations de la CERFRES, qui s'attache au besoin à contre expertiser les notices d'impact, aboutissent à des avis consensuels.

La principale difficulté réside désormais dans l'existence de « normes grises » édictées par les ligues professionnelles, dépourvues de valeur contraignante mais qui laisseraient en réalité peu de marge de manœuvre aux collectivités. **La mission plaide pour que le statut de la CERFRES soit ainsi révisé, afin qu'elle soit officiellement habilitée à s'autosaisir des recommandations et incitations non réglementaires dont le suivi serait susceptible de générer des coûts pour les collectivités.**

---

<sup>109</sup> Proposition de résolution enregistrée le 29 janvier 2018 tendant à mieux maîtriser le poids de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à simplifier certaines normes réglementaires relatives à la pratique et aux équipements sportifs.

Le sujet du stock de normes, différencié selon le niveau auquel appartient le club sportif utilisateur de l'équipement, refait par ailleurs surface à chaque fois qu'un club voit sa promotion compromise par l'absence de la jouissance effective d'un stade aux normes<sup>110</sup>. La CERFRES est dans ce cadre amenée à demander des dérogations, dont la possibilité se réduit à mesure de l'exigence du niveau sportif considéré. Il demeure à l'évidence peu équitable, que des clubs, souvent installés dans de petites communes et méritants sur le plan sportif, voient leur promotion compromise à raison de leurs capacités financières limitées.

**La mission défend ainsi la mise en place d'une application différée systématique, d'au moins deux saisons, permettant à chaque club d'évoluer au niveau supérieur avant une mise aux normes de l'équipement dont il a la jouissance.** Cette souplesse permettrait à la fois aux clubs concernés d'engranger des recettes de nature à dégager des marges de financement, de leur laisser le temps de rechercher les fonds nécessaires à la transformation des équipements, et, surtout, de ne pas engager de travaux inutiles s'ils redescendent d'une division dans l'intervalle.

### **5.5. Au-delà d'un premier recensement, un exercice de simplification des normes applicables aux collectivités est aujourd'hui indispensable**

Au fil des entretiens, la mission a recensé 50 normes jugées particulièrement pénalisantes ou absurdes. Dans le temps imparti, un premier travail d'analyse de la faisabilité de leur simplification a été entamé. La liste figure en annexe V ci-joint.

Le travail mérite désormais d'être poursuivi autour du pivot que constitue le CNEN, par secteur et en fonction d'enjeux financiers décroissants.

---

<sup>110</sup> On pourra ici rappeler l'aventure du Luzenac AP, club de football de la commune de Luzenac en Ariège (515 habitants), dont la montée en ligue 2 en 2014, méritée sur le plan sportif, a été rejetée en raison d'un stade non conforme, aboutissant à la dissolution de l'équipe première, alors même que les recours, perdus en référé, ont été ultérieurement favorables au club.

## CONCLUSION

La France est un vaste pays, la démocratie la plus étendue d'Europe. A rebours d'une caricature facile, nos quatre échelons territoriaux, hérités de notre histoire, nos communes, nos intercommunalités, nos départements et nos régions ne sont pas de trop pour administrer le territoire national et seconder l'Etat dans la mise en œuvre des politiques publiques. La France n'a pas une catégorie de collectivités à supprimer, une strate d'élus à liquider pour que tout s'arrange, pour remédier à l'impuissance publique, pour combler les déficits, pour motiver les citoyens à s'exprimer à nouveau aux élections.

Notre pays doit en finir avec la facilité, celle qui a conduit à permettre à tout le monde de s'occuper de tout, sans ordre ni coordination, sans responsabilité claire et, trop souvent, sans souci d'efficacité. Une politique publique n'est pas nécessairement bien mise en œuvre quand elle l'est par tous, bien au contraire.

L'intuition des commanditaires de cette mission, Thomas CAZENAVE et Dominique FAURE, était que l'enchevêtrement de nos responsabilités et des compétences entre l'Etat et les collectivités avait un coût considérable. La mission le confirme. Pour la première fois, nous l'avons évalué : le coût pour la nation de l'enchevêtrement des responsabilités et des compétences s'élève à 7,5 milliards d'euros au moins.

On peut considérer que c'est peu, 0,3% du PIB. En réalité, c'est énorme pour une somme dont une large part pourrait être économisée grâce à une répartition plus claire et plus stricte des responsabilités et des compétences entre l'Etat et les collectivités. C'est surtout un coût collectif dont la responsabilité l'est tout autant. L'Etat et les collectivités en sont solidairement responsables et personne ne peut l'imputer à l'autre. C'est peut-être la raison pour laquelle l'énormité de ce coût, largement évitable, doit convaincre chacun d'agir.

Agir, en l'occurrence, c'est organiser résolument la décentralisation française pour ce qu'elle est, une formidable entreprise de reconquête de la confiance des citoyens, la quête d'une efficacité rétablie de l'action publique, le moyen le plus sûr d'une maîtrise de la dépense publique et, par-dessus tout, l'assurance d'une restauration de l'autorité de l'Etat.

La mission ne prétend nullement clore le débat sur l'ampleur de la décentralisation à opérer. Elle s'est employée à développer la logique vertueuse qui exige que ce soient des responsabilités qui soient d'abord confiées aux collectivités, des responsabilités dont l'exercice nécessite l'attribution de compétences cohérentes et l'octroi de moyens financiers adaptés. Le souhait le plus vif de la mission, c'est que la réflexion se poursuive, pour examiner toutes les responsabilités que notre Etat, enfin recentré et stratège, pourrait déléguer en confiance aux collectivités françaises.

De même doit-il en aller du chantier de simplification des normes, qui pèsent sur l'action des collectivités et constituent une ponction financière insupportable à l'heure où des économies sont demandées à tous. Au-delà de l'allègement des règles de la commande publique, de la fonction publique et de la comptabilité publique, au-delà des 50 propositions de simplification d'ores et déjà identifiées ici, l'œuvre de simplification doit se poursuivre.

C'est la voie à suivre si nous voulons voir notre pays progresser vers une décentralisation efficace, juste et fondée sur la confiance.

A Charleville-Mézières, le 22 mai 2024

## **Liste des annexes**

**Annexe I : lettre de mission**

**Annexe II : liste des personnes rencontrées**

**Annexe III : évaluation du coût lié à l'enchevêtrement des responsabilités et des compétences**

**Annexe IV : sondage Toluna Harris Interactive sur la responsabilité des politiques publiques**

**Annexe V : recensement des normes urgentes à simplifier**

## **ANNEXE I**

### **Lettre de mission**





**GOUVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Paris, le **- 5 DEC. 2023**

Madame, Monsieur,

Le 3 novembre dernier, Monsieur Eric WOERTH, député, ancien ministre, a été chargé par le Président de la République d'une mission en vue de faire des propositions pour simplifier l'organisation territoriale de notre pays, clarifier les compétences entre les différents acteurs publics, simplifier et adapter nos normes, valoriser les fonctions électives locales.

A l'occasion de ses travaux, une attention particulière doit être portée à la question de l'enchevêtrement des compétences et des responsabilités entre les administrations (État, agences, groupements d'intérêt public, établissements publics ou sociétés publiques dont les opérateurs de l'État, collectivités territoriales et leurs établissements publics), qui entrave l'efficacité, accroît le coût des politiques déployées sur le territoire et constitue un facteur d'inefficacité de l'action publique. Dans son rapport public annuel 2023, la Cour des comptes a dressé un bilan de la performance de l'organisation territoriale qui a résulté de la mise en œuvre de la décentralisation et recense ainsi les « nombreux inconvénients » de l'« enchevêtrement des interventions », notamment en matière de politiques sociales décentralisées, et souligne les incidences de telles « imbrications » sur « la qualité des services rendus ».

L'inflation normative est également une source de complexité de l'action publique mais aussi de coûts notamment pour les collectivités territoriales. Instauré par la loi n° 2013 921 du 17 octobre 2013, le conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a pour mission d'évaluer les normes, existantes et nouvelles, applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. En 2022, le CNEN a examiné 325 textes et évalué leur coût brut à 3,9 Md€ et leur coût net à 2,5 Md€ pour les collectivités territoriales. Les normes évaluées comme étant les plus coûteuses concernent la transition écologique, la sécurité sanitaire, les politiques sociales, l'accessibilité et la fonction publique territoriale. Ces actions relèvent ainsi pour beaucoup de domaines d'action prioritaires du Gouvernement.

Dans ce cadre, nous souhaitons vous confier une mission permettant d'estimer le coût de l'enchevêtrement des compétences et des responsabilités entre les administrations agissant au niveau local, ainsi que le coût complet des normes applicables aux collectivités territoriales.

La mission devra particulièrement examiner :

1) s'agissant de l'enchevêtrement des compétences :

- les politiques publiques dans lesquelles les imbrications et les redondances sont les plus coûteuses et préjudiciables à la clarté et la qualité de l'action publique ; à titre d'exemple, le développement économique, la formation professionnelle, les politiques sociales, la politique de l'habitat, la sécurité routière, la gestion, le traitement et le contrôle sanitaire de l'eau, ou encore le tourisme et la culture pourraient être examinés ;
- les modalités d'organisation et les processus mis en place pour coordonner différentes compétences ou sources de financement comme les appels à projet ;
- le coût de ces modalités d'organisation et processus ;

2) s'agissant de la simplification des normes :

- dresser un bilan des principales normes applicables aux collectivités, et évaluer leur coût complet, en dépenses d'investissement comme de fonctionnement ;
- émettre des recommandations sur l'élaboration des normes et la prise en compte des enjeux financiers associés et de leur mise en œuvre. La mission s'attachera également à étudier la pertinence des normes par rapport à d'autres outils de régulation sur un échantillon de politiques publiques ;
- formuler des propositions pour améliorer la capacité du CNEN à évaluer le coût des normes et à améliorer leur efficacité ;
- émettre des propositions de simplifications normatives par grand champ de politique publique, assorties d'un chiffrage des économies qui seraient permises pour les collectivités territoriales comme pour l'État.

Compte tenu des enjeux importants qu'elles représentent tant pour les collectivités que pour les citoyens, la mission examinera particulièrement les normes portant sur la transition écologique, le logement et l'habitat et celles relatives à l'accessibilité.

Pour mener à bien vos travaux, vous bénéficierez de l'assistance de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration et de la direction générale des finances publiques. La mission pourra également s'appuyer sur l'ensemble des administrations, centrales et déconcentrées, et agences concernées, au premier rang desquels la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la direction du budget (DB). Les associations d'élus et de fonctionnaires territoriaux, ainsi que l'Observatoire de la gestion et des finances locales (OFGL) seront étroitement associées à la mission, à toutes les étapes, afin de déterminer les recommandations pouvant faire l'objet d'un consensus. La Caisse des dépôts et consignations et plusieurs opérateurs de l'État, tels que l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), l'agence nationale de l'habitat (Anah), le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), l'agence de la transition écologique (ADEME), l'office Français de la biodiversité (OFB), les parcs nationaux et les agences de l'eau, gagneront enfin à être rencontrés en raison de leur rôle dans le déploiement des politiques territoriales.



La mission s'inscrit dans un objectif clair de chiffrage des coûts et d'identification des économies réalisables.

Les conclusions et recommandations de la mission seront remises avant la fin du mois de février 2024, de sorte qu'elles puissent contribuer utilement à la mission confiée à Monsieur WOERTH.



**Thomas CAZENAVE**  
Ministre délégué,  
chargé des Comptes publics



**Dominique FAURE**  
Ministre déléguée,  
chargée des Collectivités territoriales

Madame Catherine VAUTRIN  
Ancienne Ministre  
Ancienne députée de la Marne  
Présidente du Grand Reims  
Présidente de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine  
3 rue Eugène Desteuque  
51100 REIMS CEDEX

Monsieur Boris RAVIGNON  
Maire de Charleville-Mézières  
Président d'Ardenne Métropole  
Place de l'Hôtel de ville  
08000 CHARLEVILLE-MEZIERES

## **ANNEXE II**

### **Liste des personnes rencontrées**



# SOMMAIRE

<b>1. MINISTRES</b> .....	<b>1</b>
<b>2. CABINETS</b> .....	<b>1</b>
2.1. Cabinet de la présidence de la République.....	1
2.2. Cabinet du Premier ministre.....	1
2.3. Cabinet du ministre du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.....	1
2.4. Cabinet du ministre délégué en charge des comptes publics.....	1
<b>3. MINISTERES</b> .....	<b>1</b>
3.1. Premier ministre.....	1
3.1.1. <i>Secrétariat général du gouvernement</i> .....	1
3.2. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.....	2
3.2.1. <i>Direction du budget</i> .....	2
3.2.2. <i>Direction générale des finances publiques</i> .....	2
3.2.3. <i>Direction des achats de l'Etat</i> .....	2
3.2.4. <i>Direction des affaires juridiques</i> .....	2
3.3. Ministère de l'intérieur et des outre-mer.....	2
3.3.1. <i>Secrétariat général du ministère de l'intérieur et des outre-mer</i> .....	2
3.3.2. <i>Direction générale des collectivités locales</i> .....	2
3.4. Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques.....	3
3.4.1. <i>Direction interministérielle de la transformation publique</i> .....	3
3.4.2. <i>Direction générale de l'administration et de la fonction publique</i> .....	3



6.2.10. Association France urbaine .....	8
6.2.11. Association des administrateurs territoriaux de France .....	8
6.2.12. ADN Tourisme.....	8
6.2.13. Compagnie nationale des commissaires aux comptes.....	8
<b>7. ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....</b>	<b>8</b>
7.1. Organisation de coopération et de développement économique .....	8
<b>8. PERSONNALITES QUALIFIEES.....</b>	<b>9</b>

## **1. Ministres**

- ◆ M<sup>me</sup> Catherine Vautrin, ministre du travail, de la santé et des solidarités
- ◆ M<sup>me</sup> Sylvie Retailleau, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- ◆ M. Thomas Cazenave, ministre délégué chargé des comptes publics

## **2. Cabinets**

### **2.1. Cabinet de la présidence de la République**

- ◆ M. Jean-Marie Caillaud, conseiller territoire ;
- ◆ M. Eric Thiers, conseiller institutions et action publique ;

### **2.2. Cabinet du Premier ministre**

- ◆ M. Rayan Nezzar, chef du pôle action et comptes publics ;
- ◆ M. Mathias Ott, chef du pôle Territoires ;
- ◆ M. Renan Megy, adjoint au chef du pôle territoire ;
- ◆ M. Richard Bordignon, conseiller finances locales ;
- ◆ M<sup>me</sup> Taline Aprikian, conseillère collectivités territoriales ;

### **2.3. Cabinet du ministre du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique**

- ◆ M. Jérôme Fournel, directeur de cabinet ;
- ◆ M<sup>me</sup> Anne Fichen, conseillère macroéconomie ;

### **2.4. Cabinet du ministre délégué en charge des comptes publics**

- ◆ M<sup>me</sup> Aude Costa de Beauregard, directrice de cabinet ;
- ◆ M. Louis d'Humieres, directeur adjoint de cabinet ;
- ◆ M. Léon Rangier, conseiller budgétaire, financement de la transition écologique et finances locales ;

## **3. Ministères**

### **3.1. Premier ministre**

#### **3.1.1. Secrétariat général du gouvernement**

- ◆ M<sup>me</sup> Claire Landais, secrétaire générale du gouvernement ;
- ◆ M<sup>me</sup> Emmanuelle Racinet, cheffe du service de la législation et de la qualité du droit ;

## **3.2. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique**

### **3.2.1. Direction du budget**

- ◆ M<sup>me</sup> Mélanie Joder, directrice du budget ;
- ◆ M. Clément Boisnaud, sous-directeur, 5<sup>ème</sup> sous-direction ;

### **3.2.2. Direction générale des finances publiques**

- ◆ M. Guillaume Robert, chef du Service des gestions publiques locales, des activités bancaires et économiques ;
- ◆ M. Rémi Verdeau chef du bureau Gestion et valorisation financières et fiscales locales et hospitalières ;
- ◆ M<sup>me</sup> Marine Gales-Melo, cheffe du bureau, affaires juridiques et institutionnelles locales et hospitalières ;
- ◆ M<sup>me</sup> Séverine Farge-Lignet, adjointe au chef du bureau gestion et valorisation financières et fiscales locales et hospitalières ;

### **3.2.3. Direction des achats de l'Etat**

- ◆ M. François Adam, directeur des achats de l'Etat ;

### **3.2.4. Direction des affaires juridiques**

- ◆ M. Raphaël Arnoux, sous-directeur du droit de la commande publique ;
- ◆ *Pierre Stefanizzi*, chef du bureau du conseil aux acheteurs

## **3.3. Ministère de l'intérieur et des outre-mer**

### **3.3.1. Secrétariat général du ministère de l'intérieur et des outre-mer**

- ◆ M. Didier Martin, secrétaire général
- ◆ M. Pierre Molager, sous-directeur de l'administration territoriale, direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur

### **3.3.2. Direction générale des collectivités locales**

- ◆ M<sup>me</sup> Cécile Raquin, directrice générale ;
- ◆ M. Stéphane Bruno, directeur général adjoint ;
- ◆ Isabelle Dorliat-Pouzet, sous-directrice des compétences et des institutions locales ;



- ◆ Hélène Martin, adjointe à sous-directrice des compétences et des institutions locales
- ◆ Émilie Vouillemet, cheffe du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique ;
- ◆ Thomas Montbabut, chef du bureau du financement des transferts de compétences ;
- ◆ Karen Mège, responsable du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité

### **3.4. Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques**

#### **3.4.1. Direction interministérielle de la transformation publique**

- ◆ Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique ;
- ◆ Karim Beddek, chef du pôle territorial, service pilotage des transformations et des politiques prioritaires ;

#### **3.4.2. Direction générale de l'administration et de la fonction publique**

- ◆ M. François Charmont, directeur adjoint ;
- ◆ M<sup>me</sup> Mathilde Icard, cheffe du service de la synthèse statutaire, du développement des compétences et de la donnée ;
- ◆ M. Pierre Bilger, chef de la mission codification et qualité du droit de la fonction publique

## **4. Institutions et opérateurs**

### **4.1. Sénat**

- ◆ M<sup>me</sup> Françoise Gatel, sénatrice, présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation
- ◆ M. Jean-Marie Mizzon, sénateur de la Moselle, président de l'association des maires ruraux de Moselle ;
- ◆ M<sup>me</sup> Chloé Jambon, administratrice du Sénat ;

### **4.2. Assemblée nationale**

- ◆ M. David Valence, député, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

### **4.3. Conseil d'État**

- ◆ M. Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'État honoraire ;

### **4.4. Cour des comptes**

- ◆ M. Jean-Pierre Viola, chef de la mission finances publiques locales

#### **4.5. Conseil national d'évaluation des normes**

- ◆ M. Gilles Carrez, président ;

#### **4.6. Commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES)**

- ◆ M. David Lazarus, maire de Chambly, président de la CERFRES, vice-président de l'agence nationale du sport

#### **4.7. Caisse des dépôts et consignation**

- ◆ Gisèle Rossat-Mignod, directrice du réseau de la Banque des Territoires.

#### **4.8. Observatoire des finances et de la gestion publique locales**

- ◆ Thomas Rougier, secrétaire général
- ◆ Nicolas Laroche, chargé de mission

#### **4.9. Agence nationale de la cohésion des territoires**

- ◆ M. Stanislas Bourron, directeur général ;
- ◆ M. Éric Etienne, directeur générale délégué territoires et ruralités ;

#### **4.10. Agence France locale**

- ◆ M. Olivier Landel, directeur général ;

### **5. Administration déconcentrée**

#### **5.1. Préfectures**

- ◆ M<sup>me</sup> Josiane Chevalier, préfète de la région Grand Est et du département du Bas-Rhin ;
- ◆ M. Laurent Touvet, préfet du département de la Moselle ;
- ◆ M. Etienne Guyot, préfet de la région Nouvelle Aquitaine et du département de la Gironde ;
- ◆ M<sup>me</sup> Aurore Le Bonnac, secrétaire générale de la préfecture de la Gironde et sous-préfète de Bordeaux ;
- ◆ M. Richard Smith, secrétaire général de la préfecture de la Moselle, sous-préfet de Metz ;

#### **5.2. Agences régionales de santé**

- ◆ M. Malik Lahoucine, directeur général adjoint Bretagne ;
- ◆ M<sup>me</sup> Cécile Tagliana, directrice générale adjointe Nouvelle Aquitaine ;

- ◆ M<sup>me</sup> Véronique Billaud, directrice générale adjointe Nouvelle Aquitaine ;

### **5.3. Rectorats**

- ◆ M. Olivier Faron, recteur de l'académie de Strasbourg ;
- ◆ M<sup>me</sup> Marine Lamotte d'Incamps, secrétaire générale de l'académie de Rennes ;

### **5.4. Secrétariat général pour les affaires régionales**

- ◆ M. Ludovic Magnier, secrétaire général adjoint, Bretagne ;

### **5.5. Directions régionales**

#### **5.5.1. Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités**

- ◆ M<sup>me</sup> Angélique Alberti, directrice régionale Grand Est ;

#### **5.5.2. Direction régionale des affaires culturelles**

- ◆ M<sup>me</sup> Delphine Christophe, directrice régionale Grand Est ;

#### **5.5.3. Direction régionale de de la jeunesse des sports et de la cohésion sociale**

- ◆ M. Yannick Merlin, responsable du pôle jeunesse et vie associative Bretagne ;

### **5.6. Directions départementales**

#### **5.6.1. Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités**

- ◆ M. Thierry Bergeron, directeur départemental de la Gironde ;

#### **5.6.2. Direction départementale des territoires**

- ◆ Gautier Guérin, directeur départemental adjoint de Moselle ;

#### **5.6.3. Unité départementale de l'architecture et du patrimoine**

- ◆ M. Vincent Cassagnaud, chef de l'unité, Gironde ;

#### **5.6.4. Unité départementale de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement**

- ◆ Maxime Courty, chef de l'unité, Moselle

### **6. Elus locaux, collectivités et associations**

#### **6.1. Collectivités territoriales**

##### **6.1.1. Ile-de-France**

- ◆ M. Jean-François Vigier, conseiller régional, maire de Bures-sur-Yvette ;
- ◆ M<sup>me</sup> Laure Deltour, directrice adjointe de cabinet de la présidente de la région Ile-de-France ;
- ◆ M Yves Cabana, directeur général des services du département des Yvelines
- ◆ M. Jérôme Dian, directeur général des services du département des Hauts-de-Seine

##### **6.1.2. Grand-Est**

- ◆ M. Franck Leroy, président du conseil régional du Grand Est, président de la communauté d'agglomération Epernay, Côteaux et Plaine de Champagne ;
- ◆ M. Frédéric Bierry, président du conseil départemental d'Alsace ;
- ◆ M. Patrick Weiten, président du conseil départemental de la Moselle ;
- ◆ M. Noël Bourgeois, président du conseil départemental des Ardennes ;
- ◆ M<sup>me</sup> Pia Imbs, présidente de l'Eurométropole de Strasbourg, maire de Holtzheim ;
- ◆ M. François Grosdidier, Vice-président du conseil régional, président de l'Eurométropole de Metz, maire de Metz ;
- ◆ M. Bernard Fischer, président de la communauté de communes du Pays de Sainte-Odile, maire d'Obernai ;
- ◆ M. Alexandre Cassaro, premier vice-président de la communauté d'agglomération de Forbach Porte de France, maire de Forbach ;
- ◆ M. Pierre Lang, maire de Freyding-Merlebach ;

##### **6.1.3. Nord**

- ◆ Nicolas Fricoteaux, président du conseil départemental de l'Aisne
- ◆ Vanina Noirot, directrice générale adjointe de la région Hauts-de-France
- ◆ M. Eric Joho, directeur général adjoint de la région Hauts-de-France

##### **6.1.4. Bretagne**

- ◆ M. Stéphane Perrin-Sarzier, vice-président du conseil régional de Bretagne, en charge des finances, des ressources humaines, des moyens généraux, de l'Europe et de l'international ;

- ◆ M. Johan Theuret, directeur général adjoint de la ville de Rennes et de la métropole de Rennes, en charge du pôle ressources ;
- ◆ M. Arnaud Salmon, maire de Dinard ;

### **6.1.5. Nouvelle Aquitaine**

- ◆ M. Alain Rousset, président du conseil régional de Nouvelle Aquitaine ;
- ◆ M. Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental de Gironde ;
- ◆ M. Michel Vayssié, directeur général des services de Bordeaux Métropole ;

## **6.2. Associations**

### **6.2.1. Association des Maires de France**

- ◆ M. Guy Geoffroy, maire de Combs la Ville ;
- ◆ M<sup>me</sup> Corinne de la Mettrie, directrice générale adjointe ;
- ◆ M<sup>me</sup> Marielle Muret-Baudoin, présidente de l'AMR 35 ;
- ◆ M<sup>me</sup> Isabelle Seven, directrice générale de l'AMR 35 ;

### **6.2.2. Association des petites villes de France**

- ◆ M. Christophe Bouillon, président ;

### **6.2.3. Villes de France**

- ◆ M. Gil Avérous, président
- ◆ M. Jean-François Debat, président délégué

### **6.2.4. Intercommunalités de France**

- ◆ M. Sébastien Martin, président ;
- ◆ M<sup>me</sup> Floriane Boulay, directrice générale ;

### **6.2.5. Association des départements de France**

- ◆ M. François Sauvadet, président ;
- ◆ M. Bernard Schmeltz, directeur général ;

### **6.2.6. Association des régions de France**

- ◆ M. Philippe Bailbe, délégué général ;
- ◆ M. William Tissandier, conseiller finances publiques ;
- ◆ M. Jérémy Pierre-Nadal, directeur de l'observatoire des politiques régionales ;

### **6.2.7. Association du corps préfectoral et des hauts-fonctionnaires du ministère de l'intérieur**

- ◆ M. Christophe Mirmand, président
- ◆ M. Eric Freysselinard, vice-président délégué ;
- ◆ M<sup>me</sup> Bernadette Malgorn, vice-président ;
- ◆ M. Emmanuel Aubry, vice-président ;

### **6.2.8. Association des directeurs généraux des communautés de France**

- ◆ M. Régis Petit, président ;
- ◆ M. David Lebras, délégué général ;

### **6.2.9. Association nationale des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités territoriales**

- ◆ M. Vincent Lescaillez, président ;

### **6.2.10. Association France urbaine**

- ◆ M. Arnaud Robinet, membre de la commission Finances et fiscalité ;

### **6.2.11. Association des administrateurs territoriaux de France**

- ◆ M<sup>me</sup> Karine Garcin-Escobar, co-présidente ;

### **6.2.12. ADN Tourisme**

- ◆ M. Antoine Angeard, directeur général ;
- ◆ M. Christian Mourisard, président délégué ;
- ◆ M. Stéphane Villain, président délégué ;

### **6.2.13. Compagnie nationale des commissaires aux comptes**

- ◆ Yannick Ollivier, président
- ◆ Maxime Mezard, délégué général

## **7. Organisations internationales**

### **7.1. Organisation de coopération et de développement économique**

- ◆ M<sup>me</sup> Isabelle Chatry, cheffe de projet, finances infranationales et réformes territoriales, gouvernance publique et développement territorial ;

## **8. Personnalités qualifiées**

- ◆ M. Nicolas Bouzou, essayiste ;
- ◆ M. Nicolas Portier, enseignant à l'école urbaine de Science Po.

## **ANNEXE III**

**Évaluation du coût lié à l'enchevêtrement des responsabilités et des compétences**





# SOMMAIRE

<b>1. METHODOLOGIE.....</b>	<b>2</b>
<b>2. COMMUNES.....</b>	<b>4</b>
2.1. Exploitation quantitative .....	4
2.2. Exploitation qualitative .....	16
<b>3. INTERCOMMUNALITES .....</b>	<b>22</b>
3.1. Exploitation quantitative .....	22
3.2. Exploitation qualitative .....	31
<b>4. DEPARTEMENTS.....</b>	<b>35</b>
4.1. Exploitation quantitative .....	35
4.2. Exploitation qualitative .....	38
<b>5. REGIONS .....</b>	<b>43</b>
5.1. Exploitation quantitative .....	43
5.2. Exploitation qualitative .....	50
<b>6. ETAT .....</b>	<b>55</b>
6.1. Exploitation quantitative .....	55
6.2. Exploitation qualitative .....	71

## 1. Méthodologie

L'estimation des coûts associés à l'enchevêtrement des responsabilités et des compétences exige une analyse de données, qui, à l'entame de la mission, étaient inexistantes. La mission a donc cherché à générer des données, autour de trois vecteurs de coûts induits par l'enchevêtrement :

- ◆ La comitologie et la schématologie, dont l'objectif est, au-delà de l'exercice de planification qu'elles permettent, d'articuler entre elles les responsabilités des différents acteurs territoriaux ;
- ◆ La coordination, qui s'entend comme l'échange nécessaire entre les acteurs territoriaux compétents sur une même politique publique ;
- ◆ L'instruction de financements identifiés comme croisés, qui suppose que chaque acteur territorial, pour soutenir un objet de politique publique pourtant cofinancé, déploie des effectifs et une ingénierie qui lui est propre.

La mission a dans cette perspective construit des questionnaires analytiques, interrogeant, autour de ces trois axes, compétence par compétence, chaque niveau de collectivités territoriales et les services relevant de l'administration territoriale de l'Etat<sup>111</sup>.

**Tableau 29 : Réponses reçues et exploitées aux questionnaires de la mission**

Types de collectivités	Nombre de réponses reçues	Echantillon exploité
Communes de moins de 1000 habitants	94	93
Communes de 1001 à 10 000	52	50
Communes de plus de 10 000	17	12
<b>Total Communes</b>	<b>163</b>	<b>155</b>
Communautés de communes	19	5
Communautés d'agglomération, urbaines, métropoles	32	6
<b>Total Intercommunalités</b>	<b>51</b>	<b>11</b>
Départements	9	9
Régions	3	3
Préfectures et directions départementales	88	54
<b>Total</b>	<b>314</b>	<b>232</b>

Source : Mission.

Ainsi, malgré la complexité de l'enquête, 226 collectivités ou groupements y ont répondu, de même que 88 préfectures et directions départementales interministérielles.

Au total, aux fins du chiffrage présenté ci-dessous, la mission a pu exploiter les réponses de 155 communes, 11 groupements de communes, 9 départements et 3 régions, soit 178 collectivités ou groupements, mais aussi de 54 préfectures et directions déconcentrées des services de l'Etat.

Le temps annuel d'agent public (TAAP) a servi d'indicateur. Il a été converti en coût en prenant pour hypothèse que la participation aux instances territoriales, la coordination et l'instruction de financements étaient des activités principalement dévolues à des fonctionnaires de catégorie A.

<sup>111</sup> Préfectures et directions départementales interministérielles.

Le coût horaire employeur a été sur cette base estimé, en moyenne, à 40,5 € dans la fonction publique d'Etat et à 41€<sup>112</sup> dans la fonction publique territoriale. Le nombre total de répondants par strate territoriale a été jugé suffisant pour extrapoler les résultats obtenus, par type et taille de collectivités.

Il en a été de même pour les services de l'Etat, différenciés selon la taille du département d'exercice et la dimension régionale ou départementale de ses services.

Les services déconcentrés ne relevant pas de l'administration territoriale de l'Etat, en particulier les services des finances publiques, de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de la santé et de la culture, n'ont pas été interrogés par ce biais.

L'analyse des documents de performance des programmes budgétaires pertinents, croisée avec les entretiens que la mission a conduits lors de ses déplacements, a cependant permis d'estimer les moyens humains consacrés par ces acteurs à se coordonner avec les collectivités territoriales, qui représentent, de l'analyse de la mission et selon les services concernés, de 5 à 10 % de leurs effectifs.

Par manque de temps, les opérateurs de l'Etat<sup>113</sup>, dont certains disposent d'implantations territoriales, n'ont pas été sollicités.

---

<sup>112</sup> *Minima* qui ne prennent pas en compte les éventuelles nouvelles bonifications indiciaires (NBI).

<sup>113</sup> France travail, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Agence nationale de l'habitat (ANAH), Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), Agence nationale de la cohésion de territoires (ANCT), agences de l'eau, Agence nationale du sport...

**2. Communes**

**2.1. Exploitation quantitative**

### Annexe III

<b>Communes de moins de 1000 habitants</b>				
<b>Compétences</b>	<b>TAAP moyen par commune (h)</b>	<b>Extrapolation</b>	<b>Coût estimé</b>	
<b>Sécurité</b>				
<i>Organisation et suivi du CLSPD</i>	8	198 541	8 120 335 €	
<i>Coordination entre la police municipale et les forces de sécurité intérieure en matière de tranquillité publique et de prévention de la délinquance</i>	17	422 536	17 281 739 €	
<b>Action sociale</b>				
<i>Coordination avec le CIAS</i>	33	829 800	33 938 836 €	
<i>Coordination avec département et services de l'Etat</i>	91	2 321 405	94 945 456 €	
<b>Santé</b>				
<i>Coordination sur la santé avec l'ARS ainsi qu'avec les autres niveaux de collectivités</i>	18	463 263	18 947 449 €	
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>				
<i>Participation à la politique de l'emploi et de l'insertion professionnelle</i>	7	185 814	7 599 801 €	
<b>Enseignement scolaire</b>				
<i>Coordination avec les services de l'Education nationale (inscriptions, organisation des locaux scolaires, activités périscolaires, gestion des enfants handicapés, carte scolaire, etc.)</i>	521	13 266 625	542 604 954 €	
<b>Enfance, Jeunesse</b>				
<i>Coordination avec le département, la CAF et les services de l'Etat en matière de petite enfance (crèches, haltes garderies, jardins d'éveil)</i>	32	814 528	33 314 195 €	
<b>Sport</b>				
<i>Relations avec intercommunalité, département, région, services ou agences de l'Etat</i>	17	427 627	17 489 952 €	
<i>Instruction des aides à la pratique ou aux clubs sportifs</i>	22	549 806	22 487 082 €	
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	11	290 176	11 868 182 €	
<b>Culture</b>				
<i>Relations avec intercommunalité, département, région, services ou agences de l'Etat</i>	42	1 074 159	43 933 095 €	
<i>Instruction des aides aux acteurs de la culture</i>	21	544 716	22 278 868 €	
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	20	509 080	20 821 372 €	
<b>Tourisme</b>				
<i>Coordination directe ou indirecte (via les organismes en charge du tourisme) avec les autres niveaux d'administration œuvrant dans le champ touristique</i>	61	1 550 149	63 401 078 €	
<i>Instruction des aides aux acteurs du tourisme</i>	10	251 995	10 306 579 €	
<b>Développement économique</b>				

### Annexe III

<i>Coordination avec intercommunalité, département, région, services ou agences de l'Etat</i>	36	918 889	37 582 576 €
<b>Politique de la ville</b>			
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux, intercommunalité et Etat notamment</i>	0	0	0 €
<b>Urbanisme</b>			
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux, intercommunalité et Etat notamment</i>	198	5 047 528	206 443 903 €
<i>Coordination avec le département (SDIS) et l'Etat dans le cadre de l'exercice du pouvoir de police spécial</i>	36	919 398	37 603 398 €
<b>Logement et habitat</b>			
<i>Coordination avec intercommunalité, département, région, agences (ANAH, ANRU) et services de l'Etat</i>	32	819 619	33 522 409 €
<i>Coordination avec intercommunalité, département et services de l'Etat pour l'accueil des gens du voyage</i>	5	132 361	5 413 557 €
<b>Voirie, aménagements cyclables et recharge électrique sur la voie publique</b>			
<i>Coordination avec département et Etat en matière de voirie</i>	168	4 271 181	174 691 311 €
<i>Coordination avec département et Etat en matière de police de la circulation</i>	36	903 617	36 957 935 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics pour la création d'aménagements cyclables ou l'installation de recharge électrique sur la voie publique</i>	26	661 804	27 067 784 €
<b>Etat civil - funéraire</b>			
<i>Coordination avec les services de l'Etat</i>	65	1 664 692	68 085 886 €
<b>Eau et assainissement - si compétence exercée au niveau communal</b>			
<i>Coordination avec intercommunalité, agences (ARS, agence de l'eau, OFB...) ou services de l'Etat</i>	74	1 878 505	76 830 863 €
<b>Transition énergétique et protection de l'environnement</b>			
<i>Instruction des aides en matière de mobilités douces (vélo, vélo électrique, véhicule électrique)</i>	17	427 627	17 489 952 €
<i>Coordination avec intercommunalité, département, région, agences ou services de l'Etat sur les projets relevant de la transition énergétique (réseaux de chaleur, développement des énergies renouvelables...)</i>	38	959 616	39 248 286 €
<b>Patrimoine communal</b>			
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics d'autres afin d'entretenir, de développer ou de moderniser (y compris d'un point de vue énergétique) le patrimoine communal</i>	171	4 355 179	178 126 837 €
<b>Total</b>	<b>1 833</b>	<b>46 660 236</b>	<b>1 908 403 672 €</b>
<b>Communes de plus de 1000 habitants et de moins de 10 000 habitants</b>			
<b>Compétences</b>	<b>TAAP moyen par commune (h)</b>	<b>Extrapolation</b>	<b>Coût estimé</b>
<b>Sécurité</b>			

### Annexe III

<i>Organisation et suivi du CLSPD</i>	13	114 175	4 669 758 €
<i>Coordination entre la police municipale et les forces de sécurité intérieure en matière de tranquillité publique et de prévention de la délinquance</i>	121	1 106 127	45 240 611 €
<b>Action sociale</b>			
<i>Coordination avec le CIAS</i>	38	342 525	14 009 273 €
<i>Coordination avec département et services de l'Etat</i>	304	2 776 736	113 568 502 €
<b>Santé</b>			
<i>Coordination sur la santé avec l'ARS ainsi qu'avec les autres niveaux de collectivités</i>	25	224 696	9 190 083 €
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>			
<i>Participation à la politique de l'emploi et de l'insertion professionnelle</i>	94	861 336	35 228 651 €
<b>Enseignement scolaire</b>			
<i>Coordination avec les services de l'Education nationale (inscriptions, organisation des locaux scolaires, activités périscolaires, gestion des enfants handicapés, carte scolaire, etc.)</i>	1 360	12 424 980	508 181 690 €
<b>Enfance, Jeunesse</b>			
<i>Coordination avec le département, la CAF et les services de l'Etat en matière de petite enfance (crèches, haltes garderies, jardins d'éveil)</i>	194	1 769 256	72 362 562 €
<b>Sport</b>			
<i>Relations avec intercommunalité, département, région, services ou agences de l'Etat</i>	112	1 019 354	41 691 595 €
<i>Instruction des aides à la pratique ou aux clubs sportifs</i>	81	742 594	30 372 103 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	76	694 184	28 392 126 €
<b>Culture</b>			
<i>Relations avec intercommunalité, département, région, services ou agences de l'Etat</i>	196	1 790 264	73 221 798 €
<i>Instruction des aides aux acteurs de la culture</i>	92	843 982	34 518 847 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	58	527 945	21 592 959 €
<b>Tourisme</b>			
<i>Coordination directe ou indirecte (via les organismes en charge du tourisme) avec les autres niveaux d'administration oeuvrant dans le champ touristique</i>	97	888 738	36 349 392 €
<i>Instruction des aides aux acteurs du tourisme</i>	28	254 839	10 422 899 €
<b>Développement économique</b>			
<i>Coordination avec intercommunalité, département, région, services ou agences de l'Etat</i>	75	680 483	27 831 755 €
<b>Politique de la ville</b>			
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux, intercommunalité et Etat notamment</i>	40	365 360	14 943 224 €
<b>Urbanisme</b>			



### Annexe III

<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux, intercommunalité et Etat notamment</i>	829	7 571 173	309 660 959 €
<i>Coordination avec le département (SDIS) et l'Etat dans le cadre de l'exercice du pouvoir de police spécial</i>	162	1 479 708	60 520 057 €
<b>Logement et habitat</b>			
<i>Coordination avec intercommunalité, département, région, agences (ANAH, ANRU) et services de l'Etat</i>	129	1 180 113	48 266 614 €
<i>Coordination avec intercommunalité, département et services de l'Etat pour l'accueil des gens du voyage</i>	14	125 136	5 118 054 €
<b>Voirie, aménagements cyclables et recharge électrique sur la voie publique</b>			
<i>Coordination avec département et Etat en matière de voirie</i>	321	2 931 101	119 882 015 €
<i>Coordination avec département et Etat en matière de police de la circulation</i>	147	1 339 044	54 766 916 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics pour la création d'aménagements cyclables ou l'installation de recharge électrique sur la voie publique</i>	140	1 275 106	52 151 852 €
<b>Etat civil - funéraire</b>			
<i>Coordination avec les services de l'Etat</i>	497	4 543 252	185 818 990 €
<b>Eau et assainissement - si compétence exercée au niveau communal</b>			
<i>Coordination avec intercommunalité, agences (ARS, agence de l'eau, OFB...) ou services de l'Etat</i>	154	1 402 982	57 381 980 €
<b>Transition énergétique et protection de l'environnement</b>			
<i>Instruction des aides en matière de mobilités douces (vélo, vélo électrique, véhicule électrique)</i>	13	119 655	4 893 906 €
<i>Coordination avec intercommunalité, département, région, agences ou services de l'Etat sur les projets relevant de la transition énergétique (réseaux de chaleur, développement des énergies renouvelables...)</i>	72	653 081	26 711 013 €
<b>Patrimoine communal</b>			
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics d'autres afin d'entretenir, de développer ou de moderniser (y compris d'un point de vue énergétique) le patrimoine communal</i>	508	4 642 812	189 891 019 €
<b>Total</b>	<b>5 988</b>	<b>54 690 738</b>	<b>2 236 851 201 €</b>

## Annexe III

### Annexe III

<b>Communes de plus de 10 000 habitants</b>				
<b>Compétences</b>	<b>TAAP moyen par commune (h)</b>	<b>Extrapolation</b>	<b>Coût estimé</b>	
<b>Sécurité</b>				
<i>Organisation et suivi du CLSPD</i>	82	86 961	3 556 684 €	
<i>Coordination entre la police municipale et les forces de sécurité intérieure en matière de tranquillité publique et de prévention de la délinquance</i>	432	460 944	18 852 610 €	
<b>Action sociale</b>				
<i>Coordination avec le CIAS</i>	7	7 469	305 482 €	
<i>Coordination avec département et services de l'Etat</i>	355	378 358	15 474 850 €	
<b>Santé</b>				
<i>Coordination sur la santé avec l'ARS ainsi qu'avec les autres niveaux de collectivités</i>	81	85 894	3 513 044 €	
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>				
<i>Participation à la politique de l'emploi et de l'insertion professionnelle</i>	855	912 285	37 312 457 €	
<b>Enseignement scolaire</b>				
<i>Coordination avec les services de l'Education nationale (inscriptions, organisation des locaux scolaires, activités périscolaires, gestion des enfants handicapés, carte scolaire, etc.)</i>	1 910	2 037 437	83 331 153 €	
<b>Enfance, Jeunesse</b>				
<i>Coordination avec le département, la CAF et les services de l'Etat en matière de petite enfance (crèches, haltes garderies, jardins d'éveil)</i>	1 179	1 257 673	51 438 822 €	
<b>Sport</b>				
<i>Relations avec intercommunalité, département, région, services ou agences de l'Etat</i>	217	231 859	9 483 037 €	
<i>Instruction des aides à la pratique ou aux clubs sportifs</i>	664	708 061	28 959 703 €	
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	185	196 862	8 051 635 €	
<b>Culture</b>				
<i>Relations avec intercommunalité, département, région, services ou agences de l'Etat</i>	930	992 203	40 581 115 €	
<i>Instruction des aides aux acteurs de la culture</i>	388	413 463	16 910 616 €	
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	193	205 398	8 400 758 €	
<b>Tourisme</b>				
<i>Coordination directe ou indirecte (via les organismes en charge du tourisme) avec les autres niveaux d'administration œuvrant dans le champ touristique</i>	231	246 157	10 067 817 €	
<i>Instruction des aides aux acteurs du tourisme</i>	57	61 139	2 500 589 €	
<b>Développement économique</b>				
<i>Coordination avec intercommunalité, département, région, services ou agences de l'Etat</i>	869	926 903	37 910 329 €	

### Annexe III

<b>Politique de la ville</b>				
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux, intercommunalité et Etat notamment</i>	890	949 630	38 839 867 €	
<b>Urbanisme</b>				
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux, intercommunalité et Etat notamment</i>	1 368	1 460 083	59 717 387 €	
<i>Coordination avec le département (SDIS) et l'Etat dans le cadre de l'exercice du pouvoir de police spécial</i>	236	251 812	10 299 111 €	
<b>Logement et habitat</b>				
<i>Coordination avec intercommunalité, département, région, agences (ANAH, ANRU) et services de l'Etat</i>	488	520 803	21 300 830 €	
<i>Coordination avec intercommunalité, département et services de l'Etat pour l'accueil des gens du voyage</i>	310	331 197	13 545 949 €	
<b>Voirie, aménagements cyclables et recharge électrique sur la voie publique</b>				
<i>Coordination avec département et Etat en matière de voirie</i>	654	698 138	28 553 848 €	
<i>Coordination avec département et Etat en matière de police de la circulation</i>	211	224 817	9 195 011 €	
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics pour la création d'aménagements cyclables ou l'installation de recharge électrique sur la voie publique</i>	145	154 928	6 336 572 €	
<b>Etat civil - funéraire</b>				
<i>Coordination avec les services de l'Etat</i>	339	361 180	14 772 242 €	
<b>Eau et assainissement - si compétence exercée au niveau communal</b>				
<i>Coordination avec intercommunalité, agences (ARS, agence de l'eau, OFB...) ou services de l'Etat</i>	426	454 542	18 590 768 €	
<b>Transition énergétique et protection de l'environnement</b>				
<i>Instruction des aides en matière de mobilités douces (vélo, vélo électrique, véhicule électrique)</i>	137	146 286	5 983 085 €	
<i>Coordination avec intercommunalité, département, région, agences ou services de l'Etat sur les projets relevant de la transition énergétique (réseaux de chaleur, développement des énergies renouvelables...)</i>	278	296 199	12 114 547 €	
<b>Patrimoine communal</b>				
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics d'autres afin d'entretenir, de développer ou de moderniser (y compris d'un point de vue énergétique) le patrimoine communal</i>	876	934 265	38 211 447 €	
<b>Total</b>	<b>14 989</b>	<b>15 992 943</b>	<b>654 111 365 €</b>	

## Annexe III

### Annexe III

Communes total	
Compétences	Coût estimé
<b>Sécurité</b>	
<i>Organisation et suivi du CLSPD</i>	16 346 777 €
<i>Coordination entre la police municipale et les forces de sécurité intérieure en matière de tranquillité publique et de prévention de la délinquance</i>	81 374 959 €
<b>Action sociale</b>	
<i>Coordination avec le CIAS</i>	48 253 591 €
<i>Coordination avec département et services de l'Etat</i>	223 988 809 €
<b>Santé</b>	
<i>Coordination sur la santé avec l'ARS ainsi qu'avec les autres niveaux de collectivités</i>	31 650 575 €
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>	
<i>Participation à la politique de l'emploi et de l'insertion professionnelle</i>	80 140 908 €
<b>Enseignement scolaire</b>	
<i>Coordination avec les services de l'Education nationale (inscriptions, organisation des locaux scolaires, activités périscolaires, gestion des enfants handicapés, carte scolaire, etc.)</i>	1 134 117 797 €
<b>Enfance, Jeunesse</b>	
<i>Coordination avec le département, la CAF et les services de l'Etat en matière de petite enfance (crèches, haltes garderies, jardins d'éveil)</i>	157 115 579 €
<b>Sport</b>	
<i>Relations avec intercommunalité, département, région, services ou agences de l'Etat</i>	68 664 585 €
<i>Instruction des aides à la pratique ou aux clubs sportifs</i>	81 818 888 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	48 311 943 €
<b>Culture</b>	
<i>Relations avec intercommunalité, département, région, services ou agences de l'Etat</i>	157 736 007 €
<i>Instruction des aides aux acteurs de la culture</i>	73 708 332 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	50 815 088 €
<b>Tourisme</b>	
<i>Coordination directe ou indirecte (via les organismes en charge du tourisme) avec les autres niveaux d'administration œuvrant dans le champ touristique</i>	109 818 287 €
<i>Instruction des aides aux acteurs du tourisme</i>	23 230 067 €
<b>Développement économique</b>	
<i>Coordination avec intercommunalité, département, région, services ou agences de l'Etat</i>	103 324 660 €

### Annexe III

<b>Politique de la ville</b>		
	<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux, intercommunalité et Etat notamment</i>	53 783 091 €
<b>Urbanisme</b>		
	<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux, intercommunalité et Etat notamment</i>	575 822 249 €
	<i>Coordination avec le département (SDIS) et l'Etat dans le cadre de l'exercice du pouvoir de police spécial</i>	108 422 566 €
<b>Logement et habitat</b>		
	<i>Coordination avec intercommunalité, département, région, agences (ANAH, ANRU) et services de l'Etat</i>	103 089 853 €
	<i>Coordination avec intercommunalité, département et services de l'Etat pour l'accueil des gens du voyage</i>	24 077 560 €
<b>Voirie, aménagements cyclables et recharge électrique sur la voie publique</b>		
	<i>Coordination avec département et Etat en matière de voirie</i>	323 127 174 €
	<i>Coordination en matière de police de la circulation</i>	100 919 862 €
	<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics pour la création d'aménagements cyclables ou l'installation de recharge électrique sur la voie publique</i>	85 556 207 €
<b>Etat civil - funéraire</b>		
	<i>Coordination avec les services de l'Etat</i>	268 677 118 €
<b>Eau et assainissement - si compétence exercée au niveau communal</b>		
	<i>Coordination avec intercommunalité, agences (ARS, agence de l'eau, OFB...) ou services de l'Etat</i>	152 803 611 €
<b>Transition énergétique et protection de l'environnement</b>		
	<i>Instruction des aides en matière de mobilités douces (vélo, vélo électrique, véhicule électrique)</i>	28 366 943 €
	<i>Coordination avec intercommunalité, département, région, agences ou services de l'Etat sur les projets relevant de la transition énergétique (réseaux de chaleur, développement des énergies renouvelables...)</i>	78 073 846 €
<b>Patrimoine communal</b>		
	<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics d'autres afin d'entretenir, de développer ou de moderniser (y compris d'un point de vue énergétique) le patrimoine communal</i>	406 229 303 €
<b>Total</b>		<b>4 799 366 237 €</b>

## Annexe III



## 2.2. Exploitation qualitative

### Annexe III

Communes	
<b>Action Sociale</b>	
<i>Coordination dans le cadre du CCAS avec les autres acteurs publics</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination forte avec les services départementaux</li> <li>• Contacts bien moindres avec les services de l'Etat, à savoir la DDETS, l'ARS et la CAF</li> </ul>
<b>Culture</b>	
<i>Coordination avec les autres acteurs publics dans le cadre de la politique culturelle</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination fréquente avec l'EPCI (réseaux de bibliothèque), le département et l'Etat (DRAC, CMN)</li> </ul>
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics pour le fonctionnement de la politique culturelle</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subventions majoritairement départementales, pour le fonctionnement comme pour l'investissement</li> </ul>
<b>Eau et assainissement</b>	
<i>Coordination avec d'autres niveaux d'administration (ARS, agence de l'eau, OFB, etc.) pour la mise en œuvre de la politique d'eau et d'assainissement</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination avec EPCI ainsi que les services (DDTM, SATESE) et agences (ARS, Agences de l'eau, AESN) de l'Etat</li> </ul>
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>	
<i>Intervention dans la politique de l'emploi et de l'insertion professionnelle</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interventions sporadiques (Centre d'information jeunesse, mission locale).</li> </ul>
<b>Enfance, jeunesse</b>	
<i>Coordination avec les autres acteurs publics pour la gestion des structures de petite enfance</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La compétence est souvent dévolue à l'EPCI</li> <li>• Coordination fréquente avec la CAF, notamment via une convention territoriale générale, ainsi qu'avec le département</li> </ul>
<b>Enseignement scolaire</b>	
<i>Coordination avec les autres acteurs publics en matière d'exercice de la compétence scolaire (activités périscolaires, transport scolaire, etc.)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination avec l'EPCI et des syndicats intercommunaux pour le transport, la restauration et les activités périscolaires</li> </ul>
<b>Interventions économiques</b>	
<i>Intervention dans le champ économique</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les communes investissent en minorité ce champ, principalement dans le cadre de l'aide à l'implantation de commerces</li> </ul>
<i>Coordination avec les autres acteurs publics en matière d'action économique</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination surtout avec les intercommunalités (zones d'activité)</li> <li>• Département, région et Etat sont sollicités financièrement</li> </ul>
<b>Logement et habitat</b>	

### Annexe III

<i>Intervention dans la politique locale du logement et de l'habitat (OPAH, PRU, etc.)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La moitié des communes y participe, l'EPCI possède en effet souvent la compétence</li> </ul>
<i>Coordination avec autres acteurs publics (notamment ANRU et ANAH) dans ce cadre</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination systématique avec l'EPCI (PLH, OPAH, PDMS, OPAH, Aides à la pierre), fréquente avec agences et services de l'Etat (DETR, DSIL, fonds vert, fonds friche, petites villes de demain), moindre avec région et département</li> </ul>
<i>Coordination avec les autres acteurs publics pour l'accueil des gens du voyage</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination avec EPCI en grande partie (qui possède souvent la compétence), avec les services de l'Etat (police et gendarmerie) dans une moindre mesure</li> </ul>
<b>Patrimoine communal</b>	
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics afin d'entretenir, de développer ou de moderniser (y compris d'un point de vue énergétique) le patrimoine départemental</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination forte avec : <ul style="list-style-type: none"> <li>– L'EPCI (fonds de concours, conseils techniques) ;</li> <li>– Les syndicats intercommunaux ;</li> <li>– Le département (ingénierie et subventions) ;</li> <li>– La région (orientation et objectifs) ; et,</li> <li>– Les services de l'Etat (DDFIP, DDT, OFB, DDTM, Drac), notamment via des programmes (DETR, DSIL, Fonds vert, Impact 2024, Action cœur de ville, etc.)</li> </ul> </li> </ul>
<b>Politique de la ville</b>	
<i>Exercice de la politique de la ville dans les quartiers prioritaires</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lorsque concernées (principalement pour une population au-delà de 10 000 habitants), les communes sont impliquées dans la politique des quartiers prioritaires</li> </ul>
<i>Coordination avec les autres acteurs publics dans le cadre de la mise en œuvre de cette politique</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination avec l'ANRU, l'ANCT et la DDT</li> </ul>
<b>Santé</b>	
<i>Intervention dans le domaine de la politique de la santé</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les communes les plus grandes ont tendance à intervenir dans ce champ (création de maisons de santé, recrutement de médecins)</li> </ul>
<i>Coordination avec l'ARS</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contacts fréquents pour le contrôle de la qualité de l'eau ainsi que la gestion des logements insalubres</li> </ul>
<b>Sécurité</b>	
<i>Coordination entre la police municipale et les forces de sécurité intérieure (Police nationale ou Gendarmerie nationale)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination disparate en fonction de la strate de population : les communes de plus de 10 000 habitants possèdent majoritairement une police municipale, et se coordonnent avec les forces de sécurité intérieure, ce qui n'est pas le cas des plus petites communes</li> </ul>

### Annexe III

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lorsqu'une telle coordination existe, elle est souvent assortie d'un comité de suivi et d'échanges avec les forces de l'ordre territorialement compétentes, à rythme variable</li> </ul>
<b>Sport</b>	
<i>Coordination avec les autres acteurs publics en matière de politique sportive</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Principalement avec l'EPCI (gestion des équipements) et le département (manifestations d'envergure)</li> </ul>
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics pour le fonctionnement et l'investissement de la politique sportive</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'EPCI, le département et la région sont très largement sollicités.</li> <li>L'Etat l'est également, via ses différents programmes (Impact 2024, DETR)</li> </ul>
<b>Tourisme</b>	
<i>Coordination avec les autres acteurs publics agissant dans le champ touristique</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les intercommunalités sont l'interlocuteur privilégié (office de tourisme), mais département, région et Etat sont aussi souvent impliqués (plans stratégiques, aménagement)</li> </ul>
<b>Transition énergétique (aide aux mobilités douces, réseaux de chaleur, développement des énergies renouvelables, etc.)</b>	
<i>Coordination avec les autres acteurs publics sur des projets relevant de la transition énergétique</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Large coordination avec les EPCI (Taxe IFER, PCAET, réseau de chaleur, Scot, ZAE nR), le département (SIED, SIEML) et les services et agences de l'Etat (ADEME, DDTM)</li> </ul>
<b>Urbanisme</b>	
<i>Exercice de la compétence d'urbanisme (élaboration des documents d'urbanisme, délivrance des autorisations, etc.)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La compétence est majoritairement exercée par les communes, et se matérialise en grande partie par l'instruction des permis de construire.</li> <li>De nombreuses communes disposent également d'un PLU</li> </ul>
<i>Coordination avec les autres acteurs publics dans l'accomplissement de cette mission</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordination systématique avec : <ul style="list-style-type: none"> <li>L'EPCI, notamment lorsqu'il existe d'un PLUi, mais aussi souvent pour l'instruction des demandes d'urbanisme ;</li> <li>Les services de l'Etat (DDT, ABF), principalement pour PPR et SAGE</li> </ul> </li> </ul>
<i>Coordination avec SDIS et Services de l'Etat dans l'utilisation des pouvoirs de police en matière d'urbanisme (arrêtés de péril, etc.)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordination systématique avec le SDIS et les Services de l'Etat</li> </ul>
<b>Voirie, aménagements cyclables et recharge électrique sur voies publiques</b>	
<i>Coordination avec les autres acteurs publics pour la création, l'aménagement et l'entretien des voies</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sollicitations régulières, principalement financières, des EPCI, du département, de la région et des agences et services de l'Etat</li> <li>Présence régulière de syndicats de voirie intercommunaux</li> </ul>

### Annexe III

<i>Coordination avec les autres acteurs publics en matière de police de la circulation</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Principalement avec le département (concernant les RD) et les services de l'Etat (via arrêtés de circulation)</li></ul>
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics pour la création d'aménagement cyclables et l'installation de recharges électriques sur la voie publique</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sollicitation de l'ensemble des acteurs</li></ul>

## Annexe III

### **3. Intercommunalités**

#### **3.1. Exploitation quantitative**

### Annexe III

<b>Communautés de communes</b>			
<b>Compétences</b>	<b>TAAP moyen par EPCI (h)</b>	<b>Extrapolation</b>	<b>Coût estimé</b>
<b>Sécurité - si police intercommunale</b>			
<i>Coordination entre la police intercommunale et les forces de sécurité intérieure en matière de tranquillité publique et de prévention de la délinquance</i>	0	0	0 €
<b>Action sociale</b>			
<i>Coordination du CIAS avec le département et L'Etat</i>	0	0	0 €
<b>Santé</b>			
<i>Coordination sur la santé avec l'ARS dans le cadre du contrat local de santé ainsi qu'avec les autres niveaux de collectivités</i>	809	802 032	32 803 109 €
<i>Instruction des dossiers de demande de financement de maisons médicales</i>	38	37 200	1 521 480 €
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>			
<i>Coordination des différents organismes locaux (maison de l'emploi, mission locale) en charge de l'emploi avec les autres acteurs de la politique de l'emploi/insertion professionnelle (Pôle Emploi, Région, Département...)</i>	27	26 486	1 083 294 €
<i>Participation aux réunions du service public de l'emploi local</i>	18	18 154	742 482 €
<b>Enseignement scolaire - si compétence exercée au niveau intercommunal</b>			
<i>Coordination avec les services de l'Education nationale (inscriptions, organisation des locaux scolaires, activités périscolaires, gestion des enfants handicapés, carte scolaire, etc.)</i>	0	0	0 €
<b>Enfance, Jeunesse</b>			
<i>Coordination avec le département, la CAF et les services de l'Etat en matière de petite enfance (crèches, haltes garderies, jardins d'éveil)</i>	1 607	1 594 144	65 200 490 €
<b>Sport</b>			
<i>Relations avec communes, département, région, services ou agences de l'Etat</i>	5	4 960	202 864 €
<i>Instruction des aides à la pratique ou aux clubs sportifs</i>	0	0	0 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	0	0	0 €
<b>Culture</b>			
<i>Relations avec communes, département, région, services ou agences de l'Etat</i>	10	9 920	405 728 €
<i>Instruction des aides aux acteurs de la culture</i>	15	14 880	608 592 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	5	4 960	202 864 €
<b>Tourisme</b>			
<i>Coordination directe ou indirecte (via les organismes en charge du tourisme) avec les autres niveaux d'administration œuvrant dans le champ touristique</i>	105	104 160	4 260 144 €
<i>Instruction des aides aux acteurs du tourisme</i>	10	9 920	405 728 €
<b>Développement économique</b>			
<i>Coordination avec la Région, chef de file des aides à l'économie, et éventuellement avec d'autres niveaux d'administration</i>	90	89 280	3 651 552 €
<i>Instruction des demandes d'aides émanant des acteurs de l'économie</i>	75	74 400	3 042 960 €
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux sur l'aménagement de zones d'activité ou de locaux à vocation économique</i>	153	151 280	6 187 352 €
<b>Politique de la ville</b>			



### Annexe III

<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux dans la mise en œuvre de la politique de la ville (contrat de ville, conventions d'utilisation de l'abattement réservé au logement social sur la TFPB...)</i>	450	446 400	18 257 760 €
<i>Instruction des demandes des associations au titre de la politique de la ville</i>	150	148 800	6 085 920 €
<b>Urbanisme</b>			
<i>Coordination avec d'autres niveaux d'administration dans l'élaboration des documents incombant à l'intercommunalité (SCOT, CRTE, PLUI, projet de territoire...)</i>	950	942 400	38 544 160 €
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux en cas de plein exercice de la compétence urbanisme</i>	0	0	0 €
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux pour le pilotage de la politique d'aménagement</i>	250	248 000	10 143 200 €
<b>Logement et habitat</b>			
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux dans la mise en œuvre de la politique de l'habitat (PLH, délégation des aides à la pierre, OPAH...)</i>	275	272 800	11 157 520 €
<i>Coordination avec communes, département et services de l'Etat pour l'accueil des gens du voyage</i>	105	104 160	4 260 144 €
<b>Voirie, aménagements cyclables et recharge électrique sur la voie publique</b>			
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux pour la création, l'aménagement et l'entretien des voies communautaires</i>	168	166 458	6 808 116 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics pour la création d'aménagements cyclables ou l'installation de recharge électrique sur la voie publique</i>	113	111 600	4 564 440 €
<b>Déchets</b>			
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux pour la mise en œuvre de la politique de « déchets »</i>	325	322 400	13 186 160 €
<b>Eau et assainissement - si compétence exercée au niveau intercommunal</b>			
<i>Coordination avec communes, agences (ARS, agence de l'eau, OFB...) ou services de l'Etat</i>	73	71 920	2 941 528 €
<b>Transition énergétique</b>			
<i>Instruction des aides en matière de mobilités douces (vélo, vélo électrique, véhicule électrique)</i>	450	446 400	18 257 760 €
<i>Coordination avec communes, département, région, agences ou services de l'Etat sur les projets relevant de la transition énergétique (réseaux de chaleur, développement des énergies renouvelables...)</i>	0	0	0 €
<b>Patrimoine intercommunal, gestion financière et RH</b>			
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics d'autres afin d'entretenir, de développer ou de moderniser (y compris d'un point de vue énergétique) le patrimoine intercommunal</i>	594	589 248	24 100 243 €
<i>Coordination avec la DGFIP en matière de gestion financière</i>	608	603 434	24 680 434 €
<i>Coordination avec les centres de gestion ou le CNFPT pour la gestion des ressources humaines</i>	217	214 937	8 790 909 €
<b>Total</b>	<b>7 692</b>	<b>7 630 732</b>	<b>312 096 932 €</b>

## Annexe III

### Annexe III

<b>Communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles</b>			
<b>Compétences</b>	<b>TAAP moyen par EPCI (h)</b>	<b>Extrapolation</b>	<b>Coût estimé</b>
<b>Sécurité - si police intercommunale</b>			
<i>Coordination entre la police intercommunale et les forces de sécurité intérieure en matière de tranquillité publique et de prévention de la délinquance</i>	53	13 965	571 152 €
<b>Action sociale</b>			
<i>Coordination du CIAS avec le département et L'Etat</i>	500	131 000	5 357 900 €
<b>Santé</b>			
<i>Coordination sur la santé avec l'ARS dans le cadre du contrat local de santé ainsi qu'avec les autres niveaux de collectivités</i>	450	117 900	4 822 110 €
<i>Instruction des dossiers de demande de financement de maisons médicales</i>	250	65 500	2 678 950 €
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>			
<i>Coordination des différents organismes locaux (maison de l'emploi, mission locale) en charge de l'emploi avec les autres acteurs de la politique de l'emploi/insertion professionnelle (Pôle Emploi, Région, Département...)</i>	950	248 821	10 176 795 €
<i>Participation aux réunions du service public de l'emploi local</i>	180	47 160	1 928 844 €
<b>Enseignement scolaire - si compétence exercée au niveau intercommunal</b>			
<i>Coordination avec les services de l'Education nationale (inscriptions, organisation des locaux scolaires, activités périscolaires, gestion des enfants handicapés, carte scolaire, etc.)</i>	192	50 304	2 057 434 €
<b>Enfance, Jeunesse</b>			
<i>Coordination avec le département, la CAF et les services de l'Etat en matière de petite enfance (crèches, haltes garderies, jardins d'éveil)</i>	1 412	369 944	15 130 710 €
<b>Sport</b>			
<i>Relations avec communes, département, région, services ou agences de l'Etat</i>	246	64 452	2 636 087 €
<i>Instruction des aides à la pratique ou aux clubs sportifs</i>	540	141 480	5 786 532 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	544	142 528	5 829 395 €
<b>Culture</b>			
<i>Relations avec communes, département, région, services ou agences de l'Etat</i>	2 280	597 229	24 426 666 €
<i>Instruction des aides aux acteurs de la culture</i>	340	89 080	3 643 372 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	1 085	284 139	11 621 285 €
<b>Tourisme</b>			
<i>Coordination directe ou indirecte (via les organismes en charge du tourisme) avec les autres niveaux d'administration œuvrant dans le champ touristique</i>	529	138 650	5 670 801 €
<i>Instruction des aides aux acteurs du tourisme</i>	381	99 901	4 085 935 €
<b>Développement économique</b>			
<i>Coordination avec la Région, chef de file des aides à l'économie, et éventuellement avec d'autres niveaux d'administration</i>	573	150 205	6 143 368 €
<i>Instruction des demandes d'aides émanant des acteurs de l'économie</i>	893	234 045	9 572 424 €
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux sur l'aménagement de zones d'activité ou de locaux à vocation économique</i>	1 083	283 825	11 608 426 €

### Annexe III

<b>Politique de la ville</b>			
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux dans la mise en œuvre de la politique de la ville (contrat de ville, conventions d'utilisation de l'abattement réservé au logement social sur la TFPB...)</i>	870	227 809	9 317 388 €
<i>Instruction des demandes des associations au titre de la politique de la ville</i>	1 291	338 308	13 836 777 €
<b>Urbanisme</b>			
<i>Coordination avec d'autres niveaux d'administration dans l'élaboration des documents incombant à l'intercommunalité (SCOT, CRTE, PLUI, projet de territoire...)</i>	720	188 640	7 715 376 €
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux en cas de plein exercice de la compétence urbanisme</i>	4 350	1 139 700	46 613 730 €
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux pour le pilotage de la politique d'aménagement</i>	875	229 250	9 376 325 €
<b>Logement et habitat</b>			
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux dans la mise en œuvre de la politique de l'habitat (PLH, délégation des aides à la pierre, OPAH...)</i>	1 810	474 220	19 395 598 €
<i>Coordination avec communes, département et services de l'Etat pour l'accueil des gens du voyage</i>	1 042	273 004	11 165 864 €
<b>Voirie, aménagements cyclables et recharge électrique sur la voie publique</b>			
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux pour la création, l'aménagement et l'entretien des voies communautaires</i>	1 070	280 340	11 465 906 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics pour la création d'aménagements cyclables ou l'installation de recharge électrique sur la voie publique</i>	260	68 120	2 786 108 €
<b>Déchets</b>			
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux pour la mise en œuvre de la politique de « déchets »</i>	2 313	606 006	24 785 645 €
<b>Eau et assainissement - si compétence exercée au niveau intercommunal</b>			
<i>Coordination avec communes, agences (ARS, agence de l'eau, OFB...) ou services de l'Etat</i>	1 147	300 580	12 293 702 €
<b>Transition énergétique et protection de l'environnement</b>			
<i>Instruction des aides en matière de mobilités douces (vélo, vélo électrique, véhicule électrique)</i>	400	104 800	4 286 320 €
<i>Coordination avec communes, département, région, agences ou services de l'Etat sur les projets relevant de la transition énergétique (réseaux de chaleur, développement des énergies renouvelables...)</i>	465	121 699	4 977 489 €
<b>Patrimoine intercommunal, gestion financière et RH</b>			
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics d'autres afin d'entretenir, de développer ou de moderniser (y compris d'un point de vue énergétique) le patrimoine intercommunal</i>	1 134	297 003	12 147 431 €
<i>Coordination avec la DGFIP en matière de gestion financière</i>	4 250	1 113 395	45 537 864 €
<i>Coordination avec les centres de gestion ou le CNFPT pour la gestion des ressources humaines</i>	1 320	345 856	14 145 499 €
<b>Total</b>	<b>35 797</b>	<b>9 378 856</b>	<b>383 595 207 €</b>

## Annexe III

### Annexe III

<b>Total EPCI</b>	
<b>Compétences</b>	<b>Coût estimé</b>
<b>Sécurité - si police intercommunale</b>	
<i>Coordination entre la police intercommunale et les forces de sécurité intérieure en matière de tranquillité publique et de prévention de la délinquance</i>	571 152 €
<b>Action sociale</b>	
<i>Coordination du CIAS avec le département et L'Etat</i>	5 357 900 €
<b>Santé</b>	
<i>Coordination sur la santé avec l'ARS dans le cadre du contrat local de santé ainsi qu'avec les autres niveaux de collectivités</i>	37 625 219 €
<i>Instruction des dossiers de demande de financement de maisons médicales</i>	4 200 430 €
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>	
<i>Coordination des différents organismes locaux (maison de l'emploi, mission locale) en charge de l'emploi avec les autres acteurs de la politique de l'emploi/insertion professionnelle (Pôle Emploi, Région, Département...)</i>	11 260 089 €
<i>Participation aux réunions du service public de l'emploi local</i>	2 671 326 €
<b>Enseignement scolaire - si compétence exercée au niveau intercommunal</b>	
<i>Coordination avec les services de l'Education nationale (inscriptions, organisation des locaux scolaires, activités périscolaires, gestion des enfants handicapés, carte scolaire, etc.)</i>	2 057 434 €
<b>Enfance, Jeunesse</b>	
<i>Coordination avec le département, la CAF et les services de l'Etat en matière de petite enfance (crèches, haltes garderies, jardins d'éveil)</i>	80 331 199 €
<b>Sport</b>	
<i>Relations avec communes, département, région, services ou agences de l'Etat</i>	2 838 951 €
<i>Instruction des aides à la pratique ou aux clubs sportifs</i>	5 786 532 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	5 829 395 €
<b>Culture</b>	
<i>Relations avec communes, département, région, services ou agences de l'Etat</i>	24 832 394 €
<i>Instruction des aides aux acteurs de la culture</i>	4 251 964 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	11 824 149 €
<b>Tourisme</b>	
<i>Coordination directe ou indirecte (via les organismes en charge du tourisme) avec les autres niveaux d'administration œuvrant dans le champ touristique</i>	9 930 945 €
<i>Instruction des aides aux acteurs du tourisme</i>	4 491 663 €
<b>Développement économique</b>	
<i>Coordination avec la Région, chef de file des aides à l'économie, et éventuellement avec d'autres niveaux d'administration</i>	9 794 920 €
<i>Instruction des demandes d'aides émanant des acteurs de l'économie</i>	12 615 384 €
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux sur l'aménagement de zones d'activité ou de locaux à vocation économique</i>	17 795 778 €
<b>Politique de la ville</b>	

### Annexe III

<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux dans la mise en œuvre de la politique de la ville (contrat de ville, conventions d'utilisation de l'abattement réservé au logement social sur la TFPB...)</i>	27 575 148 €
<i>Instruction des demandes des associations au titre de la politique de la ville</i>	19 922 697 €
<b>Urbanisme</b>	
<i>Coordination avec d'autres niveaux d'administration dans l'élaboration des documents incombant à l'intercommunalité (SCOT, CRTE, PLUI, projet de territoire...)</i>	46 259 536 €
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux en cas de plein exercice de la compétence urbanisme</i>	46 613 730 €
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux pour le pilotage de la politique d'aménagement</i>	19 519 525 €
<b>Logement et habitat</b>	
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux dans la mise en œuvre de la politique de l'habitat (PLH, délégation des aides à la pierre, OPAH...)</i>	30 553 118 €
<i>Coordination avec communes, département et services de l'Etat pour l'accueil des gens du voyage</i>	15 426 008 €
<b>Voirie, aménagements cyclables et recharge électrique sur la voie publique</b>	
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux pour la création, l'aménagement et l'entretien des voies communautaires</i>	18 274 022 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics pour la création d'aménagements cyclables ou l'installation de recharge électrique sur la voie publique</i>	7 350 548 €
<b>Déchets</b>	
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux pour la mise en œuvre de la politique de « déchets »</i>	37 971 805 €
<b>Eau et assainissement - si compétence exercée au niveau intercommunal</b>	
<i>Coordination avec communes, agences (ARS, agence de l'eau, OFB...) ou services de l'Etat</i>	15 235 230 €
<b>Transition énergétique et protection de l'environnement</b>	
<i>Instruction des aides en matière de mobilités douces (vélo, vélo électrique, véhicule électrique)</i>	22 544 080 €
<i>Coordination avec communes, département, région, agences ou services de l'Etat sur les projets relevant de la transition énergétique (réseaux de chaleur, développement des énergies renouvelables...)</i>	4 977 489 €
<b>Patrimoine intercommunal, gestion financière et RH</b>	
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics d'autres afin d'entretenir, de développer ou de moderniser (y compris d'un point de vue énergétique) le patrimoine intercommunal</i>	36 247 674 €
<i>Coordination avec la DGFIP en matière de gestion financière</i>	70 218 298 €
<i>Coordination avec les centres de gestion ou le CNFPT pour la gestion des ressources humaines</i>	22 936 408 €
<b>Total</b>	<b>695 692 139 €</b>

### 3.2. Exploitation qualitative



## Annexe III

Intercommunalités	
<b>Action Sociale</b>	
<i>Intervention dans le cadre d'un CIAS</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les CIAS sont très peu répandus au sein des EPCI.</li> </ul>
<b>Culture</b>	
<i>Coordination avec les autres acteurs publics dans le cadre de la politique culturelle</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'ensemble des niveaux d'administration est impliqué.</li> </ul>
<b>Déchets</b>	
<i>Coordination avec les autres acteurs publics en matière de collecte et d'élimination des déchets</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coopération avec les communes en grande majorité, ainsi qu'avec l'Etat et la région dans une moindre mesure.</li> </ul>
<b>Eau et assainissement</b>	
<i>Coordination avec d'autres niveaux d'administration (ARS, agence de l'eau, OFB, etc.) pour la mise en œuvre de la politique d'eau et d'assainissement</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coopération systématique avec l'Etat et les communes.</li> </ul>
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>	
<i>Intervention dans la politique de l'emploi et de l'insertion professionnelle</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les EPCI investissent assez largement ce champ, via des PLIE, salons de l'emploi, missions locales, maisons de l'emploi ou encore des écoles de la deuxième chance.</li> </ul>
<b>Petite enfance</b>	
<i>Coordination avec les autres acteurs publics pour la gestion des structures de petite enfance (crèches, haltes garderies, jardins d'éveil)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination avec la CAF (convention territoriale globale de services aux familles) et le département.</li> </ul>
<b>Habitat</b>	
<i>Coordination avec autres acteurs publics (notamment ANRU et ANAH) dans ce cadre</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination poussée avec les communes, le département ainsi que les agences et services de l'Etat.</li> </ul>
<i>Coordination avec les autres acteurs publics pour l'accueil des gens du voyage</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination systématique avec les communes ainsi que les agences et services de l'Etat.</li> <li>• Intervention des départements occasionnellement.</li> </ul>
<i>Intervention dans la politique de rénovation énergétique</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Présence unanime des EPCI dans le domaine (réhabilitation des bâtiments, OPAH, SARE, financement de dossiers ANAH, soutien à l'ALEC).</li> </ul>
<b>Gestion financière, des RH et du patrimoine</b>	
<i>Coordination avec d'autres acteurs publics afin d'entretenir, de développer ou de moderniser le patrimoine communautaire</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination systématique avec le département, la région et les services de l'Etat.</li> </ul>

### Annexe III

<b>Santé</b>	
<i>Intervention dans le domaine de la politique de la santé</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervention systématique des EPCI dans le domaine de la santé, le plus souvent via un contrat local de santé.</li> </ul>
<i>Existence d'un contrat local de santé avec l'ARS</i>	
<i>Coordination avec d'autres acteurs publics sur les sujets de santé</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Outre l'ARS, les autres strates de collectivités sont peu impliquées. Le département l'est toutefois sur les sujets de grand âge.</li> </ul>
<i>Portage de projets visant à favoriser l'attractivité médicale (maison médicale, aide aux étudiants de médecine, etc.)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interventions fréquentes (réalisation de maisons de santé, promotion du territoire auprès des étudiants et professionnels de santé).</li> </ul>
<i>Coordination avec d'autres acteurs pour ces projets</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination avec l'ARS principalement.</li> </ul>
<b>Sport</b>	
<i>Coordination avec les autres acteurs publics en matière de politique sportive</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination systématique avec les communes, et dans une bien moindre mesure avec les autres acteurs.</li> </ul>
<b>Tourisme</b>	
<i>Coordination avec les autres acteurs publics agissant dans le champ touristique</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'EPCI est souvent impliqué à travers un office de tourisme intercommunal, géré en association ou par un EPIC.</li> <li>• Collaboration avec département et région, souvent via des agences d'attractivité, en matière de promotion, d'observatoire et de projets structurants.</li> </ul>
<b>Transition énergétique (aide aux mobilités douces, réseaux de chaleur, développement des énergies renouvelables, etc.)</b>	
<i>Coordination avec les autres acteurs publics sur des projets relevant de la transition énergétique</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coopération fréquente avec les communes et l'Etat.</li> </ul>
<b>Voirie, aménagements cyclables et recharge électrique sur voies publiques</b>	
<i>Coordination avec les autres acteurs publics pour la création, l'aménagement et l'entretien des voies</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination uniquement avec les communes.</li> </ul>
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics pour la création d'aménagement cyclables et l'installation de recharges électriques sur la voie publique</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination fréquente avec départements et région, occasionnellement avec l'Etat.</li> </ul>

## Annexe III

## **4. Départements**

### **4.1. Exploitation quantitative**

### Annexe III

Départements			
Compétences	TAAP moyen par département (h)	Extrapolation	Coût estimé
<b>Action sociale</b>			
<i>Elaboration et animation des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale</i>	2 455	252 865	10 342 179 €
<i>Coordination plus générale les autres collectivités et les services de l'Etat</i>	977	100 590	4 114 123 €
<i>Coordination avec la CAF pour la prise en charge du RSA</i>	2 194	225 982	9 242 664 €
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux pour la prise en charge des prestations légales d'aide sociale, hors RSA</i>	2 810	289 430	11 837 687 €
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux pour la prise en charge des prestations facultatives d'aide sociale</i>	5 065	521 695	21 337 326 €
<b>Autonomie</b>			
<i>Elaboration et animation des schémas départementaux d'autonomie</i>	7 059	727 077	29 737 449 €
<i>Coordination avec l'ARS pour la tutelle des EHPAD</i>	2 945	303 335	12 406 402 €
<i>Coordination de la MDPH avec d'autres niveaux d'administration, notamment les services de l'Etat (par exemple, pour les AESH)</i>	2 480	255 409	10 446 232 €
<b>Santé</b>			
<i>Coordination avec d'autres niveaux de collectivité pour le développement de projet visant à favoriser l'attractivité médicale</i>	2 178	224 334	9 175 261 €
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>			
<i>Coordination dans le cadre de la participation aux maisons de l'emploi</i>	935	96 254	3 936 768 €
<i>Coordination avec les intercommunalités dans le cadre de la participation aux missions locales</i>	418	43 054	1 760 909 €
<i>Coordination dans le cadre de l'animation des plans locaux d'insertion et de l'emploi</i>	617	63 565	2 599 826 €
<b>Enseignement secondaire</b>			
<i>Coordination avec les services de l'Education nationale pour la gestion immobilière des collèges, et éventuellement le bloc communal et les régions pour les cités scolaires</i>	1 972	203 065	8 305 338 €
<b>Enfance, Jeunesse</b>			
<i>Coordination l'Etat dans le domaine de la petite enfance (autorisations, contrôles des établissements...)</i>	7 284	750 252	30 685 307 €
<b>Sport</b>			
<i>Suivi des conventions avec le bloc communal pour la mise à disposition des équipements sportifs communaux aux collégiens</i>	737	75 911	3 104 760 €
<i>Instruction des aides à la pratique ou aux clubs sportifs</i>	3 961	407 952	16 685 241 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	802	82 606	3 378 585 €
<b>Culture</b>			
<i>Coordination avec bloc communal, région, services ou agences de l'Etat</i>	1 178	121 334	4 962 561 €
<i>Instruction des aides aux acteurs de la culture</i>	4 435	456 754	18 681 218 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	827	85 171	3 483 482 €
<b>Tourisme</b>			
<i>Animation du schéma départemental d'aménagement touristique et du comité départemental du tourisme</i>	8 107	835 052	34 153 623 €

### Annexe III

<i>Coordination directe ou indirecte (via les organismes en charge du tourisme) avec les autres niveaux d'administration œuvrant dans le champ touristique</i>	1 561	160 783	6 576 025 €
<i>Instruction des aides aux acteurs du tourisme</i>	1 539	158 517	6 483 345 €
<b>Développement économique</b>			
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux dans les domaines d'intervention limités du département (aide à l'équipement en milieu rural, appui à certaines professions...)</i>	1 137	117 111	4 789 840 €
<b>Logement et habitat</b>			
<i>Elaboration et animation du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)</i>	1 049	108 075	4 420 260 €
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux pour la gestion et le financement du fonds social pour le logement (FSL)</i>	617	63 551	2 599 236 €
<i>Coordination avec d'autres niveaux de collectivité dans le cadre du service public de la performance énergétique et de l'habitat</i>	1 230	126 690	5 181 621 €
<b>Voirie, aménagements cyclables et recharge électrique sur la voie publique</b>			
<i>Coordination avec le bloc communal et l'Etat en matière de voirie</i>	5 950	612 850	25 065 565 €
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux pour le développement des mobilités douces</i>	1 113	114 639	4 688 735 €
<b>Eau et assainissement</b>			
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux, notamment si le département finance des projets portés par d'autres niveaux de collectivité ou une agence de l'eau</i>	995	102 485	4 191 637 €
<b>Transition énergétique et protection de l'environnement</b>			
<i>Instruction des aides en matière de mobilités douces</i>	0	0	0 €
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux pour l'accompagnement de projets de développement d'ENR</i>	557	57 392	2 347 316 €
<b>Gestion financière, RH, patrimoine départemental</b>			
<i>Coordination nécessaire avec la DGFIP en matière de gestion financière</i>	1 281	131 892	5 394 362 €
<i>Coordination avec les centres de gestion, les services de l'Etat ou le CNFPT en matière de ressources humaines</i>	4 028	414 884	16 968 756 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics afin d'entretenir, de développer ou de moderniser (y compris d'un point de vue énergétique) le patrimoine départemental</i>	3 788	390 164	15 957 708 €
<b>Total</b>	<b>84 279</b>	<b>8 680 717</b>	<b>355 041 343 €</b>

## 4.2. Exploitation qualitative

### Annexe III

Département	
<b>Action sociale</b>	
<i>Elaboration et animation des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certains départements n'élaborent pas de schéma, d'autres un unique pour l'ensemble de la politique sociale et médico-sociale, d'autres un par volet de leur politique sociale et médico-sociale.</li> </ul>
<i>Coordination plus générale les autres collectivités et les services de l'Etat</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination avec DDETS, ARS, CARSAT, CPAM, CAF, France Travail et préfectures</li> <li>• Coordination avec la Région pour la mobilisation des fonds européens (FSE/FEDER) et les formations sanitaires et sociales</li> <li>• Coordination dans le cadre des soutiens apportés au bloc communal (CCAS, prévention spécialisée, services pour personnes âgées, politique de la ville...)</li> </ul>
<i>Coordination avec la CAF pour la prise en charge du RSA</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pilotage des conventions entre départements et CAF</li> <li>• Echanges réguliers liés à la gestion des droits, aux indus, à la fraude</li> <li>• Coordination liée aux chantiers d'interconnexion des systèmes d'information et à la circulation des données</li> </ul>
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux pour la prise en charge des prestations légales d'aide sociale, hors RSA</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination nécessaire avec la CAF pour éviter le versement d'aides non cumulables</li> <li>• Echanges également avec ARS, justice s'agissant des sujets de tutelle, Éducation nationale, hôpitaux</li> <li>• Coordination avec les CCAS pour l'accueil et l'orientation des usagers</li> </ul>
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux pour la prise en charge des prestations facultatives d'aide sociale</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination ponctuelle avec les services de l'Etat et la CAF, notamment quand les aides compensent un retard dans le versement des prestations légales, ou en matière d'hébergement</li> </ul>
<b>Autonomie</b>	
<i>Elaboration et animation des schémas départementaux d'autonomie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination avec l'ARS et recours à des prestataires extérieurs pour l'élaboration du schéma</li> </ul>
<i>Coordination avec l'ARS pour la tutelle des EHPAD</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination quotidienne entre services opérationnels</li> <li>• Réunions mensuelles de travail entre cadres</li> <li>• Accompagnement à la mise en place des contrats d'objectifs et de moyens, vérifications des documents budgétaires, coordination liée aux financements</li> <li>• Préparation des inspections</li> </ul>
<i>Coordination de la MDPH avec d'autres niveaux d'administration, notamment les services de l'Etat (par exemple, pour les AESH)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination avec ARS, Education nationale, CNAV, la CAF, CNSA, en particulier pour la mise en place de la Réponse Accompagnée Pour Tous (RAPT), qui doit permettre un parcours sans rupture</li> </ul>



### Annexe III

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les MDPH seraient fréquemment sollicitées par les usagers sur la non mise en œuvre de certains droits sur lesquels elles n'ont pas de leviers</li> </ul>
<b>Santé</b>	
<i>Coordination avec d'autres niveaux de collectivité pour le développement de projet visant à favoriser l'attractivité médicale</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coopération avec ARS, communes, intercommunalités, Région, centres hospitaliers, CPTS pour les projets de maisons de santé pluridisciplinaire, centres de santé ou dispositifs mobiles de type bus</li> <li>Certains départements n'investissent pas le champ de la santé, faute de ressource suffisante</li> </ul>
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>	
<i>Coordination dans le cadre de la participation aux maisons de l'emploi</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tous les départements interrogés ne participent pas aux maisons de l'emploi</li> <li>Coordination avec les missions locales pour environ 1/3 d'ETP</li> <li>Articulation avec les PLIE notamment pour les bénéficiaires du RSA</li> <li>Pas de PLIE dans certains départements</li> </ul>
<i>Coordination avec les intercommunalités dans le cadre de la participation aux missions locales</i>	
<i>Coordination dans le cadre de l'animation des plans locaux d'insertion et de l'emploi</i>	
<b>Sport</b>	
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recherche notamment auprès de l'agence nationale du sport (ANS), de la région, dans une moindre mesure auprès de l'intercommunalité</li> </ul>
<b>Culture</b>	
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Appel à des financements de l'Etat pour la quasi-totalité des départements, à la région pour une majorité, et dans une moindre mesure au bloc communal</li> </ul>
<b>Tourisme</b>	
<i>Coordination directe ou indirecte (via les organismes en charge du tourisme) avec les autres niveaux d'administration œuvrant dans le champ touristique</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Peu de départements se coordonnent avec l'Etat</li> <li>Une majorité des départements interrogés se coordonne avec la région</li> <li>La quasi-totalité se coordonne avec le bloc communal</li> </ul>
<b>Logement et habitat</b>	
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux pour la gestion et le financement du fonds social pour le logement (FSL)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordination avec la DDT, les EPCI, des opérateurs et la CAF</li> </ul>
<b>Voirie, aménagements cyclables et recharge électrique sur la voie publique</b>	
<i>Coordination avec le bloc communal et l'Etat en matière de voirie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordination avec l'Etat en matière d'exploitation routière avec le gestionnaire routier, aux limites des domaines publics routiers respectifs, en cas de déviation, de</li> </ul>

### Annexe III

	<p>travaux, de gestion de crise, de réglementation, en particulier sur les voies départementales classées route à grande circulation (RGC)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En agglomération, coordination avec le bloc communal</li> </ul>
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux pour le développement des mobilités douces</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tous les départements interrogés disposent d'un plan mobilité douce, qui se déploie pour la voirie départementale et potentiellement en soutien aux communes</li> </ul>
<b>Eau et assainissement</b>	
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux, notamment si le département finance des projets portés par d'autres niveaux de collectivité ou une agence de l'eau</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La quasi-totalité des départements interrogés financent des projets portés par des intercommunalités, et dans une moindre mesure par des agences de l'eau</li> </ul>
<b>Transition énergétique et protection de l'environnement</b>	
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux pour l'accompagnement de projets de développement d'ENR</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervention sous des formes diverses : fonds d'investissement, subventions, aménagement du foncier, organisation d'événements</li> <li>• Coordination avec l'ADEME pour certains départements, avec le bloc communal, avec l'ONF s'agissant des espaces naturels sensibles.</li> </ul>
<b>Gestion financière, RH, patrimoine départemental</b>	
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics afin d'entretenir, de développer ou de moderniser (y compris d'un point de vue énergétique) le patrimoine départemental</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auprès de l'Etat (fonds vert, DSIL) et réponses à des appels à projets de l'ANCT</li> <li>• Auprès de la région, en réponse à des appels à projets notamment</li> </ul>

## Annexe III

## **5. Régions**

### **5.1. Exploitation quantitative**

### Annexe III

Régions			
Compétences	TAAP (h)	Extrapolation	Coût estimé
<b>Santé</b>			
<i>Coordination sur la santé avec l'ARS en matière de santé (participation à des commissions de l'ARS, aide aux professionnels de santé, financements de centres de soins...)</i>	1 976	33 596	1 374 087 €
<i>Instruction des aides aux professionnels de santé</i>	2 242	38 114	1 558 863 €
<i>Instruction des aides à la création ou à l'aménagement de centres de soins</i>	321	5 457	223 191 €
<b>Action sociale</b>			
<i>Coordination pour la formation des travailleurs sociaux</i>	340	5 780	236 402 €
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>			
<i>Coordination avec l'Etat ou ses opérateurs pour la mise en œuvre de la politique de l'emploi et de l'insertion professionnelle de la région</i>	960	16 320	667 488 €
<i>Coordination consacrée par la région à l'animation du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP)</i>	2 412	41 004	1 677 064 €
<i>Participation au réunion du service public de l'emploi local</i>	864	14 688	600 739 €
<i>Coordination consacrée par la région à l'animation du contrat de plan régional des formations et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP)</i>	640	10 880	444 992 €
<i>Animation de la convention pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle signée par la région avec les opérateurs de l'emploi</i>	0	0	0 €
<i>Coordination liée à mise en œuvre des pactes d'investissement dans les compétences (PIC), aux demandes de financement de la région auprès de France compétences et à l'instruction des financements octroyés par la région aux CFA</i>	24 924	423 708	17 329 657 €
<b>Enseignement</b>			
<i>Coordination avec les services de l'Education nationale pour la gestion matérielle des lycées</i>	300	5 100	208 590 €
<i>Elaboration et animation du Schéma régional de l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (SRESRI)</i>	1 922	32 674	1 336 367 €
<i>Coordination en matière d'enseignement supérieur et recherche</i>	25	425	17 383 €
<b>Sport</b>			
<i>Instruction des aides à la pratique ou aux clubs sportifs</i>	4 011	68 179	2 788 501 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	3 214	54 638	2 234 694 €
<b>Culture</b>			
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux pour la mise en œuvre de la politique culturelle régionale</i>	10 341	175 789	7 189 750 €
<i>Instruction des aides au secteur culturel</i>	28 971	492 507	20 143 536 €
<b>Tourisme</b>			
<i>Coordination directe ou indirecte (via les organismes en charge du tourisme) avec les autres niveaux d'administration œuvrant dans le champ touristique</i>	4 168	70 856	2 898 010 €
<i>Instruction des aides aux acteurs du tourisme</i>	12 231	207 927	8 504 214 €
<b>Développement économique</b>			

### Annexe III

<i>Elaboration et à l'animation du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)</i>	675	11 475	469 328 €
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux en matière de développement économique, notamment les EPCI et le SGAR</i>	1 317	22 389	915 710 €
<i>Instruction des aides économiques</i>	14 800	251 600	10 290 440 €
<b>Urbanisme</b>			
<i>Elaboration et animation du SRADDET</i>	1 607	27 319	1 117 347 €
<i>Elaboration et animation du CPER</i>	100	1 700	69 530 €
<i>Elaboration et animation des CRTE</i>	9 900	168 300	6 883 470 €
<b>Logement et habitat</b>			
<i>Instruction des demandes de financement en soutien à l'accès à l'habitat et à la rénovation urbaine</i>	3 038	51 646	2 112 321 €
<i>Coordination pour la mise en œuvre du service public de la performance énergétique et de l'habitat</i>	2 857	48 569	1 986 472 €
<b>Eau et assainissement</b>			
<i>Coordination avec communes, intercommunalités, agences (ARS, agence de l'eau, OFB...) ou services de l'Etat</i>	3 535	60 102	2 458 164 €
<b>Transition énergétique et protection de l'environnement</b>			
<i>Coordination avec autres acteurs territoriaux dans le domaine de l'environnement, notamment protection de la biodiversité</i>	804	13 660	558 674 €
<i>Coordination avec communes, intercommunalité, département, région, agences ou services de l'Etat sur les projets relevant de la transition énergétique (réseaux de chaleur, développement des énergies renouvelables...)</i>	3 900	66 300	2 711 670 €
<i>Instruction des demandes d'aide à l'acquisition d'un vélo électrique</i>	393	6 678	273 137 €
<b>Transports</b>			
<i>Elaboration et animation des services express régionaux métropolitains</i>	6 428	109 276	4 469 388 €
<b>Patrimoine régionale, gestion RH et financière</b>			
<i>Coordination nécessaire avec la DGFIP en matière de gestion financière</i>	572	9 724	397 712 €
<i>Coordination avec les centres de gestion, les services de l'Etat ou le CNFPT en matière de ressources humaines</i>	3 200	54 400	2 224 960 €
<b>Total</b>	<b>152 987</b>	<b>2 600 779</b>	<b>106 371 850 €</b>

## Annexe III

### Annexe III

<b>Ile-de-France</b>		
<b>Compétences</b>	<b>TAAP (h)</b>	<b>Coût estimé</b>
<b>Santé</b>		
<i>Coordination sur la santé avec l'ARS en matière de santé (participation à des commissions de l'ARS, aide aux professionnels de santé, financements de centres de soins...)</i>	10	409 €
<i>Instruction des aides aux professionnels de santé</i>	1 600	65 440 €
<i>Instruction des aides à la création ou à l'aménagement de centres de soins</i>	1 600	65 440 €
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>		
<i>Coordination avec l'Etat ou ses opérateurs pour la mise en œuvre de a politique de l'emploi et de l'insertion professionnelle de la région</i>	455	18 610 €
<i>Coordination consacrée par la région à l'animation du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP)</i>	364	14 888 €
<i>Coordination consacrée par la région à l'animation du contrat de plan régional des formations et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP)</i>	0	0 €
<i>Animation de la convention pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle signée par la région avec les opérateurs de l'emploi</i>	0	0 €
<i>Coordination liée à mise en œuvre des pactes d'investissement dans les compétences (PIC), aux demandes de financement de la région auprès de France compétences et à l'instruction des financements octroyés par la région aux CFA</i>	9 100	372 190 €
<b>Enseignement</b>		
<i>Coordination avec les services de l'Education nationale pour la gestion matérielle des lycées</i>	n.c	
<b>Sport</b>		
<i>Instruction des aides à la pratique ou aux clubs sportifs</i>	1 607	65 726 €
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	4 821	197 179 €
<b>Culture</b>		
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux pour la mise en œuvre de la politique culturelle régionale</i>	11 570	473 229 €
<i>Instruction des aides au secteur culturel</i>	64 794	2 650 084 €
<b>Tourisme</b>		
<i>Coordination directe ou indirecte (via les organismes en charge du tourisme) avec les autres niveaux d'administration œuvrant dans le champ touristique</i>	n.c	
<i>Instruction des aides aux acteurs du tourisme</i>	n.c	
<b>Développement économique</b>		
<i>Elaboration et à l'animation du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)</i>	3 696	151 170 €
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux en matière de développement économique, notamment les EPCI et le SGAR</i>	6 428	262 905 €
<i>Instruction des aides économiques</i>	9 642	394 358 €
<b>Urbanisme</b>		
<i>Elaboration et animation du SDRIF</i>	20 891	854 442 €
<i>Elaboration et animation du CPER</i>	37 765	1 544 568 €
<i>Elaboration et animation des CRTE</i>	n.c	
<b>Logement et habitat</b>		



### Annexe III

	<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux</i>	35 354	1 445 979 €
	<i>Coordination pour la mise en œuvre du service public de la performance énergétique et de l'habitat</i>	0	0 €
<b>Eau et assainissement</b>			
	<i>Coordination avec communes, intercommunalités, agences (ARS, agence de l'eau, OFB...) ou services de l'Etat</i>	1 205	49 295 €
<b>Transition énergétique et protection de l'environnement</b>			
	<i>Coordination avec autres acteurs territoriaux dans le domaine de l'environnement</i>	804	32 863 €
	<i>Coordination avec communes, intercommunalité, département, région, agences ou services de l'Etat sur les projets relevant de la transition énergétique (réseaux de chaleur, développement des énergies renouvelables...)</i>	1 286	52 581 €
<b>Transports</b>			
	<i>Coordination avec les autres co financeurs et maîtres d'ouvrages (Etat, autres régions, départements intercommunalités, communes, SNCF, RATP, VNF, etc.)</i>	48 210	1 971 789 €
<b>Patrimoine régionale, gestion RH et financière</b>			
	<i>Coordination nécessaire avec la DGFIP en matière de gestion financière</i>	5 744	234 930 €
	<i>Coordination avec les centres de gestion, les services de l'Etat ou le CNFPT en matière de ressources humaines</i>	n.c	
<b>Total</b>		<b>266 946</b>	<b>10 918 075 €</b>

## Annexe III

## 5.2. Exploitation qualitative

## Annexe III

Régions	
<b>Santé</b>	
<i>Coordination sur la santé avec l'ARS en matière de santé (participation à des commissions de l'ARS, aide aux professionnels de santé, financements de centres de soins...)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participation aux commissions de l'ARS</li> <li>• Réunions avec l'ARS, les collectivités et les préfectures à des fins d'information</li> <li>• Participation de régions au protocole entre les ARS et les union régionales des professions de santé (URPS) pour le financement des structures collectives de santé</li> </ul>
<b>Action sociale</b>	
<i>Coordination pour la formation des travailleurs sociaux</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Région a la charge de délivrer un agrément aux instituts de formation en travail social, après avis du représentant de l'Etat dans la région, sur la base du schéma régional des formations sociales</li> <li>• Les directeurs des établissements de formation en travail social, les responsables de formation ainsi que les formateurs doivent également remplir des conditions qui doivent être contrôlées par la Région puis par le représentant de l'Etat dans la région.</li> <li>• Les acteurs territoriaux, et notamment les départements, sont consultés en tant qu'employeurs mais aussi tutelles des champs de l'autonomie, de l'insertion et de l'enfance</li> </ul>
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>	
<i>Coordination avec l'Etat ou ses opérateurs pour la mise en œuvre de la politique de l'emploi et de l'insertion professionnelle de la région</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les services territorialisés des régions participent au service public de l'emploi local</li> <li>• Discussions régulières avec Etat/SGAR et DREETS ainsi qu'avec France travail, dans le cadre du CREFOP et des instances de gouvernance France travail</li> <li>• Le CREFOP mobilise en général un ETP, et n'est pas redondant, crainte de redondance cependant avec les instances France travail</li> <li>• Le CPRDFOP ne fait pas l'objet d'animation particulière</li> <li>• Les inefficacités sur les enjeux d'emploi, de PIC, de formation seraient à rechercher dans le dialogue tripartite Région / services déconcentrés de l'Etat / services centraux de l'Etat, qui témoignerait d'une insuffisante marge de manœuvre laissée aux services déconcentrés</li> <li>• Les régions peuvent intervenir en matière d'apprentissage, sur une enveloppe déléguée par France compétence, ou lorsque les besoins rencontrent ceux de l'aménagement du territoire, ou dans le cas des CFA implantées dans des lycées, avec des enjeux de mutualisation</li> <li>• Participation de régions aux projets d'investissement portés par les CFA.</li> </ul>
<i>Coordination consacrée par la région à l'animation du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP)</i>	
<i>Participation au réunion du service public de l'emploi local</i>	
<i>Coordination consacrée par la région à l'animation du contrat de plan régional des formations et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP)</i>	
<i>Animation de la convention pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle signée par la région avec les opérateurs de l'emploi</i>	
<i>Coordination liée à mise en œuvre des pactes d'investissement dans les compétences (PIC), aux demandes de financement de la région auprès de France compétences et à l'instruction des financements octroyés par la région aux CFA</i>	
<b>Enseignement</b>	
<i>Coordination avec les services de l'Education nationale pour la gestion matérielle des lycées</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination dans le cadre des cités scolaires ou des écoles européennes</li> <li>• Coordination avec les acteurs locaux</li> <li>• Coordination avec Etat (DRARI, RECTORAT) et EPCI sur l'enseignement supérieur et la recherche</li> </ul>
<b>Sport</b>	
<i>Instruction des aides à la pratique ou aux clubs sportifs</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutien de régions à l'investissement sportif et subventions à des clubs et associations</li> </ul>
<i>Recherche de financements auprès d'autres acteurs publics, Etat compris</i>	
<b>Culture</b>	

### Annexe III

<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux pour la mise en œuvre de la politique culturelle régionale</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination régulière avec les services de la DRAC et le bloc communal</li> <li>• Des régions ont mis en place des CTAP « culture »</li> <li>• Activité importante liée à l'instruction, jusqu'à plusieurs milliers de dossiers de demande de financement chaque année</li> </ul>
<i>Instruction des aides au secteur culturel</i>	
<b>Tourisme</b>	
<i>Instruction des aides aux acteurs du tourisme</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les régions interrogées proposent toutes des aides au secteur touristique</li> </ul>
<b>Développement économique</b>	
<i>Elaboration et à l'animation du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les régions interrogées s'investissent particulièrement dans l'élaboration du SRDEII, qui constitue un plan stratégique des politiques économiques régionales</li> <li>• L'articulation avec les EPCI, notamment pour la déclinaison du SRDEII, peut faire l'objet de conventions</li> <li>• L'intensité de la coordination avec l'Etat varie en fonction des initiatives nationales</li> <li>• Une région interrogée externalise l'instruction de certains dispositifs régionaux auprès de ses partenaires (BPI, CCI...)</li> </ul>
<i>Coordination avec les autres acteurs territoriaux en matière de développement économique, notamment les EPCI et le SGAR</i>	
<i>Instruction des aides économiques</i>	
<b>Urbanisme</b>	
<i>Elaboration et animation du SRADDET</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilisation des régions interrogées surtout dans le cadre de l'élaboration des SRADDET</li> </ul>
<i>Elaboration et animation du CPER</i>	
<i>Elaboration et animation des CRTE</i>	
<b>Logement et habitat</b>	
<i>Instruction des demandes de financement en soutien à l'accès à l'habitat et à la rénovation urbaine</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en œuvre de dispositifs de soutien à la rénovation urbaine (sur les équipements publics notamment), à la lutte contre la vacance, aux logements éconergivores</li> </ul>
<i>Coordination pour la mise en œuvre du service public de la performance énergétique et de l'habitat</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination pour certaines régions avec les DDT, la DREAL, l'ADEME et l'ANAH</li> <li>• Perception d'une « reprise en main » par l'Etat</li> </ul>
<b>Eau et assainissement</b>	
<i>Coordination avec communes, intercommunalités, agences (ARS, agence de l'eau, OFB...) ou services de l'Etat</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination avec Etat, agences de l'eau et EPCI notamment</li> <li>• Financements de projets sur l'eau s'agissant d'une région (zone d'expansion de cru, restauration des berges...)</li> <li>• Une région finance des dispositifs d'assainissement non collectif, sous des conditions strictes</li> </ul>
<b>Transition énergétique et protection de l'environnement</b>	
<i>Coordination avec autres acteurs territoriaux dans le domaine de l'environnement, notamment protection de la biodiversité</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination avec OFB, services de l'Etat et EPCI notamment</li> </ul>
<i>Coordination avec communes, intercommunalité, département, région, agences ou services de l'Etat sur les projets relevant de la transition énergétique (réseaux de chaleur, développement des énergies renouvelables...)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination avec l'ADEME, les CCI et le bloc communal</li> <li>• Coordination avec l'Etat sur les sujets de planification</li> </ul>
<b>Transports</b>	
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux, hors direction régionale de la SNCF</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Missions d'investissement dans les infrastructures réalisées en coordination avec les autres co-financeurs et maîtres d'ouvrages (opérateurs, collectivités, Etat)</li> </ul>
<b>Patrimoine régionale, gestion RH et financière</b>	

### Annexe III

<i>Coordination nécessaire avec la DGFIP en matière de gestion financière</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Echanges en cas de suspension de mandat, de traitement des rejets et plus généralement de résolution de problèmes divers</li></ul>
---	--

## Annexe III

## **6.Etat**

### **6.1. Exploitation quantitative**



### Annexe III

<b>Préfectures de département de moins de 500 000 habitants</b>			
<b>Compétences</b>	<b>TAAP moyen par préfecture (h)</b>	<b>Extrapolation</b>	<b>Coût estimé</b>
<b>Sécurité</b>			
<i>Organisation et suivi des conseils de sécurité et de prévention de la délinquance (CDSPD, CLSPD, CISP...)</i>	295	14 455	585 428 €
<i>Coordination entre la police municipale et services préfectoraux</i>	622	30 500	1 235 252 €
<i>Instruction des demandes de financement des projets de vidéo-protection, au titre du fonds d'intervention pour la prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR)</i>	179	8 782	355 682 €
<i>Coordination avec le département et le service départemental d'incendie et de secours, hors commandement des opérations de secours</i>	832	40 763	1 650 906 €
<i>Coordination avec le département et les communes en matière de sécurité routière</i>	563	27 568	1 116 500 €
<b>Action sociale</b>			
<i>Coordination avec les collectivités pour l'hébergement d'urgence</i>	571	27 977	1 133 070 €
<i>Coordination avec le département ou les communes pour le contrôle des établissements et services sociaux</i>	151	7 420	300 513 €
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>			
<i>Coordination avec les collectivités pour l'élaboration et l'animation de la convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation</i>	0	0	0 €
<i>Coordination avec les collectivités pour la formation et la certification des professions médicales</i>	0	0	0 €
<b>Enfance, Jeunesse</b>			
<i>Coordination avec le département en matière de petite enfance (crèches, haltes garderies, jardins d'éveil)</i>	887	43 483	1 761 045 €
<b>Développement économique</b>			
<i>Suivi du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation</i>	0	0	0 €
<i>Coordination avec les intercommunalités et la région pour le suivi des filières du numérique et de l'innovation</i>	740	36 260	1 468 530 €
<i>Coordination avec les intercommunalités et la région pour l'accompagnement des entreprises, hors CRPE</i>	1 107	54 243	2 196 842 €
<b>Politique de la ville</b>			
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux</i>	1 902	93 192	3 774 281 €
<b>Urbanisme</b>			

### Annexe III

<i>Suivi du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)</i>	0	0	0 €
<i>Suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des schémas mis en œuvre par les collectivités (PLU, SCOT, ZAC...)</i>	1 289	63 166	2 558 219 €
<i>Elaboration et animation des contrats de plan Etat-Région</i>	0	0	0 €
<b>Logement et habitat</b>			
<i>Animation et suivi du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)</i>	828	40 570	1 643 087 €
<i>Animation et suivi du plan départemental de l'habitat (PDH)</i>	267	13 083	529 862 €
<i>Coordination avec les collectivités, au-delà des plans susmentionnés</i>	3 014	147 665	5 980 450 €
<b>Transition énergétique et protection de l'environnement</b>			
<i>Coordination avec les collectivités en matière de protection de l'environnement et de développement durable</i>	1 263	61 878	2 506 066 €
<b>Total</b>	<b>14 510</b>	<b>711 006</b>	<b>28 795 730 €</b>

## Annexe III

### Annexe III

<b>Préfectures de département de moins de 500 000 à 1 million d'habitants</b>			
<b>Compétences</b>	<b>TAAP moyen par préfecture (h)</b>	<b>Extrapolation</b>	<b>Coût estimé</b>
<b>Sécurité</b>			
<i>Organisation et suivi des conseils de sécurité et de prévention de la délinquance (CDSPD, CLSPD, CISP...)</i>	403	11 683	473 171 €
<i>Coordination entre la police municipale et services préfectoraux</i>	1 685	48 865	1 979 033 €
<i>Instruction des demandes de financement des projets de vidéo-protection, au titre du fonds d'intervention pour la prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR)</i>	493	14 297	579 029 €
<i>Coordination avec le département et le service départemental d'incendie et de secours, hors commandement des opérations de secours</i>	1 691	49 033	1 985 845 €
<i>Coordination avec le département et les communes en matière de sécurité routière</i>	1 038	30 102	1 219 131 €
<b>Action sociale</b>			
<i>Coordination avec les collectivités pour l'hébergement d'urgence</i>	1 371	39 747	1 609 734 €
<i>Coordination avec le département ou les communes pour le contrôle des établissements et services sociaux</i>	480	13 920	563 760 €
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>			
<i>Coordination avec les collectivités pour l'élaboration et l'animation de la convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation</i>	0	0	0
<i>Coordination avec les collectivités pour la formation et la certification des professions médicales</i>	25	725	29 363 €
<b>Enfance, Jeunesse</b>			
<i>Coordination avec le département en matière de petite enfance (crèches, haltes garderies, jardins d'éveil)</i>	1 574	45 634	1 848 158 €
<b>Développement économique</b>			
<i>Suivi du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation</i>	0	0	0 €
<i>Coordination avec les intercommunalités et la région pour le suivi des filières du numérique et de l'innovation</i>	635	18 415	745 808 €
<i>Coordination avec les intercommunalités et la région pour l'accompagnement des entreprises</i>	280	8 129	329 212 €
<b>Politique de la ville</b>			
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux</i>	2 070	60 018	0 €
<b>Urbanisme</b>			

### Annexe III

<i>Suivi du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)</i>	0	0	0 €
<i>Suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des schémas mis en œuvre par les collectivités (PLU, SCOT, ZAC...)</i>	1 635	47 406	1 919 955 €
<i>Elaboration et animation des contrats de plan Etat-Région</i>	0	0	0 €
<b>Logement et habitat</b>			
<i>Animation et suivi du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)</i>	1 795	52 046	2 107 875 €
<i>Animation et suivi du plan départemental de l'habitat (PDH)</i>	174	5 042	204 199 €
<i>Coordination avec les collectivités, au-delà des plans susmentionnés</i>	3 621	105 009	4 252 865 €
<b>Transition énergétique et protection de l'environnement</b>			
<i>Coordination avec les collectivités en matière de protection de l'environnement et de développement durable</i>	2 226	64 542	2 613 967 €
<b>Total</b>	<b>21 194</b>	<b>1 038 483</b>	<b>42 058 580 €</b>

## Annexe III

### Annexe III

<b>Préfectures de département de plus d'1 million d'habitants</b>			
<b>Compétences</b>	<b>TAAP moyen par préfecture (h)</b>	<b>Extrapolation</b>	<b>Coût estimé</b>
<b>Sécurité</b>			
<i>Organisation et suivi des conseils de sécurité et de prévention de la délinquance (CDSPD, CLSPD, CISPD...)</i>	625	14 375	582 188 €
<i>Coordination entre la police municipale et services préfectoraux</i>	4 085	93 962	3 805 457 €
<i>Instruction des demandes de financement des projets de vidéo-protection, au titre du fonds d'intervention pour la prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR)</i>	518	11 914	482 517 €
<i>Coordination avec le département et le service départemental d'incendie et de secours, hors commandement des opérations de secours</i>	250	5 750	232 875 €
<i>Coordination avec le département et les communes en matière de sécurité routière</i>	951	21 867	885 624 €
<b>Action sociale</b>			
<i>Coordination avec les collectivités pour l'hébergement d'urgence</i>	1 107	25 468	1 031 450 €
<i>Coordination avec le département ou les communes pour le contrôle des établissements et services sociaux</i>	379	8 717	353 039 €
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>			
<i>Coordination avec les collectivités pour l'élaboration et l'animation de la convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation</i>	0	0	0 €
<i>Coordination avec les collectivités pour la formation et la certification des professions médicales</i>	0	0	0 €
<b>Enfance, Jeunesse</b>			
<i>Coordination avec le département en matière de petite enfance (crèches, haltes garderies, jardins d'éveil)</i>	1 305	30 006	1 215 235 €
<b>Développement économique</b>			
<i>Suivi du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation</i>	0	0	0 €
<i>Coordination avec les intercommunalités et la région pour le suivi des filières du numérique et de l'innovation</i>	1 506	34 638	1 402 839 €
<i>Coordination avec les intercommunalités et la région pour l'accompagnement des entreprises</i>	1 755	40 365	1 634 783 €
<b>Politique de la ville</b>			
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux</i>	4 346	99 958	0 €
<b>Urbanisme</b>			

### Annexe III

<i>Suivi du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)</i>	0	0	0 €
<i>Suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des schémas mis en œuvre par les collectivités (PLU, SCOT, ZAC...)</i>	1 898	43 643	1 767 521 €
<i>Elaboration et animation des contrats de plan Etat-Région</i>	0	0	0 €
<b>Logement et habitat</b>			
<i>Animation et suivi du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)</i>	1 111	25 553	1 034 897 €
<i>Animation et suivi du plan départemental de l'habitat (PDH)</i>	378	8 683	351 641 €
<i>Coordination avec les collectivités, au-delà des plans susmentionnés</i>	8 560	196 873	7 973 361 €
<b>Transition énergétique et protection de l'environnement</b>			
<i>Coordination avec les collectivités en matière de protection de l'environnement et de développement durable</i>	747	17 174	695 551 €
<b>Total</b>	<b>29 519</b>	<b>1 446 448</b>	<b>58 581 150 €</b>



## Annexe III

### Annexe III

<b>Préfectures de région</b>			
<b>Compétences</b>	<b>TAAP moyen par préfecture (h)</b>	<b>Extrapolation</b>	<b>Coût estimé</b>
<b>Sécurité</b>			
<i>Organisation et suivi des conseils de sécurité et de prévention de la délinquance (CDSPD, CLSPD, CISP...)</i>	582	10 467	423 914 €
<i>Coordination entre la police municipale et services préfectoraux</i>	1 779	32 027	1 297 073 €
<i>Instruction des demandes de financement des projets de vidéo-protection, au titre du fonds d'intervention pour la prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR)</i>	365	6 577	266 362 €
<i>Coordination avec le département et le service départemental d'incendie et de secours, hors commandement des opérations de secours</i>	721	12 974	525 463 €
<i>Coordination avec le département et les communes en matière de sécurité routière</i>	550	9 898	400 870 €
<b>Action sociale</b>			
<i>Coordination avec les collectivités pour l'hébergement d'urgence</i>	470	8 464	342 790 €
<i>Coordination avec le département ou les communes pour le contrôle des établissements et services sociaux</i>	62	1 124	45 511 €
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>			
<i>Coordination avec les collectivités pour l'élaboration et l'animation de la convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation</i>	170	3 053	123 638 €
<i>Coordination avec les collectivités pour la formation et la certification des professions médicales</i>	173	3 119	126 299 €
<b>Enfance, Jeunesse</b>			
<i>Coordination avec le département en matière de petite enfance (crèches, haltes garderies, jardins d'éveil)</i>	1 046	18 824	762 352 €
<b>Développement économique</b>			
<i>Suivi du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation</i>	316	5 691	230 488 €
<i>Coordination avec les intercommunalités et la région pour le suivi des filières du numérique et de l'innovation</i>	874	15 732	637 146 €
<i>Coordination avec les intercommunalités et la région pour l'accompagnement des entreprises</i>	1 233	22 185	898 493 €
<b>Politique de la ville</b>			
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux</i>	5 355	96 390	3 903 795 €
<b>Urbanisme</b>			

### Annexe III

<i>Suivi du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)</i>	840	15 120	612 360 €
<i>Suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des schémas mis en œuvre par les collectivités (PLU, SCOT, ZAC...)</i>	3 896	70 132	2 840 330 €
<i>Elaboration et animation des contrats de plan Etat-Région</i>	3 770	67 860	2 748 330 €
<b>Logement et habitat</b>			
<i>Animation et suivi du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)</i>	1 452	26 131	1 058 297 €
<i>Animation et suivi du plan départemental de l'habitat (PDH)</i>	342	6 149	249 026 €
<i>Coordination avec les collectivités, au-delà des plans susmentionnés</i>	8 151	146 716	5 941 999 €
<b>Transition énergétique et protection de l'environnement</b>			
<i>Coordination avec les collectivités en matière de protection de l'environnement et de développement durable</i>	699	12 574	509 250 €
<b>Total</b>	<b>32 845</b>	<b>1 609 390</b>	<b>65 180 307 €</b>

## Annexe III

**Annexe III**

**Dotations aux collectivités**

	Préfectures			Total Préfectures	Services déconcentrés			Total Services déconcentrés	Sous-préfectures			Total sous-préfectures	Total général
	A	B	C		A	B	C		A	B	C		
<b>ETP</b>	<b>106,4</b>	<b>280,3</b>	<b>158,4</b>	<b>545,1</b>	<b>1,1</b>	<b>8,3</b>	<b>2,4</b>	<b>11,8</b>	<b>17,9</b>	<b>81,2</b>	<b>58,7</b>	<b>157,8</b>	<b>714,7</b>
Dotations aux collectivités	30,1	76,0	30,9	137,0	0,3	3,3	0,6	4,1	1,9	2,4	2,8	7,1	148,1
Dotations sans modulation locale	60,4	143,2	92,7	296,4	0,6	4,6	1,9	7,1	14,2	64,0	38,5	116,7	420,1
Dotations avec modulation locale et subvention	4,0	5,3	4,7	13,9		0,3		0,3	0,2	0,9	0,4	1,5	15,7
Affaires sociales	12,0	55,8	30,1	97,8	0,2	0,1		0,3	1,7	13,9	17,0	32,5	130,7
AM544 FCTVA													
<b>Montant</b>	<b>Préfectures</b>			<b>Total Préfectures</b>	<b>Services déconcentrés</b>			<b>Total Services déconcentrés</b>	<b>Sous-préfectures</b>			<b>Total sous-préfectures</b>	<b>Total général</b>
	A	B	C		A	B	C		A	B	C		
<b>Somme de AM540</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>29</b>	<b>73</b>	<b>15</b>	<b>106</b>	<b>633</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>8 195</b>	<b>38</b>
<b>Dotations aux collectivités</b>	<b>932</b>	<b>393</b>	<b>932</b>	<b>258</b>	<b>81</b>	<b>453</b>	<b>106</b>	<b>633</b>	<b>168</b>	<b>457</b>	<b>568</b>	<b>8 195</b>	<b>087</b>
Dotations sans modulation locale	446	509	871	827	6	154	514	484	570	847	730	146	457
Dotations avec modulation locale et subvention	1 959	4 174	1 351	7 485	19	178	24	222	121	131	122	376	8 083
Affaires sociales	376	511	118	005	539	515	075	130	579	827	928	334	469
FCTVA	3 936	7 866	4 058	15 860	41	250	82	374	922	3 514	1 686	6 123	22
	121	573	097	791	250	837	439	526	155	462	709	327	358
	258	288	206	753	0	16	0	16 478	13	49	16	79	849
	084	829	826	739	0	478	0	0	026	893	780	699	916
	778	3 063	1 316	5 159	13	7	0	20 350	111	761	742	1 615	6 795
	866	597	830	292	026	324	0	0	809	665	313	787	429

Source : données ANAPREF retraitées et converties

**Hypothèses de coûts totaux employeur pour les conversions des ETP en montants**

Rémunération brute moyenne mensuelle cat A dans la FPE (DGAFP 2022)	Coût employeur mensuel moyen FPT cat A
3 766	5427,63
Rémunération brute moyenne mensuelle cat B dans la FPE (DGAFP 2022)	Coût employeur mensuel moyen FPT cat A
3176	4577,31
Rémunération brute moyenne mensuelle cat B dans la FPE (DGAFP 2022)	Coût employeur mensuel moyen FPT cat A
2531	3647,73

## Annexe III

### Coordination hors administration territoriale de l'Etat

Organismes	ETP	Champ (programme ou action)	Taux de coordination	ETP consacrés à la coordination	Coût estimé
ARS	8 342	Programme - Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	5%	417,1	30 162 587 €
Rectorats et DASEN	5 818	Actions - Effectifs chargés de la mise en œuvre de la politique éducative (15,9%) et effectifs chargés du pilotage et de la mise œuvre des politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (7,1%)	5%	290,9	21 037 554 €
DRAC	2 398	Programme - Soutien aux politiques du ministère de la culture	5%	119,9	8 670 569 €
DRFIP/DDFIP	17 926	Action - Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	100%	17 926	1 280 000 000 €

*Source : projets annuels de performance, estimation de 5% par la mission*

### Total Etat

Compétences	Coût estimé
<b>Gestion financière</b>	
Gestion financière du secteur public local par les DDFiP (PAP, cf. supra)	1 280 000 000 €
<b>Sécurité</b>	
<i>Organisation et suivi des conseils de sécurité et de prévention de la délinquance (CDSPD, CLSPD, CISPDR...)</i>	2 064 699 €
<i>Coordination entre la police municipale et services préfectoraux</i>	8 316 815 €
<i>Instruction des demandes de financement des projets de vidéo-protection, au titre du fonds d'intervention pour la prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR)</i>	1 683 589 €
<i>Coordination avec le département et le service départemental d'incendie et de secours, hors commandement des opérations de secours</i>	4 395 088 €
<i>Coordination avec le département et les communes en matière de sécurité routière</i>	3 622 124 €
<b>Action sociale</b>	
<i>Coordination avec les collectivités pour l'hébergement d'urgence</i>	4 117 045 €
<i>Coordination avec le département ou les communes pour le contrôle des établissements et services sociaux</i>	1 262 823 €
<i>Coordination avec le département sur la prise en charge du grand âge (estimation sur la base du PAP, cf. supra)</i>	30 162 587 €
<i>Coordination avec le département sur la prise en charge des personnes handicapées (estimation sur la base du PAP, cf. supra)</i>	
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>	
<i>Coordination avec les collectivités pour l'élaboration et l'animation de la convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation</i>	123 638 €

### Annexe III

<i>Coordination avec les collectivités pour la formation et la certification des professions médicales</i>	155 662 €
<b>Enseignement</b>	
<i>Coordination avec les collectivités (estimation sur la base du PAP, cf. supra)</i>	21 037 554 €
<b>Enfance, Jeunesse</b>	
<i>Coordination avec le département en matière de petite enfance (crèches, haltes garderies, jardins d'éveil)</i>	5 586 790 €
<b>Culture</b>	
<i>Coordination avec les collectivités (estimation sur la base du PAP, cf. supra)</i>	8 670 569 €
<b>Développement économique</b>	
<i>Suivi du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation</i>	230 488 €
<i>Coordination avec les intercommunalités et la région pour le suivi des filières du numérique et de l'innovation</i>	4 254 323 €
<i>Coordination avec les intercommunalités et la région pour l'accompagnement des entreprises</i>	5 059 329 €
<b>Politique de la ville</b>	
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux</i>	7 678 076 €
<b>Urbanisme</b>	
<i>Suivi du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)</i>	612 360 €
<i>Suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des schémas mis en œuvre par les collectivités (PLU, SCOT, ZAC...)</i>	9 086 025 €
<i>Elaboration et animation des contrats de plan Etat-Région</i>	2 748 330 €
<b>Logement et habitat</b>	
<i>Animation et suivi du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)</i>	5 844 155 €
<i>Animation et suivi du plan départemental de l'habitat (PDH)</i>	1 334 728 €
<i>Coordination avec les collectivités, au-delà des plans susmentionnés</i>	24 148 673 €
<b>Transition énergétique et protection de l'environnement</b>	
<i>Coordination avec les collectivités en matière de protection de l'environnement et de développement durable</i>	6 324 835 €
<b>Dotations aux collectivités</b>	
<i>Instruction et suivi des dotations modulables et non modulables (estimation sur la base des données ANAPREF, cf. supra)</i>	38 087 457 €
<b>Total</b>	<b>1 476 607 761 €</b>

## 6.2. Exploitation qualitative



## Annexe III

Services de l'Etat	
<b>Sécurité</b>	
<i>Organisation et suivi des conseils de sécurité et de prévention de la délinquance (CDSPD, CLSPD, CISP...)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les CLSPD donnent lieu à des réunions au moins annuelles, avec l'ensemble des parties prenantes. Ils concernent la ville chef-lieu, mais couvrent aussi possiblement les chefs-lieux d'arrondissement voire d'autres communes. Les CISP sont moins fréquents.</li> <li>• Le CLSPD sont l'occasion de prioriser les actions à financer lors des comités d'instruction des projets FIPD, MILDECA (addictions) et DILCRAH</li> <li>• Le suivi de la prévention de la délinquance, au sein de l'intercommunalité ou de la commune, peut-être financé par l'Etat, via le FIPD</li> <li>• L'outil est souvent complété par d'autres dispositifs (contrat de sécurité intégré, groupes locaux de traitement de la délinquance, groupe de partenariat opérationnel...)</li> <li>• Des conventions de partenariat lient les polices municipales et la police nationale</li> </ul>
<i>Coordination entre la police municipale et services préfectoraux</i>	
<i>Instruction des demandes de financement des projets de vidéo-protection, au titre du fonds d'intervention pour la prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR)</i>	
<b>Action sociale</b>	
<i>Coordination avec les collectivités pour l'hébergement d'urgence</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le niveau de coordination (surtout avec le bloc communal/CCAS) varie. Il peut être ponctuel et limité à des enjeux spécifiques dans certains départements (évacuation de squats, arrêté de péril, hébergement de femmes victimes de violence) ou plus systématique, notamment en cas de manque de places ou si les collectivités gèrent des places d'hébergement mises à disposition du 115. L'hébergement des femmes avec enfants et des mineurs (ASE) relève du Département.</li> <li>• Les communes sont consultées en cas d'ouverture d'une structure</li> <li>• Coordination en aval, dans le cadre de l'accès au logement</li> </ul>
<i>Coordination avec le département ou les communes pour le contrôle des établissements et services sociaux</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination fréquente des DDETS sur les sujets non sanitaires avec les communes et les départements, notamment sur la programmation des contrôles</li> <li>• Développement des contrôles depuis l'automne 2023 sur les structures d'accueil du jeune enfant</li> <li>• Certaines DDETS fournissent une offre de service auprès du département en matière d'inspection-contrôle</li> </ul>
<b>Emploi et insertion professionnelle</b>	
<i>Coordination avec les collectivités pour l'élaboration et l'animation de la convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toutes les régions ne sont pas couvertes par ces conventions. Lorsqu'elle existe, elle implique 3 à 8 réunions par an, à des niveaux plénières et techniques</li> </ul>
<i>Coordination avec les collectivités pour la formation et la certification des professions médicales</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination entre les DREETS, les ARS et les régions.</li> <li>• Les DREETS donnent un avis sur les demandes d'agrément déposées par les organismes de formation auprès du conseil régional</li> <li>• Les DREETS sont compétentes pour la délivrance de certains diplômes d'Etat sociaux et paramédicaux</li> </ul>
<b>Enfance, Jeunesse</b>	
<i>Coordination avec le département en matière de petite enfance (crèches, haltes garderies, jardins d'éveil)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation du comité départemental des services aux familles présidé par le préfet</li> </ul>

### Annexe III

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Echanges, réunions de pilotage et de suivi dans le cadre des conventions « protection de l'enfance », réunions ponctuelles et inspections communes d'établissements conventionnés par l'ASE. Développement des contrôles depuis l'automne 2023 sur les structures d'accueil.</li> <li>Coordination liée aux MNA (présentation, identification, suivi du <i>reporting</i> du Département)</li> <li>Articulation continue liée à la tutelle des pupilles de l'Etat</li> </ul>
<b>Développement économique</b>	
<i>Suivi du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordination au niveau régional, par les services économiques de l'Etat en région des DREETS</li> <li>L'intervention de l'Etat est dans ce cadre centrée sur l'accompagnement des entreprises en difficulté, le suivi des filières stratégiques, des politiques d'innovation et de transformation numérique</li> <li>Coordination avec la Région pour le suivi des filières d'excellence recensées dans le SRDEII et le suivi du plan France 2030</li> <li>Coordination avec les EPCI dans le cadre de Territoires d'industrie et du CRTE</li> <li>Implications des DDETS sur les sujets emplois-mutations économiques, en lien avec France travail, la Banque de France, la DDFIP, l'URSSAF. Coordination variable avec les régions et les EPCI sur ce plan.</li> </ul>
<i>Coordination avec les intercommunalités et la région pour le suivi des filières du numérique et de l'innovation</i>	
<i>Coordination avec les intercommunalités et la région pour l'accompagnement des entreprises, hors CRPE</i>	
<b>Politique de la ville</b>	
<i>Coordination avec d'autres acteurs territoriaux</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comitologie dense, autour d'un comité de pilotage, de comités techniques et de groupes de travail</li> <li>Elaboration et animation des contrats de ville, des conventions adultes-relais, des quartiers d'été, des programmes de réussite éducative et des cités éducatives...</li> <li>Suivi des appels à projet prévus dans le cadre des contractualisations</li> <li>Ces instances associent ponctuellement des agents de la DDETS (thématique emploi/insertion), de la DSDEN (sport, vie associative et jeunesse), de la DDT (renouvellement urbain, suivi des bailleurs) et l'ANRU</li> </ul>
<b>Urbanisme</b>	
<i>Suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des schémas mis en œuvre par les collectivités (PLU, SCOT, ZAC...)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rôle de l'Etat rappelé par le code de l'urbanisme (art L.132-7)</li> <li>Les services de la DDT donnent un avis sur les projets de document et accompagnent les collectivités pour leur élaboration</li> <li>Intervention du contrôle de légalité</li> <li>Animation de la dotation générale de décentralisation (DGD) urbanisme</li> </ul>
<b>Logement et habitat</b>	
<i>Animation et suivi du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordination animée en particulier par les DDETS, liée à l'attribution des logements sociaux et à la gestion du contingent préfectoral, aux projets de renouvellement urbain, aux projets spécifiques de logement social, aux interventions sur les copropriétés dégradées, et sur l'habitat indigne</li> </ul>
<i>Animation et suivi du plan départemental de l'habitat (PDH)</i>	
<i>Coordination avec les collectivités, au-delà des plans susmentionnés</i>	

### Annexe III

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Comitologie dense, avec des comités de pilotage et des comités techniques (comité de pilotage et comités techniques (OPAH, NPNRU, habitat indigne, contrat de ville, commission GDV)</li><li>• Commission de médiation DALO et commission de prévention des expulsions locatives, associant les départements notamment</li></ul>
<b>Transition énergétique et protection de l'environnement</b>	
<i>Coordination avec les collectivités en matière de protection de l'environnement et de développement durable</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Coordination animée par les DDT sur des sujets spécifiques (espaces naturels sensibles, zone Natura 2000, espaces boisés classés)</li><li>• La DDT intervient en tant que conseil en amont et service instructeur des procédures environnementales, dans le cadre des projets d'infrastructures (routes, ports, aéroports, assainissement collectif...)</li><li>• Accompagnement par la préfecture des projets en matière de production d'énergies renouvelables et instruction du fonds vert</li><li>• Suivi des tensions en eau par les services de l'Etat</li></ul>



## **ANNEXE IV**

**Sondage Toluna Harris Interactive sur la responsabilité des  
politiques publiques**



## Annexe IV

Une étude



pour



### Etude sur la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales

Avril 2024

Jean-Daniel Lévy, Directeur délégué – Stratégies politiques et d'opinion  
Julien Potéreau, Directeur d'études au Département Politique – Opinion  
Hadrien Gouttefangéas, Chargé d'études au Département Politique – Opinion



## Sommaire

<b>Méthodologie d'enquête</b>	<b>P.3</b>
<b>Liste des missions testées</b>	<b>P.5</b>
<b>Résultats</b>	<b>P.6</b>



## Méthodologie d'enquête



Enquête réalisée **en ligne** du 22 au 24 avril 2024.



Échantillon de 1 024 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.



Méthode des quotas et redressement appliqués aux variables suivantes : sexe, âge, catégorie socioprofessionnelle, région et taille d'agglomération de l'interviewé(e).



Aide à la lecture des résultats détaillés :

- Les chiffres présentés sont exprimés en pourcentage.

## Intervalle de confiance

L'intervalle de confiance (parfois appelé « marge d'erreur ») permet de déterminer la confiance qui peut être attribuée à une valeur, en prenant en compte la valeur observée et la taille de l'échantillon. Si le calcul de l'intervalle de confiance concerne les sondages réalisés avec la méthode aléatoire, il est communément admis qu'il est proche pour les sondages réalisés avec la méthode des quotas.

Taille de l'échantillon	5% ou 95%	10% ou 90%	20% ou 80%	30% ou 70%	40% ou 60%	50%
100 interviews	4,4	6,0	8,0	9,2	9,8	10
200 interviews	3,1	4,3	5,7	6,5	6,9	7,1
300 interviews	2,5	3,5	4,8	5,3	5,7	5,8
400 interviews	2,2	3,0	4,0	4,6	4,9	5,0
500 interviews	2,0	2,7	3,8	4,1	4,4	4,5
600 interviews	1,8	2,4	3,3	3,8	4,0	4,1
800 interviews	1,5	2,1	2,8	3,2	3,4	3,5
1 000 interviews	1,4	1,8	2,5	2,9	3,0	3,1
2 000 interviews	1,0	1,3	1,8	2,1	2,2	2,3
3 000 interviews	0,8	1,1	1,5	1,7	1,8	1,8
4 000 interviews	0,7	0,9	1,3	1,5	1,6	1,6
6 000 interviews	0,6	0,8	1,1	1,3	1,4	1,4

**Annexe IV**

## Liste des missions testées

- La sécurité publique
- Les services d'incendie et de secours (les pompiers)
- La politique du grand âge (aides aux personnes âgées à domicile, EHPAD...)
- La politique du handicap (aides aux personnes handicapées, établissements spécialisés...)
- La politique de santé (l'offre de soins plus particulièrement)
- La politique de l'emploi
- Les écoles maternelles et primaires (construction, entretien, équipement...)
- Les collèges (construction, entretien, équipement...)
- Les lycées (construction, entretien, équipement...)
- L'aide sociale à l'enfance (anciennement appelée la DDASS)
- L'accueil de la petite enfance (crèches, haltes garderies...)
- La politique du sport (soutien à la pratique, soutien aux associations sportives, équipements sportifs)
- La politique culturelle (organisation des festivals, musées, sites du patrimoine...)
- L'attractivité touristique
- La formation professionnelle
- Le développement économique (accompagnement et aides aux entreprises)
- L'urbanisme (en charge notamment de la délivrance des permis de construire)
- Le logement et l'habitat
- La protection de l'environnement
- La gestion des déchets
- L'eau et l'assainissement (distribution de l'eau potable, gestion des eaux usées...)
- Les transports scolaires
- Les transports publics (hors transports scolaires)
- Les routes
- L'enseignement supérieur (après le baccalauréat)
- La transition énergétique (isolation thermique des logements, développement des énergies renouvelables...)
- La politique à l'égard de la jeunesse
- La justice
- L'enseignement scolaire
- La politique de la ville (développement des quartiers les plus défavorisés)
- La politique en faveur de la ruralité
- La politique agricole



## Résultats

## Annexe IV

### Perception de la charge des différentes missions entre l'Etat et les collectivités territoriales (1/3)

Selon vous, là où vous habitez, qui est en charge de chacune des missions suivantes ? Plusieurs réponses possibles

- À tous, en % -

	L'Etat	La Région	Le Département	L'intercommunalité*	La commune (mairie)	Autre	Ne se prononce pas
La justice	73	19	23	9	8	4	1
La sécurité publique	58	27	30	21	38	4	1
La politique de l'emploi	55	39	39	18	15	4	-
La politique agricole	55	37	30	16	12	6	1
La transition énergétique	52	42	37	25	20	6	-
La politique de santé	51	38	35	17	18	4	-
La protection de l'environnement	50	48	44	36	34	5	1
L'enseignement supérieur	50	45	28	12	8	5	1
Le développement économique	46	54	43	24	18	4	1
L'enseignement scolaire	43	39	40	21	28	3	1
La politique du handicap	42	41	46	21	20	5	-

## Annexe IV

### Perception de la charge des différentes missions entre l'Etat et les collectivités territoriales (2/3)

Selon vous, là où vous habitez, qui est en charge de chacune des missions suivantes ? Plusieurs réponses possibles

- À tous, en % -

	L'Etat	La Région	Le Département	L'intercommunalité*	La commune (mairie)	Autre	Ne se prononce pas
La politique à l'égard de la jeunesse	42	40	40	26	31	4	1
La formation professionnelle	39	51	40	16	13	6	1
La politique du grand âge	35	42	49	24	26	5	-
L'aide sociale à l'enfance	34	34	50	18	17	4	-
La politique en faveur de la ruralité	32	38	39	28	25	5	-
Les routes	30	50	61	28	31	3	1
Le logement et l'habitat	28	40	45	33	42	3	1
La politique du sport	26	41	46	31	40	4	1
Les lycées	25	59	39	18	20	3	-
Les services d'incendie et de secours (les pompiers)	25	29	50	30	30	4	-
La politique culturelle	24	41	43	36	45	5	1

## Annexe IV

### Perception de la charge des différentes missions entre l'Etat et les collectivités territoriales (3/3)

Selon vous, là où vous habitez, qui est en charge de chacune des missions suivantes ? Plusieurs réponses possibles

- À tous, en % -

	L'Etat	La Région	Le Département	L'intercommunalité*	La commune (mairie)	Autre	Ne se prononce pas
La politique de la ville	24	28	29	32	51	4	-
Les collèges	21	41	57	21	22	4	-
Les écoles maternelles et primaires	20	29	37	26	51	3	-
Les transports publics (hors transports scolaires)	19	50	45	34	25	3	1
L'attractivité touristique	18	53	49	38	41	4	1
L'urbanisme	16	27	34	30	51	2	-
L'eau et l'assainissement	13	31	36	47	35	4	1
L'accueil de la petite enfance	13	28	38	33	53	4	1
La gestion des déchets	11	25	33	51	38	3	1
Les transports scolaires	9	37	50	35	32	3	1

\* (communauté de communes ou d'agglomération, communauté urbaine, métropole)

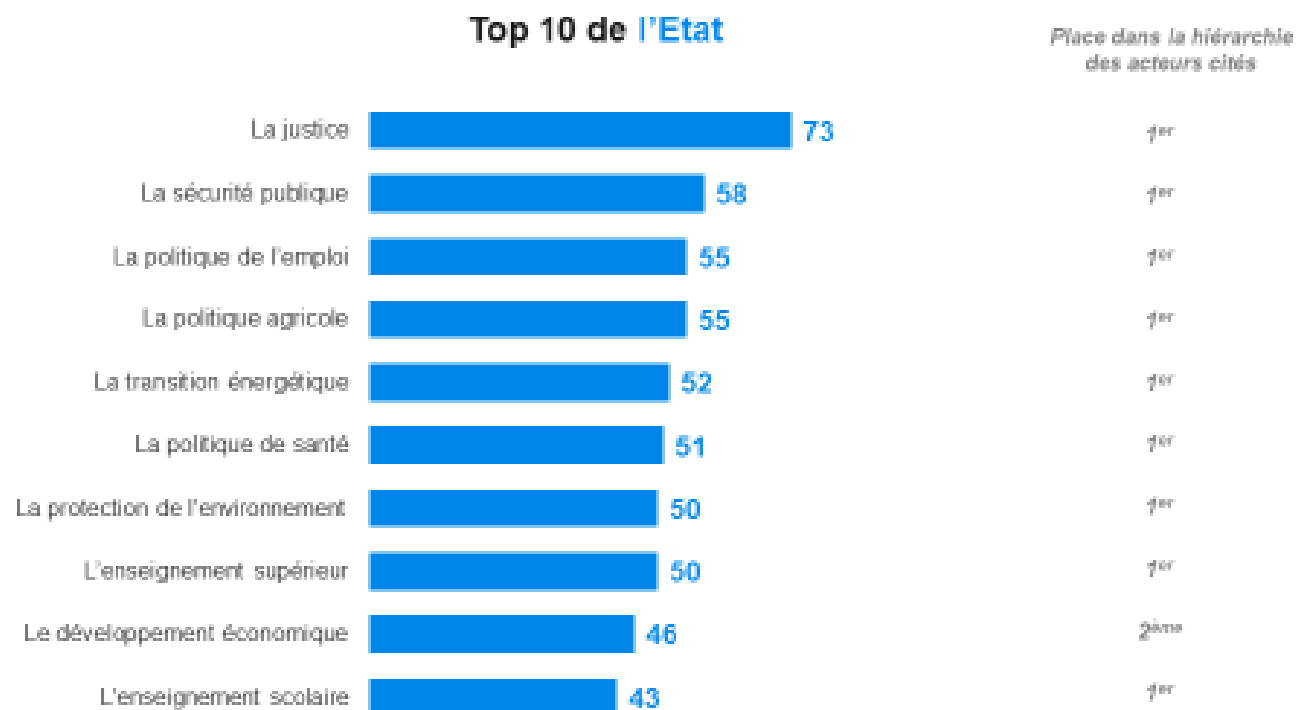


## Annexe IV

### Les missions les plus attribuées à l'Etat

Selon vous, là où vous habitez, qui est en charge de chacune des missions suivantes ? Plusieurs réponses possibles

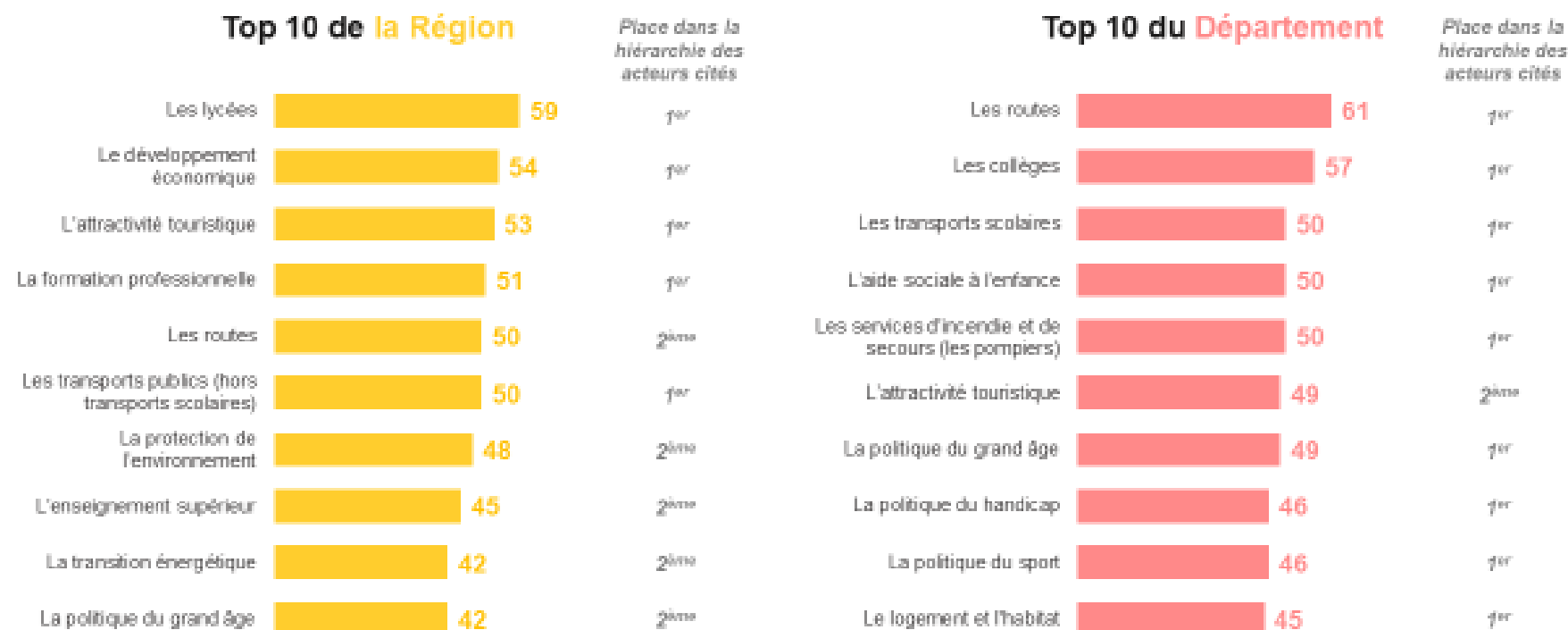
- À tous, en % -



## Les missions les plus attribuées à la Région et au Département

Selon vous, là où vous habitez, qui est en charge de chacune des missions suivantes ? Plusieurs réponses possibles

- À tous, en % -



## Les missions les plus attribuées à l'intercommunalité et à la commune

Selon vous, là où vous habitez, qui est en charge de chacune des missions suivantes ? Plusieurs réponses possibles

- À tous, en % -

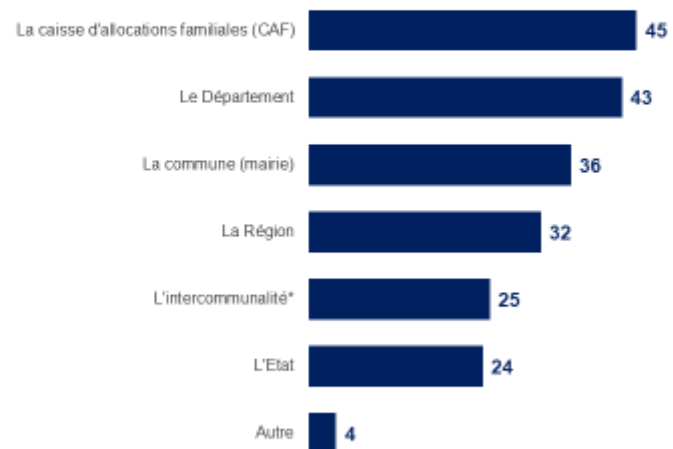


## Annexe IV

### Perception de la charge de la mission d'aide aux personnes en situation de précarité entre l'Etat, les collectivités territoriales et la CAF

Et selon vous, là où vous habitez, qui est en charge de l'aide aux personnes en situation de précarité ? Plusieurs réponses possibles

- À tous, en % -





## **ANNEXE V**

### **Liste de propositions complémentaires**

<b>Proposition</b>	<b>Catégorie</b>	<b>Normes et problématiques soulevées</b>	<b>Texte de référence</b>	<b>Proposition d'évolution</b>
1	Environnement	Binarité de la réglementation environnementale en matière d'espèces protégées (pas de notion de risque ou d'échelles)	Article L. 411-1 du code de l'environnement	Simplifier la réglementation en matière d'espèces protégées en créant une échelle de risques
2	Environnement	Contrôles bimensuels des incinérateurs qui constituent une exigence plus importante que celle fixée par la réglementation européenne	Arrêté du 20 septembre 2002 relatif aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets non dangereux et aux installations incinérant des déchets d'activités de soins à risques infectieux	S'aligner sur la réglementation européenne
3	Environnement	Déclaration sur Ma cantine : jusqu'à 115 champs à remplir par repas	Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets	Réduire le champ reporting ou le simplifier en fonction de la taille des collectivités
4	Environnement	Partage des zones Natura 2000 entre régions (terrestres) et État (marines)	Décret n° 2022-1757 du 30 décembre 2022 relatif à la décentralisation de la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres et modifiant certaines dispositions relatives à Natura 2000	Attribuer l'ensemble de la gestion des zones Natura 2000 aux régions
5	Finances publiques locales	Format non uniformisé des dossiers de subvention	Non applicable (N.A.)	Créer un dossier unique de demande de subventions État-Région, voire commun à l'État, aux Régions, aux Départements et au bloc communal sur le modèle du CERFA créé pour les associations.
6	Finances publiques locales	Perte de la dotation générale de décentralisation si exercice au niveau intercommunal du service hygiène et santé	Code de la santé publique	Permettre à l'EPCI d'exercer la compétence et lui transférer la dotation générale de décentralisation

Proposition	Catégorie	Normes et problématiques soulevées	Texte de référence	Proposition d'évolution
7	Finances publiques locales	Plafonnement de la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation (60€) et exonération de taxe des véhicules propres	N.A.	Déplafonner la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation et supprimer l'exonération de taxes des véhicules propres
8	Finances publiques locales	Interdiction de fusionner des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, dès lors que les règles de gestion sont les mêmes pour l'un et l'autre sujet (DSP/régie)	Article L. 2224-11 du code général des collectivités territoriales	Autoriser la fusion des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement à condition qu'ils relèvent du même régime de gestion. L'article L. 2224-6 permet cette fusion dans les communes de moins de 3000 habitants ou EPCI sans commune de plus de 3000.
9	Finances publiques locales	Règles d'insaisissabilité encadrant le paiement forcé des amendes	Code des procédures civiles, code de la sécurité sociale, code de l'action sociale et des familles	Il existe 17 catégories de revenus avec des règles de saisissabilité/insaisissabilité différentes (9 n'autorisent pas la saisie et 8 qui l'autorise). Ce dispositif est particulièrement complexe à appliquer par la DGFIP et conduit naturellement à minorer le recouvrement. Le taux de recouvrement est d'environ 60 % pour les amendes contraventionnelles. La proposition consiste à élargir les possibilités de saisie ce qui améliorerait les recettes de l'Etat, renforcerait le caractère dissuasif des amendes et rétablirait l'égalité devant la loi puisque, en pratique, certaines personnes échappent à la sanction au motif que leurs revenus ne permettent pas le paiement forcé des amendes. Par ailleurs, développer le paiement immédiat permettrait d'éviter d'encombrer le système de recouvrement des amendes.
10	Fonction publique territoriale	Les recrutements, peu importe leur nature, sont soumis au contrôle de légalité	Code général des collectivités territoriales	Limiter ce contrôle aux recrutements politiques et à haut niveau de responsabilité
11	Fonction publique territoriale	Obligation de joindre la délibération actant une convention de stage, pour justifier de la gratification d'un stagiaire	N.A.	Imposer une simple délibération de principe afin de favoriser l'insertion professionnelle



Proposition	Catégorie	Normes et problématiques soulevées	Texte de référence	Proposition d'évolution
12	Fonction publique territoriale	Double condition de diplôme pour recruter un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) : certificat d'aptitude professionnelle petite enfance et concours ATSEM	N.A.	Suppression de la condition de concours
13	Fonction publique territoriale	Obligation de de déclaration de vacances de postes de gestion nuisant à la transparence du marché	N.A.	Distinguer la « déclaration de vacance de poste » (qui resterait obligatoire, et permettrait notamment de garder un recensement exhaustif des mouvements) de « l'avis d'appel à candidatures »
14	Fonction publique territoriale	Un poste au tableau des effectifs ne peut être attribué qu'à un agent	N.A.	Autoriser à avoir deux agents sur le même poste budgétaire sur une durée de 6 mois
15	Fonction publique territoriale	Un fonctionnaire stagiaire perd complètement le bénéfice de son concours s'il n'est pas titularisé	N.A.	Réinscrire le stagiaire sur la liste d'aptitude après un stage non concluant pour une période maximale d'un an
16	Fonction publique territoriale	Les mises à disposition de personnel, même lorsqu'elles sont intégralement remboursées, sont soumises à l'organe délibérant	Articles 61 et suivants de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984	Supprimer cette obligation
17	Fonction publique territoriale	Obligation de délibérer au conseil municipal en cas création ou de suppression de poste et donc de mettre à jour le tableau des effectifs	Article L. 2122-22 du CGCT	Autoriser la délégation de pouvoir du maire
18	Fonction publique territoriale	Interdiction de remplacer un agent titulaire en arrêt maladie	N.A.	Supprimer cette interdiction
19	Fonction publique territoriale	Les établissements publics locaux émanant d'une collectivité ne peuvent pas y être assimilés concernant la strate à considérer pour le recrutement	Code général des collectivités territoriales	Permettre aux établissements publics locaux émanant d'une collectivité d'être assimilés à cette collectivité pour ce qui concerne la strate à considérer pour le recrutement

Proposition	Catégorie	Normes et problématiques soulevées	Texte de référence	Proposition d'évolution
20	Fonction publique territoriale	Obligation de republier systématiquement les emplois des agents dont les contrats viennent à échéance, même si les deux parties ont convenu d'un renouvellement.	Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique	Supprimer cette obligation
21	Fonction publique territoriale	Obligation de déclarer l'absence de candidat fonctionnaire adéquat avant de solliciter un entretien avec un contractuel.	Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique	Supprimer cette obligation
22	Fonction publique territoriale	Exigence de certificats de cessation de paiement en cas de mutation d'agents	N.A.	Supprimer cette obligation
23	Fonction publique territoriale	Supplément familial de traitement de 2,29 € pour le premier enfant engendre des coûts de gestion plus importants que le montant versé	Circulaire ministérielle du 9 août 1999 relative aux modalités de calcul et versement du supplément familial de traitement	Suppression de la part variable et réinjection dans la part fixe
24	Fonction publique territoriale	Complexité des modalités de versement de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)	Décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale	Supprimer la NBI et l'intégrer dans le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
25	Fonction publique territoriale	La composition de la commission consultative paritaire (CCP) épuise régulièrement les listes de représentants du personnel, vidant les collectivités de leurs contractuels et engendrant de forts coûts de gestion	Article 28 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relatif aux commissions administratives paritaires (CAP)	Fusionner CCP et CAP pour les petites collectivités
26	Fonction publique territoriale	Les mesures de suspension à titre conservatoire sont limitées à 4 mois pour faute grave ce qui est souvent inférieur à la durée d'instruction de l'enquête administrative	N.A.	Élargir à 6 mois la possibilité de mesures de suspension

Proposition	Catégorie	Normes et problématiques soulevées	Texte de référence	Proposition d'évolution
27	Fonction publique territoriale	La sanction disciplinaire du premier groupe est trop restreinte, une mesure nécessitant trop souvent un passage en conseil disciplinaire	N.A.	Étendre de 3 à 15 jours les mesures de suspension, à décider par l'autorité territoriale
28	Fonction publique territoriale	La réunion des conseils de discipline se tient obligatoirement au centre de gestion de la fonction publique territoriale ou au tribunal administratif du département	Décret n° 89-677 du 18 septembre 1989	Autoriser le conseil de discipline à se réunir en sous-préfecture ou dans une mairie
29	Fonction publique territoriale	La formation statutaire obligatoire est composée de 3 formations statutaires obligatoires avec chacune des règles différentes	N.A.	Mettre en place une seule formation statutaire obligatoire consistant en 2 jours de formation tous les 5 ans
30	Fonction publique territoriale	Demande d'avis du médecin de la médecine professionnelle pour l'exercice de temps partiel de droit pour les agents en situation de handicap et saisine du comité médical	Article 60 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et décret n° 86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires	Supprimer cet avis et supprimer les saisines du comité médical sur les reprises après arrêt maladie pour se prononcer sur l'aptitude
31	Fonction publique territoriale	Multiplicité de rapports obligatoires (médecine du travail, rapport de situation comparée, accidents du travail, rapport social unique)	N.A.	Ne réaliser qu'un bilan social unique annuel
32	Fonction publique territoriale	Fréquence de visites médicales chez le médecin du travail	Code du travail	Alléger la périodicité de la visite médicale du travail (sauf pour les cadres d'emploi à usure physique ou à risques particuliers comme les adjoints techniques, agents de maîtrise, etc.)

Proposition	Catégorie	Normes et problématiques soulevées	Texte de référence	Proposition d'évolution
33	Fonction publique territoriale	<p>Multiplicité des instances médicales au détriment de l'accompagnement des agents : selon le type d'inaptitude à objectiver ou la question à poser, l'interlocuteur diffère ; le médecin du travail apprécie l'inaptitude au poste, le conseil médical en formation restreinte l'inaptitude au grade ou à toutes fonctions. Une éventuelle mise à la retraite pour invalidité est ensuite soumise au conseil médical en formation plénière. La coexistence de ces trois instances génère de très importantes complexités de gestion, et partant des délais de gestion particulièrement longs et préjudiciables au suivi des agents.</p>	N.A.	<p>Confier au médecin du travail les mêmes prérogatives selon qu'il travaille dans le secteur privé ou dans le secteur public, c'est-à-dire qu'il puisse apprécier les inaptitudes aux fonctions du grade, et à toutes fonctions.</p>
34	Gouvernance	<p>Obsolescence de la commission départementale de coopération intercommunale</p>	Code général des collectivités territoriales	<p>Organiser au niveau départemental une fois par an - en miroir de l'Observatoire de la Gestion Publique Locale (OGPL) national - une conférence d'évaluation de l'impact des normes, qui ferait le point sur le coût et les délais impactant les collectivités du fait des normes mises en œuvre les 3-5 dernières années. Une telle conférence, réunie sous l'égide du Préfet, s'établirait sur la base d'un rapport de chaque collectivité locale (au-delà d'un certain seuil démographique) tirant le bilan - notamment chiffré - des normes l'impactant, ce qui permettrait de remonter en central un bilan départemental nourrissant un observatoire national détectant les normes les plus coûteuses qu'il conviendrait de simplifier/supprimer en priorité (logique bottom-up dans l'évaluation du coût et de l'impact des normes).</p>

<b>Proposition</b>	<b>Catégorie</b>	<b>Normes et problématiques soulevées</b>	<b>Texte de référence</b>	<b>Proposition d'évolution</b>
35	Gouvernance	Les communes et centres communaux d'action sociale (CCAS) ne peuvent pas fusionner en une personne morale et peu de possibilités de délégation du conseil d'administration du CCAS à son président	Code général des collectivités territoriales	Autoriser les communes et leur CCAS à délibérer pour ne faire plus qu'une seule personne morale en maintenant une instance délibérative
36	Gouvernance	Peu de possibilités de délégation du conseil d'administration du CCAS à son président	N.A.	Aligner les possibilités de délégations du conseil d'administration du CCAS à son président sur celles du conseil municipal au maire
37	Gouvernance	Interdiction pour les collectivités d'organiser un référendum local un jour d'élection	Code général des collectivités territoriales	Supprimer cette interdiction
38	Gouvernance	Obligation de délibérer au conseil municipal en cas de signature d'un compromis de vente puis à nouveau pour la vente	Article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales	Autoriser la délégation de pouvoir du maire
39	Gouvernance	Obligation de disposer d'un conseil de développement	Article L. 5211-10-1 du code général des collectivités territoriales	Supprimer cette obligation
40	Logement	Reporting lourd des aides à la pierre	N.A.	Simplifier le reporting en particulier pour les petites collectivités
41	Patrimoine	Principe d'inaliénabilité des objets recensés dans les collections des musées de France (tableaux, statues, objets utilitaires, documents, pierres, animaux empaillés...)	Loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France	Autoriser des exceptions au principe d'inaliénabilité des œuvres d'art des musées sous réserve que le produit des ventes soit affecté à la conservation, la restauration ou l'acquisition d'autres œuvres.
42	Protection maternelle infantile	Surface par enfant dans le cadre de construction d'établissement scolaire, dépendant du département	Dispositions académiques	Uniformiser les règles au niveau national
43	Sécurité	Impossibilité de connaître les personnes fichés S de sa commune	Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés	Ouvrir la possibilité aux communes de disposer de cette information sous réserve du maintien des garanties de protection des données personnelles

<b>Proposition</b>	<b>Catégorie</b>	<b>Normes et problématiques soulevées</b>	<b>Texte de référence</b>	<b>Proposition d'évolution</b>
44	Sécurité	Incompatibilité entre l'existence d'une police intercommunale et pluricommunale sur le territoire d'un même EPCI	L. 512-1 du code de sécurité intérieure	Suppression de cette interdiction
45	Sécurité	Obligation d'examen par un médecin des personnes relevées en ivresse publique manifeste avant placement en cellule de dégrisement	Articles L. 3341-1 et R. 3353-1 du code de la santé publique.	Autoriser l'examen par un infirmier d'Etat ou un sapeur-pompier.
46	Sécurité	Obligation de formation des anciens gendarmes comme policiers municipaux en matière d'armement alors même qu'ils étaient titulaires des habilitations du fait de leurs fonctions antérieures	Arrêté du 3 août 2007 relatif aux formations à l'armement des agents de police municipales	Prendre en considération les habilitations antérieures et supprimer l'obligation de formation
47	Sport	Normes afférentes aux installations sportives	N.A.	Donner à la CERFRES les moyens de s'autosaisir sur les « normes grises » et mettre en place une application différée des réglementations en cas de promotion d'un club à un niveau supérieur
48	Transports	Distance minimale de 3 km entre domicile et lieu de scolarisation pour que l'autorité organisatrice subventionne et mette en place une ligne de transport scolaire	Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983	Supprimer cette contrainte pour laisser les collectivités s'organiser librement
49	Urbanisme	L'État a autorité sur l'instruction des permis de construire portant sur des projets de production d'énergies renouvelables	Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables	Confier cette responsabilité au maire
50	Urbanisme	Procédures en matière d'urbanisme commercial	Code de l'urbanisme et code général des collectivités territoriales	Exonérer certains projets de passage en commission départementale d'aménagement commercial quand l'EPCI est doté d'un document d'aménagement artisanal et commercial dans le schéma de cohérence territoriale ou d'un plan local d'urbanisme intercommunal



