

COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION DES NORMES

BILAN D'ACTIVITE 2012

Monsieur Alain LAMBERT
Président de la Commission consultative
d'évaluation des normes

OCTOBRE 2013

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS.....	5
I - LES ANNONCES ET INITIATIVES SUCCESSIVES DU PARLEMENT ET DU GOUVERNEMENT CONFIRMENT LE CONSTAT UNANIME SUR LA CROISSANCE DE L'INFLATION NORMATIVE MAIS TARDENT A PRODUIRE DES EFFETS POUR L'ENDIGUER	6
1. <u>Les débats au Parlement sur les dispositions novatrices des propositions de loi de M. le député Pierre MOREL-A-L'HUISSIER et de M. le sénateur Eric DOLIGE en matière de pouvoir d'adaptation locale des normes ont permis de définir précisément le cadre juridique des modalités d'application différenciée des normes.....</u>	7
2. <u>La proposition de loi déposée par Mme Jacqueline GOURAULT et M. Jean-Pierre SUEUR propose de renforcer les pouvoirs de l'instance institutionnelle de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales concernant les projets de normes applicables à ces dernières... </u>	10
3. <u>La stratégie du Gouvernement en matière de simplification définie et mise en œuvre dans le cadre du CIMAP.....</u>	11
a) <u>Le CIMAP du 18 décembre 2012.....</u>	11
b) <u>La mission de lutte contre l'inflation normative.....</u>	12
c) <u>Le CIMAP du 2 avril 2013</u>	13
d) <u>Le CIMAP et les circulaires du 17 juillet 2013</u>	14
4. <u>En marge de ces mesures, le ministère des sports a réformé la CERFRES afin notamment d'augmenter le poids des élus en son sein et d'organiser les modalités d'articulation de ses travaux avec ceux de la CCEN</u>	15
II - BILAN STATISTIQUE DE L'ACTIVITE DE LA CCEN EN 2012	18
1. <u>Activité de la CCEN.....</u>	18
a) <u>Cadence des réunions de la CCEN en 2012.....</u>	18
b) <u>Un meilleur taux de participation des élus, mais cela reste fragile.....</u>	18
2. <u>Nombre de textes examinés par la CCEN.....</u>	20
a) <u>Nombre de textes par séance</u>	20
b) <u>Nombre de textes déposés par ministère.....</u>	20
3. <u>Nombre et types d'avis rendus par la CCEN.....</u>	21
a) <u>De septembre 2008 à juillet 2013</u>	22
b) <u>Sur l'année 2012</u>	22
III - LA PORTEE DES TRAVAUX DE LA CCEN	23
1. <u>L'analyse des avis rendus par la CCEN offre une vision parcellaire de la réalité de ses travaux.....</u>	23
a) <u>Concernant les textes ayant reçu un avis défavorable.....</u>	23
b) <u>Concernant les textes ayant reçu un avis favorable assorti de recommandations ou de réserves... </u>	30

2.	<u>La reconduction du délai d'examen d'un texte permet souvent, à la faveur d'une phase complémentaire de concertation, d'obtenir une version consensuelle du texte</u>	<u>34</u>
3.	<u>La doctrine de la CCEN s'est enrichie.....</u>	<u>35</u>
<u>IV - BILAN FINANCIER DE L'ACTIVITE DE LA CCEN EN 2012.....</u>		<u>38</u>
1.	<u>Règles retenues pour élaborer les tableaux de coûts</u>	<u>38</u>
2.	<u>Bilan synthétique du coût des mesures présentées à la CCEN</u>	<u>38</u>
a)	<u>De septembre 2008 à décembre 2012 (bilan global sur 4 ans d'activité)</u>	39
b)	<u>Sur l'année 2012 (bilan annuel).....</u>	39
3.	<u>Consolidation des coûts des mesures présentées à la CCEN en 2012.....</u>	<u>40</u>
a)	<u>Répartition des coûts par ministère porteur</u>	40
b)	<u>Répartition des coûts par typologie.....</u>	41
4.	<u>Economies et recettes générées par les textes soumis à la CCEN en 2012</u>	<u>42</u>
a)	<u>Economies ou moindres dépenses</u>	42
b)	<u>Recettes potentielles</u>	43
<u>V - PRESENTATION THEMATIQUE DES TEXTES SOUMIS A LA CCEN</u>		<u>45</u>
1.	<u>Les mesures d'application de lois</u>	<u>46</u>
2.	<u>Les textes relatifs à la fonction publique.....</u>	<u>47</u>
3.	<u>Les mesures réglementaires « d'initiative ».....</u>	<u>48</u>
<u>VI – VERS UN CONSEIL NATIONAL D'EVALUATION DES NORMES.....</u>		<u>52</u>
<u>VII – ADRESSE DU PRESIDENT DE LA CCEN AU GOUVERNEMENT</u>		<u>54</u>
<u>ANNEXES.....</u>		<u>56</u>

AVANT-PROPOS

Le rapport d'activité de la CCEN pour 2011, publié en juillet 2012, s'ouvrait sur un titre qui appelait vigoureusement à poursuivre les efforts engagés et laissait pointer l'espoir que les résultats étaient à portée : « *L'activité très soutenue de la CCEN en 2011 traduit la nécessité de poursuivre une action déterminée pour lutter contre l'inflation normative* ».

Un an après, en dépit des nombreuses initiatives, le constat est le même mais le doute s'installe : alors que les alertes des élus locaux et de la CCEN, sur le poids croissant des normes sur les budgets locaux, semblent entendues par le Gouvernement, une certaine inertie prévaut dans nombre d'administrations.

Ce n'est pourtant pas faute d'initiatives et de propositions en la matière. Si certaines propositions parlementaires ont été abandonnées, compte tenu principalement des fortes réserves juridiques qu'elles soulevaient, l'alternance a conduit la nouvelle majorité parlementaire et le Gouvernement à engager de nouvelles initiatives qui, à ce jour, ne sont pas encore toutes entrées en vigueur. Au final, sans remettre en cause la sincérité de la volonté gouvernementale de lutter contre les contraintes liées à l'excès de normes sur les collectivités territoriales et les entreprises en particulier (coûts, instabilité, frein au développement des territoires et à la compétitivité des entreprises, ...), force est de constater que la CCEN, avec constance, et avec des moyens et des pouvoirs limités, figure parmi les acteurs les plus impliqués pour tenter de réguler ce flux.

Or, en dépit de l'investissement croissant des élus et des associations d'élus, la CCEN ne peut, à elle seule, obtenir des résultats significatifs.

Le constat dressé par le présent bilan est paradoxal : alors que la CCEN est désormais définitivement installée dans le paysage institutionnel et que la nécessité de lutter contre l'inflation normative est partagée par tous, je constate, à regret, il est vrai, que, année après année, son activité n'a cessé de croître : ainsi, en 2012, elle s'est réunie à 20 reprises et a examiné 315 projets de texte, soit 10 % de plus qu'en 2011 et 79 % de plus qu'en 2010. Le coût des mesures soumises en 2012 s'élève en année pleine à 1,58 Md€, soit + 117 % par rapport à 2010 !

A l'heure où la création d'une nouvelle instance de concertation, le Conseil national d'évaluation des normes, à la composition et aux pouvoirs renforcés est annoncée, il semble que le succès d'une régulation efficace de la production normative réside dans la capacité du Parlement et du Gouvernement à s'engager avec de très fortes convictions et sur la durée dans une réforme de leurs propres méthodes d'élaboration du droit, qui ne doit pas nécessairement être la réponse systématique à l'accompagnement des évolutions de la société ou au traitement de ses maux.

C'est une révolution culturelle qu'il faut conduire, au risque de précipiter notre pays vers son déclin économique, politique et culturel. Ce chantier dépasse largement les trop faibles prérogatives de la CCEN. Mais il est déterminant pour l'avenir de la France et justifie l'adresse au Gouvernement qui conclut ce bilan.


Alain LAMBERT
Président de la CCEN

I - LES ANNONCES ET INITIATIVES SUCCESSIVES DU PARLEMENT ET DU GOUVERNEMENT CONFIRMENT LE CONSTAT UNANIME SUR LA CROISSANCE DE L'INFLATION NORMATIVE MAIS TARDENT A PRODUIRE DES EFFETS POUR L'ENDIGUER

A l'exception du moratoire sur les normes réglementaires « autonomes » concernant les collectivités territoriales prononcé par la circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2010, dont les effets sont très relatifs (cf. infra V.3), les initiatives engagées sous la précédente législature ont globalement été abandonnées (cf. infra I.1) pour laisser place à de nouvelles, non encore entrées en vigueur à ce jour.

Ces nouvelles initiatives procèdent directement des **Etats généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat en octobre 2012**, qui ont confirmé l'inquiétude des élus locaux face au poids sans cesse croissant des normes sur les budgets locaux et aux blocages qui en résultent parfois dans la réalisation de projets locaux. **Les élus représentant tous les niveaux de collectivité ont en effet demandé que « l'Etat mette un terme à la boulimie normative »**, soulignant que trop de normes prescriptives, trop d'instabilité juridique et fiscale affectent l'attractivité de la France et le développement des territoires. Les élus ont ainsi réclamé une simplification et une modulation/adaptabilité des normes, qui doivent davantage être expérimentées avant d'être rendues obligatoires. Nombreux sont ceux qui ont également réclamé que les pouvoirs de la CCEN soient renforcés.

Fort de ce constat, le président du Sénat, M. Jean-Pierre BEL, a confié au président de la commission des lois, M. Jean-Pierre SUEUR, et à la présidente de la délégation sénatoriale à la décentralisation, Mme Jacqueline GOURAULT, le soin de faire des propositions de nature à mieux réguler la production normative. Ces derniers ont déposé une proposition de loi en novembre 2012 (cf. infra I.2).

Conscient que « l'allègement des normes était une des préoccupations des élus locaux », le Président de la République, dans son discours de clôture des Etats généraux prononcé le 5 octobre 2012, a rappelé que « la question des normes [ne concerne pas] seulement la relation entre l'Etat et les collectivités », mais est également un élément essentiel pour « gagner de la croissance ». Sans « rentrer dans une forme de dérèglementation, de dérégulation, où les objectifs de sécurité, les normes sanitaire ou de protection de l'environnement, deviendraient des sujétions qui seraient insupportables », **le Président de la République a demandé au Gouvernement de mettre en œuvre une méthode nouvelle** : « D'abord, aucune norme ne pourra être décidée sans l'avis favorable de la Commission consultative d'évaluation des normes dont la composition sera elle-même renouvelée. Ensuite, toute norme réglementaire qui n'aura pas été confirmée de manière expresse à une date que fixera la loi, deviendra immédiatement caduque. (...) Pour éviter que la prolifération se perpétue, dès lors que l'on aura réglé le stock, j'ai demandé là-encore au Premier ministre, que pour tout nouveau texte, toute nouvelle norme soit accompagnée de la suppression d'une autre. (...) Ce que je veux, ce que vous voulez, je vous ai entendu, c'est le sens de ces Etats généraux, c'est faire plus simple, aller plus vite, c'est respecter les impératifs qui sont les nôtres, de sécurité, d'environnement, de santé. Sans qu'il soit besoin pour autant de retarder les projets ».

Sur la base de ces orientations, le Gouvernement a engagé une **démarche ambitieuse de simplification dans le cadre du Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP)** qui a donné lieu à plusieurs mesures récentes, dont la circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation qui est entrée en vigueur au 1er septembre (cf. infra I.3).

1. Les débats au Parlement sur les dispositions novatrices des propositions de loi de M. le député Pierre MOREL-A-L'HUISSIER et de M. le sénateur Eric DOLIGE en matière de pouvoir d'adaptation locale des normes ont permis de définir précisément le cadre juridique des modalités d'application différenciée des normes

Comme évoqué dans le bilan 2011 (pages 31-33), la proposition de loi de simplification des normes applicable aux collectivités locales du sénateur Eric DOLIGE et la proposition de loi relative aux nouveaux principes d'adaptabilité et de subsidiarité en faveur des territoires ruraux, déposée notamment par le député Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, ont proposé que soit institué un pouvoir d'adaptation du droit au plan local, confié au préfet dans le premier cas, aux collectivités territoriales elles-mêmes dans le second, afin de permettre une application différenciée de la norme sur le territoire.

Le Parlement, qui a examiné ces propositions en 2012, n'a pas souhaité entrer dans cette logique, qui présente plusieurs fragilités au regard des principes constitutionnels d'égalité et de séparation des pouvoirs.

La proposition de loi de P. MOREL-A-L'HUISSIER, débattue à l'Assemblée nationale le 11 octobre 2012 :

Pour faire suite au rapport sur la simplification des normes au service du développement des territoires ruraux publié en avril 2012, le député Pierre MOREL-A-L'HUISSIER a déposé en août 2012 la proposition de loi portant création des principes d'adaptabilité et de subsidiarité en vue d'une mise en œuvre différenciée des normes en milieu rural.

Cette proposition de loi était présentée comme visant à répondre à la nécessité urgente d'adapter les normes aux particularités des territoires ruraux en inscrivant dans le code général des collectivités territoriales les principes d'adaptabilité et de subsidiarité. Cette proposition de loi prévoyait notamment la possibilité pour les collectivités territoriales compétentes, lorsque les textes adoptés par voie réglementaire pour l'application d'une loi imposent la réalisation de prestations ou de travaux nécessitant la mise en œuvre de moyens matériels, techniques ou financiers inadaptés ou disproportionnés au regard des objectifs poursuivis par la loi, de décider ponctuellement des mesures de substitution à ces normes.

Cette proposition de loi a fait l'objet d'un débat en séance publique à l'Assemblée nationale le 11 octobre 2012, à l'issue duquel elle a été rejetée. Si la nécessité de simplification des normes est largement partagée, la majorité des députés a néanmoins estimé que conférer un tel pouvoir d'adaptation des normes au niveau local posait de sérieux problèmes de constitutionnalité, notamment au regard du principe d'égalité des citoyens devant la loi.

La proposition de loi de E.DOLIGE, débattue au Sénat, en première lecture, les 15 février, 24 octobre et 12 décembre 2012 :

Dans le prolongement de son rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales remis en juin 2011, le sénateur Eric DOLIGE a déposé en août 2011 la proposition de loi correspondante qui avait pour objet de transposer une partie des 268 propositions de simplification contenues dans le rapport.

Une des mesures fondamentales avait pour objet de permettre une meilleure prise en compte de façon transversale des contraintes des collectivités locales dans la définition comme dans l'application de la norme. Ainsi, l'article 1er proposait d'introduire en droit positif « le principe de proportionnalité des normes et celui de leur adaptation à la taille des collectivités » et de définir les conditions dans lesquelles le représentant de l'Etat dans le département aurait été autorisé, dans les cas et conditions fixées par les lois concernées, à accorder des dérogations aux mesures réglementaires édictées pour leur application, lorsque leur mise en œuvre se heurte à des impossibilités techniques avérées ou entraîne des conséquences manifestement disproportionnées au regard des objectifs recherchés et des capacités financières des personnes qui y sont assujetties. L'article 2 prévoyait en outre d'élargir la composition de la CCEN à trois personnalités qualifiées, sans voix délibérative, de confier à la CCEN le soin d'établir un rapport annuel sur un domaine précis afin de recenser les évolutions intervenues et de proposer des simplifications ou suppressions éventuelles et d'inscrire expressément dans la loi l'obligation pour les fédérations sportives de soumettre à la CCEN les projets de règlements fédéraux qu'elles édictent. En réponse à une demande de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, la CCEN s'était prononcée le 2 février 2012 sur les dispositions de l'article 2 la concernant (cf. bilan d'activité 2011, pages 13-14).

Les autres dispositions de la proposition de loi, non évoquées ici, avaient pour objet de faciliter le fonctionnement des collectivités locales (2ème partie), de moderniser le droit de l'urbanisme (3ème partie), de modifier les compétences des collectivités locales en matière d'environnement (4ème partie), et portaient sur diverses mesures de simplification (5ème partie).

Cette proposition de loi (PPL) a fait l'objet d'un débat en séance publique le 15 février 2012, à l'issue duquel le Sénat a adopté une motion de renvoi en commission. En effet, si l'objet de la PPL et la nécessité de simplification des normes étaient largement partagés, la nouvelle majorité sénatoriale avait néanmoins estimé que, compte tenu de la portée de certaines de ses dispositions, ce texte justifiait un débat de fond que la durée dédiée à l'examen du texte ne permettait pas d'organiser.

C'est dans ce contexte que cette proposition de loi, dans sa version issue de la commission des lois, a de nouveau été discutée en séance publique le 24 octobre 2012. Le nouveau texte de la PPL ne comportait plus l'article 1er relatif à l'introduction en droit positif d'un principe de proportionnalité et d'adaptation des normes à la taille des collectivités, à mettre systématiquement en œuvre dans le cadre des mesures réglementaires d'application des lois. Même si « tout le monde est d'accord sur le principe », a expliqué Mme Jacqueline GOURAULT, rapporteure de la commission des lois, ce « principe de proportionnalité ne peut pas être prononcé de manière universelle. Il doit être prescrit au cas par cas ». D'autres élus ont pointé le risque élevé de contentieux qu'engendrerait un pouvoir réglementaire discrétionnaire accordé aux préfets.

Cependant, le temps imparti à l'examen de cette PPL (quatre heures) s'est avéré insuffisant pour débattre sur le fond du texte, qui faisait l'objet d'une soixantaine d'amendements. Ce débat a uniquement permis d'épuiser la discussion générale et de rejeter la motion de renvoi en commission déposée par le groupe communiste, républicain et citoyen (CRC).

C'est dans ces conditions que, le 12 décembre 2012, le Sénat a procédé à l'examen des articles de cette PPL. A l'occasion de ces débats, Mme LEBRANCHU, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, a fait part de l'**avis du Conseil d'Etat**, consulté par le Gouvernement, qui exprime de fortes réserves sur la constitutionnalité du dispositif proposé.

Cet avis vient préciser dans quelles conditions une norme peut faire l'objet d'une application différenciée sans porter atteinte aux principes constitutionnels. Ainsi, selon l'avis du CE, cité par Mme LEBRANCHU¹, *« l'attribution d'un pouvoir réglementaire aux collectivités par la loi n'est pas, par elle-même, contraire au principe d'égalité. L'attribution par la loi de pouvoirs de dérogation à la norme nationale ou de pouvoirs d'adaptation de la norme nationale respecte même le principe d'égalité si elle remplit deux conditions : la modulation de la norme repose sur une différence objective et la différence de traitement qui en découle est en rapport direct avec le but visé par le texte de loi. Une loi peut donc prévoir dans chaque cas les circonstances qui autoriseraient les collectivités à déroger à la mise en œuvre de telle ou telle disposition.*

Il revient aussi au législateur de se saisir de cette question en mesurant à chaque fois, au cas d'espèce, si les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques ne dépendent pas uniquement des collectivités, ce qui contreviendrait à la jurisprudence constitutionnelle. Chaque loi doit prévoir l'articulation entre le pouvoir réglementaire que le Premier ministre tient de l'article 37 de la Constitution et le pouvoir réglementaire des collectivités.

La loi peut aussi prévoir qu'un décret en Conseil d'Etat précise les modalités de mise en œuvre d'une norme générale. Selon la situation objective rencontrée, le législateur peut parfaitement inviter le Gouvernement à prévoir les modalités concrètes de l'adaptation des normes qu'il vote à la particularité des territoires qu'il estime devoir être soumis à son attention particulière.

Notre droit permet déjà de faire plus et mieux que ce que nous faisons aujourd'hui ; dégager une règle générale d'adaptation des normes au niveau local serait vain. Surtout, la rédaction d'une telle règle générale la rendrait peu intelligible, suscitant une forte insécurité juridique. »

Tirant les enseignements de l'avis du CE, le Gouvernement et la majorité sénatoriale se sont ainsi prononcés contre l'institution d'un principe général de proportionnalité des normes et de leur adaptation à la taille des collectivités, Mme la ministre soulignant que « nous prendrions le risque de complexifier le droit applicable aux collectivités, alors qu'il suffit de faire des lois plus claires, plus opérantes, mieux adaptées aux réalités des territoires ». Pour autant, cette PPL a été adoptée par le Sénat en première lecture, dans son volet « mesures de simplification ». L'Assemblée nationale l'a, à son tour, adoptée le 21 février 2013, dans une version encore allégée par rapport à celle transmise par le Sénat (notamment s'agissant des dispositions relatives à la CCEN et à la CERFRES au motif que ces questions avaient vocation à être traitées par la PPL GOURAULT-SUEUR – cf. infra).

Ces débats, et l'avis du CE, ont donc permis de progresser vers une meilleure définition des conditions d'application différenciée des normes qu'il est recommandé au législateur de prévoir, au cas par cas, en donnant au pouvoir réglementaire un cadre juridique précis qui lui permette, dans le respect des principes constitutionnels applicables, de

¹ Cf. Sénat, compte rendu intégral des débats, 12 décembre 2012.

prévoir les adaptations utiles, étant entendu que les distinctions mises en œuvre doivent être fondées sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la loi qui les établit.

2. **La proposition de loi déposée par Mme Jacqueline GOURAULT et M. Jean-Pierre SUEUR propose de renforcer les pouvoirs de l'instance institutionnelle de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales concernant les projets de normes applicables à ces dernières**

Dans ce contexte, Mme GOURAULT et M. SUEUR ont déposé au Sénat le 12 novembre 2012 une proposition de loi portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales. Compte tenu de l'avis précité du CE, cette proposition n'envisage pas de modifier l'ordonnement juridique pour tenter de mettre en place un « pouvoir délégué d'adaptabilité des normes » mais s'intéresse aux procédures d'adoption des normes concernant les collectivités territoriales, qu'elle propose de renforcer.

Ce renforcement passe par la suppression de la CCEN – dont le bilan positif est unanimement souligné² – afin de la remplacer par une nouvelle instance dont, aux termes de l'exposé des motifs, « l'autorité et la représentativité seraient incontestables, qui aurait pour mission de contrôler l'ensemble des normes applicables ou susceptibles d'être appliquées aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ». Ainsi, par rapport à la CCEN, la composition et les pouvoirs de la Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales envisagés par la PPL sont élargis, en particulier aux projets et propositions de loi. De même, cette nouvelle instance n'est plus, contrairement à la CCEN, une formation restreinte du Comité des finances locales (CFL), mais devient une formation autonome, positionnée au même niveau que le CFL.

Cette proposition de loi a été adoptée, en première lecture, au Sénat en janvier 2013 et, à l'unanimité, à l'Assemblée nationale le 19 septembre dernier. Cette nouvelle instance de concertation est finalement dénommée « Conseil national chargé du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales » (CNEN). Il est composé de 36 membres (4 parlementaires, 23 élus des différents niveaux de collectivité et 9 représentants de l'Etat), contre 22 pour la CCEN.

A ce stade d'examen du texte, le CNEN a vocation à être consulté, au titre du flux, sur **l'impact technique et financier** sur les collectivités territoriales de tous les projets de lois et textes réglementaires **créant ou modifiant les normes** qui leur sont applicables. Il peut émettre un avis, à la demande du Gouvernement sur les **projets d'acte de l'Union européenne** ayant un **impact technique et financier sur les collectivités**, selon donc un champ plus large que celui des normes. Le président d'une assemblée parlementaire peut soumettre à l'avis du CNEN **une proposition de loi ayant un impact technique et financier sur les collectivités**. Celui-ci peut enfin s'autosaisir en matière de normes techniques (de type AFNOR). Comme pour la CCEN, les normes justifiées directement par la protection de la sûreté nationale sont exclues du champ de compétence du CNEN.

² Cf. le rapport n° 37 (2012-2013) de Mme Jacqueline GOURAULT sur la proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales, qui souligne le « bilan largement positif » de la CCEN et conclue à la nécessité de renforcer ses pouvoirs (pages 16-18), ainsi que le rapport de M. Alain RICHARD sur la proposition de loi portant création d'une haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales qui confirme le « bilan d'activité positif », « unanimement observé » (pages 14-16).

Les compétences du CNEN sont également élargies au stock des normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales, **puisqu'il peut évaluer ces normes**, sous l'angle de leur impact technique et financier sur les collectivités au regard des objectifs poursuivis, à la demande du Gouvernement, des commissions permanentes des assemblées parlementaires, des collectivités territoriales ou de sa propre initiative. Il remet à ce titre chaque année un rapport au Premier ministre et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui comporte notamment des recommandations sur les mesures d'adaptation envisageables des normes réglementaires en vigueur, *« si l'application de ces dernières entraîne, pour les collectivités territoriales et leurs groupements, des conséquences matérielles, techniques ou financières manifestement disproportionnées au regard de ces objectifs »*.

Par rapport à la CCEN, ses pouvoirs sont renforcés puisque, lorsqu'il émet un avis défavorable sur tout ou partie d'un projet de texte réglementaire, le Gouvernement transmet un projet modifié au Conseil national ou des informations complémentaires en vue d'une nouvelle délibération.

Enfin, la portée des avis du CNEN est renforcée puisqu'ils sont rendus publics.

Par ailleurs, la PPL propose que la Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES), actuellement prévue par les articles R. 142-1 et suivants du code du sport, puisse sursoir à statuer pour solliciter l'avis du CNEN, sur décision de son président ou d'un tiers de ses membres. A noter à ce titre que, sans attendre l'issue de cette PPL, le Gouvernement a modifié la composition de la CERFRES, son rattachement au Conseil national du sport et ses modalités d'articulation avec la CCEN (cf. infra I.4).

Il est dès lors très vraisemblable que la CCEN disparaisse au profit du CNEN dans le courant de l'année 2014.

3. La stratégie du Gouvernement en matière de simplification définie et mise en œuvre dans le cadre du CIMAP

a) Le CIMAP du 18 décembre 2012

Le CIMAP (comité interministérielle de modernisation de l'action publique), installé le 18 décembre 2012, a défini des objectifs en matière de simplification de l'action administrative, à la fois à l'égard des particuliers, des entreprises et des collectivités, et une méthode.

Pour coordonner les différents chantiers, une directrice, adjointe au Secrétariat général du Gouvernement, chargée de la simplification a été nommée en janvier 2013. Il s'agit de Mme Célia VÉROT, dont la fonction prolonge et pérennise les missions du commissaire à la simplification, en ce qui concerne notamment l'application du moratoire sur les normes concernant les collectivités territoriales. En outre, une mission de lutte contre l'inflation normative sur les collectivités, composée de Jean-Claude BOULARD et moi-même, a été chargée de proposer une liste de normes à abroger.

b) La mission de lutte contre l'inflation normative

A la suite des Etats généraux de la démocratie territoriale, le Premier ministre m'a confié ainsi qu'à M. Jean-Claude BOULARD, président de la communauté urbaine du Mans et maire du Mans, la mission « d'étudier les moyens à mettre en œuvre pour alléger le stock des normes qui pèsent sur les collectivités territoriales », « de proposer des outils et des méthodes pour évaluer ces normes », et « d'identifier les normes inutiles et inadaptées ».

A l'issue d'un important travail d'auditions, la mission a remis un rapport au Premier ministre le 26 mars 2013, qui formule plusieurs propositions de nature à alléger à la fois le « stock » et le « flux » des normes pesant sur les collectivités territoriales.

La première partie du rapport s'intéresse plus particulièrement à la problématique du « stock » évalué à 400 000 normes.

Les axes principaux de lutte portent sur la nécessité de privilégier une **interprétation facilitatrice** des normes et d'en **abroger** certaines lorsque leur « absurdité » est avérée. Il avance à ce titre 23 propositions d'abrogation de normes et invite le Gouvernement à prendre rapidement des décisions en ce sens, afin « qu'une rupture culturelle » se produise considérant qu'« une seule abrogation constituerait un véritable précédent, une grande première ».

La mission propose aussi **d'adapter ou d'alléger** celles appliquées de manière excessive, et enfin de **revisiter** régulièrement les règles, c'est-à-dire de procéder à leur réexamen. A ce titre, le rapport propose que la CCEN soit compétente pour « revisiter le stock, afin de proposer des abrogations, des modifications ou des adaptations ».

Le rapport dénonce par ailleurs « **l'incontinence normative** » **des fédérations sportives**. Il suggère notamment d'instaurer un moratoire de deux ans sur les nouvelles normes et de renforcer le pouvoir des représentants des collectivités territoriales au sein de la CERFRES.

Il propose enfin de **déclasser** les dispositions de nature réglementaire contenues à tort dans des textes législatifs, mais aussi de s'attaquer aux **sur-transpositions nationales de directives européennes** y compris en matière de marchés publics.

La seconde partie est consacrée à la gestion du « flux ». Face à la « sur-prolifération » normative, les auteurs appellent à « révolutionner notre culture administrative et politique de la norme » et à créer un « choc de compétitivité sur notre droit ». Ainsi, ils proposent l'instauration d'un **principe de proportionnalité** qui implique « l'adéquation des moyens à un but recherché » et qui n'est pas, soulignent les auteurs, incompatible avec le principe d'égalité. Le rapport recommande en outre d'insérer le principe de sécurité juridique (cf. rapport public du Conseil d'Etat de 2006), mais aussi de « **tempérer le principe de précaution** » et de « **réhabiliter le droit au risque** ».

Pour ouvrir le dialogue sur les normes, il est proposé de créer des « **normes recommandation** » inspirées des normes techniques de type AFNOR et de mettre en place un « **médiateur de la norme** » entre l'Etat et les collectivités locales. Ce dernier serait chargé de se prononcer sur l'application au niveau local d'une disposition contestée par une collectivité et permettrait ainsi de résoudre à l'amiable les litiges.

S'agissant de l'encadrement de la production normative, le rapport fait référence au principe « **d'une norme créée = une norme abrogée** » annoncé par le Président de la République et le

CIMAP du 18 décembre 2012. Les auteurs suggèrent, au-delà de ces innovations, de mettre en avant les dispositifs existants. Ainsi, ils envisagent que le rapport annuel de la CCEN sur le flux des normes soit repris et amélioré en développant, outre l'aspect quantitatif, un volet qualitatif.

Afin de mieux évaluer les effets des mesures adoptées, la mission encourage les ministères à réaliser des **études d'impact ex-post des normes réglementaires**. Le contenu de ces études serait examiné à l'occasion des conférences territoriales de l'action publique, prévues par le projet de loi sur la décentralisation, et les conclusions qui en découleraient transmises au Haut conseil des territoires.

c) Le CIMAP du 2 avril 2013

La mise en œuvre de la feuille de route annoncée le 18 décembre 2012 a donné lieu à plusieurs décisions annoncées à l'issue de la réunion du CIMAP du 2 avril 2013 :

- afin « d'endiguer l'inflation normative » et « d'alléger le droit en vigueur par des simplifications urgentes », le Gouvernement a annoncé la mise en œuvre d'un **moratoire général des normes** qui impose que toute nouvelle proposition de texte réglementaire soit accompagnée par une simplification correspondante (abrogation, allègement) ;
- reprenant une recommandation du rapport rendu le 26 mars 2013 par la Mission de lutte contre l'inflation normative, le Gouvernement souhaite faire prévaloir systématiquement les bonnes pratiques de législation, à savoir « ne pas sur-transposer les directives communautaires », « **appliquer le principe de proportionnalité** » et renforcer la sécurité juridique en privilégiant des dates communes d'entrée en vigueur ;
- **renforcer les études d'impact des textes** pour mieux anticiper leur coût sur les collectivités territoriales ;
- **évaluer les normes existantes** avant toute réforme et justifier de la nécessité de modifier le droit existant. Les lois d'envergure et leurs textes d'application seront réexaminés tous les cinq ans. Ainsi, un moratoire de deux ans a été décrété sur toute nouvelle règle technique en matière de construction ;
- concernant les simplifications sur le droit en vigueur (allègement du « stock »), il est prévu de recourir davantage aux ordonnances si cela s'avère justifié. Ainsi en est-il en matière d'urbanisme et de construction ;
- donner suite rapidement aux propositions contenues dans le rapport de MM. LAMBERT et BOULARD : il s'agit notamment **d'évaluer les normes dont la suppression est demandée** avant de décider de les supprimer ou de les alléger et de **renforcer les pouvoirs de la CCEN** pour qu'elle puisse proposer des simplifications du stock et jouer un véritable rôle de « médiateur des normes » à l'égard des collectivités territoriales ;
- Enfin, « pour alléger immédiatement les contraintes », **encourager une application facilitatrice du droit existant** par les services déconcentrés. A ce titre, dès le 2 avril 2013, le Premier ministre a adressé une circulaire en ce sens aux ministres et aux préfets.

d) Le CIMAP et les circulaires du 17 juillet 2013

Lors du CIMAP du 17 juillet 2013, le Gouvernement a diffusé un programme triennal de simplification, dont l'essentiel des mesures portent sur les entreprises et les particuliers. Certaines concernent également les collectivités locales, comme la mise en œuvre de la règle selon laquelle « le silence de l'administration vaut acceptation » ou la simplification des procédures d'instruction en matière de droit de l'environnement.

Le 17 juillet 2013, le Gouvernement a publié deux circulaires relatives à la simplification des normes, qui mettent directement en œuvre les annonces précitées, faites à l'issue du précédent CIMAP du 2 avril 2013 : l'une relative au gel de la réglementation, l'autre relative à la simplification administrative et au protocole des relations avec les services déconcentrés, non évoquée dans ce rapport.

La mise en œuvre d'une nouvelle forme de moratoire : le « gel de la réglementation » ou « 1 pour 1 »

Selon la circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation (cf. annexe n°5), toute nouvelle norme doit être « gagée » par la suppression ou l'allégement d'une norme ancienne. Ce principe est valable pour les normes s'appliquant aux collectivités territoriales, mais aussi celles qui concernent les entreprises et le public.

Ce « gel de la réglementation », qui remplace le moratoire sur les normes applicables aux collectivités prononcé par la circulaire du 6 juillet 2010, est entré en vigueur le 1er septembre 2013. Au-delà de l'institution de ce gel, le Premier ministre entend améliorer l'évaluation par l'administration de l'impact (juridique et financier) des projets de textes réglementaires qu'elle élabore. La démarche d'évaluation préalable concerne désormais « l'ensemble des textes applicables aux collectivités territoriales, aux entreprises ainsi qu'au public (particuliers, associations) ».

En outre, l'administration doit mettre en œuvre les bonnes pratiques de réglementation, à savoir :

1. ne pas « sur-transposer » les directives communautaires ;
2. appliquer le principe de proportionnalité : il s'agit de « laisser des marges de manœuvre pour la mise en œuvre, ou prévoir des modalités d'adaptation aux situations particulières » ;
3. renforcer la sécurité juridique.

Enfin, les études d'impact « seront rendues publiques au moment de la publication du texte ». De plus, le coût des normes et les bilans d'étape du moratoire du « 1 pour 1 » seront rendus publics tous les six mois, à compter du 1er janvier 2014.

Au regard des effets très relatifs du moratoire prononcé en 2010 (cf. infra V.3), le succès de cette nouvelle démarche dépendra de la rigueur avec laquelle elle sera pilotée par le Secrétariat général du Gouvernement et le cabinet du Premier ministre.

4. En marge de ces mesures, le ministère des sports a réformé la CERFRES afin notamment d'augmenter le poids des élus en son sein et d'organiser les modalités d'articulation de ses travaux avec ceux de la CCEN

La problématique des normes édictées par les fédérations sportives est dénoncée depuis plusieurs années par les élus, et notamment par ceux qui siègent au sein de la CCEN (cf. les précédents rapports d'activité). L'exaspération des élus à l'encontre de certaines fédérations est encore aujourd'hui réelle, comme en témoigne les développements sur cette question figurant dans le rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative qui appelle à « freiner les excès normatifs des fédérations sportives ».

De même, une récente étude de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) relève que *« les collectivités très impliquées dans le développement des clubs sportifs locaux se sentent bien souvent « prises en otages » par les exigences des fédérations nationales imposant régulièrement des améliorations des équipements, en allant parfois au-delà de leur pouvoir normatif »*.

Dans ce contexte, le rôle de la CERFRES a pu être contesté en ce qu'elle ne permettait pas aux représentants des collectivités territoriales, pourtant propriétaires de 80 % des équipements sportifs, de faire prévaloir leurs positions (cf. le rapport de M. le sénateur Alain RICHARD sur la proposition de loi GOURAULT-SUEUR). Aussi la proposition de loi de Mme GOURAULT et de M. SUEUR portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics a-t-elle prévu que la CERFRES puisse sursoir à statuer pour solliciter l'avis du CNEN selon la même procédure que celle définie par le décret n°2013-289 du 4 avril 2013 portant création du Conseil national du sport (CNS).

Cette disposition législative satisfait la demande des élus locaux et conforte la réforme de la CERFRES mise en œuvre par le ministère des sports, en concertation avec la CCEN.

Ainsi, le décret du 4 avril 2013 précité portant création du CNS, qui modifie la composition de la CERFRES afin de conforter la place des élus en son sein et institutionnalise son articulation avec la CCEN, qui devient en quelque sorte une instance d'appel, a été soumis aux élus de la CCEN.

Le CNS, qui se substitue à la conférence nationale du sport, constitue une « instance de concertation sur la politique du sport associant l'Etat, les collectivités territoriales, le mouvement sportif, les acteurs économiques et sociaux, ainsi que les principales institutions publiques partenaires ».

Parmi ses missions, le CNS est chargé d'examiner « toute question d'intérêt commun à la définition et à la mise en œuvre de la politique du sport » à la demande du ministre en charge des sports ou de sa propre initiative. Par ailleurs, il peut être consulté sur « tout projet de loi ou de texte réglementaire relatif aux activités physiques et sportives » à la demande du ministre en charge des sports, ainsi que sur « tout projet d'acte de l'Union européenne ou de convention internationale se rapportant à la pratique sportive ».

Le CNS est composé de cinq collèges représentant l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, le mouvement sportif, les acteurs sociaux et économiques du sport, ainsi que les autres institutions intéressées. Au titre du collège représentant les collectivités territoriales, le conseil comprend douze élus, dont des représentants des principales associations d'élus

(Association des régions de France, Assemblée des départements de France et Association des maires de France) et deux élus membres de la Commission consultative d'évaluation des normes).

La création du CNS entraîne la suppression ou la réorganisation de plusieurs commissions actuelles (commission de l'égalité des territoires, commission éthique et valeurs du sport, commission du sport de haut niveau, CERFRES). Ainsi, **la CERFRES devient une formation restreinte du CNS et sa présidence est confiée à un élu. Parmi ses membres, six d'entre eux sont issus du collège représentant les collectivités territoriales du CNS précédemment mentionné.**

Avant sa publication, ce décret avait été présenté à titre d'information à la séance de la CCEN du 7 février 2013 et les élus s'étaient alors montrés favorables à la création de ce conseil.

En effet, la CCEN soutient avec constance que les projets de règlements des fédérations sportives constituent des « mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics » au sens de l'article L. 1211-4-2 du CGCT et relèvent de son champ de compétence.

Pour autant, les propositions du ministère des sports leur sont parues équilibrées et de nature à permettre à la CCEN d'être consultée sur les projets de règlements fédéraux les plus sensibles. Ainsi, à la suite de la présentation de ce décret en CCEN, le président de la CCEN a indiqué au directeur des sports, par courrier du 12 février 2013, que cette proposition constitue aux yeux des élus une avancée en ce qu'elle permet d'institutionnaliser les conditions d'articulation entre les travaux de la CERFRES et ceux de la CCEN. Il a aussi insisté pour que la CERFRES saisisse la CCEN lorsque les projets de règlements fédéraux soumis présenteront un impact financier sur les équipements sportifs appartenant aux collectivités territoriales et pour que tous les dossiers soumis à la CERFRES soient communiqués au secrétariat de la CCEN, même lorsqu'elle n'est pas consultée pour avis, afin de pouvoir présenter de manière consolidée, dans le bilan annuel d'activité de la commission, l'impact financier sur les collectivités de l'ensemble des normes produites (**cf. annexe n°6**).

Les membres élus de la CCEN membres titulaires du CNS et de la CERFRES sont MM. François SCHELLIER et Christian BILHAC. Leurs suppléants sont respectivement MM. Jérôme ROYER et Denis DURAND.

Bien que certaines des mesures annoncées ne soient pas encore entrées en vigueur, elles ne pourront produire d'effets concrets qu'avec un encadrement renforcé de l'activité normative des administrations, conduisant à un changement des habitudes.

Mais ce nécessaire temps d'adaptation est précisément ce qui inquiète les membres de la CCEN, lesquels constatent au fil des séances la réalité de l'inflation normative et la quantifie, comme la suite de ce bilan d'activité l'illustre.

Or, comme le souligne la mission de lutte contre l'inflation des normes en introduction de son rapport, « il y a urgence à traiter la maladie, car le risque est grand de la voir s'aggraver », d'autant plus que, jusqu'à présent, le constat de « l'impuissance à endiguer le phénomène » est unanime. Les auteurs en concluent que « le moment est décisif ».

Les membres de la CCEN, qui œuvrent avec leurs moyens depuis cinq ans pour tenter de réguler le flux, ne peuvent que souscrire à cet appel solennel et attendent du Gouvernement, mais également du Parlement, dans leur activité quotidienne d'élaboration de la norme, une action forte pour adapter les méthodes, généraliser les études d'impact, respecter la hiérarchie des normes afin de ne pas sur-réglementer et systématiser l'examen de proportionnalité des textes envisagés.

A défaut, c'est à n'en pas douter le découragement qui laissera place à la forte implication dont ont fait preuve les membres de la CCEN depuis son installation, en septembre 2008.

II - BILAN STATISTIQUE DE L'ACTIVITE DE LA CCEN EN 2012

En 2012, la CCEN s'est réunie à vingt reprises et a examiné 315 projets de textes concernant les collectivités territoriales et leurs établissements publics, soit plus de 16 textes par séance en moyenne.

1. Activité de la CCEN

a) Cadence des réunions de la CCEN en 2012

En 2012, la CCEN s'est réunie à vingt reprises. Elle a par cinq fois été convoquée en extrême urgence par le Premier ministre en vue de l'organisation d'une séance ad hoc, au-delà des réunions mensuelles programmées³. Ces réunions se sont tenues sous forme de conférence téléphonique, selon la procédure prévue à l'article R.1213-5 du CGCT. Deux séances supplémentaires ont par ailleurs été organisées les 12 avril et 18 décembre 2012, en concertation avec le secrétariat général du Gouvernement.

Sur la période 2008-2012, 99 saisines en urgence ont été dénombrées, dont 44 saisines en extrême urgence.

Plus particulièrement, en 2012, sur les **29 saisines en urgence** observées, le Premier ministre a invoqué l'urgence simple à 12 reprises afin que le délai de cinq semaines dont dispose la CCEN pour se prononcer ne puisse être reconduit, et a sollicité de la commission qu'elle rende son avis sous 72 heures, en application des dispositions de l'article R. 1213-5 précité, à l'égard de 17 projets de textes.

Ces saisines en urgence représentent en 2012 9% du nombre total de textes examinés par la CCEN, soit un ratio globalement identique à celui constaté en 2011 (29 saisines en urgence également qui représentaient 10% du total des textes soumis).

b) Un meilleur taux de participation des élus, mais cela reste fragile

Par rapport aux précédentes années, le taux de participation des élus reste stable, c'est-à-dire assez faible. En effet, si le quorum a constamment été atteint, on note une **moyenne de 4,9 membres élus présents par séance en 2012**⁴, déduction faite de la séance du 3 juillet qui a été organisée en marge du CFL et à laquelle ont exceptionnellement participé 16 élus.

Ce constat révèle des réalités différentes si l'on examine le taux de représentation par niveau de collectivités : en effet, les taux de présence des collègues des parlementaires (20%), des présidents de conseils généraux (38,75 %), des maires (44%) et des présidents d'EPCI (27,5%) traduisent une participation régulière de leurs membres aux travaux de la CCEN, qui sont, sauf exception, systématiquement représentés.

³ Cinq séances exceptionnelles ont été organisées les 10, 20 et 27 janvier ainsi que le 27 juin et le 19 octobre 2012.

⁴ Cf. **annexe n° 7** - Taux de présence des membres élus par collège sur 2008-2013.

Il n'en est pas de même en revanche s'agissant des présidents de conseils régionaux qui éprouvent des difficultés à participer régulièrement aux séances de la CCEN (taux de participation de 10%). Force est de constater qu'ils semblent ne se mobiliser que lorsqu'un projet de texte inscrit à l'ordre du jour concerne directement les régions et soulève de leur part de fortes réserves. Il est pourtant possible, en application du dernier alinéa de l'article R.1213-1 du CGCT, pour les présidents de conseil régional, présidents de conseil général, maires et présidents d'EPCI, en cas d'impossibilité de se faire représenter par leur suppléant, de se faire remplacer par un de leurs vice-présidents ou adjoints des assemblées qu'ils président.

Or, cette possibilité, qui permettrait au collège des présidents de conseils régionaux d'être mieux représenté en CCEN, n'a été utilisée qu'une fois en 2012⁵. De septembre 2008 à juillet 2013, cette possibilité n'a été mise en œuvre qu'à 10 reprises en 73 séances.

Cette faible participation récurrente avait conduit le président de la CCEN à saisir le président du CFL, M. Gilles CARREZ, par courrier du 3 mai 2012 pour le sensibiliser à cette question et lui proposer de soumettre au CFL la possibilité d'élargir le collège élu pour renforcer sa légitimité.

Par courrier du 29 juin 2012, Gilles CARREZ a fait part de son accord sur cette proposition qui a été soumise au CFL lors de sa séance du 3 juillet 2012. Le CFL a également souscrit à cette demande et a émis une délibération demandant que :

1. la représentation des élus au sein de la CCEN soit renforcée, en prévoyant que les élus supplémentaires ne soient pas nécessairement issus du CFL mais puissent être désignés par ce dernier, sur proposition des associations d'élus et, le cas échéant, par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
2. que la présidence de la CCEN soit toujours dévolue à un élu membre du CFL ;
3. qu'une disposition modifiant en ce sens l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales soit soumise au Parlement dans le premier projet de loi approprié (**cf. annexe n°8**).

La proposition de loi GOURAULT-SUEUR répond à cette attente puisqu'elle propose de porter le nombre de membres de la nouvelle instance de concertation de 22 à 36, les élus y comptant 27 sièges contre 15 au sein de la CCEN. Par ailleurs, la proposition de loi « autonomise » le CNEN du CFL, ce qui signifie que ses membres ne seront pas nécessairement issus du CFL. Enfin, elle n'impose pas que chaque collège soit composé de présidents des assemblées délibérantes des collectivités représentées mais simplement de membres des exécutifs des collectivités concernées.

Si cette composition renouvelée et élargie du prochain CNEN est de nature à lui permettre d'assumer les nouvelles compétences qui lui seront dévolues par rapport à la CCEN, il conviendra de veiller, dans la désignation de ses membres, à équilibrer le profil des élus, afin que des présidents d'exécutif, membres du CFL ou non, et des élus qui justifient d'une expérience parlementaire ou ministérielle participent aux travaux. Leur regard et leur approche transversale des problématiques liées aux normes permettra d'enrichir les travaux et les avis du futur CNEN.

A noter enfin que la tendance observée en 2013 fait état d'une hausse de la participation des élus puisque de janvier à juillet 2013, la moyenne de présence des élus est très légèrement inférieure à 5,6 membres par séance. Si cette amélioration souligne la mobilisation des élus,

⁵ En 2012, seulement un président de conseil régional s'est fait représenter par l'un de ses vice-présidents.

elle ne saurait pour autant remettre en cause les réflexions qui précèdent sur les moyens d'élargir la représentativité des élus au moment où la CCEN – ou l'instance qui lui succédera – est sur le point de voir ses compétences renforcées.

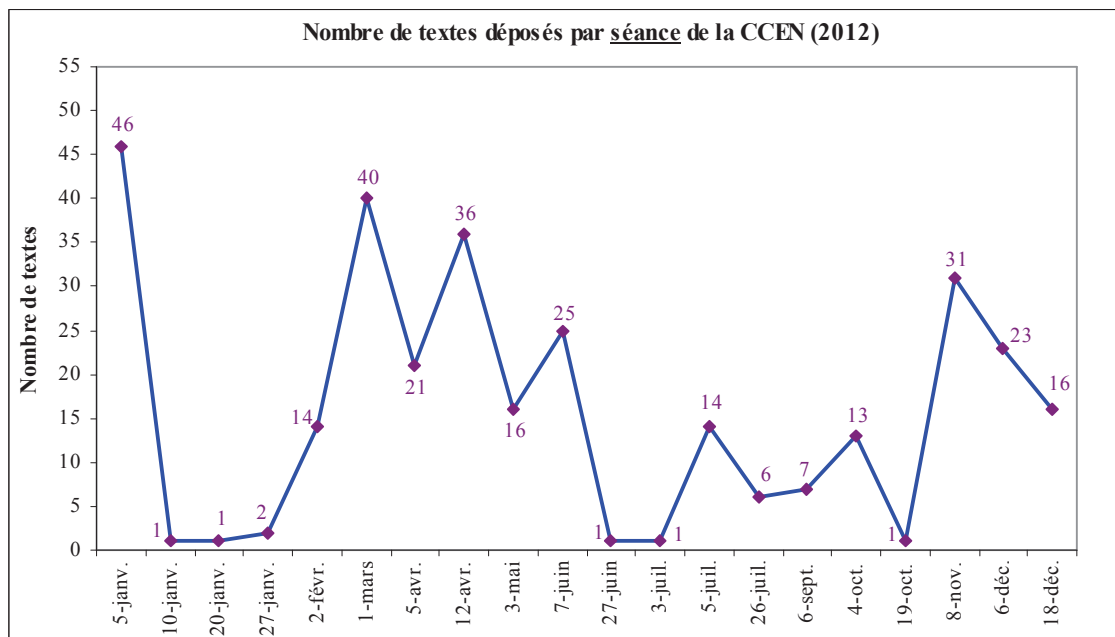
2. Nombre de textes examinés par la CCEN

a) Nombre de textes par séance

Au cours de l'année 2012, la CCEN a été saisie de **315 projets de textes**, soit une moyenne de 16 textes par séance, soit également autant que de jours ouvrés par an, répartis comme suit :

- 188 projets de décrets ;
- 110 projets d'arrêtés ;
- 11 projets d'ordonnances ;
- 2 projets de lois ;
- 4 propositions de directives.

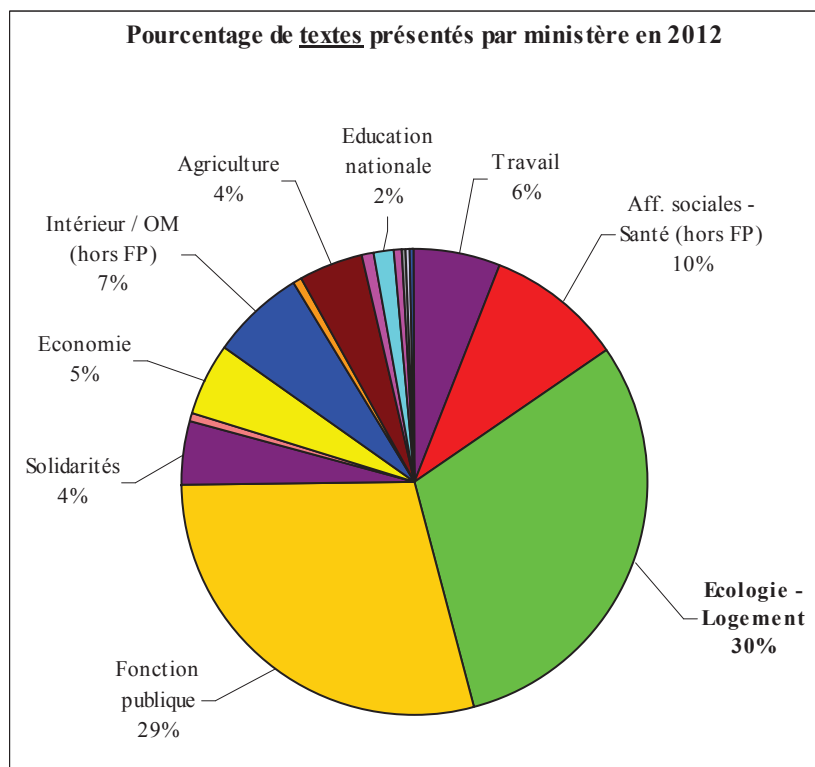
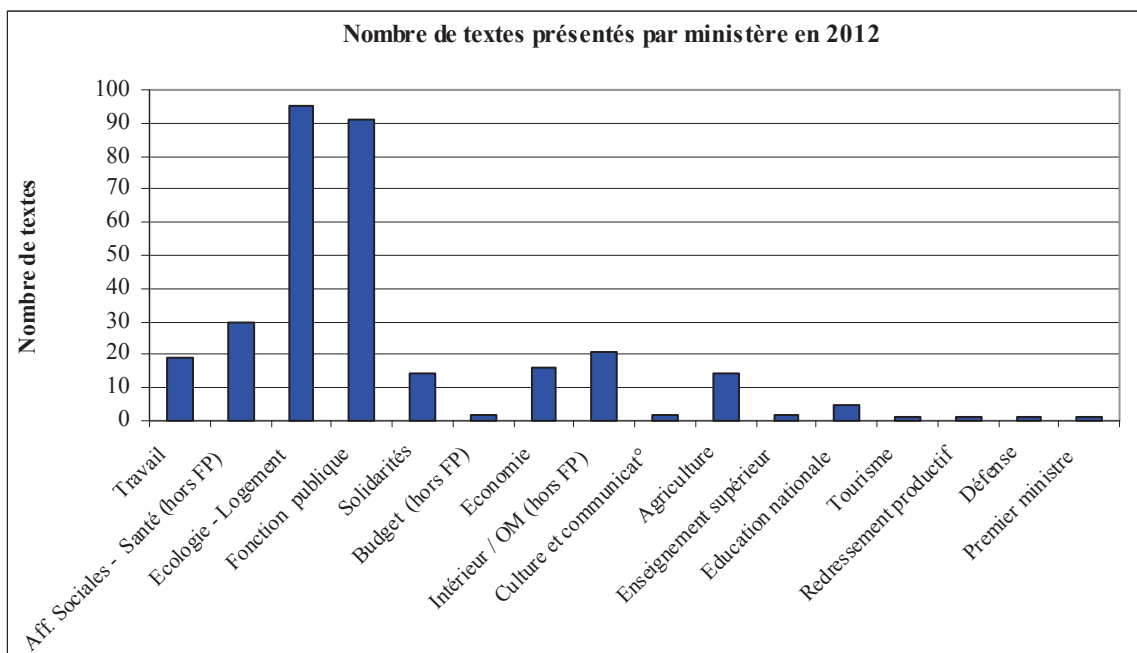
Sur ces 315 textes, 168 ont été inscrits en première partie de l'ordre du jour, soit plus de 50%, et ont ainsi fait l'objet d'une présentation par les ministères porteurs, suivie d'un débat circonstancié avec les membres de la CCEN.



b) Nombre de textes déposés par ministère

Tous les départements ministériels produisent des textes qui concernent les collectivités territoriales, de manière exclusive ou au titre de mesures de portée générale. Les mesures intéressant la fonction publique sont identifiées comme telles, sans tenir compte du ministère porteur qui a pu être le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, le ministère en charge de la santé ou le ministère de l'intérieur selon qu'elles concernent les trois

fonctions publiques, la fonction publique hospitalière ou la seule fonction publique territoriale.



3. Nombre et types d'avis rendus par la CCEN

Les avis de la CCEN sont des **avis obligatoires, non conformes**. Chaque texte soumis à l'examen de la commission donne lieu à une délibération formelle qui mentionne l'avis émis. Lorsque celui-ci n'est pas émis à l'unanimité des membres présents ou représentés, les

délibérations comme le procès-verbal décomposent, par collège, le sens des votes. En cas de partage égal des voix, le président a voix prépondérante.

a) De septembre 2008 à juillet 2013

Depuis son installation en septembre 2008 jusqu'à la séance du 25 juillet 2013 incluse, la CCEN n'a émis que **34 avis défavorables sur 1129 avis rendus, soit une proportion de 3% des avis émis**. Parmi ces 34 textes ayant reçu un avis défavorable, 26 ont été publiés mais 4 ont tenu compte des observations formulées par la commission.

***In fine*, depuis l'origine de la CCEN, seulement 22 textes ont donc été publiés en « passant outre » l'avis défavorable de la commission.**

CCEN	2008 (sept. - déc.)	2009	2010	2011	2012	2013 (25 juillet)	TOTAL
Nombre de textes	66	163	176	287	315	122	1129
Avis favorables	64	161	174	281	297	118	1095
Avis défavorables	2	2	2	6	18	4	34
Taux d'avis défavorable en %	3,0%	1,2%	1,1%	2,1%	5,7%	3,3%	3,0%

b) Sur l'année 2012

Les 315 projets de textes soumis à l'examen de la commission en 2012 ont tous reçu un avis favorable, à l'exception de 18 mesures (soit 7 réformes) qui se sont vues opposer un avis défavorable, soit 5,7% des avis.

On note ainsi une forte progression des avis défavorables, puisqu'ils ne représentaient que 2% des avis rendus en 2011. Le nombre d'avis défavorables a ainsi plus que doublé.

Cela concerne surtout des textes relatifs à la fonction publique qui ne font pas toujours l'objet d'une concertation approfondie avec les élus locaux alors même qu'ils sont directement concernés en qualité d'employeurs de fonctionnaires territoriaux. Les élus ont à plusieurs reprises interpellé le Gouvernement pour qu'il les consulte préalablement à l'égard de ces mesures, qu'ils ne contestent pas nécessairement sur le fond (cf. infra III.1.a). Ainsi une insuffisante attention est portée par le Gouvernement au fait que les agents de catégorie C sont infiniment plus nombreux dans la fonction publique territoriale que dans la fonction publique de l'Etat.

III - LA PORTEE DES TRAVAUX DE LA CCEN

Un dialogue en séance

L'appréciation de la portée des travaux de la CCEN ne saurait se limiter à la seule analyse des avis émis par la commission qui n'est bien sûr pas significative de la nature des échanges organisés, sous son égide, entre les ministères porteurs, les membres élus et les associations d'élus, souvent en marge des séances. La proportion d'avis favorables ne signifie pas que les élus acceptent sans discussion l'ensemble des mesures proposées. Cette proportion résulte du positionnement adopté par les élus de la commission qui, depuis son origine, privilégie systématiquement le dialogue et la concertation aux positions de blocage stériles.

Ce positionnement fonde son efficacité sur la confiance. La CCEN s'efforce en effet depuis l'origine de développer une relation de confiance avec les administrations qu'elle souhaite convaincre de la pertinence et de la légitimité de ses observations. Si ce positionnement a véritablement permis de nouer avec certains ministères un dialogue constructif propice au consensus, force est de constater que tous les ministères ne se sont pas inscrits dans cette démarche, ce qui pourrait conduire la CCEN à durcir ses avis pour l'avenir.

1. L'analyse des avis rendus par la CCEN offre une vision parcellaire de la réalité de ses travaux

Pour rappel, la CCEN est une commission à caractère consultatif. Dès lors, les ministères ne sont pas juridiquement contraints de suivre ses avis qui sont de quatre ordres : avis favorable ; avis favorable avec recommandations ou réserves ; avis défavorable ; avis défavorable avec recommandations.

a) Concernant les textes ayant reçu un avis défavorable

Sur les 18 projets de textes ayant reçu un avis défavorable en 2012, 15 ont été publiés. Seules les trois propositions de directive, à l'égard desquelles la CCEN a émis un avis défavorable, n'ont pas été publiées à ce jour, étant bien évidemment entendu que cela résulte des délais d'adoption de ces directives et non des avis défavorables de la CCEN.

Ces statistiques sur les suites données aux avis défavorables de la CCEN, qui sanctionnent parfois des carences dans les concertations préalables, peuvent conduire la CCEN à s'interroger sur la pertinence de son positionnement. En effet, alors que ces avis défavorables sont rares et devraient en principe être considérés avec attention par le Gouvernement, le fait qu'il y soit passé outre, sans donner lieu à une quelconque explication formelle des motifs qui n'ont pas permis au Gouvernement de répondre aux réserves soulevées par la CCEN, peut être vécu comme une entorse importante et substantielle à la relation de confiance que cherche à développer les élus de la CCEN.

A ce titre, les élus de la CCEN ne peuvent que favorablement accueillir les dispositions de la PPL GOURAULT-SUEUR qui prévoient qu'en cas d'avis défavorable émis par le CCEN à

l'égard d'un projet de texte réglementaire, le Gouvernement est tenu de présenter un projet modifié, en présence d'un représentant du Premier ministre.

Textes ayant reçus un avis défavorable en 2012 :

- *Trois décrets portant sur la qualité nutritionnelle des repas servis respectivement dans le cadre des services de restauration des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, des établissements de santé et des établissements sociaux et médico-sociaux*⁶ :

Ces textes, pris en application de l'article 1er de la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche codifié à l'article L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime, faisaient écho aux précédents textes relatifs à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire, qui avaient déjà donné lieu en 2011 à des débats très vifs entre la CCEN et le ministère en charge de l'alimentation⁷. La CCEN avait émis un avis défavorable en janvier 2011, qui avait donné lieu à une concertation complémentaire entre le ministère et l'AMF, à l'issue de laquelle des atténuations avaient été consenties par le ministère⁸, ce qui avait conduit la CCEN à finalement émettre un avis favorable, à la majorité simple, lors de sa séance du 31 mai 2011, même si les élus continuaient à dénoncer les prescriptions trop précises de cette réglementation qui impose une obligation de moyens au lieu de définir une obligation de résultats.

C'est dans ce contexte que le ministère en charge de l'alimentation a soumis à la CCEN trois autres décrets d'application de l'article L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime, relatifs à la qualité nutritionnelle des repas servis respectivement dans le cadre des services de restauration des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, des établissements de santé et des établissements sociaux et médico-sociaux.

Initialement inscrits à l'ordre du jour de la séance du 1^{er} décembre 2011, ces projets de décrets ont été reportés à la séance du 5 janvier 2012 au motif qu'ils n'avaient pas donné lieu à une concertation préalable approfondie avec les associations d'élus et qu'ils n'étaient pas accompagnés des projets d'arrêté d'application. A l'issue d'un vif débat, la CCEN a finalement émis un avis défavorable au motif que ces trois projets de décrets :

- fixent des objectifs en matière de qualité nutritionnelle des repas qui excèdent ce qui est strictement nécessaire à l'application de la loi ;
- n'étaient pas accompagnés des projets d'arrêté auxquels ils renvoient, visant à préciser les moyens d'atteindre les objectifs fixés pour chaque type d'établissement ;
- n'ont pas fait l'objet d'une concertation approfondie avec les associations d'élus.

Ces débats ont également fait l'objet d'échange de lettres entre le président de la CCEN et le ministre en charge de l'alimentation (**cf. annexe n°9**). Plus encore que la délibération précitée, le courrier du président de la CCEN du 20 janvier 2012 exprime la position des élus vis-à-vis de ces textes :

La CCEN s'est étonnée que l'on puisse déduire des dispositions de l'article L.230-1 du code rural et de la pêche maritime, qui définissent les grandes orientations de la politique de l'alimentation, parmi lesquelles figure la volonté d'assurer à la population l'accès à une alimentation, entre autres, « de bonne qualité gustative », un fondement légal autorisant le

⁶ Décrets n° 2012-143, n° 2012-144 et n° 2012-145 du 30 janvier 2012 (parus au JO du 31.01.2012)

⁷ Cf. bilan d'activité 2010 de la CCEN, page 24

⁸ Ont été exclus du champ d'application de cette réglementation les produits élaborés sur place ainsi que les petits déjeuners et goûters et une entrée en vigueur progressive a été prévue pour faciliter la mise en œuvre de ces dispositions dans les petites structures (mise en œuvre différée au 1^{er} septembre 2012 pour les services de restauration scolaire servant moins de 80 couverts par jour en moyenne sur l'année)

pouvoir réglementaire à prescrire que les plats proposés dans les établissements sociaux et médico-sociaux et les établissements de santé devront être « adaptés au goût des résidents et patients ».

« La commission a regretté par ailleurs que ces projets de décret ne soient pas accompagnés des projets d'arrêté auxquels ils renvoient, qui doivent préciser les moyens d'atteindre les objectifs fixés pour chaque type d'établissement ».

« C'est dans ces conditions que la CCEN souhaite que les modalités de mise en œuvre de l'article L.230-5 du code rural et de la pêche maritime à l'égard des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, des établissements de santé et des établissements sociaux et médico-sociaux ne reconduisent pas le luxe de prescriptions réglementaires qui pèse sur la gestion des services de restaurations scolaires et privilégient une approche plus souple et pragmatique, adaptée à la variété des situations existantes ».

« Il s'agit, tout en fixant par décret quelques règles essentielles, d'établir un socle minimal de prescriptions obligatoires, accompagné d'un éventail de recommandations dotées d'une valeur non contraignante contenu dans une charte ou un « guide de bonnes pratiques », que chaque collectivité veillerait à respecter, avec ses moyens, tant financiers que d'approvisionnement local ».

Ces observations résument la conception de la norme que défendent les élus de la CCEN. Elles annoncent également certaines des propositions formulées par la mission de lutte contre l'inflation normative qui a d'ailleurs attribué « le premier prix des normes absurdes » à abroger.

Comme le regrettait déjà le rapport d'activité 2011, **ces trois décrets ont été publiés au Journal officiel du 31 janvier 2012⁹, en dépit de ces avis défavorables très fermes et strictement motivés de la CCEN et alors même qu'ils ne sont censés entrer en vigueur qu'à compter du 1er juillet 2013, sous réserve de la publication de leurs arrêtés d'application respectifs, qui n'ont à ce stade pas encore été soumis à la CCEN.**

La chronique de ces textes sur la qualité nutritionnelle illustre le gouffre qui sépare la théorie de la pratique quotidienne des Français et l'incongruité normative que peuvent commettre certaines administrations centrales sourdes aux mises en garde des élus de terrain et la candeur des ministres qui les suivent.

➤ *Arrêté portant sur les modalités de répartition de la dotation prévue à l'article 150 de la loi de finances du 28 décembre 2011 destinée à la restructuration des services d'aide et d'accompagnement à domicile¹⁰ :*

Selon les termes de la délibération du 10 janvier 2012 sanctionnant d'un avis défavorable ce projet d'arrêté soumis en extrême urgence et examiné dans le cadre d'une conférence téléphonique, les membres représentants des élus ont « appelé solennellement l'attention du Gouvernement sur la nécessité, lorsque l'urgence n'est pas totalement justifiée, de soumettre à la CCEN des projets de texte qui ont préalablement fait l'objet d'une concertation approfondie avec les associations d'élus ».

⁹ Décrets n° 2012-143, n° 2012-144 et n° 2012-145 du 30 janvier 2012 (parus au JO du 31.01.2012)

¹⁰ Arrêté du 26 janvier 2012 (paru au JO du 04.02.2012)

➤ *Décret relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement*¹¹ :

La CCEN a émis un avis défavorable à l'encontre de ce projet de décret lors de sa séance du 1er mars 2012 au motif que :

- 1) cet élargissement du périmètre des évaluations environnementales systématiques génère une charge administrative excessive, dont l'impact financier sur les collectivités territoriales apparaît largement sous-estimé dans l'évaluation préalable présentée par le ministère en charge de l'écologie ;
- 2) le dispositif projeté constitue un facteur de complexification et de ralentissement des procédures d'élaboration des différents plans et programmes soumis à évaluation environnementale ;
- 3) la confusion dans l'articulation des évaluations environnementales des différents documents de planification, conduites à différents niveaux administratifs, est susceptible d'engendrer de réels risques contentieux ;
- 4) le projet soumis a fait l'objet d'une consultation particulièrement tardive des associations d'élus, sans qu'aucune alternative compatible avec la directive n°2001/42/CE ne soit présentée.

Par ailleurs, les membres représentant les élus ont exprimé leur volonté d'être associés à l'élaboration de la circulaire d'application annoncée et ont demandé qu'elle soit soumise à la CCEN. Ils ont demandé que cette circulaire définisse une doctrine uniforme au niveau national des modalités d'analyse au cas par cas par les autorités préfectorales et précise expressément que les cas de réponses tacites valant obligation de soumettre le document de planification à évaluation environnementale devront demeurer exceptionnels. Ils ont également demandé qu'elle fasse état de l'appui pédagogique que les services déconcentrés du MEDDTL pourront apporter aux collectivités, tant en ce qui concerne l'appropriation de cette nouvelle réglementation avant son entrée en vigueur que ses modalités de mise en œuvre effective.

➤ *Décret et arrêté relatifs au poids total roulant autorisé des véhicules terrestres à moteur*¹² :

Ces projets de textes définissent les modalités de rehaussement de 40 à 44 tonnes du poids total maximum autorisé des poids lourds équipés de cinq essieux.

La CCEN a émis un avis défavorable le 5 avril 2012 au motif que :

- 1) le projet soumis n'a pas fait l'objet d'une concertation préalable approfondie avec les associations d'élus, en particulier avec l'Association des maires de France (AMF) et l'Assemblée des départements de France (ADF), alors même que plusieurs réunions ont été organisées avec les représentants des professionnels du transport et de l'industrie automobile ;
- 2) l'impact financier de cette mesure sur les collectivités territoriales, et notamment sur les départements et les communes, au titre des dégradations qu'elle va entraîner sur le réseau routier local est probablement très sous-évalué et n'a donné lieu à aucun échange ni contre-expertise ;

¹¹ Décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 (paru au JO du 04.05.2012)

¹² Décret n° 2012-1359 du 4 décembre 2012 (paru au JO du 06.12.2012) et arrêté du 4 décembre 2012 (paru au JO du 08.12.2012)

- 3) les services du ministère chargé de l'écologie ont opposé un refus à la proposition de reporter l'examen de ce texte à la prochaine séance de la CCEN, ce qui aurait permis de poursuivre la concertation avec les associations d'élus.

➤ *Décret relatif au transport public de personnes en Ile-de-France*¹³ :

La CCEN a émis un avis défavorable le 12 avril 2012 à l'encontre de ce projet de décret d'application de la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires au motif que les dispositions du décret s'immiscent dans l'organisation et la gestion du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), établissement public local, en imposant plusieurs formes de consultations ou informations obligatoires préalables à des décisions qui ne devraient relever que du STIF.

➤ *Deux propositions de directive du Parlement européen et du Conseil relatives à la passation des marchés publics (dites directives « secteurs classiques » et « secteurs spéciaux »)* :

Après des échanges techniques préalables entre les associations d'élus, le Secrétariat général aux affaires européennes et le ministère des finances, la CCEN a émis un avis défavorable unanime lors de sa séance du 4 octobre 2012 sur ces deux propositions de directive « marchés », compte tenu des rigidités de procédure et des contraintes de coûts qu'elles généreraient pour les collectivités territoriales, si elles devaient être adoptées en l'état, sans pour autant améliorer significativement le bon fonctionnement du marché intérieur.

➤ *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'attribution de contrats de concession* :

Lors de la même séance, la CCEN a également émis un avis défavorable unanime à l'encontre de la proposition de directive « concession » compte tenu de l'impact que cette proposition, si elle devait être adoptée en l'état, engendrerait sur le mode d'organisation des collectivités territoriales et sur les budgets locaux, et au regard de l'absence de plus-value de ce texte pour parachever le marché intérieur des travaux et services faisant l'objet de contrats de concession.

Afin de renforcer la position des autorités françaises dans le cadre des négociations sur ces propositions de directive, la CCEN a souhaité appeler solennellement l'attention des instances européennes sur les importantes réserves exprimées en séance par les membres représentant les élus.

Ainsi, le président de la CCEN a écrit le 19 octobre 2012 à M. Michel BARNIER, Commissaire européen pour le marché intérieur et les services, pour lui faire part, d'une part, des fortes réserves émises par la CCEN sur les dispositions des deux propositions de directive relatives à la procédure de passation des marchés publics en ce qu'elles impliqueront de nouvelles contraintes, générant un coût non négligeable pour les collectivités territoriales et, d'autre part, des bouleversements que la proposition de directive sur l'attribution de contrats de concession ne manquera pas d'emporter sur les modalités de délégation de service public résultant des lois « Sapin » du 29 janvier 1993 et « Barnier » du 2 février 1995, pourtant éprouvées et bien maîtrisées par les élus.

¹³ Décret n° 2012-1094 du 27 septembre 2012 (paru au JO du 29.09.2012)

La CCEN a également saisi le rapporteur au Parlement de la proposition de directive « concession », M. le député européen Philippe JUVIN pour l'informer également des motifs de l'avis défavorable de la CCEN. Par courrier du 7 novembre 2012, ce dernier a assuré au président de la CCEN « de toute [sa] volonté d'obtenir du Parlement une évolution du texte de la Commission ».

M. BARNIER a également répondu, par courrier circonstancié du 11 janvier 2013, pour faire état de l'état d'avancement des discussions, qui ont permis de « faire évoluer les projets de directives sur certains points soulevés » par la CCEN, et répondre de manière circonstanciée à l'ensemble des réserves de la CCEN (cf. **annexe n°10**).

Ces dossiers soulignent que la consultation de la CCEN sur les propositions de textes d'origine communautaire présente un intérêt, non seulement pour informer les élus de l'impact technique et financier sur les collectivités susceptibles de résulter des mesures envisagées mais également pour leur permettre, à travers l'avis de la CCEN, de se positionner formellement sur ces propositions. En effet, les délibérations de la CCEN sont en principe communiquées par le SGAE à la représentation permanente à Bruxelles, afin qu'elle les prenne en compte dans ses négociations sur les textes en cours. L'intervention directe du président de la CCEN auprès du commissaire et de parlementaires européens en charge de propositions de directives est également une modalité d'intervention à développer si nécessaire pour donner plus de publicité aux positions argumentées de la CCEN. Il est à noter que la réponse du commissaire a été plus prompte et plus ouverte que celles trop souvent reçues de certaines administrations françaises.

➤ *Sept décrets réformant les catégories A et B de la filière sociale de la fonction publique*¹⁴

Examinés lors de la séance de la CCEN du 8 novembre 2012, ces textes réforment la filière sociale de la fonction publique. Ils modifient les dispositions statutaires relatives au cadre d'emplois des assistants territoriaux socio-éducatifs et des éducateurs territoriaux de jeunes enfants. Ils créent un nouveau cadre d'emplois des moniteurs-éducateurs et intervenants familiaux territoriaux et un nouveau cadre d'emplois de catégorie A des conseillers territoriaux socio-éducatifs.

Si les élus de la CCEN ne se sont pas déclarés opposés au principe de l'évolution professionnelle des agents territoriaux, ils ont en revanche dénoncé le coût important que sont susceptibles de générer ces projets de textes pour les collectivités territoriales (notamment 34 M€ au titre du décret relatif aux assistants territoriaux socio-éducatifs et aux éducateurs territoriaux de jeunes enfants) et ont rappelé que les marges de manœuvre financières de ces dernières ne cessaient de diminuer, en particulier s'agissant des départements très contraints par l'augmentation des dépenses d'aide sociale.

¹⁴ Décret portant statut particulier du cadre d'emplois des moniteurs-éducateurs et intervenants familiaux territoriaux, Décret portant échelonnement indiciaire applicable aux moniteurs-éducateurs et intervenants familiaux territoriaux, Décret modifiant certaines dispositions statutaires relatives à des cadres d'emplois à caractère social de catégorie B de la fonction publique territoriale, Décret portant échelonnement indiciaire applicable aux assistants territoriaux socio-éducatifs, Décret portant échelonnement indiciaire applicable aux éducateurs territoriaux de jeunes enfants, Décret portant statut particulier du cadre d'emplois des conseillers territoriaux socio-éducatifs, Décret portant échelonnement indiciaire applicable aux conseillers territoriaux socio-éducatifs du 10 juin 2013, publiés au JO du 12 juin 2013.

Pour ce motif et pour adresser un message fort au Gouvernement qui traduit leurs inquiétudes face aux conséquences financières de ces mesures, adoptées sans concertation préalable avec les élus, dont l'association avec les partenaires sociaux est par ailleurs insuffisante.

En septembre 2012, les élus avaient déjà dénoncé l'absence de concertation entre l'Etat et les employeurs territoriaux en amont de l'élaboration des textes inter-fonctions publiques à l'occasion de l'examen du projet de décret relatif aux conditions des recrutements réservés aux corps de catégories A, B et C de la fonction publique hospitalière, en application de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire (« loi SAUVADET »). La CCEN avait en effet émis un avis favorable mais avait « appelé l'attention du Gouvernement sur la nécessité de reconsidérer les méthodes de gouvernance en matière d'élaboration des textes inter-fonctions publiques et d'instaurer, en amont des négociations avec les partenaires sociaux, un dialogue entre l'Etat et les employeurs publics territoriaux et hospitaliers afin que ces mesures puissent être adoptées de façon collégiale et concertée ».

Lors de la séance du 2 mai 2013, à l'occasion de l'examen d'un texte créant un 8ème échelon pour la catégorie C, qui a reçu un avis favorable, la CCEN a appelé « une nouvelle fois l'attention du Gouvernement sur la nécessité, notamment, de présenter des études d'impact consolidées qui évaluent l'impact de la mesure proposée sur les trois administrations publiques (centrales, locales et de sécurité sociale) et d'organiser, en amont des discussions envisagées dans le cadre du dialogue social, une véritable concertation avec les associations d'élus sur les mesures susceptibles d'impacter les budgets locaux ».

Il demeure que la question des négociations salariales, en particulier pour les catégories C, est au cœur des relations financières Etat/collectivités locales et qu'elle doit faire l'objet d'une mise au point urgente et responsabilisante pour l'autorité qui décide, c'est-à-dire l'Etat, lequel est mal fondé ensuite à déplorer les dérapages salariaux des collectivités locales.

L'annexe n°11 liste l'ensemble des textes à l'égard desquels la CCEN a émis un avis défavorable entre septembre 2008 et juillet 2013 (synthèse actualisée au 25 juillet 2013) et les suites qui y ont été données par le Gouvernement.

L'analyse des motivations des avis défavorables de la CCEN permet de comprendre comment elle a progressivement développé une doctrine cohérente, qu'elle consolide chaque année à mesure que ses « exigences » en matière de concertation préalable et de respect du principe « prescripteur-payeur » s'élèvent, du fait en particulier des conséquences de la crise sur les budgets locaux, de plus en plus contraints.

Cette doctrine est avant tout fondée sur la relation de confiance que la CCEN s'est efforcée de construire avec les administrations depuis sa création, ce qui l'a conduite à assortir souvent ses avis favorables de recommandations, à charge pour les administrations de les mettre en œuvre. Pour la première fois, l'examen des suites données à ces recommandations par les administrations interroge la CCEN sur la pertinence de ce positionnement.

b) Concernant les textes ayant reçu un avis favorable assorti de recommandations ou de réserves

La CCEN assortit régulièrement ses avis de demandes de modifications rédactionnelles des textes soumis afin d'en préciser l'objet ou d'en limiter la portée et, par conséquent, de mieux en maîtriser le coût. Ces observations et recommandations sont toutes transposées dans les procès-verbaux des séances (cf. **annexe n°16**).

La relation de confiance que la CCEN souhaite développer avec les administrations passe en particulier par l'émission d'avis favorables à l'égard de projets de textes qui soulèvent pourtant certaines réserves. Dans bien des cas, la CCEN propose en séance aux administrations des ajustements ou bien demande que des précisions sur la portée du texte ou ses modalités d'application soient apportées par circulaire. Lorsque l'administration accepte, le CCEN émet très souvent un avis favorable, assorti de recommandations.

Au titre de ces recommandations, la CCEN demande ponctuellement et envisage de requérir la généralisation d'une évaluation ex-post de la mesure présentée par le ministère, au terme d'un an d'expérience, comme par exemple à l'égard du décret portant règlement national de la publicité extérieure, des enseignes et des préenseignes¹⁵.

Le tableau de synthèse des suites données par les ministères aux recommandations qui accompagnent – et conditionnent souvent – les avis favorables de la CCEN révèle que dans la majorité des cas les administrations respectent les engagements pris en séance.

Il existe néanmoins des cas assez fréquents où la CCEN constate que ses demandes n'ont pas été satisfaites sans qu'elle ait été préalablement informée d'une impossibilité juridique ou technique.

C'est ainsi par exemple que l'Assemblée des départements de France (ADF) et les élus de la CCEN ont constaté lors de la publication au Journal Officiel du **décret n° 2012-1153 du 15 octobre 2012 relatif aux espaces de rencontre destinés au maintien des liens entre un enfant et ses parents ou un tiers** que sa recommandation, pourtant acceptée en séance par l'administration, tendant à inscrire dans la loi que ces espaces de rencontre ne relèvent pas d'un financement des départements n'a pas été suivie et que la disposition discutée a été reformulée pour prévoir qu'« un espace de rencontre peut être financé, notamment par l'Etat, les caisses d'allocations familiales ou les conseils généraux ».

Ce précédent a conduit le président de l'ADF à saisir Mme la ministre des affaires sociales et de la santé, par courrier du 24 octobre 2012, pour lui demander de prendre un arrêté modificatif rétablissant la rédaction proposée par la CCEN. A ce jour, aucune réponse n'a été apportée à cette demande.

Le président de la CCEN a également relayé cette demande auprès du Premier ministre par courrier du 21 décembre 2012 et a introduit un recours en annulation devant le Conseil d'Etat pour vice de procédure – la rédaction finale n'ayant pas été soumise à la CCEN – que ce dernier a rejeté un arrêt du 5 juillet 2013, au motif que la disposition attaquée ne constituait pas une disposition nouvelle dès lors que « la CCEN a été à même d'examiner la question des

¹⁵ Décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes (paru au JO du 31 janvier 2012)

incidences financières éventuelles du projet de décret et a d'ailleurs évoqué la question des obligations pesant à ce titre sur les collectivités » (cf. annexe n°12).

Cet incident porte une atteinte grave à la confiance mutuelle qui doit s'instaurer entre la CCEN, le Premier Ministre, le Secrétariat général du Gouvernement et les ministères porteurs. La pratique inacceptable du ministre des affaires sociales et l'indifférence du Conseil d'Etat nourrissent des risques de contentieux nombreux et graves pour l'avenir entre le ministère concerné et les collectivités locales. L'absence actuelle de solution élégante à l'initiative du Gouvernement engendre un malaise qui, s'il n'était pas dissipé rapidement, pourrait engendrer de nombreux avis défavorables pour l'avenir et un renversement de la doctrine de la CCEN.

D'une manière générale, la CCEN demande à être informée des évolutions ultérieures apportées aux textes soumis et discutés en séance afin de ne pas découvrir, au moment de leur publication, des modifications substantielles, souvent issues de l'examen du projet par le CE. C'est notamment le sens du courrier du 20 juin 2012 adressé par le président de l'AMF, M. Jacques PELISSARD, à M. Alain LAMBERT (cf. annexe n°13).

D'autres cas d'espèce apportent aux élus de la CCEN des satisfactions, notamment lorsqu'ils constatent qu'une administration a procédé aux expertises suggérées en séance, mais non formellement reprises dans la délibération, pour rechercher et mettre en œuvre les modalités d'application proportionnée envisageables de la norme soumise.

Ainsi en est-il du ministre de l'égalité des territoires et du logement qui a informé la commission, par courrier du 4 juin 2013, des aménagements apportés au projet de décret relatif aux études de faisabilité des approvisionnements en énergie des bâtiments nouveaux et parties nouvelles des bâtiments, à la suite de la demande de la CCEN formulée lors de la séance du 6 décembre 2012, qui excluent de cette obligation les bâtiments neufs de moins de 50 m² (cf. annexe n°14).

Texte soumis à la CCEN	Ministère	Séance de la CCEN	Recommandations	Suites données par le ministère
Décret portant règlement national de la publicité extérieure, des enseignes et des préenseignes	MEDDTL (DHUP)	20.01.2012	La CCEN demande que le bilan de la mise en œuvre de cette réglementation soit présenté à la CCEN dans un délai qui ne peut excéder deux ans.	Bilan non encore présenté (sachant que le délai de deux ans maximum n'est pas écoulé)
Décret relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme	MEDDTL (DHUP)	01.03.2012	La CCEN a demandé en particulier : 1. qu'un amendement soit apporté au projet afin que les cartes communales des communes limitrophes de celles en zone Natura 2000 soient soumises à évaluation environnementale non pas systématiquement mais à l'issue d'un examen au cas par cas ; 2. que la circulaire d'application soit élaborée en concertation avec les associations d'élus afin de	1. <u>Amendement introduit</u> au 2° du III de l'art. R*121-14 du code de l'urbanisme ; 2. Circulaire non publiée à ce jour ;

			<p>définir une doctrine uniforme au niveau national et de préciser que les cas de réponses tacites valent obligation de soumettre le document d'urbanisme à évaluation environnementale devront demeurer exceptionnels ;</p> <p>3. qu'un observatoire associant l'Etat et les collectivités territoriales soit chargé de veiller à la correcte application de la procédure au cas pas cas.</p>	3. Observatoire non installé à ce jour.
Décret relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement	MEDDTL (DHUP)	01.03.2012	<p>En dépit de l'avis défavorable émis, la CCEN a demandé :</p> <p>1. qu'un régime transitoire pour les chartes des parcs naturels régionaux en cours d'élaboration soit prévu dans la réglementation ;</p> <p>2. que la circulaire d'application soit élaborée en concertation avec les associations d'élus afin de définir une doctrine uniforme au niveau national et de préciser que les cas de réponses tacites valent obligation de soumettre le document d'urbanisme à évaluation environnementale devront demeurer exceptionnels.</p>	<p>1. <u>Amendement introduit</u> à l'article 7 du décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 ;</p> <p>2. Circulaire non publiée à ce jour.</p>
Décret relatif aux espaces de rencontre destinés au maintien des liens entre un enfant et ses parents ou un tiers	MSCS (DGCS)	05.04.2012	<p>La CCEN a demandé :</p> <p>1. que l'art. D.216-1 du CASF soit modifié pour mentionner expressément que les espaces de rencontre ne relève pas des ESMS financés par les conseils généraux ;</p> <p>2. que l'art. D.216-4 b) du CASF soit modifié afin d'exiger des personnes chargées de l'accueil des familles au sein de l'espace de rencontre « une expérience ou une qualification suffisante » au lieu d'« une expérience d'une durée minimale de trois ans ».</p>	<p>1. Demande non suivie : l'art. D.216-1 dispose qu'« un espace de rencontre peut être financé, notamment par l'Etat, les caisses d'allocations familiales ou les conseils généraux » ;</p> <p>2. <u>Modification effectuée.</u></p>
Arrêté modifiant l'arrêté du 15 janvier 2007 relatif aux prescriptions techniques pour l'accessibilité de la voirie et des espaces publics	MEDDE (DGITM)	05.07.2012	<p>La CCEN a demandé que ces prescriptions techniques ne soient opposables qu'aux nouveaux équipements.</p>	<p><u>Précision introduite</u> à l'article 2 de l'arrêté du 18 septembre 2012 qui ne « s'appliquera aux nouveaux obstacles bas installés à compter du 1er avril 2013 ».</p>
Arrêté portant définition et fixant les conditions de délivrance du brevet de technicien	MESR (DGESIP)	26.07.2012	<p>La CCEN a demandé que le ministère présente l'état du droit sur la qualification juridique des dépenses d'équipement relatives à l'ouverture de telles formations sous statut scolaire, au regard en</p>	<p>Aucune précision n'a été communiquée à la CCEN par le MESR.</p>

supérieur « prothésiste dentaire »			particulier des dispositions de l'article D. 211-14 du code de l'éducation et de la jurisprudence, afin de lever toute ambiguïté sur la question du ou des financeurs obligatoires de ces mesures.	
Décret relatif à l'affichage du diagnostic de performance énergétique dans les bâtiments accueillant des établissements recevant du public de la 1 ^{ère} à la 4 ^{ème} catégorie	MEDDE (DHUP)	04.10.2012	La CCEN a recommandé que l'obligation d'affichage du diagnostic de performance énergétique ne s'impose qu'à l'égard des bâtiments d'une surface supérieure à 500 m ² occupés par les services d'une collectivité publique qui accueille un établissement recevant du public (ERP) de la 1 ^{ère} à la 4 ^{ème} catégorie mais qu'elle soit également rendue obligatoire à l'égard des bâtiments privés accueillant des ERP de mêmes catégories.	Recommandation non suivie : le champ du décret n°2013-695 du 30 juillet 2013 (paru au JO du 1 ^{er} août 2013) n'a pas été élargi aux bâtiments privés accueillant des ERP.
Décret pris pour l'application de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme	MEDDE (DHUP)	08.11.2012	La CCEN a demandé que le délai dont disposent les conseils municipaux des communes membres pour se prononcer sur un plan local d'urbanisme intercommunal soit aligné sur le délai de droit commun de trois mois accordé aux personnes publiques associées « élargies » et qu'un amendement rédactionnel en ce sens soit introduit à l'article R. 123-16 au sein du projet de décret soumis, ce à quoi l'administration s'est engagée.	<u>Ajout effectué</u> au V de l'art. 4 du décret n°2013-142 du 14 février 2013.
Arrêté portant application de l'article additionnel après l'article 17 de la loi de finances rectificative pour 2012 et relative à la prise en charge de tout ou partie de l'augmentation de la cotisation minimum de la cotisation foncière des entreprises due au titre de 2012	MEF (DGFIP)	18.12.2012	La CCEN a demandé que le fichier informatique listant les redevables de la CFE prévu à l'article 2 n'ait pas à être « annexé » à la délibération prise, avant le 21 janvier 2013, par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant augmenté la base minimum de la CFE due au titre de 2012 sur leur territoire pour la part leur revenant, mais soit seulement « visé » par la délibération et que les collectivités aient l'obligation de transmettre ce fichier aux comptables publics comme pièce justificative.	<u>Demande satisfaite</u> par l'art. 4 de l'arrêté du 2 janvier 2013 portant application de l'article 46 de la LFR 2012 qui dispose que « le fichier informatique complété dans les conditions définies à l'article 3 est visé par la délibération prise avant le 21 janvier 2013 en vertu de l'article 46 de la LFR pour 2012 ».

L'autre position constante de la CCEN est, sauf exception, de ne pas émettre d'avis défavorable sans avoir épuisé les possibilités de concertation à la faveur du report du texte. La CCEN peut également décidé de reporter un texte pour que l'étude d'impact soit mieux renseignée et qu'elle puisse ainsi se prononcer en toute connaissance de cause.

2. La reconduction du délai d'examen d'un texte permet souvent, à la faveur d'une phase complémentaire de concertation, d'obtenir une version consensuelle du texte

En application des dispositions du 1er alinéa de l'article R. 1213-4 du CGCT, **le président de la CCEN – ou ses vice-présidents – a usé en 2012 à 16 reprises du pouvoir de reconduire le délai de 5 semaines dont dispose la commission pour se prononcer** (contre 5 reports en 2009, 12 en 2010 et 16 en 2011).

A titre d'exemple, il convient de mentionner le cas d'espèce suivant :

- *Projet de décret portant règlement national de la publicité extérieure, des enseignes et des préenseignes¹⁶, pris pour l'application de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement*

La première version de ce projet de décret, soumise lors de la séance du 5 janvier 2012, a soulevé de la part des élus des réserves en ce que les dispositions envisagées avaient pour effet d'encadrer très strictement, au niveau national et de manière uniforme, les conditions d'exercice par les maires des compétences en matière de police de la publicité, leur laissant au final que très peu de marges de manœuvre pour développer une politique locale en s'engageant dans l'élaboration d'un règlement local de publicité.

Les élus s'étaient notamment interrogés sur le bien-fondé de la disposition qui limite la publicité susceptible d'être apposée sur une bache de chantier située dans une agglomération d'au moins 10.000 habitants à 50 % de la surface totale de la bache alors que la loi ne semble pas l'imposer.

Les concertations poursuivies grâce au report du texte ont permis, s'agissant des bâches, d'aboutir à une solution équilibrée consistant à autoriser l'autorité compétente en matière de police (le préfet, ou le maire si un règlement local de publicité extérieure a été adopté) à déroger à cette limitation lorsque les travaux sont de rénovation thermique afin d'obtenir le label BBC.

Il est arrivé dans certains cas que le report d'un texte soulève des questions de fonds telles qu'elles remettent en cause l'économie globale du projet initialement soumis, que l'administration finit par abandonner. Cela a été notamment le cas en 2012 des projets suivants :

- *Projet de décret fixant les règles de conception, d'entretien et d'exploitation des ouvrages de prévention des inondations et des submersions aptes à en assurer l'efficacité et la sûreté et portant diverses adaptations des règles de sûreté des ouvrages hydrauliques*

Examiné lors de la réunion du 5 juillet 2012, ce projet de décret, pris en application de l'article 220 de la loi dite Grenelle II, avait pour objet de préciser le statut juridique et technique des digues et de redéfinir les modalités de leur gestion et de leur entretien.

Les élus membres de la CCEN ont souligné les nombreuses incertitudes qui entourent les conditions dans lesquelles seront définies les responsabilités des collectivités territoriales en matière d'entretien des digues, notamment à l'égard des digues en déshérence.

¹⁶ Décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012 (paru au JO du 31 janvier 2012)

Par ailleurs, au regard des coûts très significatifs que cette réglementation est susceptible de faire peser sur les collectivités territoriales, les élus ont également demandé que des solutions de financement pérennes soient proposées, à l'instar des courriers adressés en ce sens au Premier ministre par M. Jacques PELISSARD, président de l'AMF, et par M. Claudy LEBRETON, président de l'ADF.

Le président de la CCEN a donc décidé de reporter ce projet de texte qui n'a, à ce stade, pas été à nouveau soumis.

- *Projet d'arrêté sur la valorisation financière des postes mis à disposition des maisons départementales des personnes handicapées par l'Etat*

La CCEN a été conduite à examiner les textes d'application de la loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap au cours de trois séances consécutives (séances des 5 et 12 avril et du 3 mai 2012).

Cette loi prévoit la conclusion entre l'Etat et chaque MDPH d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens (CPOM) accompagnée d'un avenant financier annuel à travers lequel l'Etat s'engage à mettre à disposition un certain nombre d'agents et à financer les postes non pourvus sur l'exercice. Sa mise en œuvre suppose l'adoption de cinq textes d'application – deux décrets et trois arrêtés –, dont un fixant la valorisation financière des postes des agents de l'Etat au sein des MDPH.

Faute d'arbitrage, l'administration n'a pas été en mesure de présenter à la CCEN une vision globale des modalités d'application de la loi du 28 juillet 2011 précitée, en l'absence de l'arrêté sur la valorisation financière des postes mis à disposition par l'Etat.

La CCEN a néanmoins émis un avis favorable sur les projets de décret lors de la séance du 12 avril pour ne pas en retarder la publication outre mesure, ainsi que, lors de la séance du 3 mai, à l'égard des projets d'arrêtés relatifs à la CPOM et au modèle de formulaire pour l'état des lieux de la situation des effectifs. Cependant, les élus de la CCEN, faute d'avoir pu procéder à une contre-expertise de la portée des valorisations de postes proposées, n'ont pas souhaité formuler d'avis définitif sur ce projet d'arrêté qui avait été une nouvelle fois reporté.

La DGCS n'a pas représenté depuis ce projet d'arrêté.

3. La doctrine de la CCEN s'est enrichie

Au final, comme les précédents bilans d'activité le soulignaient, la CCEN veille à construire une doctrine cohérente, qu'elle consolide et enrichit chaque année.

Cette doctrine est construite notamment autour des principes suivants :

- rechercher les possibilités d'application proportionnée de la norme par rapport à l'objectif poursuivi, fondées sur des critères objectifs et rationnels ;
- veiller à la « non applicabilité » immédiate, de plein droit, des normes réglementaires de construction ou de sécurité à l'égard des bâtiments : la mise aux normes obligatoire de bâtiments existants ne peut être imposée que par la loi ;

- veiller à définir dans les textes réglementaires des obligations de résultat tout en laissant des marges de manœuvre sur les obligations de moyens à appliquer, en développant notamment le renvoi à des normes techniques non prescriptives de type AFNOR et ISO ;
- lutter contre les sur-transpositions et les empiètements par la loi du domaine réglementaire ;
- systématiser les évaluations ex-post pour vérifier après son entrée en vigueur la pertinence de la norme envisagée ;
- proposer des entrées en vigueur échelonnées en fonction de la technicité de la norme et des différentes catégories de collectivités auxquelles elle a vocation à s'appliquer.

La CCEN souhaite en outre que sa consultation soit l'aboutissement d'un processus de concertation préalable approfondi avec les associations d'élus. Constatant que de nombreuses administrations n'avaient pas engagé de discussions avec les associations d'élus avant de saisir la CCEN, celle-ci a rappelé au Premier ministre et aux principaux ministres prescripteurs de normes sur les collectivités locales, par courriers du 27 avril 2012, cette nécessité, indispensable pour identifier en amont les enjeux juridiques et financiers des mesures envisagées et pour aboutir « *in fine, à l'issue des consultations formelles* » à des textes équilibrés, consensuels et susceptibles d'être acceptés par tous (**cf. annexe n°15**).

Au-delà de cette consultation technique avec les associations d'élus, la CCEN considère également que les contraintes financières extrêmement fortes qui s'exercent sur l'Etat et les collectivités territoriales et leurs rôles respectifs en matière de financement et d'animation des politiques de cohésion sociale et de solidarité envers les plus fragiles ainsi qu'en matière de soutien à l'économie exigent, plus qu'auparavant, une concertation renforcée, préalable à l'adoption des mesures qui s'inscrivent dans le champ des politiques publiques décentralisées. Ainsi la CCEN revendique, lorsque les mesures envisagées relèvent du niveau de la loi ou procèdent d'une négociation sociale, que la concertation préalable avec les élus s'organise en amont de l'examen par la CCEN des textes d'application, le cas échéant dans un cadre distinct et adapté, comme pourrait l'être celui du Haut conseil des territoires.

Par courrier du 21 décembre 2012, le président de la CCEN a ainsi eu l'occasion d'appeler l'attention du Premier ministre sur la nécessité d'associer les élus locaux, au même titre que les entreprises ou les partenaires sociaux, en amont des décisions et pas seulement sur les études d'impact, à la définition des orientations des politiques publiques décentralisées dont les collectivités auront à assumer une part significative du financement. En réponse, par courrier du 19 février 2013, le Premier ministre assure être « particulièrement attentif à la qualité du dialogue noué avec les représentants des collectivités territoriales » et souligne que sa « conviction est que l'efficacité de l'action publique dépend en premier chef des relations entre l'Etat et les collectivités ». Et le Premier ministre de conclure que « le haut conseil des territoires permettra de disposer d'un lieu de dialogue permanent entre les représentants des collectivités et l'Etat » et « permettra, en amont de l'examen par la CCEN des textes d'application, de soumettre aux représentants des collectivités locales les projets de loi, mais également les projets de textes communautaires en cours de négociation qui les concernent » (**cf. annexe n°11**).

Enfin, les relations entre la CCEN et la CCEC se sont renforcées : en cas de transfert de charges dans un champ de compétences décentralisées, la CCEN renvoie de plus en plus l'examen du texte en cause devant la CCEC, qui examine ensuite si les charges générées sont compensables. Les textes sur les réformes des formations sanitaires ou sur la refondation de l'école de la République ont ainsi fait l'objet d'un double examen, en CCEN, puis en CCEC.

Si ce positionnement a permis à la CCEN d'être rapidement ancrée dans le paysage institutionnel et d'obtenir des administrations, dans la grande majorité des cas, les modifications attendues pour rendre le texte envisagé plus soutenable pour les collectivités, force est de constater que la CCEN ne peut à elle-seule infléchir la croissance de l'inflation normative, comme en témoigne son bilan financier en 2012.

IV - BILAN FINANCIER DE L'ACTIVITE DE LA CCEN EN 2012

1. Règles retenues pour élaborer les tableaux de coûts

La synthèse des coûts générés par les textes soumis à la CCEN a été établie à partir des fiches d'impact financier renseignées par les ministères porteurs. Les chiffrages avancés sont donc issus de logiques souvent différentes et n'ont pas fait l'objet de contre-expertise.

Il s'agit d'**ordres de grandeur indicatifs et non exhaustifs** dépourvus de valeur scientifique, ayant vocation à être exploités exclusivement à des fins d'information.

Plusieurs règles ont été adoptées pour établir la synthèse développée ci-après :

- Les coûts retenus correspondent aux coûts des mesures pour les collectivités territoriales calculés **en année pleine**.
- Lorsque les ministères évaluent l'impact financier de la mesure projetée en recourant à une fourchette, le coût retenu dans les tableaux correspond à la moyenne de la fourchette.
- Lorsqu'il s'agit d'une mesure dont la mise en œuvre s'étale sur plusieurs années (mesures prescrivant une mise aux normes notamment), il convient alors de se référer au coût total pluriannuel de la mesure projetée, **rapporté sur une année**.
- Lorsque le coût de la mesure pour les collectivités territoriales est compensé intégralement par l'Etat, il n'est pas pris en compte dans le bilan financier des charges issues de la réglementation pesant sur les budgets locaux.
- Les textes dont l'impact financier sur les collectivités territoriales a seulement fait l'objet d'une évaluation en coûts unitaires (ex. : coût par m², coût par habitant, coût moyen par commune) non rapportés à un échantillon représentatif et, par suite, non valorisés dans la synthèse des coûts, ne sont pas agrégés dans le coût total des mesures présentées mais font néanmoins l'objet d'un recensement (cf. infra).
- Il en va de même des mesures dont l'impact financier sur les collectivités locales n'a pas fait l'objet, faute de données disponibles, d'une évaluation préalable chiffrée et qui, de ce fait, ne sont pas mentionnées dans les tableaux de coûts (cf. infra).
- Le coût hors taxe des mesures est privilégié.
- Enfin, les textes sont rattachés à la séance de la CCEN au cours de laquelle celle-ci a émis son avis.

2. Bilan synthétique du coût des mesures présentées à la CCEN

Les travaux de la CCEN permettent d'identifier différentes typologies des coûts générés par les textes soumis en fonction de leur origine et de dresser un recensement complet des coûts, économies et recettes éventuelles en résultant pour les collectivités. En ce sens, ils contribuent à instaurer davantage de transparence et d'objectivité dans les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, et permettent de mettre en perspective la réalité des coûts qui pèsent sur les budgets locaux.

a) De septembre 2008 à décembre 2012 (bilan global sur 4 ans d'activité)

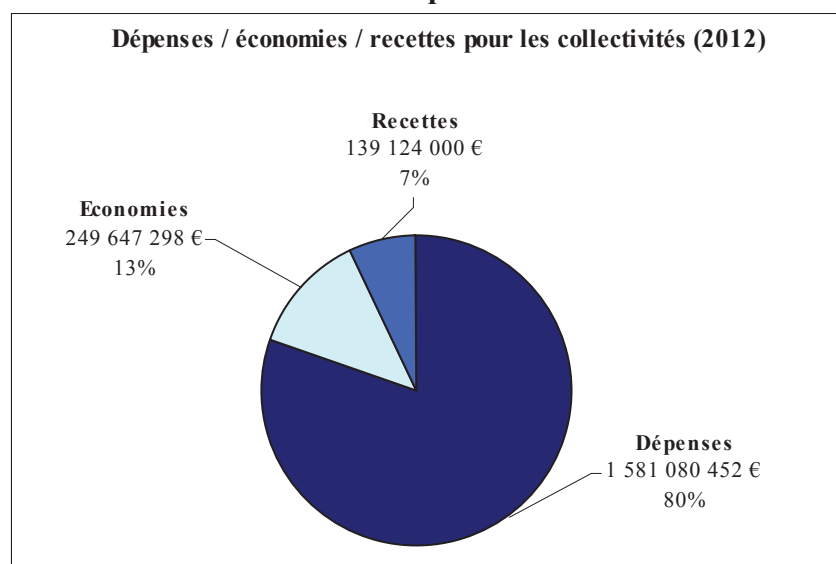
Depuis son installation, en septembre 2008, jusqu'en décembre 2012, la CCEN s'est réunie à **67 reprises** et a examiné **1007 textes** qui ont généré un coût cumulé pour les collectivités territoriales de l'ordre de **3,92 Mds€ en année pleine**¹⁷.

CCEN	2008 (sept. - déc.)	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Nombre de séances	6	13	13	15	20	67
Nombre de textes	66	163	176	287	315	1007
Coût	455,2 M€	580,4 M€	577 M€	727,9 M€	1,58 Md€	3,92 Mds€
Economies	343 M€	22,2 M€	133,6 M€	304,3 M€	249,7 M€	1,05 Md€
Recettes	500 M€	28,2 M€	60 M€	171,1 M€	139,1 M€	898,4 M€

b) Sur l'année 2012 (bilan annuel)

En 2012, la CCEN s'est réunie à vingt reprises et a examiné **315 projets de textes générant pour les collectivités territoriales** :

- un coût avoisinant les **1,58 Md€** ;
- près de **249,7 M€ d'économies** par rapport au coût de la réglementation en vigueur ;
- et environ **139 M€ de « recettes dites potentielles »**.



¹⁷ Il s'agit de l'addition des coûts, rapportés en année pleine (sur 12 mois), des textes soumis à la CCEN de septembre 2008 à décembre 2012, qui ne prend pas en compte sur la période le caractère récurrent de certains d'entre eux. Par exemple, le coût de l'indexation du RSA au 1^{er} janvier 2009 n'est valorisé qu'une fois, au titre de l'année 2009, et non chaque année à compter de 2009. Cette valorisation des coûts cumulés est donc une estimation basse.

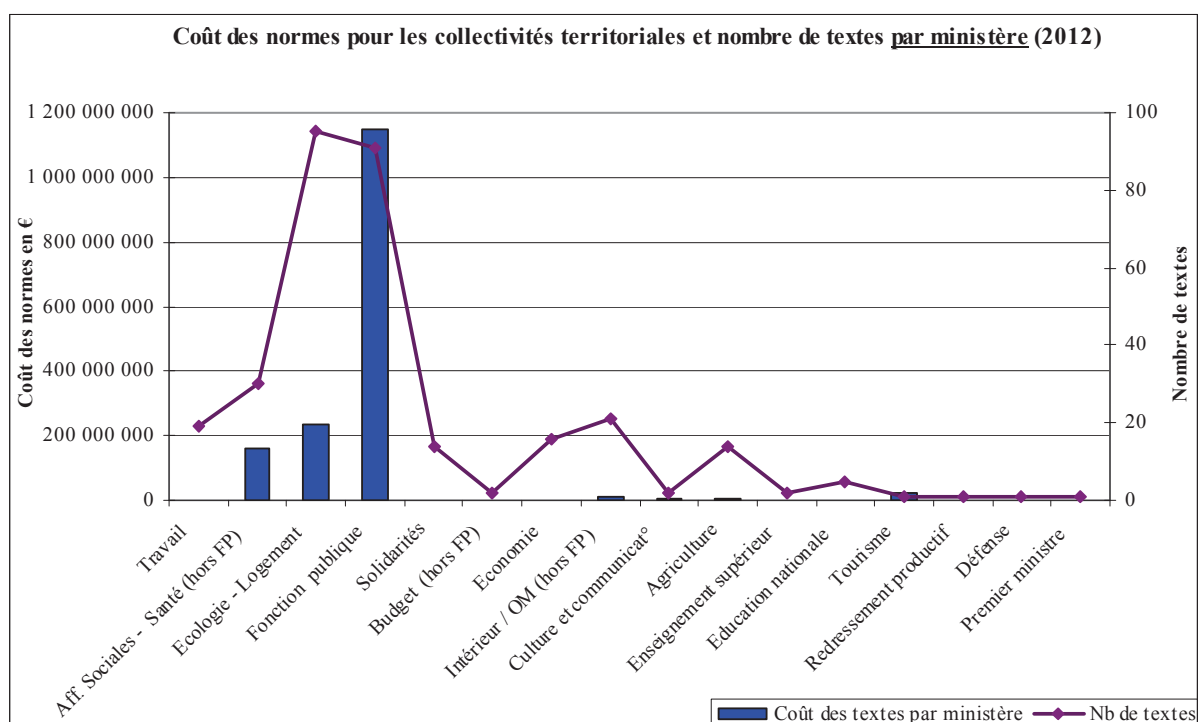
3. Consolidation des coûts des mesures présentées à la CCEN en 2012

Le coût global des 315 textes soumis à l'avis de la CCEN en 2012 s'élève à 1 581 080 452 € en année pleine pour les collectivités territoriales et leurs établissements, dont notamment :

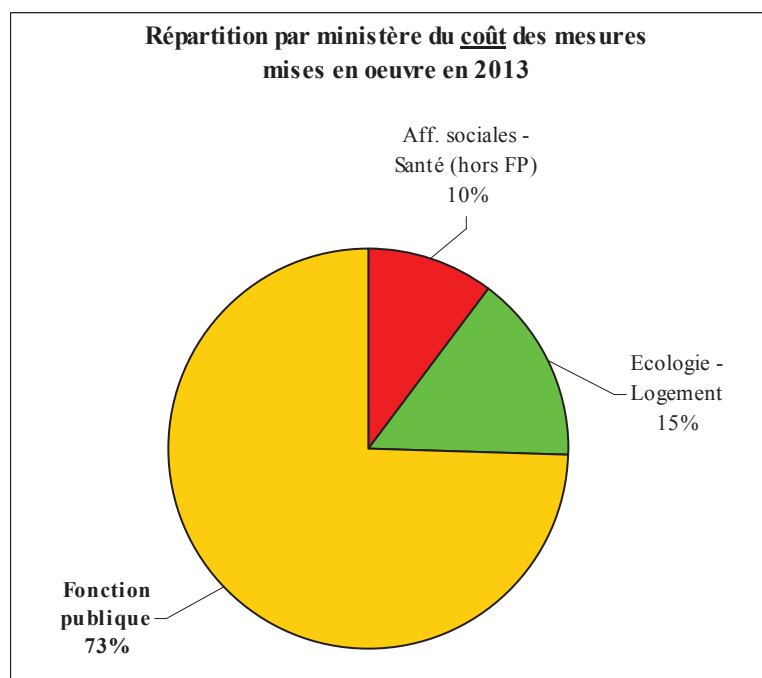
- 96 millions à la charge des collectivités au titre du décret relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions de bâtiments. Ce décret définit les exigences de la réforme thermique 2012 applicable aux bâtiments tertiaires neufs.
- 380 millions au titre du décret modifiant le taux de la contribution employeur due à la caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales.
- 158 millions à la charge des départements au titre de la revalorisation du revenu de solidarité active.

a) Répartition des coûts par ministère porteur

L'examen du coût des normes soumises par les administrations centrales en 2012 révèle qu'il n'y a pas nécessairement de corrélation entre le nombre de textes déposés par ministère et le coût des normes produites.



En outre, le graphique ci-après révèle que l'essentiel des coûts supportés par les collectivités territoriales au titre des textes soumis en 2012 procède de trois départements ministériels.



Parmi les 1,58 Md€ de charges pesant sur les budgets locaux résultant des textes examinés par la CCEN en 2012, les coûts les plus significatifs résultent des administrations suivantes :

- **1,15 Md€** au titre de la **fonction publique**, soit 73 % (91 textes portés par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, le ministère en charge de la santé ou le ministère de l'intérieur selon qu'il s'agit de mesures générales qui concernent les trois fonctions publiques ou de mesures spécifiques intéressant la seule fonction publique hospitalière ou la seule fonction publique territoriale) répartis comme suit :
 - o 15 mesures de portée générale (inter-fonctions publiques) engendrant un coût global de près de 1,08 Md€ en année pleine ;
 - o 39 textes spécifiques à la fonction publique territoriale générant un coût global de 46,7 M€ en année pleine ;
 - o 27 mesures relatives aux sapeurs-pompiers (professionnels/volontaires) engendrant un coût global pour les collectivités territoriales d'environ 9,076 M€ ;
 - o 10 textes intéressant la seule fonction publique hospitalière, générant un coût global pour les collectivités territoriales de l'ordre de 12,4 M€.
- **233,2 M€** - soit 15 % - par le **ministère chargé de l'écologie et du logement** (95 textes) ;
- **158,2 M€** - soit 10 % - par le **ministère chargé des affaires sociales et de la santé** (30 textes hors mesures FP).

Le coût des normes présentées par les autres ministères peut être considéré comme marginal pour les collectivités territoriales ou compensé.

b) Répartition des coûts par typologie

→ *Typologie des coûts générés par les textes soumis à la CCEN en 2012*

	Nombre de textes	Coût en année pleine pour les CT	% du coût par catégorie	Economies en année pleine pour les CT	Recettes en année pleine pour les CT
Mesures à caractère financier	42	14 010 157	0,9%	-	22 070 000
Commande publique	6	-	0,0%	-	-
Fonction publique	91	1 146 234 133	72,5%	-	-
Normes techniques	44	106 000 000	6,7%	10 300 000	-
Procédure administrative	83	123 359 219	7,8%	213 780 000	51 054 000
Education, emploi et insertion	32	160 680 425	10,2%	25 567 298	-
Décentralisation	1	-	0,0%	-	-
Politiques sectorielles	16	30 796 518	1,9%	-	66 000 000
TOTAL	315	1 581 080 452		249 647 298	139 124 000

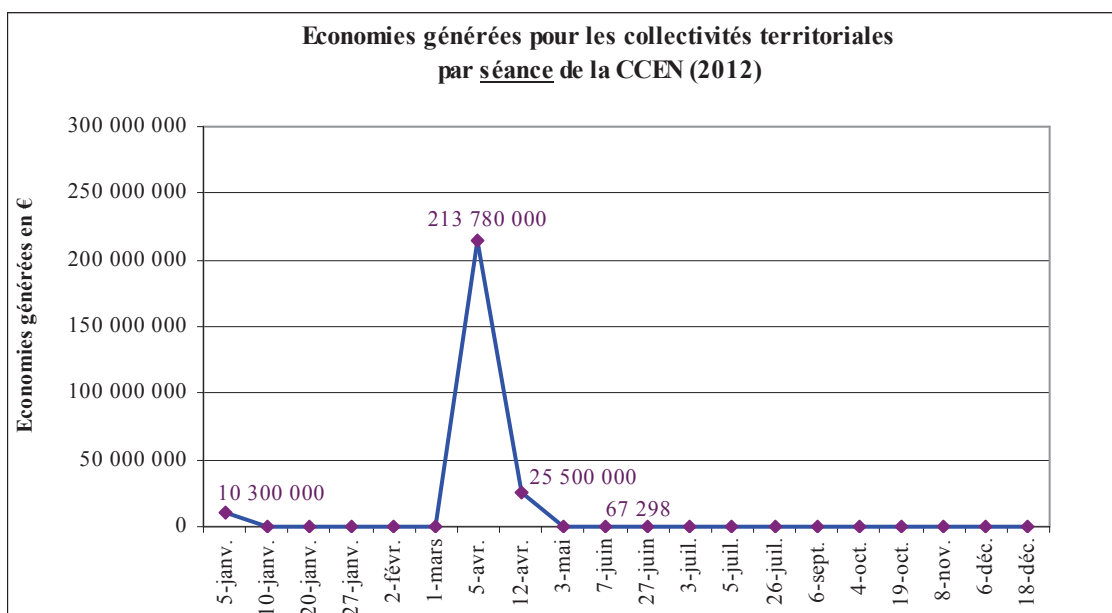
Cette répartition des coûts par grandes catégories de mesures met en évidence le coût très significatif des textes relatifs à la fonction publique (1,15 Md€, soit 72,5 % des coûts) et, dans une moindre mesure, celui des textes adoptés en matière d'éducation, d'emploi et d'insertion (près de 160,7 M€, soit plus de 10 % des coûts estimés sur 2013), tandis que les mesures de procédure administrative ont globalement généré des économies de l'ordre de 213,8 M€ - traduisant ainsi concrètement les effets des mesures de simplification administrative adoptées.

4. Economies et recettes générées par les textes soumis à la CCEN en 2012

La fiche d'impact standardisée que doivent renseigner les ministères porteurs vise à évaluer l'impact financier de la norme présentée. Cet impact peut être négatif (engendrer des coûts), positif (générer des économies ou des recettes potentielles) ou neutre (mise en œuvre de la mesure à obligations et coûts constants) pour les collectivités territoriales.

a) Economies ou moindres dépenses

Les économies générées par les projets de textes soumis à la CCEN en 2012 par rapport au coût de la réglementation en vigueur (abrogation, simplification, rationalisation, etc.) ont été estimées par les administrations à environ **249,7 M€**.

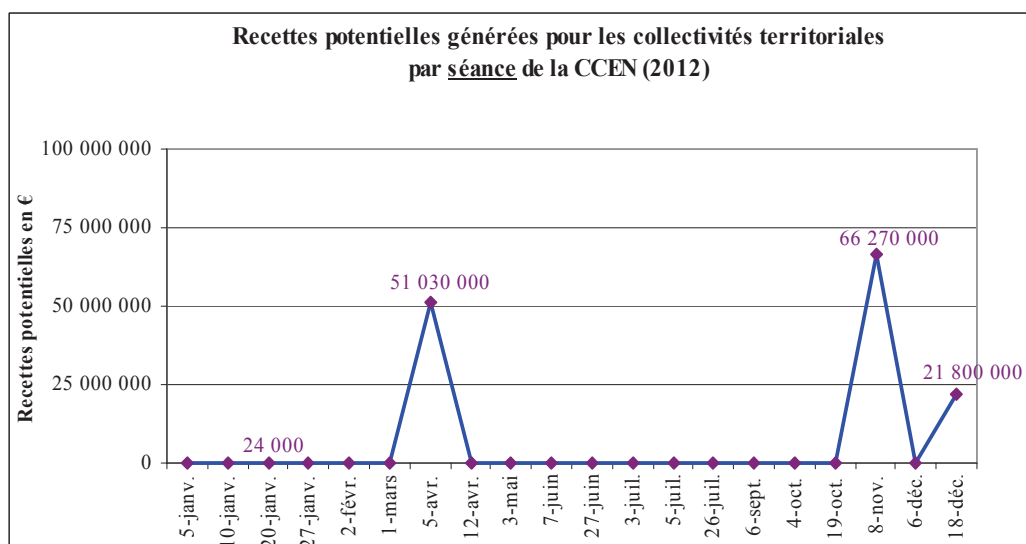


Ces économies sont issues essentiellement des projets de réglementation suivants :

- **192,8 M€** au titre de l'arrêté relatif à l'agrément d'un organisme ayant pour objet de prendre en charge les déchets d'éléments d'ameublement conformément à l'article R. 543-252 du code de l'environnement ;
- **21 M€** au titre de l'arrêté portant cahier des charges d'agrément d'éco-organismes pour les déchets ménagers issus de produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement en application de l'article R. 543-234 du code de l'environnement ;
- **25,5 M€** au titre du décret relatif aux conditions de mise en œuvre du repos compensateur des titulaires de contrat d'engagement éducatif.

b) Recettes potentielles

Les recettes susceptibles d'être générées par les projets de textes soumis à la CCEN en 2012 s'élèvent à **139,1 M€**.



Ces recettes potentielles résultent des projets de réglementation suivants :

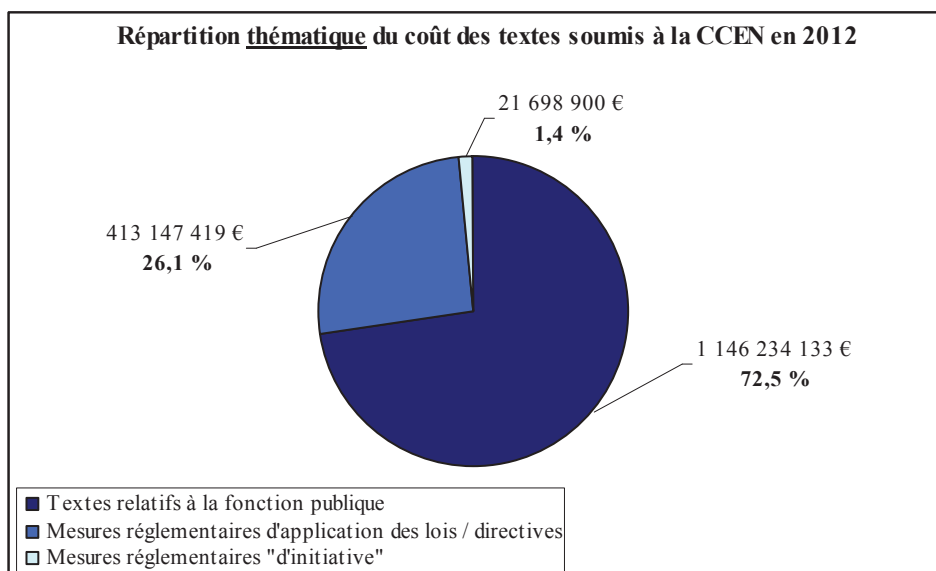
- **51 M€** au titre du décret relatif à l'agrément d'un organisme ayant pour objet de prendre en charge les déchets d'éléments d'ameublement ;
- **66 M€** euros au titre du décret portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation ;
- **21,8 M€** au titre de l'arrêté fixant le tarif des redevances communale et départementale des mines.

V - PRESENTATION THEMATIQUE DES TEXTES SOUMIS A LA CCEN

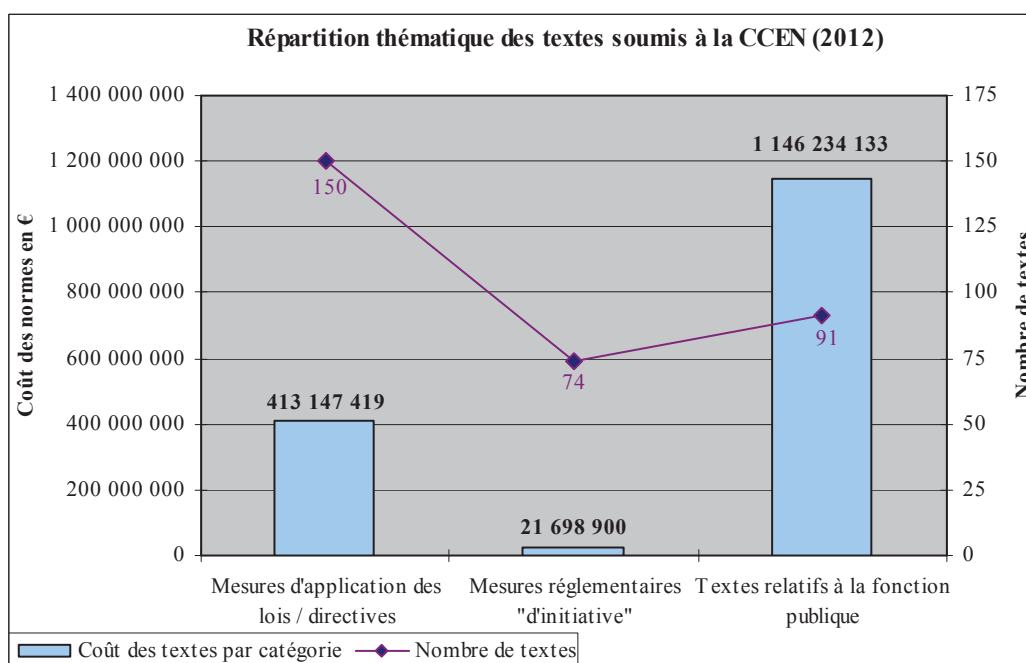
Les textes soumis à l'avis de la CCEN peuvent être classés en trois catégories :

- mesures réglementaires d'application de lois ou de directives européennes ;
- mesures relatives à la fonction publique ;
- mesures réglementaires « d'initiative ».

Le graphique ci-après indique la répartition, en termes de coûts, entre ces trois catégories de textes soumis à la CCEN en 2012.



Le constat demeure que la majeure partie des coûts supportés par les collectivités territoriales trouve son origine dans des mesures relatives à la fonction publique (72,5 %) et, à un degré moindre, dans des mesures d'application de lois ou de directives (26,1 %). L'activité normative du Gouvernement – hors mesures statutaires ou salariales – a engendré en 2012 une dépense sur les budgets locaux de 1,4 %.



1. Les mesures d'application de lois

Les mesures réglementaires d'application de lois ou de textes d'origine communautaire, incluant les mesures de transposition de directives européennes, ne représentent plus la proportion la plus importante des coûts présentés à la CCEN par rapport aux autres années. En effet, leur impact financier sur les collectivités territoriales s'élève à **413 M€ en année pleine, soit 26,1 % des coûts totaux présentés à la commission en 2012.**

Les textes d'application des lois Grenelle I et II

Depuis juin 2009, la CCEN a été très régulièrement consultée sur l'impact financier des textes d'application des lois n° 2009-967 du 3 août 2009 et n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dites « lois Grenelle I et II ». En effet, ces lois denses et ambitieuses appellent environ 200 mesures réglementaires d'application, dont une part significative concerne les collectivités territoriales.

Ainsi, de juin 2009 jusqu'à la séance du 18 décembre 2012 incluse, **122 textes d'application des lois Grenelle ont été soumis pour avis à la CCEN¹⁸**. Les évaluations financières de l'impact de certains d'entre eux présentent des coûts élevés sur les collectivités territoriales, ce qui a conduit les élus à s'interroger sur le coût consolidé de l'ensemble des mesures adoptées dans le cadre de ces lois.

Le bilan consolidé de l'impact des 122 textes d'application soumis fait apparaître un coût global sur les collectivités, estimé en année pleine, de l'ordre de 581,1 M€¹⁹ et, évalué de manière pluriannuelle (sur la période 2011-2022), d'environ 2,79 Mds€. Ces textes, classés par grandes thématiques, ainsi que leur impact financier sur les collectivités territoriales, figurent dans le tableau ci-après.

➤ *Tableau récapitulatif des projets de texte d'application des lois Grenelle I et II soumis à l'examen de la CCEN de juin 2009 à décembre 2012 et classés par thématiques*

Thématique	Nombre de textes soumis à l'examen de la CCEN	Coût total en année pleine pour les CT	Coût total pluriannuel pour les CT	Economies
<i>Bâtiments et performance énergétique</i>	25	459,7 M€	près de 2,05 Mds€ (2011-2022)	12,3 M€
<i>Urbanisme</i>	12	1 M€	11 M€ (2012-2021)	Non chiffrées
<i>Transports</i>	8	près de 6 M€	près de 20 M€ (2012-2015)	Non chiffrées
<i>Energie et climat</i>	10	près de 16,7 M€	près de 33,5 M€ (2012-2013)	Non chiffrées
<i>Biodiversité et Ecosystème</i>	24	78,5 M€	324 M€ (2011-2020)	Non chiffrées
<i>Risques et santé</i>	12	près de 0,8 M€	près de 293,9 M€ (2011-2021)	Non chiffrées

¹⁸ A noter qu'en 2009, 3 textes réglementaires ont été pris en application d'engagements du Grenelle de l'environnement : un décret relatif à la surface hors œuvre des constructions (mesure réglementaire d'initiative prise en cohérence avec le Grenelle de l'environnement) ; deux arrêtés relatifs aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets dangereux et aux installations incinérant des déchets d'activités de soins à risques infectieux (engagements n° 262 et 265).

¹⁹ Ces coûts ne sont pas exhaustifs dans la mesure où l'impact financier de certains textes d'application n'a pu être évalué par le ministère de l'écologie.

<i>Déchets</i>	15	près de 1,2 M€	près de 5,5 M€ (2011-2016)	près de 483,2 M€
<i>Risques industriels et naturels</i>	7	près de 2,4 M€	près de 11,8 M€ (2011-2015)	Non chiffrées
<i>Gouvernance</i>	9	près de 14,8 M€	près de 35,1 M€ (2011-2015)	Non chiffrées
TOTAL	122	près de 581,1M€	près de 2,79 Mds€	près de 495,5 M€

Dix-neuf projets de textes d'application des lois Grenelle ont été soumis à la CCEN en 2012. Ceux qui ont généré les charges les plus significatives sont les suivants :

- **Le décret et l'arrêté relatifs aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions de bâtiments autres que ceux concernés par l'article 2 du décret du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions²⁰**, soumis à la CCEN le 5 janvier 2012. Pris en application de la loi Grenelle I, ces textes visent à transposer la directive 2010/31/UE du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments. Leur coût a été estimé à 288 M€ sur 2013-2016. Les économies réalisées par an dues aux frais énergétiques moins élevés seraient de 10,3 M€ ;
- **Le décret relatif aux diagnostics de performance énergétique pour les bâtiments équipés d'une installation collective de chauffage ou de refroidissement et aux travaux d'économies d'énergie dans les immeubles en copropriété²¹** devrait générer un coût total sur les collectivités de l'ordre de 210 M€ sur la période 2012-2016, soit 42 M€ par an sur la période ;
- **Le décret portant règlement national de la publicité extérieure, des enseignes et des préenseignes²²**, dont le coût pour les collectivités locales est évalué à environ 300 000 € par an.

2. Les textes relatifs à la fonction publique

Les textes relatifs à la fonction publique, *qu'ils touchent les trois fonctions publiques* (ex. : mesure portant relèvement du traitement minimum), *la fonction publique hospitalière ou la seule fonction publique territoriale* (ex. : refonte des cadres d'emplois de la catégorie B de la FPT), représentent un coût pour les collectivités évalué en année pleine à **1,15 Md€ - soit 72,5% des coûts totaux présentés à la CCEN en 2012.**

²⁰ Décret n°2012-1530 du 28 décembre 2012 et arrêté du même jour (parus respectivement aux JO des 30 décembre 2012 et 1er janvier 2013)

²¹ Décret n° 2012-1342 du 3 décembre 2012 (paru au JO du 05.12.2012)

²² Décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012 (paru au JO du 31.01.2012)

Les textes recensés ci-après sont ceux qui emportent un coût significatif pour les collectivités.

Texte soumis à la CCEN	Séance de la CCEN	Coût estimé en année pleine pour les collectivités	Observations
Décret portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique et attribution de points d'indice majoré à certains personnels civils et militaires de l'Etat, personnels des collectivités territoriales et des établissements publics de santé ²³	05.01.12	311 352 000	Avis favorable
Décret relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse ²⁴	27.06.12	14 000 000	Avis favorable
Décret portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique et attribution de points d'indice majoré à certains personnels civils et militaires de l'Etat, personnels des collectivités territoriales et des établissements publics de santé ²⁵	03.07.12	314 060 000	Avis favorable à l'unanimité
Sept décrets réformant les catégories A et B de la filière sociale de la fonction publique ²⁶	08.11.12	38 441 153	Avis défavorable
Décret portant modification du taux de la contribution employeur due à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ²⁷	18.12.12	380 000 000	Avis favorable
Décret portant fixation du taux de la cotisation obligatoire versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour la formation des bénéficiaires des contrats conclus au titre de l'article L. 5134-110 du code du travail	18.12.12	2 500 000	Avis favorable

Au regard des coûts très significatifs de ces mesures, dont certaines bénéficient essentiellement aux fonctionnaires de catégorie C, qui sont traditionnellement majoritaires dans la fonction publique territoriale, les élus de la CCEN ont sollicité le Gouvernement pour qu'ils associent les représentants des collectivités en amont des concertations avec les partenaires sociaux afin de participer à la définition d'un « mandat de négociation » (cf. supra).

La participation des collectivités locales aux concertations avec les partenaires sociaux est cruciale pour légitimer la prise en charge financière des augmentations en résultant. A défaut, il s'agirait purement et simplement d'une remise en cause du principe constitutionnel d'autonomie des collectivités territoriales.

3. Les mesures réglementaires « d'initiative »

Les mesures réglementaires dites « d'initiative » désignent les textes qui ne correspondent ni à des mesures d'application directe d'une loi ou d'une norme communautaire, ni à des mesures

²³ Décret n°2012-37 du 11 janvier 2012 (paru au JO du 12 janvier 2012)

²⁴ Décret n°2012-847 du 2 juillet 2012 (paru au JO du 3 juillet 2012)

²⁵ Décret n°2012-853 du 5 juillet 2012 (paru au JO du 6 juillet 2012)

²⁶ Décret portant statut particulier du cadre d'emplois des moniteurs-éducateurs et intervenants familiaux territoriaux, Décret portant échelonnement indiciaire applicable aux moniteurs-éducateurs et intervenants familiaux territoriaux, Décret modifiant certaines dispositions statutaires relatives à des cadres d'emplois à caractère social de catégorie B de la fonction publique territoriale, Décret portant échelonnement indiciaire applicable aux assistants territoriaux socio-éducatifs, Décret portant échelonnement indiciaire applicable aux éducateurs territoriaux de jeunes enfants, Décret portant statut particulier du cadre d'emplois des conseillers territoriaux socio-éducatifs, Décret portant échelonnement indiciaire applicable aux conseillers territoriaux socio-éducatifs du 10 juin 2013, publiés au JO du 12 juin 2013.

²⁷ Décret n°2012-1525 du 28 décembre 2012 (paru au JO du 30 décembre 2012)

relatives à la fonction publique. Il s'agit ainsi de mesures réglementaires autonomes dont l'initiative est gouvernementale.

Elles ont généré pour les collectivités territoriales un coût en année pleine de l'ordre de **21,7 M€²⁸ - soit 1,4 % des coûts totaux présentés à la CCEN en 2012.**

Selon la définition de la circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, ces textes, qui ne sont pas pris pour l'application d'une norme de rang supérieur, relèvent du moratoire.

Le bilan du moratoire confirme son effet très relatif (septembre 2010 – décembre 2012)

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur effective du moratoire, soit à compter de la séance de septembre 2010, et jusqu'à décembre 2012, la commission a été consultée sur 736 textes, dont 291 relevaient du moratoire, soit 39,54 % des textes examinés sur la période. Depuis l'entrée en vigueur du moratoire, le nombre moyen de textes examinés par séance s'élève à 17,95 textes, soit un nombre supérieur à celui constaté sur la période préalable (13,5 textes par séance).

Cette statistique ne signifie pas pour autant que le moratoire n'a pas produit d'effets sur la maîtrise de la production normative. Ainsi, en 2011, la circonstance que le nombre moyen de textes examinés par séance n'ait pas diminué après son entrée en vigueur s'explique surtout par la proportion supérieure des décrets et arrêtés d'application, en particulier de la loi dite « Grenelle II ».

L'évolution du nombre de textes soumis non commandés par l'application d'une norme de rang supérieur est également un critère qui doit permettre d'apprécier la portée du moratoire : alors que la part des textes « autonomes » représentait 43 % des textes soumis à la CCEN avant l'entrée en vigueur du moratoire, entre septembre 2008 et juillet 2010 (145 textes sur 337 soumis), elle s'élève, sur la période de septembre 2010 à décembre 2012 à 39,54 % (291 textes sur 736). Considéré sur l'année 2012, ce ratio s'élève à 45,4 % (143 textes sur 315), ce qui doit conduire à relativiser la portée du moratoire sur le flux des textes soumis.

Cependant, au-delà des flux, le bilan du moratoire s'apprécie également au regard des coûts générés par les textes adoptés en dérogation au moratoire et au regard des avis émis par la CCEN à leur égard.

Si la très grande majorité des 291 projets de texte soumis entrant dans le champ du moratoire n'ont emporté aucun coût pour les collectivités territoriales, certains d'entre eux présentaient un impact financier significatif sans pour autant faire l'objet d'un avis défavorable, ce qui souligne que les élus membres de la CCEN, pourtant très attentifs au respect du moratoire, n'entendent pas l'invoquer de manière absolue. Ainsi, par exemple, la CCEN a émis un avis favorable à l'égard des décrets portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique (coût cumulé des mesures consécutives au relèvement du SMIC aux 1er janvier 2011, 1er janvier et 1er juillet 2012 sur les collectivités évalué en année pleine à 725,68 M€), du décret reconduisant la garantie individuelle du pouvoir d'achat (82 M€ dont 16,5 M€ à la charge des collectivités) ou du décret portant modification du taux de la contribution employeur due à la CNRACL (1,15 Md€ sur la période 2013-2014, dont 380 M€ en 2013) . Au total, l'évaluation du coût sur les collectivités, en année pleine, des textes soumis en

²⁸ Dont 120,6 M€ au titre du décret portant revalorisation au 1^{er} janvier 2011 du montant forfaitaire du revenu de solidarité active et de l'allocation de revenu minimum d'insertion.

dérogation au moratoire s'élève à 1,471 Md€, dont 1,1 Md€ au titre des textes soumis en 2012, résultant essentiellement de mesures statutaires ou de revalorisation des traitements des fonctionnaires territoriaux.

A contrario, certains textes présentés en dérogation au moratoire ont généré des économies pour les collectivités, estimées à 49 M€ sur la période de septembre 2010 à décembre 2012, au titre principalement du décret relatif aux conditions de conclusion des contrats uniques d'insertion pour le compte de l'Etat et modifiant la participation mensuelle du département au financement de l'aide versée à l'employeur au titre des contrats initiative emploi, du décret relatif à la dématérialisation de la déclaration d'intention d'aliéner, ainsi que des recettes, de l'ordre de 16 M€ en 2011 et de 30 M€ en année pleine, au titre du décret revalorisant le montant de l'amende forfaitaire pour les contraventions de la première classe prévues par le code de la route en matière d'arrêt et de stationnement.

Il est à ce titre utile de souligner que les seuls projets de texte relevant du moratoire soumis à la CCEN entre septembre 2010 et décembre 2012 qui ont reçu un avis défavorable portaient sur les modalités d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), à la charge de l'Etat, et sur 7 projets de décret réformant les statuts particuliers des cadres d'emplois de catégories B et A de la filière sociale de la fonction publique territoriale.

Au total, le moratoire sur les normes n'a pas permis d'infléchir de manière significative le nombre de textes soumis concernant les collectivités (163 textes soumis en 2009, 176 en 2010, 287 en 2011 et 315 en 2012) ni le coût global supporté chaque année par les collectivités au titre de l'activité normative du Gouvernement (580 M€, 577 M€, 729 M€ et 1,58 Md€ au titre des textes soumis respectivement à la commission en 2009, 2010, 2011 et 2012).

Face à ce constat d'échec, la circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, qui est entrée en vigueur le 1er septembre 2013, a prononcé la fin de cette formule de moratoire pour y substituer un mécanisme plus ambitieux, « le 1 pour 1 » : une norme créée, une norme abrogée (cf. supra. I.3.d).

Synthèse des textes relevant du moratoire soumis à la CCEN et de leur impact financier													
Ministère	Nombre de textes pour lesquels le dégel a été accordé			Coût en année pleine pour les collectivités territoriales			Economies en année pleine pour les collectivités territoriales			Recettes en année pleine pour les collectivités territoriales			
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	
Travail	3	14	6	0	0	0	72 000	3 400 000 ⁸	0	0	0	0	
Aff. sociales - Santé		14	31		371 590	405 482 870 ¹¹		12 614	67 298		0	0	
Ecologie- Logement	1	34 ¹	23	0	2 503 000	440 000	0	45 420 000 ⁹	non chiffrées	0	0	0	
Solidarités		10	4		122 370 000 ⁴	0		non chiffrées	non chiffrées		0	0	
Budget (dont FP)		6			154 770 000 ⁵			non chiffrées			16 000 000 ¹⁰		
Economie		5	4		0	0		non chiffrées	0		0	0	
Intérieur/OM (dont FP)	15 ²	40 ³	65	15 675 755 ⁶	74 783 735 ⁷	48 731 970 ¹²	0	non chiffrées	0	0	0	0	
Sports		1			0			0			0		
Enseignement supérieur		1	2		0	0		31 154	0		0	0	
Education		4	2		0	0		non chiffrées	0		0	0	
Agriculture			1			0			0			0	
Fonction Publique			2			625 412 000 ¹³			0			0	
Tourisme			1			20 709 518			0			0	
Défense			1			0			0			0	
Premier Ministre			1			0			0			0	
Total par année	19	129	143	15 675 755	354 798 325	1 100 776 358	0	48 863 768	67 298	0	16 000 000	0	
TOTAL		291		1 471 250 438	1 471 250 438	1 471 250 438		48 931 066		16 000 000			

¹ dont 4 textes relatifs aux installations classées pour la protection de l'environnement (960 000€)

² dont 6 textes relatifs aux nomenclatures comptables sans coût sur les collectivités

³ dont 8 textes relatifs aux nomenclatures comptables sans coût sur les collectivités

⁴ dont 120 620 000€ découlant du décret sur la revalorisation du RSA

⁵ dont 100 270 000€ issus du décret portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique

⁶ dont 7 100 000€ issus du décret modifiant le décret n° 2006-106 du 3 février 2006 relatif à l'interopérabilité des réseaux de communication radioélectriques des services publics qui concourent aux missions de sécurité civile

⁷ dont 419 000 000€ issus du décret portant statut particulier du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux

⁸ Décret relatif aux conditions de conclusion des contrats uniques d'insertion

⁹ Dont 43,8 M€ au titre du décret pris pour l'application des articles L. 142-4 et L. 213-2 du code de l'urbanisme relatif à la dématérialisation de la déclaration d'intention d'aliéner

¹⁰ Décret revalorisant le montant de l'amende forfaitaire pour les contraventions de la première classe prévues par le code de la route en matière d'arrêt et de stationnement

¹¹ dont 380 M€ au titre de la modification du taux de contribution à la Caisse nationale de retraite des agents de la fonction publique et 14 M€ au titre du décret relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse

¹² dont 7 décrets réformant les statuts particuliers des cadres d'emplois de catégories B et A de la filière sociale de la fonction publique territoriale (38,4 M€)

¹³ Deux décrets de relèvement du traitement minimum dans les fonctions publiques pour accompagner les hausses du SMIC au 1^{er} janvier et 1^{er} juillet 2012

VI – VERS UN CONSEIL NATIONAL D’ÉVALUATION DES NORMES

Les précédents bilans d’activité de la CCEN s’achevaient sur une partie qui proposait des perspectives d’évolution pour que la CCEN puisse exercer ses missions avec davantage de moyens et d’efficacité.

Le législateur étant sur le point de traduire ce vœu en créant le Conseil national d’évaluation des normes (CNEN), qui a vocation à se substituer à la CCEN, il n’apparaît pas nécessaire cette année de dessiner des perspectives d’évolution. Il appartiendra au CNEN de poursuivre et de développer le travail accompli par la CCEN, en s’investissant notamment dans l’examen du stock et en organisant les modalités de son articulation avec le Haut conseil des territoires dont le positionnement est plus politique.

Au moment où la CCEN est appelée à « passer la main », vraisemblablement dans le courant de l’année 2014, il apparaît important de tenter de tirer les enseignements de ses cinq années d’activité intense.

Le constat est que l’investissement constant de ses membres²⁹, des associations d’élus et de son secrétariat assuré par la Direction générale des collectivités locales, a permis de mettre en place des procédures d’évaluation, d’instaurer un dialogue et de diffuser les prémices d’une nouvelle culture dans l’élaboration de la norme. Ces différentes démarches ont contribué à améliorer un certain nombre de textes. La prise en considération de l’impact financier sur les collectivités territoriales des textes produits a en effet permis de développer et de concrétiser une approche proportionnée des réglementations, de s’interroger sur leurs modalités d’entrée en vigueur et sur l’architecture la plus pertinente à adopter au regard de la hiérarchie des normes.

Les efforts de la CCEN ne sont donc pas vains. Comme l’ont souligné plusieurs rapports parlementaires, le bilan de son activité est globalement positif de ce point de vue.

En revanche, comme en témoigne la présentation consolidée, de septembre 2008 à décembre 2012, du nombre de textes soumis chaque année et des impacts financiers qui en résultent pour les collectivités territoriales (cf. tableau page 39), la CCEN n’a pas permis d’infléchir l’inflation normative : alors qu’en 2009, première année d’exercice plein, la CCEN avait examiné 163 textes représentant un coût sur les collectivités de 580,4 M€, elle a été consultée en 2012 sur 315 textes générant une charge de l’ordre de 1,58 Md€ sur les collectivités, soit une augmentation de respectivement + 93,25% et de + 172,27 %.

Cette réalité rappelle que la réponse à la nécessité de réguler le flux des normes ne saurait résider uniquement dans la création et le renforcement d’instances de consultation institutionnelles qui, sans pouvoir d’avis conforme, n’ont pas les moyens de réduire significativement le nombre de textes produits. Leur plus-value est ailleurs, dans le dialogue et la capacité à faire émerger des consensus entre les administrations et les collectivités et dans la définition de méthodes d’évaluation partagées.

Il n’y a pas de raisons objectives de penser que la création du Haut conseil des territoires et du Conseil national d’évaluation des normes permettra à elle seule d’enregistrer des succès sur le terrain de la réduction de l’inflation normative. Aucune action aussi énergique soit-elle ne

²⁹ Au premier rang desquels, outre son président, ses vice-présidents, MM. Gérard GOUZES et Philippe LAURENT.

pourra obtenir de résultats significatifs sans une mobilisation générale des prescripteurs de normes eux-mêmes.

Il appartient ainsi au Parlement de veiller avec une attention permanente au caractère équilibré et proportionné des nouvelles normes qu'il crée, en exigeant notamment du Gouvernement des études d'impact sincères et exhaustives et en ne cédant pas à la tentation de tout solutionner par le droit.

Il appartient également à l'administration, sous l'autorité du Gouvernement, de conduire sa révolution culturelle pour cesser de considérer que sa légitimité réside exclusivement dans sa capacité à produire du droit. Ses cadres, mobilisés par une impulsion politique forte, doivent pouvoir déployer la même énergie et la même imagination à simplifier le droit positif et à inventer de nouvelles formes de régulation.

Sans un changement au cœur de l'appareil de production des normes, au sein du Parlement et des administrations, toute tentative de régulation de la norme depuis l'extérieur semble être vouée à l'échec.

Sur la base de ce constat, il revient au Gouvernement et au Parlement de prendre leurs responsabilités.

VII – ADRESSE DU PRESIDENT DE LA CCEN AU GOUVERNEMENT

L'intempérance normative a pris en France une telle ampleur que le Gouvernement doit la combattre avec une vigueur inédite, ainsi qu'il en a manifesté la volonté, sous l'autorité du Président de la République, comme rarement auparavant.

Cependant, ce mal profond dont souffre notre Pays est maintenant ancien et profondément ancré dans sa culture administrative. La tradition centralisatrice ancestrale de la France subsiste malgré la volonté politique exprimée dès les années 1950. Plus d'un demi-siècle n'a pas suffi pour que les administrations centrales traduisent dans leurs actes le principe de « limitation de leurs compétences aux seules missions qui ne peuvent être exercées aux échelons déconcentrés ». Deux siècles d'affirmation législative continue « d'autonomie des collectivités locales » n'y avaient pas réussi davantage. La loi n°82-213 du 2 mars 1982 a pour titre « loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ». L'article 1er dispose que « les communes, les départements et les régions s'administrent librement par conseils élus ». La loi n° 92-125 du 6 février 1992 dispose que « l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat ». Elle renforce les prérogatives des services déconcentrés vis-à-vis des administrations centrales. La loi constitutionnelle n°2003-2016 du 28 mars 2003 consacre le principe de décentralisation et met en œuvre le principe d'autonomie. La loi n°2006-223 du 10 juillet 2006 autorise l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale pour garantir les droits des collectivités locales et prévoir l'obligation de donner un fondement légal à leur autonomie en définissant la nature et l'étendue de leurs compétences.

Ne pas mettre fin aux abus constatés de toutes parts reviendrait pour l'Exécutif à reconnaître son impossibilité à faire respecter par les administrations la volonté générale de la nation.

Dès lors, deux questions doivent donc être précisées dans les meilleurs délais :

- Le droit résiduel de nombre d'administrations centrales à continuer à réglementer dans le domaine des compétences transférées. Le pouvoir réglementaire desdites administrations devrait être juridiquement fondé sauf à ce que des abus manifestes soient commis, sans qu'aucun recours ne permette aux collectivités de s'y opposer. Des contentieux lourds pourraient prochainement s'engager sur la répartition des pouvoirs entre les administrations centrales et les administrations locales pour mettre en œuvre les politiques publiques adoptées et dont le Constituant considère qu'elles peuvent être mieux mises en œuvre et avec plus d'efficacité, en respectant des principes de subsidiarité et de proximité. La pratique actuelle consistant à utiliser la loi ordinaire pour imposer des sujétions relevant du domaine réglementaire, notamment aux fins d'en reporter les coûts dans les comptes des collectivités locales, ne saurait être durablement ni tolérée ni soutenable. Certaines collectivités locales envisagent déjà de saisir les juridictions européennes compétentes pour dire le droit en la matière.
- La nécessité de poser vite, dans les relations entre les administrations, le principe du « prescripteur-payeur ». Les administrations qui prescrivent doivent payer le coût de leurs prescriptions. Si les administrations centrales veulent continuer à prescrire : qu'elles paient ! Si les administrations locales veulent réglementer : qu'elles paient le coût leur réglementation. Il s'agit d'un principe essentiel de démocratie. Tous les principes juridiques les plus anciens et constants impliquent qu'on ne peut engager autrui sans que ce dernier ait manifesté sa volonté en ce sens, ce qui résulte de l'autonomie de la volonté. Dès lors qu'il est affirmé constitutionnellement l'autonomie

des collectivités, sur quel fondement peut-on les contraindre sans leur consentement ?
Sauf à leur garantir des ressources équivalentes à celles dont on les prive par de
nouvelles prescriptions relevant constitutionnellement de leurs propres compétences ?

Le temps est venu pour le Gouvernement, dans l'esprit et la lettre du Pacte de confiance et de responsabilité, de poser des principes qui garantissent la confiance et la responsabilité dans la conduite conjointe et solidaire des politiques publiques au service de la nation. Alors et alors seulement, un nouvel Etat moderne, déconcentré, décentralisé, responsable pourra éclore.