

JOURNAL DES COMMUNES

Journal des Communes, no. 2134
EXPERTISE, jeudi, 13 novembre 2008, p. 34

FINANCES

La Commission consultative d'évaluation des normes est installée

La loi du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 (art. L.1211-4-2 du Code général des collectivités territoriales) a créé, au sein du Comité des finances locales, une formation restreinte dénommée Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

Plus de 1000 textes normatifs publiés par an et des impacts financiers importants pour les collectivités

Cette Commission, qui doit formuler un avis sur l'impact financier des normes nationales ou communautaires s'imposant aux collectivités locales, a été installée le 25 septembre dernier, à la suite de la publication du décret du 22 septembre fixant sa composition et ses modalités de fonctionnement (une circulaire publiée le même jour fixe l'action ministérielle destinée à favoriser son intervention). Composée de 22 membres issus du Comité des finances locales (7 représentants de l'Etat, un sénateur et un député ainsi que 13 élus de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale), la CCEN doit permettre une meilleure association des collectivités territoriales à l'élaboration des projets de textes les concernant.

Son président, le sénateur et président du Conseil général de l'Orne, Alain Lambert, nous livre sa conception des missions confiées à cette Commission, ainsi qu'un compte rendu de la première réunion qui s'est tenue le 9 octobre.

Journal des Communes : La CCEN doit permettre de prendre la mesure de la prolifération normative...

Alain Lambert : La CCEN constitue un moyen de mesurer et de prendre conscience de l'incroyable bavardage normatif. Ce sont plus de 1 000 textes pour une seule année qui émanent de l'administration centrale, présentant des conséquences financières pour les collectivités locales et des dispositions que les collectivités sont censées ne pas ignorer. Il apparaît par conséquent nécessaire qu'une commission nationale puisse prendre la vraie mesure de cette prolifération normative qui s'abat sur le pays chaque jour. Des textes aussi nombreux sont très généralement mal écrits et sont la traduction d'une sorte de « droit émotionnel ». Il y a eu un accident trois jours avant et trois jours après, il faut essayer par le règlement de faire en sorte que cet accident ne se reproduise jamais. Tout cela est kafkaïen ». Il s'agit d'une très belle expérience. L'ambiance au sein de la CCEN est excellente. Notre rôle est de démontrer aux administrations le caractère extrêmement coûteux des propositions qui sont faites et la complexité de leur mise en oeuvre pour les collectivités locales.

La CCEN doit être consultée obligatoirement notamment sur l'impact financier, de tous les projets de décrets ou d'arrêtés ministériels ou interministériels présentant un caractère réglementaire et les propositions de textes communautaires ayant une portée générale (directives, règlements et décisions). Le Gouvernement peut en outre la consulter sur tout projet de loi concernant les collectivités territoriales.

JdC : La consultation sur les projets de loi représente une avancée importante.

A.L.: Ce qui va être sans doute le plus fécond, c'est que nous pourrons être consultés par le Gouvernement sur les projets de loi lorsqu'ils ont un impact technique et financier pour les collectivités locales. Nos travaux ont débuté le 9 octobre dernier. Lors de cette première réunion, nous avons examiné de nombreux décrets et arrêtés qui étaient la déclinaison de lois déjà adoptées. L'immense avantage de pouvoir être consulté en amont par le Gouvernement, c'est que cela permettra d'éclairer le Parlement sur les impacts techniques et financiers des textes qui lui sont proposés.

Les projets ou propositions de textes examinés par la CCEN sont accompagnés d'un rapport de présentation et d'une fiche d'impact financier faisant apparaître les incidences financières directes et indirectes des mesures proposées pour les collectivités locales, leurs groupements et leurs établissements publics. La Commission doit se prononcer dans un délai de cinq semaines.

JdC : Les administrations seront contraintes de faire des études d'impact ?

A. L. : La CCEN se réunira une fois par mois. Pour chaque texte, un rapporteur indiquera quel est l'objectif poursuivi par le texte, mais aussi quel coût il représente pour les collectivités locales par catégorie de collectivités lorsqu'il s'applique à plusieurs d'entre elles. La CCEN examine avant tout ce que vise le texte, si son objectif a du sens et comment cela pourra se traduire dans les comptes des collectivités à partir des études d'impact qui lui sont fournies.

La CCEN est une instance de concertation technique qui travaille à partir de méthodes et d'outils d'évaluation financière standardisés. Nous obligeons les administrations à faire des études d'impact systématiques et nous entendons nous poser en instance de référence, avec l'aide éventuelle d'experts si cela s'avère nécessaire pour émettre un avis encore plus éclairé.

JdC : L'impact financier n'est-il pas suffisamment pris en compte ?

A.L.: Lors de la réunion du 9 octobre, les élus ont émis des avis défavorables sur la quasi-totalité des textes qui leur ont été présentés, à l'exception de ce qui relève de la revalorisation du point d'indice Fonction publique puisqu'elle est la traduction d'une négociation qui s'est tenue antérieurement et sur laquelle les employeurs publics avaient déjà donné leur accord. La CCEN n'a pas souhaité revenir sur cet accord.

En revanche, sur tous les autres rapports, nous avons émis des avis défavorables tant il nous semble que l'impact financier n'a pas suffisamment été pris en compte par rapport au progrès ou à l'avantage qui va être offert aux citoyens.

La CCEN s'est engagée à établir chaque année un bilan de ses travaux destiné notamment à appréhender leur impact sur la maîtrise des dépenses publiques.

Propos recueillis

par Philie Marcangelo-Leos

Plus de 1000 textes normatifs publiés par an et des impacts financiers importants pour les collectivités

Encadré(s) :

Circulaire du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la CCEN

Les travaux de la révision générale des politiques publiques portant sur les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales ont mis en évidence l'accroissement des charges qui résulte pour ces dernières de l'inflation des textes les concernant, de la complexité croissante des procédures qu'elles doivent mettre en oeuvre et du caractère parfois excessivement détaillé des règles techniques encadrant l'activité des services publics locaux.

Ce phénomène ne peut être maîtrisé sans une meilleure association des collectivités territoriales à l'élaboration des projets de textes les concernant.

A cet effet, l'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2007 a créé, au sein du Comité des finances locales, une formation restreinte, la Commission consultative d'évaluation des normes, appelée à formuler un avis sur l'impact financier des projets de réglementation nouvelle, qu'elle soit nationale ou communautaire.

1 S'agissant des projets de loi, il vous appartient d'analyser l'impact éventuel des dispositions envisagées sur les collectivités territoriales ou leurs groupements, le plus en amont possible, et de procéder à la concertation nécessaire avec les associations d'élus. Ces éléments d'appréciation ont vocation à être intégrés dans l'étude d'impact accompagnant la transmission de l'avant-projet de loi à mon cabinet. Vous veillerez par ailleurs à me signaler toute question qui vous semble appeler une consultation formelle de la CCEN.

2 S'agissant des projets de textes réglementaires, il vous appartient désormais de consulter la CCEN sur les projets de « mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics » (art. L. 1211-4-2 du Cgct).

Cette consultation trouvera à s'appliquer à une part significative de la production réglementaire du Gouvernement :

- elle est à prévoir tant pour les projets de décrets que pour les projets d'arrêtés ministériels ou interministériels présentant un caractère réglementaire. Les « normes » techniques qui constituent de simples références professionnelles, telles que les

normes AFNOR, ne sont pas concernées, sauf si elles acquièrent une portée juridique contraignante par décision de l'autorité publique;

- sont soumis à cette consultation non seulement les textes se rapportant spécialement aux collectivités décentralisées mais également ceux qui les concernent concurremment avec d'autres personnes publiques ou privées, notamment la réglementation de certaines activités d'intérêt général (restauration collective, spectacles, crèches par exemple) ou des équipements, installations ou autres moyens habituellement nécessaires aux services publics locaux (réglementation des établissements recevant du public, sécurité des aires de jeux par exemple).

3 Vous procéderez à la consultation de la CCEN sur la base d'un projet ayant recueilli l'accord de l'ensemble des ministres concernés ou préalablement soumis à mon arbitrage. La régularité de la procédure suppose que ce projet soit accompagné d'un rapport de présentation et d'une analyse des incidences financières prévisionnelles, directes et indirectes, présentée selon le modèle joint à la présente circulaire. (...).

Pour la délivrance de son avis, la commission dispose d'un délai de cinq semaines, éventuellement reconductible, au terme duquel son avis est réputé avoir été rendu. Ce délai doit être pris en considération avec attention dans la programmation des mesures d'application des lois, en envisageant le plus tôt possible la réalisation de l'analyse des incidences financières et en conjuguant cette procédure avec les autres consultations éventuellement nécessaires.

La reconduction du délai est de droit à la demande du président de la commission, sauf déclaration d'urgence de ma part. Dans les cas où l'urgence commande une entrée en vigueur sous quelques jours, il m'est également possible de demander au président de la commission, à titre exceptionnel, un examen sous 72 heures. Si la situation vous paraît de nature à justifier une déclaration d'urgence voire d'extrême urgence, vous demanderez au secrétariat général du Gouvernement la mise en oeuvre de cette procédure. De telles demandes devront être présentées avant la saisine de la commission et être motivées de façon circonstanciée.

4 La CCEN est enfin appelée à émettre un avis sur les propositions de textes communautaires ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics. L'obligation de consultation concerne les propositions de texte de portée générale dont le Conseil de l'Union européenne est saisi sur proposition de la Commission ou des autres institutions, organes et organismes de l'Union. Il s'agit des propositions de règlements et de directives ainsi que des propositions de décisions du Conseil ayant une portée générale au sens de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, qui ont un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics.

La procédure consultative est analogue à celle précédemment exposée s'agissant des projets de réglementation nationale. Toutefois, la saisine de la commission sera effectuée par le secrétariat général des affaires européennes. A son invitation, le ministère désigné comme chef de file dans la négociation de la proposition de texte devra lui transmettre, dans un délai de trois semaines au plus, une analyse des

incidences techniques et financières prévisionnelles, directes et indirectes, de la proposition, présentée selon le modèle mentionné plus haut. L'avis de la commission sera porté à la connaissance de la délégation française en charge de la négociation de la proposition de texte.

Note(s) :

Une interview d'Alain Lambert, président de la Commission consultative d'évaluation des normes

Avec l'aimable autorisation du **JOURNALDES COMMUNES**