

EN COUVERTURE INFLATION NORMATIVE
Regards croisés**GILLES CARREZ: Rapporteur général du Budget et président du Comité des finances locales**
MARC LAFFINEUR: Rapporteur du Budget des collectivités locales et membres de la Commission consultative d'évaluation des normes

Alors que la situation financière des collectivités locales est au coeur des préoccupations des élus et du gouvernement, la question du poids des normes sur les collectivités locales se pose de façon récurrente et ce, d'autant plus que la Commission d'évaluation des normes a estimé le coût de celles-ci pour les collectivités à plus d'1, 4 milliard d'euros! Pour en débattre, deux hommes qui se retrouvent chaque jour confrontés à cette réalité en tant qu'élus: Gilles Carrez et Marc Laffineur.

> BEL: Au Comité des finances locales (CFL) et à la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), comment s'articulent vos recommandations les unes par rapport aux autres?

> Gilles Carrez: Le Comité des finances locales, que je préside, a créé en son sein une instance chargée d'émettre un avis sur l'impact financier des mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales. Il s'agit de la Commission consultative d'évaluation des normes, qui est présidée par Alain Lambert. Elle émet un avis en amont des projets de loi et de l'ensemble des textes réglementaires, qui doit être intégré dans l'étude d'impact accompagnant chaque projet de loi. La commission peut émettre aussi un avis sur les propositions de textes communautaires. Pour ce qui est du CFL, il peut être consulté par le gouvernement sur tout projet de loi, tout projet d'amendement du gouvernement ou sur toute disposition réglementaire à caractère financier concernant les collectivités locales. Pour les décrets, cette consultation est d'ailleurs obligatoire.

> Marc Laffineur: Effectivement, la CCEN est une émanation du comité des finances locales. Pour cette raison, je suis à la fois membre du CFL et de la CCEN. C'est le code général des collectivités territoriales qui fixe les rôles entre ces deux instances. La création de la CCEN constitue une très nette avancée dans l'évaluation du coût des normes concernant les collectivités territoriales. Compte tenu des compétences des deux instances, certains textes font l'objet d'une double consultation. Le Parlement avait voulu résoudre cette difficulté l'an dernier, dans le cadre de la loi de finances pour 2010, sur la proposition des sénateurs Lambert et Charasse, mais cette simplification a été censurée par le Conseil constitutionnel. Je ne doute pas qu'une clarification interviendra rapidement. Ces doubles consultations n'empêchant toutefois nullement une bonne articulation des deux comités, l'un examinant plutôt les ressources des collectivités - le CFL fixe la répartition de la DGF et il est consulté sur la loi de finances - et l'autre les normes applicables - c'est l'objet de la CCEN.

> BEL: La seconde conférence sur les déficits publics, le rapport Jamet, le récent rapport de la CCEN et les remarques récurrentes du CFL

mettent en évidence le poids des normes sur les budgets des collectivités locales. Comment l'évaluez-vous et comment expliquez-vous cette mise en lumière particulière?

> **G. C.:** Le poids des normes est difficile à évaluer. Mais, à l'heure où l'Etat gèle les dotations octroyées aux collectivités territoriales, il est nécessaire qu'en retour celui-ci s'assure que les normes qu'il émet ne soient pas source de dépenses supplémentaires pour les collectivités.

> **M. L.:** On ne connaît pas le coût total des normes applicables aux collectivités territoriales, mais la CCEN établit à présent le coût des normes supplémentaires. Pour la seule année 2009, on estime que celles-ci pèseraient pour plus de 80 millions d'euros! Dans le contexte de l'effort collectif de résorption des déficits publics, tout ce qui risque d'accroître la dépense est donc plus immédiatement mis en évidence. C'est la raison pour laquelle la conférence sur les déficits a assorti la mise en oeuvre du gel des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales d'un moratoire sur les normes, afin de limiter au strict minimum les coûts supplémentaires imposés aux collectivités territoriales.

> BEL: Quels sont les secteurs particulièrement consommateurs de normes coûteuses pour les collectivités? Et comment faire en sorte que celles-ci puissent être réduites?

> **G. C.:** Deux secteurs sont particulièrement sources de coûts supplémentaires pour les collectivités. Le premier est celui des dépenses de personnel: les décisions sont prises par l'Etat dans le cadre de négociations générales, charge aux collectivités d'en assumer le coût! On comprend que les collectivités, qui employaient en 2008 plus de 2 millions de fonctionnaires territoriaux, soient particulièrement sensibles à ces évolutions. La deuxième source concerne les équipements, objets continus de normes de sécurité, d'environnement, de normes pour les handicapés... Il faut impérativement stabiliser les règles sur cette deuxième catégorie. Effectivement, si la sécurité est au coeur de nos préoccupations, ainsi que l'accès pour tous, il faut également adopter « un principe de réalité », qui permette aux collectivités de faire fonctionner correctement leurs équipements sans nécessairement dépenser des sommes sans commune mesure avec les besoins.

> **M. L.:** Assez logiquement, les textes les plus « consommateurs » sont les textes relatifs à la fonction publique, et notamment aux traitements indiciers. Mais ce champ est très corrélé aux évolutions constatées dans la fonction publique d'Etat. La différence, c'est que l'Etat a mis en place une politique de non-renouvellement d'un fonctionnaire sur deux, afin de limiter cette augmentation exponentielle des coûts, alors que les collectivités n'ont cessé d'augmenter le recrutement de fonctionnaires territoriaux, comme en témoigne une récente étude fournie par la Direction générale des collectivités locales (DGCL). On constate que l'effectif, hors emplois aidés des collectivités, a crû de 3, 5 % entre 1 998 et 2008. D'autres secteurs se dégagent, tels que ceux du logement et de l'environnement. Les normes sportives sont également souvent mises en cause.

> BEL: La question de leur poids financier est-elle l'unique question qui se pose en matière de normes? N'y a-t-il pas une question plus large, touchant la responsabilité des élus et le principe de précaution?

> **G. C.:** La question est plus large effectivement. Par exemple, l'Etat ne peut se désengager d'un certain nombre de normes, car il est le garant de l'égalité des

citoyens sur l'ensemble du territoire. Imaginons que les règles de sécurité soient édictées par les collectivités: vous auriez des normes différentes, selon que vous habitez à Dunkerque ou à Brest. Ce n'est pas concevable! Il faut mettre en place une concertation régulière avec toutes les parties prenantes, afin de limiter cette production incessante. J'ajoute qu'il ne faut pas céder à certains lobbies qui ont intérêt à voir les normes évoluer: c'est pour eux une source de revenus récurrente!

> **M. L.:** La question du coût ne peut évidemment pas être la seule. D'ailleurs, la CCEN rend très rarement un avis défavorable sur les textes qui lui sont soumis, soit parce que ces textes sont nécessaires pour la bonne application de la loi votée, soit parce qu'ils répondent à une attente particulière. Par exemple, certains textes sont pris en application d'exigences légitimes en matière de sécurité des personnes et des biens. C'est pourquoi les ministères qui sollicitent l'avis de la CCEN établissent des études d'impact, dont la qualité progresse régulièrement.

> **BEL: On évoque beaucoup la nécessaire révision générale des normes sur le stock. De quoi s'agit-il? Et comment interviendrait-elle?**

> **G. C.:** Pour réaliser un travail complet, il faut naturellement que le stock soit pris en compte, mais cela demande un travail considérable, qui prendrait des années. Nous pouvons envisager de traiter le stock de normes, secteur par secteur. Nous pourrions, par exemple, commencer par le social. Depuis la création de la CCEN, les ministères doivent évaluer les conséquences de chaque nouvelle norme sur les finances locales, c'est essentiel. Cette évaluation est présentée à la CCEN, qui donne son avis sans toutefois avoir un droit de veto. Près de 400000 textes réglementaires attendent ainsi d'être examinés. C'est un travail colossal, quand on sait que la CCEN a étudié près de 190 textes en un an!

> **M. L.:** L'activité de la CCEN est à présent reconnue, mais elle ne travaille que sur les nouvelles normes. L'idée d'expertiser le champ des normes existantes a donc assez rapidement émergé. Mais l'immensité de la tâche nécessite un minimum d'organisation. C'est pourquoi le Premier ministre a décidé d'associer à cette réflexion les associations d'élus. Elles sont sollicitées pour suggérer des domaines d'investigation prioritaires et, dans ces domaines, signaler les normes réglementaires susceptibles d'être réformées au regard de leur coût.

> **BEL: Le gouvernement a publié une circulaire sur le moratoire des normes, en juillet dernier, qui visait à faire une pause dans l'inflation normative et ainsi à en réduire l'impact sur le budget des collectivités. Quelle sera l'étape suivante?**

> **G. C.:** Une chose est sûre: il faut impérativement appliquer cette circulaire. C'était une forte demande de la part des collectivités, qui appréhendaient certaines mises aux normes particulièrement coûteuses (accessibilité et Grenelle). C'est bien qu'elles aient été entendues. Maintenant, « la balle est dans le camp des collectivités », puisque le Premier ministre a demandé aux différentes associations de lister les secteurs prioritaires dans lesquels il faudrait réduire les normes. Il serait aussi utile que les collectivités fassent, elles mêmes, des propositions, puisqu'elles sont concernées au premier chef. Leurs initiatives pourraient trouver une traduction législative dans le cadre des propositions de loi de Jean-Luc Warsmann relatives à la simplification du droit.

> **M. L.:** Effectivement, les propositions faites par les associations d'élus sont les points de départ de cette réflexion globale que nous avons à porter dans le cadre de la CCEN. C'est ce qui permettra également, comme le souhaite le Premier ministre, de renforcer le rôle de la CCEN, qui sera également consultée

sur les projets de loi. La CCEN s'engagera également dans l'expertise des normes existantes, à la lumière des propositions des associations d'élus.

> BEL: Qui sont les principaux producteurs de normes appliquées aux collectivités: le Parlement dans sa fonction législative, les services de l'Etat en application des lois votées, les services de l'Etat dans l'édiction de nouvelles règles et contraintes, les collectivités elles-mêmes et/ou les instances européennes?

> G. C.: Toutes ces respectables instances sont responsables! Mais il ne faut pas sous-estimer la part de contraintes délibérément choisies par certaines collectivités dans l'attribution de marchés ou dans l'attribution de certaines subventions. Ces dernières sont attribuées aux collectivités, si celles-ci respectent telle ou telle disposition qui sont des contraintes normatives supplémentaires! Je pense qu'on ne peut donc pas dire que l'inflation normative est de la responsabilité de tel ou tel. Il faut vraiment un travail commun et partenarial.

> M. L.: Je resterai « factuel » en rappelant les chiffres que nous avons relevés. Le bilan établi par la CCEN en 2009 montre que les textes relatifs à la fonction publique représentent 57 % des coûts constatés, ceux qui sont relatifs à l'application des lois ou directives représentent 33 % et les textes réglementaires « d'initiative », seulement 10 %. A vous de juger par vous-même! Je rejoins complètement Gilles Carrez à ce sujet, en indiquant qu'on aurait tout à gagner à faire un travail partenarial sur ce point. Il y va de notre intérêt à tous.

> BIO EXPRESS

MARC LAFFINEUR > Né le 10 août 1945 à Maubeuge > Profession: médecin
> Depuis 1988: député du Maine-et-Loire, vice-président de l'Assemblée nationale > Depuis 1989: maire d'Avrillé

> BIO EXPRESS

GILLES CARREZ > Né le 29 août 1948 à Paris > Profession: fonctionnaire de l'Etat > Depuis 1993: député du Val-de-Marne > Depuis 1992: maire du Perreux-sur-Marne

MARIANNE DURANTON

Tous droits réservés : Bulletin des élus locaux

AA65812C73A0870AF03F08E1E402D1FF8010E87576340B2064C7BBE

Diff. 26 000 ex. (source éditeur)