

COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION DES NORMES

BILAN D'ACTIVITE 2011

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

JUIN 2012

TABLE DES MATIERES

<u>AVANT-PROPOS</u>	<u>6</u>
<u>I - L'ACTIVITE TRES SOUTENUE DE LA CCEN EN 2011 TRADUIT LA NECESSITE DE POURSUIVRE UNE ACTION DETERMINEE POUR LUTTER CONTRE L'INFLATION NORMATIVE.....</u>	<u>7</u>
<u>1. Les effets du moratoire : un bilan en demi-teinte.....</u>	<u>8</u>
a) Champ d'application du moratoire sur l'édiction des normes réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics	
b) Les effets relatifs du moratoire	
<u>2. L'examen du « stock » des normes existantes : un chantier ambitieux qui est resté au milieu du gué.....</u>	<u>12</u>
<u>3. Une réaffirmation du champ de compétence de la CCEN et une mesure de simplification de procédure qui répondent à l'attente des élus.....</u>	<u>14</u>
a) Une confirmation du champ de compétence large de la CCEN	
b) Les effets de la suppression de la double consultation CFL/CCEN	
<u>4. Une inquiétude des élus sur les conditions de travail et le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales</u>	<u>16</u>
a) Une augmentation du nombre de textes soumis à la CCEN en dépit du moratoire	
b) Une augmentation des saisines en urgence de la CCEN	
c) Une consultation préalable des associations d'élus à développer	
<u>II - BILAN STATISTIQUE DE L'ACTIVITE DE LA CCEN EN 2011</u>	<u>20</u>
<u>1. Activité de la CCEN.....</u>	<u>20</u>
a) Cadence des réunions de la CCEN en 2011	
b) Une participation encore trop faible des élus aux séances de la CCEN	
<u>2. Nombre de textes examinés par la CCEN.....</u>	<u>21</u>
a) Nombre de textes par séance	
b) Nombre de textes déposés par ministère	
<u>3. Nombre et types d'avis rendus par la CCEN</u>	<u>23</u>
a) De septembre 2008 à décembre 2011	
b) Sur l'année 2011	
<u>III - LA PORTEE DES TRAVAUX DE LA CCEN.....</u>	<u>24</u>
<u>1. L'analyse des avis rendus par la CCEN offre une vision parcellaire de la réalité de ses travaux.....</u>	<u>24</u>
a) Concernant les textes ayant reçu un avis défavorable	
b) Concernant les textes ayant reçu un avis favorable assorti de recommandations ou de réserves	

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.....27**

3. **Les méthodes de la CCEN et la doctrine qui résulte de ses positions traduisent son souci de veiller à l'efficacité des normes soumises.....29**

- a) Une appréciation du caractère proportionné de la norme par rapport à l'objectif poursuivi
- b) Une préoccupation largement partagée, suscitant des propositions de réformes ambitieuses en matière de conception et d'application de la norme
- c) Application du principe de non-immédiateté : la mise aux normes de bâtiments existants ne peut être imposée que par la loi.

IV - BILAN FINANCIER DE L'ACTIVITE DE LA CCEN EN 2011..... 33

1. **Règles retenues pour élaborer les tableaux de coûts 33**

2. **Bilan synthétique du coût des mesures présentées à la CCEN 34**

- a) De septembre 2008 à décembre 2011 (bilan global sur 3 ans d'activité)
- b) Sur l'année 2011 (bilan annuel)

3. **Consolidation des coûts des mesures présentées à la CCEN en 2011..... 35**

- a) Répartition des coûts par ministère porteur
- b) Répartition des coûts par catégorie de collectivités
- c) Répartition des coûts par typologie
- d) Projets de texte dont l'évaluation préalable s'est traduite par des difficultés de chiffrage
- e) Recensement des mesures susceptibles de donner lieu à compensation financière en application des dispositions de l'article L. 1614-2 du CGCT

4. **Economies et recettes générées par les textes soumis à la CCEN en 201141**

- a) Economies ou moindres dépenses
- b) Recettes potentielles

5. **Qualité des évaluations financières préalables produites par les administrations.....44**

- a) Des évaluations financières préalables de bonne qualité générale
- b) La nécessité d'engager les évaluations préalables plus en amont afin d'éclairer véritablement sur les incidences des choix de mise en œuvre des normes nouvelles et d'être en mesure de mieux justifier le caractère proportionné des normes envisagées

V - PRESENTATION THEMATIQUE DES TEXTES SOUMIS A LA CCEN 47

1. **Les mesures d'application de lois ou de directives européennes 49**

- a) Les textes d'application des lois Grenelle I et II
- b) Les mesures de transposition de directives européennes

2. **Les textes relatifs à la fonction publique..... 61**

3. **Les mesures réglementaires « d'initiative »..... 61**

VI - PERSPECTIVES POUR 2012-2013 : VERS UN RENFORCEMENT DES PREROGATIVES DE LA CCEN ?..... 62

1. Renforcer le rôle de la CCEN à l'égard des projets de texte qui échappent au moratoire sur les normes concernant les collectivités territoriales..... 62

- a) Renforcer la consultation de la CCEN sur les projets de norme de rang supérieur : projets de lois et propositions de textes communautaires
- b) Les règlements édictés par les fédérations sportives
- c) Consacrer l'articulation entre la CCEN et l'AFNOR au titre des normes techniques non obligatoires qui concernent les collectivités territoriales
- d) Consulter la CCEN sur l'impact financier des projets d'agrèments ministériels délivrés en matière de conventions collectives applicables aux établissements sociaux et médico-sociaux privés à but non lucratif

2. Améliorer le fonctionnement de la CCEN..... 70

- a) Faire du passage en CCEN l'aboutissement d'un processus de concertation approfondie
- b) Renforcer l'expertise de la CCEN en élargissant sa composition
- c) Renforcer la portée des avis de la CCEN

CONCLUSION.....74

ANNEXES.....75

AVANT-PROPOS

Nous achevons notre rapport d'activité 2010 sur un élan, animés par la ferme volonté de participer activement, aux côtés de l'Exécutif, du commissaire à la simplification et des administrations, à la démarche engagée pour maîtriser l'inflation normative, et conscients de la responsabilité collective qui devait guider notre action en faveur de la préservation de la compétitivité du pays et de la situation de ses finances publiques.

Un an après, le chemin parcouru est considérable. Plus aucune norme réglementaire qui concerne les collectivités territoriales n'est adoptée sans faire l'objet au préalable d'études d'impact partagées et d'un dialogue.

Les efforts de chacun sont immenses :

- des administrations, qui s'appliquent, sous l'autorité du commissaire à la simplification, à produire des études d'impact aussi fiables et exhaustives que possible et à concilier l'indispensable concertation avec les collectivités territoriales avec les nécessités de l'efficacité de l'action publique qui commandent d'édicter les textes d'application des lois dans des délais raisonnables ;
- des élus qui participent de manière assidue, à mes côtés et aux côtés des deux vice-présidents qui m'épaulent, **MM. Gérard GOUZES et Philippe LAURENT**, aux travaux de la commission en faisant preuve d'un investissement exemplaire ;
- des associations d'élus, enfin, qui réalisent au quotidien un travail d'expertise approfondie pour proposer à notre commission des analyses complètes des textes soumis.

Les statistiques d'activité de la CCEN témoignent de la charge assumée par tous. En 2011, la CCEN s'est réunie à 15 reprises et a examiné 287 projets de texte réglementaire. Ces textes représentent un coût pour les collectivités territoriales évalué en année pleine à près de 728 M€. Ils sont présentés comme susceptibles de générer environ 304,3 M€ d'économies par rapport au coût de la réglementation antérieure et 171 M€ de recettes potentielles.

L'esprit de dialogue et de concertation qui caractérise les travaux de la CCEN a permis de mettre en œuvre, à chaque fois que les dispositions de rang supérieur le permettaient, une application proportionnée des textes réglementaires soumis. La relation de confiance qui existe entre l'administration et la CCEN explique d'ailleurs le très faible taux d'avis défavorables émis par la commission qui s'élève, de septembre 2008 à décembre 2011, à seulement 1,7 % des 692 avis rendus, soit 12 avis défavorables.

Pour autant, ce bilan met aussi en évidence la portée relative des démarches engagées pour contenir le flux de normes. L'éclairage proposé sur le coût du Grenelle de l'environnement pour les collectivités territoriales interroge également sur la capacité de ces dernières à supporter ces charges dans le contexte actuel de dégradation de l'accès aux crédits. Plus globalement, la situation extrêmement préoccupante des finances publiques de la France impose, parmi d'autres mesures, d'imaginer des moyens plus efficaces pour lutter contre l'inflation de la production normative et réduire le coût des normes.

Il me semble dans ces conditions que le moment est venu de trancher la question du renforcement des pouvoirs de la CCEN.



Alain LAMBERT
Président de la CCEN

I - L'ACTIVITE TRES SOUTENUE DE LA CCEN EN 2011 TRADUIT LA NECESSITE DE POURSUIVRE UNE ACTION DETERMINEE POUR LUTTER CONTRE L'INFLATION NORMATIVE

❖ Rappel des démarches engagées autour de la question des normes

Les décisions prises lors de la deuxième réunion de la conférence sur le déficit le 20 mai 2010 ont fixé des objectifs en matière de production normative. Les circulaires du Premier ministre des 6 juillet 2010 et 17 février 2011 (*cf. annexes n°3 et 4*), relatives au moratoire et à la simplification des normes concernant les collectivités territoriales, ainsi que la nomination, en novembre 2010, d'un commissaire à la simplification placé auprès du Secrétaire général du Gouvernement, à l'interface entre les administrations, le cabinet du Premier ministre et la CCEN, ont permis de mettre en œuvre ces orientations. Ces mesures traduisaient la volonté du précédent Gouvernement de lutter contre l'inflation normative et l'instabilité de la réglementation.

L'entrée en vigueur du moratoire sur l'édiction des normes réglementaires concernant les collectivités territoriales a conduit à la désignation, par lettre de mission du 2 novembre 2010, d'un Commissaire à la simplification placé auprès du Secrétariat général du Gouvernement (*cf. annexe n°13*).

Cette fonction est occupée par M. Rémi BOUCHEZ, conseiller d'Etat, et recouvre une triple mission.

- Pour les **collectivités territoriales**, M. BOUCHEZ est chargé de piloter l'application du moratoire tel que défini par la circulaire du 6 juillet 2010 et a vocation pour ce faire à travailler en lien étroit avec la CCEN, tant en ce qui concerne la maîtrise du flux de règles nouvelles qu'en ce qui concerne l'organisation des travaux qui doivent être engagés pour simplifier le stock de normes existantes.
- Le commissaire à la simplification est également chargé de veiller à ce que l'impact financier des normes nouvelles applicables à l'activité des **entreprises** soit correctement anticipé et évalué, particulièrement en ce qui concerne le secteur de l'industrie et les petites et moyennes entreprises. A cet effet, tout projet de loi, d'ordonnance, de décret ou d'arrêté susceptible de générer des charges nouvelles pour les entreprises est désormais soumis à l'obligation d'être assorti d'une étude d'impact circonstanciée.
- Enfin, il a dû mettre en place un mécanisme permettant que les dispositions nouvelles applicables aux entreprises entrent pour l'essentiel en vigueur à un nombre réduit et prévu à l'avance d'échéances fixes dans l'année¹.

Ses missions ont été précisées par la circulaire du Premier ministre du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales. Son rôle est de centraliser et d'animer les travaux d'évaluation préalable, qui requièrent des ministères un effort de chiffrage et de justification des mesures qu'ils édictent.

¹ Cf. circulaire du Premier ministre du 23 mai 2011 relative aux dates communes d'entrée en vigueur des normes concernant les entreprises, qui contient deux axes. D'une part, elle systématise l'organisation d'un différé d'entrée en vigueur : il s'agit de prévoir un délai d'au moins deux mois entre la parution du texte au *Journal officiel* et la date à compter de laquelle le texte devra être effectivement appliqué. D'autre part, ce différé de deux mois doit conduire, sauf exception, à une entrée en vigueur soit le 1^{er} janvier, soit le 1^{er} juillet de chaque année. Les demandes de dérogation à l'entrée en vigueur d'un texte à l'une ou l'autre de ces périodes doivent être examinées par le commissaire à la simplification, seule autorité habilitée à y déroger.

Tous les textes doivent ainsi être soumis au commissaire à la simplification préalablement à la saisine de la CCEN, qu'ils relèvent ou non du moratoire.

Dans l'exercice de sa mission, le commissaire à la simplification s'attache en outre à vérifier la bonne application des instructions de la circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit (*cf. annexe n°5*), notamment en ce qui concerne l'obligation de production d'une *notice explicative* accompagnant la publication de l'ensemble des décrets et de certains arrêtés.

Le premier rapport d'activité du commissaire à la simplification, remis au Premier ministre en avril dernier et couvrant la période de février 2011 à février 2012, dresse le bilan de cette première année d'exercice (*cf. infra*). Il propose une appréciation statistique de son activité : sur 692 textes réglementaires soumis, 189 concernaient les collectivités territoriales (soit 27,3 % du total), 303 portaient sur les entreprises (43,8 %) et le reste touchait à la fois les collectivités et les entreprises (28,9 %). Si le commissaire se félicite des améliorations ou simplifications qui ont pu être obtenues sur les textes examinés, il relativise néanmoins leur portée : « elles ne sont pas forcément très spectaculaires, pour la raison que la plupart des décrets et arrêtés sont généralement pris pour la mise en œuvre de lois ou de directives, donc avec des marges de simplification souvent étroites ».

Force est de constater, en effet, que, s'agissant des normes concernant les collectivités territoriales, les effets de ces mesures ont été relatifs.

1. Les effets du moratoire : un bilan en demi-teinte

a) Champ d'application du moratoire sur l'édition des normes réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics

Par la circulaire du 6 juillet 2010, le Premier ministre a prononcé un moratoire sur l'édition des normes réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics dont la mise en œuvre, effective depuis la séance de la CCEN du 9 septembre 2010, doit en principe contribuer à contenir les dépenses locales. Cette circulaire a été complétée par la circulaire précitée du 17 février 2011 qui renforce la portée du moratoire à travers, en particulier, l'institution du commissaire à la simplification, chargé d'en assurer la mise en œuvre en relation avec le cabinet du Premier ministre.

❖ S'agissant des textes entrant dans le champ du moratoire

Aux termes des circulaires précitées des 6 juillet 2010 et 17 février 2011, le moratoire s'applique à l'ensemble des mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, dont l'adoption n'est commandée ni par la mise en œuvre d'engagements internationaux de la France ni par l'application des lois, c'est-à-dire aux cas où le pouvoir réglementaire intervient de manière autonome, à savoir :

- aux dispositions réglementaires prises indépendamment de la mise en œuvre d'une norme juridiquement supérieure ;
- aux dispositions d'opportunité, c'est-à-dire aux dispositions qui, bien qu'intégrées dans un texte réglementaire d'application d'une loi récemment adoptée ou de transposition d'une directive européenne, excèdent ce qui est « *strictement commandé par la norme supérieure* » et dont l'absence ne ferait pas obstacle à la mise en œuvre de la norme supérieure ;

- et enfin, aux dispositions qui modifient des textes d'application d'une disposition législative ou réglementaire ou d'une stipulation de droit international édictées antérieurement.

Le moratoire s'applique à l'ensemble des mesures réglementaires "d'initiative" et autonomes concernant les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics, que l'impact financier de la mesure soit négatif (engendrant un coût), positif (générant des recettes et/ou des économies par rapport à la réglementation en vigueur) ou neutre pour les collectivités. **Il couvre ainsi le même périmètre que le champ de compétence de la CCEN.**

Dès lors, les textes entrant dans le champ du moratoire ne font l'objet d'un examen par la commission que s'ils sont jugés « *absolument nécessaires* » et si le cabinet du Premier ministre, sur proposition du commissaire à la simplification, a tranché en ce sens. Dans cette hypothèse, le Premier ministre s'est engagé à tenir « *compte très strictement de l'avis rendu par la commission pour déterminer* [s'agissant des textes ayant fait l'objet d'un avis défavorable par la CCEN] *si le projet peut être adopté* ».

❖ **S'agissant des textes échappant au moratoire**

Les dispositions d'application d'une loi récemment votée ou d'une directive européenne à transposer ne relèvent pas du moratoire dès lors qu'elles n'excèdent pas ce qui est « *strictement commandé par la norme supérieure* », même si l'administration dispose d'une marge d'appréciation et doit choisir entre plusieurs scénarios de mise en œuvre possibles, plus ou moins contraignants pour les collectivités territoriales. Il appartient alors aux ministères de justifier tant auprès du commissaire à la simplification que de la CCEN que les projets soumis « *se limitent aux mesures rendues strictement nécessaires par les dispositions qu'ils ont pour objet d'appliquer* ».

De même, ne relèvent pas du moratoire les prescriptions édictées par les fédérations sportives dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire. En effet, en application des dispositions des articles L. 131-14 et R. 131-32 et suivants du code du sport, les fédérations agréées par le ministre chargé des sports détiennent le pouvoir d'organiser ou d'autoriser les compétitions sportives et reçoivent à cette fin délégation pour édicter « *les règles techniques propres aux disciplines qu'elles représentent* » ainsi que « *les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés* ». L'exercice de ce pouvoir réglementaire, qui procède directement de la loi, ne saurait être encadré par une circulaire, même du Premier ministre.

b) Les effets relatifs du moratoire

Depuis l'entrée en vigueur effective du moratoire sur les normes réglementaires concernant les collectivités, soit à compter de la séance de la CCEN de septembre 2010, jusqu'à fin 2011, la commission a été consultée sur 355 textes, dont 148 relevaient du moratoire, soit 41,7 % des textes examinés sur la période. Sur cette période, le nombre moyen de textes examinés par séance s'est élevé à 17,8 textes, significativement supérieur à celui constaté sur la période préalable au moratoire (13,5 textes par séance). Cette augmentation s'explique avant tout par la production des décrets et arrêtés d'application de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II » (*cf. infra*).

Au-delà des flux, le bilan du moratoire s'apprécie au regard des coûts générés par les textes adoptés en dérogation au moratoire :

- La très grande majorité des 148 projets de texte soumis entrant dans le champ du moratoire n'a 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. Au total, l'évaluation du coût sur les collectivités locales, en année pleine, des textes soumis en dérogation au moratoire s'élève à 370,47 M€ (dont 120,6 M€ au titre de la revalorisation du RSA en 2011² et 100,27 M€ au titre du relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique).
- *A contrario*, certains textes présentés en dérogation au moratoire ont généré des économies estimées à 48,94 M€ ainsi que des recettes potentielles de l'ordre de 16 M€.
- Enfin, il est à noter que parmi les textes relevant du moratoire soumis à la commission en 2011, seul le projet de décret portant sur les modalités d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), à la charge de l'Etat, a reçu un avis défavorable.

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 et 287 en 2011) ni le coût global supporté chaque année par les collectivités au titre de l'activité normative du Gouvernement (580 M€, 577 M€ et près de 728 M€ au titre des textes soumis respectivement à la commission en 2009, 2010 et 2011).

² Il convient de préciser qu'à l'égard des décrets portant revalorisation du RSA, la doctrine du SGG a évolué. En effet, alors que le décret portant revalorisation du RSA pour 2011, soumis à la séance de la CCEN du 6 janvier 2011, avait nécessité une levée formelle du moratoire, l'examen par la commission, lors de sa séance du 15 décembre 2011, du projet de décret portant revalorisation du RSA pour 2012, n'a en revanche pas été soumis à la même procédure. Le SGG a en effet considéré que l'article L.262-3 du code de l'action sociale et des familles plaçait le Gouvernement en situation de compétence liée à l'égard de ce type de mesure, en ce qu'il dispose, en son premier alinéa, que « *la fraction des revenus professionnels des membres du foyer et le montant forfaitaire [du revenu de solidarité active] mentionné au 2° de l'article L. 262-2, sont fixés par décret. Le montant est révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac* ». La question s'était posée dès lors que l'absence de mesure réglementaire de revalorisation annuelle du RSA ne fait pas obstacle à l'application des dispositions légales qui fondent cette prestation sociale. Au final, les coûts présentés au titre de l'évaluation de l'impact financier sur les départements du décret portant revalorisation du RSA pour 2012 n'ont pas été comptabilisés dans la synthèse des coûts des textes qui ont bénéficié d'une levée du moratoire entre septembre 2010 et décembre 2011.

Répartition par ministère du nombre de textes ayant bénéficié d'une levée du moratoire entre septembre 2010 et décembre 2011

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	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Travail	3	14	0	0	72 000	3 400 000 ⁸	0	0
Santé (dont FPH)		14		371 590		12 614		0
Ecologie	1	34 ¹	0	2 503 000	0		0	
Solidarités		10		122 370 000 ⁴		non chiffrées		0
Budget (dont FP)		6		154 770 000 ⁵		non chiffrées		16 000 000 ⁹
Economie		5		0		non chiffrées		0
Intérieur (dont FPT)	15 ²	40 ³	15 675 755 ⁶	74 783 735 ⁷	0	non chiffrées	0	0
Sports		1		0		0		0
Enseignement supérieur		1		0		31 154		0
Education		4		0		non chiffrées		0
Total par année	19	129	15 675 755	354 798 325	72 000	48 863 768	0	16 000 000

¹ Dont 4 textes relatifs aux installations classées pour la protection de l'environnement

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

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

⁴ Dont 120 620 000 € découlant du décret sur la revaibration 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 41 900 000 € 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 Décret revalorisant le montant de l'amende forfaitaire pour les contraventions de la première classe en matière d'arrêt et de stationnement

Les élus de la CCEN n'ont bien sûr pas manqué d'observer que des pans entiers de l'activité normative du Gouvernement échappaient au moratoire, ce qui les a conduits à demander que les normes de rang supérieur – projets de lois et propositions de directives européennes – leur soient également soumises, d'autant que ces normes emportent souvent un coût significatif pour les collectivités territoriales.

Par courrier du 6 juin 2011, le président de la CCEN, M. Alain LAMBERT, a tenu à appeler l'attention du Premier ministre sur ce point (*cf. annexe n°17*). Les élus s'interrogent en effet sur la portée réelle du moratoire et regrettent que cette démarche ambitieuse, appelée de leurs vœux, n'ait pas produit les effets utiles attendus. Aussi, afin de rendre ce dispositif opérant, le président de la commission a-t-il suggéré au Premier ministre « d'accorder prioritairement les dérogations au moratoire aux projets de texte réglementaire qui comportent des mesures de simplification administrative ou proposent la suppression de dispositions ou procédures devenues obsolètes et pas seulement en considération de leur neutralité financière affichée sur les collectivités ».

Le premier rapport d'activité du commissaire à la simplification, publié en avril dernier, vient confirmer cette analyse. Il énonce que le commissaire « a été conduit à proposer la levée du moratoire en faveur de la plupart des projets concernés dont il a été saisi ».

2. L'examen du « stock » des normes existantes : un chantier ambitieux qui est resté au milieu du gué.

A compter de 2010, plusieurs initiatives ont été engagées en matière de réduction du stock de normes (*cf. bilan d'activité 2010 de la CCEN*).

Dans une lettre de mission du 17 janvier 2011, M. Eric DOLIGE, sénateur et président du conseil général du Loiret, s'est vu chargé de proposer « *des mesures de simplification, ambitieuses et concrètes, pour desserrer les contraintes et alléger les coûts excessifs qui pèsent sur nos collectivités territoriales, en [s'] attachant à identifier les normes qui doivent être prioritairement modifiées en raison de leur caractère inadapté et coûteux* ». Ces propositions « *feront l'objet d'une expertise par les ministères concernés en lien avec la Commission consultative d'évaluation des normes et les principales associations d'élus* » (*cf. annexe n°14*).

Au terme d'une importante phase de consultation des élus locaux et après plusieurs mois de travaux en lien avec les ministères concernés, M. DOLIGE a remis au chef de l'Etat le 16 juin 2011 un **rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales**. Ce rapport se divise en deux séries de propositions.

En premier lieu, son auteur plaide pour la définition d'une nouvelle gouvernance en matière de production normative. Il propose à cet égard une évolution de la méthode d'élaboration des normes applicables aux collectivités territoriales, notamment en réalisant des études d'impact préalables plus pragmatiques et en structurant davantage la consultation pour permettre aux collectivités d'exercer un « contre-pouvoir normatif ». Il relève notamment que « *dans la mosaïque de commissions existantes, seul le comité des finances locales (CFL) et ses émanations, la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) et la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), semblent véritablement être en mesure de développer une approche transversale de la réglementation applicable aux collectivités locales* ». Le rapport souligne en outre l'opportunité qu'il y aurait à définir un programme de réduction annuel des normes ainsi qu'une véritable stratégie normative. Il recommande enfin une meilleure prise en compte de la taille et des moyens des différentes collectivités, en appelant à une adaptation du droit aux réalités locales et en proposant d'introduire en droit français un principe général de proportionnalité (*cf. infra*).

En second lieu, ce rapport formule 268 propositions de simplification guidées par la volonté de réduire les coûts supportés par les collectivités et de faciliter la réalisation de leurs projets. Ces propositions s'appliquent à quinze domaines de l'action locale, à savoir : l'accessibilité, l'archéologie préventive et la protection du patrimoine, l'urbanisme, l'eau et l'assainissement, l'environnement, le sport, le fonctionnement des collectivités territoriales, les services départementaux d'incendie et de secours, la restauration collective, les marchés publics, la fonction publique territoriale, l'éducation et la formation, les politiques sociales et médico-sociales, l'Outre-mer et les règles comptables des finances locales.

A l'occasion de la séance de la CCEN du 7 juillet 2011, M. le sénateur Eric DOLIGE est venu présenter son rapport. Cette rencontre et les échanges qu'elle a suscités ont alors permis aux membres de la commission de mesurer l'ampleur du recensement des normes existantes à réviser réalisé, ainsi que de saluer la pertinence des mesures proposées, que ce soit au titre des 20 principes de gouvernance ou au titre des 268 propositions techniques formulées.

Une partie de ces propositions a ensuite été transposée dans une proposition de loi (PPL) déposée par le sénateur DOLIGE le 4 août 2011 au Sénat.

Cette proposition de loi comporte 33 articles, organisés en 5 parties :

- la première partie tend à assurer une meilleure prise en compte de façon transversale des contraintes des collectivités territoriales dans la définition comme dans l'application de la norme. L'article 1^{er} vise à introduire en droit positif le « principe de proportionnalité des normes et celui de leur adaptation à la taille des collectivités » (*cf. infra*) ;
 - la deuxième partie prévoit l'évolution de dispositions du code général des collectivités territoriales pour faciliter le fonctionnement des collectivités ;
 - la troisième partie contient des mesures liées à la modernisation du droit de l'urbanisme ;
 - la quatrième partie vise à moderniser des dispositions relatives aux compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement ;
 - la cinquième partie recouvre diverses mesures de simplification.
- *Examen par la CCEN de l'article 2 de la proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales, relatif à la composition et au champ de compétence de la commission.*

Cet article prévoit :

- d'élargir la composition de la commission à trois personnalités qualifiées désignées par arrêté interministériel, après avis du CFL, qui n'auraient pas voix délibérative ;
- de confier à la CCEN le soin d'établir un rapport annuel sur un domaine précis en recensant et en évaluant les évolutions législatives et réglementaires intervenues dans les cinq années précédentes, et en proposant les simplifications ou suppressions jugées nécessaires. Il s'agit d'engager la revue du « stock des normes ». Le Gouvernement aurait l'obligation d'indiquer, dans un délai de six mois, les suites qu'il entend donner à ces propositions ;
- d'inscrire expressément dans la loi l'obligation de soumettre à la CCEN les projets de règlements fédéraux pris par les fédérations sportives dans le cadre du pouvoir réglementaire qui leur est conféré.

Comme suite à la demande de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, les membres élus de la CCEN ont débattu de ces dispositions lors de la séance du 2 février 2012 (*cf. annexe n°22*) :

- Ils se sont déclarés défavorables à l'extension de la commission à trois personnalités qualifiées au motif que cette mesure déséquilibrerait la composition de la CCEN et dénaturerait ses travaux, qui ont avant tout pour objet d'exprimer la position des élus locaux.
- Ils ont en revanche formulé un avis favorable sur la proposition tendant à élargir la compétence de la CCEN au « stock des normes », sous réserve de pouvoir bénéficier de la participation active des administrations et des moyens nécessaires à la réalisation de cette mission.
- Ils ont également soutenu la disposition tendant à rendre obligatoire la consultation de la commission sur les projets de règlements édictés par les fédérations sportives, en soulignant que cette mesure répond à une de leurs demandes récurrentes, relayée formellement par la CCEN lors de sa séance du 3 novembre 2011, puis par le CFL lors de sa séance du 8 novembre 2011 (*cf. annexe n°19* - délibérations en ce sens).

Cette délibération formelle de la CCEN a été communiquée à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat qui s'est déclarée favorable à l'élargissement de la compétence de la CCEN aux projets de règlement édictés par les fédérations sportives.

Cette proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales a fait l'objet d'un débat en séance publique le 15 février 2012, à l'issue duquel le Sénat a adopté (par 175 voix contre 166) une motion tendant à son 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 a néanmoins estimé que, compte tenu de la portée de certaines de ses dispositions, ce texte justifiait un débat de fond que les trois heures et demie prévues pour l'examen du texte ne permettaient pas d'organiser.

3. Une réaffirmation du champ de compétence de la CCEN et une mesure de simplification de procédure qui répondent à l'attente des élus.

a) Une confirmation du champ de compétence large de la CCEN

Aux termes de l'article L. 1211-4-2 du CGCT dans sa rédaction issue de l'**article 74 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit**, dite « loi Warsmann », la CCEN est consultée obligatoirement sur « *l'impact financier, qu'il soit positif, négatif ou neutre, des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics* », ainsi que sur « *les propositions de textes communautaires ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics* ».

Cette rédaction permet de lever l'ambiguïté qui persistait parfois sur la délimitation du champ de compétence de la CCEN. En outre, retenir un champ de compétence très large de la CCEN permet d'offrir une vision précise du volume et de l'impact financier global de la production normative du Gouvernement pesant directement sur les budgets locaux.

Selon la doctrine de la commission, désormais confortée par les dispositions précitées, les critères d'éligibilité d'un texte à la CCEN sont les suivants :

- mesure **réglementaire** ;
- mesure **obligatoire**, étant entendu qu'un texte de nature réglementaire revêt *ipso facto* un caractère obligatoire³ ;
- mesure **qui concerne les collectivités territoriales**, leurs groupements ou leurs établissements publics, **de manière directe ou indirecte et non exclusive**.

⇒ Tous les textes réglementaires qui concernent les collectivités territoriales relèvent ainsi du champ de compétence de la CCEN, quel qu'en soit l'impact financier (positif, négatif ou neutre). L'impact financier de la mesure projetée n'est pas en soi un critère d'éligibilité puisque **l'objet de la consultation de la CCEN est précisément d'apprécier l'impact financier des textes sur les collectivités locales**.

³ Cette précision vise essentiellement à exclure du champ de compétence de la CCEN les normes techniques professionnelles non obligatoires, de type AFNOR ou ISO.

La circulaire du Premier ministre du 17 février 2011 relative à la simplification des normes est venue confirmer cette lecture, avant même la publication de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 précitée, puisqu'elle précise « *qu'entrent dans le champ d'application de ces procédures toutes les mesures concernant les collectivités territoriales, c'est-à-dire susceptibles d'avoir une incidence sur elles, leurs groupements et leurs établissements publics, **indépendamment de la question de la charge financière qu'elles peuvent impliquer.** Sont ainsi visés non seulement les **textes normatifs qui concernent spécialement les collectivités territoriales ou leurs groupements et établissements publics mais aussi les mesures qui les concernent concurremment avec d'autres personnes publiques ou privées** ».*

Les termes « *concernant les collectivités territoriales* » doivent être entendus largement et recouvrent l'ensemble des textes intéressant directement ou **indirectement** les collectivités. Cette lecture inclut également les mesures réglementaires **facultatives** ne générant aucun coût impératif et qui ne s'appliquent de manière obligatoire qu'aux collectivités territoriales qui décident, de manière volontaire, de s'engager dans telle ou telle politique ou de développer tel ou tel service⁴.

Dès lors, selon une lecture stricte de la loi, parmi les textes réglementaires concernant les collectivités territoriales, seuls ceux justifiés directement par la protection de la sûreté nationale⁵ et ceux définissant les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat et des autres personnes publiques, soumis à l'avis exclusif du Conseil de normalisation des comptes publics⁶, échappent de plein droit au champ de compétence de la CCEN.

Enfin, il importe de noter que le secrétariat de la commission et les services du commissaire à la simplification partagent la même grille d'analyse, ce qui permet de stabiliser en concertation la doctrine relative au champ de compétence de la CCEN, étayée à partir de cas d'espèce dont l'**annexe n°9** du présent rapport offre une illustration fidèle.

Dès lors que le champ de compétence large de la CCEN à l'égard des projets de texte réglementaire ne semble plus discuté, la commission va désormais s'attacher à être saisie de manière plus systématique des projets de loi et propositions de texte communautaire. Elle reste également très préoccupée par la problématique des normes sportives (*cf. infra*).

b) Les effets de la suppression de la double consultation CFL/CCEN

En vertu des dispositions du 3^{ème} alinéa de l'article L. 1211-3 du CGCT issu de l'article 74 de la loi Warsmann, « *le Gouvernement peut (...) consulter [le comité des finances locales] sur tout projet de loi, tout projet d'amendement du Gouvernement ou sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales. Pour les décrets, cette consultation est obligatoire. **Lorsqu'un décret à caractère financier concernant les collectivités territoriales crée ou modifie une norme à caractère obligatoire, la consultation du comité des finances locales porte également sur l'impact financier de la norme. La consultation de la commission consultative d'évaluation des normes mentionnée à l'article L. 1211-4-2 est alors réputée satisfaite** ».*

⁴ Parmi les mesures réglementaires **facultatives** soumises à l'avis de la CCEN en 2011, on peut citer le décret relatif à la consultation ouverte sur l'Internet, le décret portant modification et création de traitements automatisés de données à caractère personnel relatifs au revenu de solidarité active et aux autres minima sociaux ou bien encore le décret relatif au fonds pour le développement de la vie associative (absence de coût direct impératif pour les collectivités territoriales, leur participation au financement des projets des associations étant totalement laissée à leur initiative dans le respect de leurs compétences).

⁵ Article L. 1211-4-2 du CGCT, 3^{ème} alinéa.

⁶ Article 136 II, modifié, de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances rectificatives pour 2002.

Ces dispositions sont venues mettre un terme à la double consultation du CFL et de la CCEN régulièrement observée et contestée par les membres représentants des élus. Il s'agit d'une mesure de clarification et de simplification de procédure qui introduit une réelle souplesse dans le processus de consultation préalable.

Depuis le 19 mai 2011, date d'entrée en vigueur de la loi Warsmann, lorsqu'un décret relève de la compétence des deux instances en ce qu'il impacte les ressources⁷ des collectivités locales, la consultation du CFL prime, ce dernier étant alors chargé de se prononcer également sur l'impact financier de la mesure projetée selon le même formalisme que celui qui est exigé devant la CCEN (fiche-type d'impact financier).

En 2011, ont ainsi été soumis à l'examen du seul CFL les projets de texte suivants :

- le décret pris pour la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité de l'aménagement⁸ ;
- le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique en remplacement de l'actuel règlement général sur la comptabilité publique [non publié] ;
- le décret relatif aux modalités de détermination, de répartition et de reversement du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises aux collectivités territoriales⁹ ;
- le décret relatif aux barèmes de la taxe de séjour applicable aux hôtels de tourisme, aux résidences de tourisme, aux terrains de camping et de caravanage et aux villages de vacances classés 5 étoiles¹⁰ ;
- le décret relatif aux durées d'amortissement des subventions d'équipement versées par les départements, les régions, la collectivité de Saint-Barthélemy, la collectivité de Saint-Martin et les communes de la Nouvelle-Calédonie¹¹ ;
- le décret relatif aux modalités de détermination de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et à la répartition du produit de la taxe sur les éoliennes maritimes¹².

Les annonces et les mesures fortes adoptées en 2010 étaient de nature à renforcer le rôle de la CCEN. La réalité de l'exercice 2011 est beaucoup plus nuancée. L'objectif de publication des textes d'application dans les six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi ne permet pas toujours d'assurer une concertation préalable approfondie avec les collectivités.

4. Une inquiétude des élus sur les conditions de travail de la CCEN et la qualité du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales

Trois points essentiels méritent à ce titre d'être soulignés.

a) Une augmentation du nombre de textes soumis à la CCEN en dépit du moratoire (cf. *supra*).

⁷ Selon la jurisprudence du CE, pour être soumis à la consultation du CFL, le projet de texte réglementaire considéré doit revêtir un « caractère financier » et doit avoir pour principal objet de modifier les règles relatives aux ressources locales (CE, 29 décembre 1995, *Assemblée des présidents des conseils généraux et autres* ; CE, 6 mai 1996, *Commune de Villeurbanne* ; CE, 23 février 2000, *Commune d'Heyrieux*).

⁸ Décret n° 2012-88 du 25 janvier 2012 (paru au JO du 27.01.2012) - Cf. séance du CFL du 28 juin 2011

⁹ Décret n° 2011-1232 du 3 octobre 2011 (paru au JO du 05.10.2011) - Cf. séance du CFL du 12 juillet 2011

¹⁰ Décret n° 2011-1248 du 6 octobre 2011 (paru au JO du 08.10.2011) - Cf. séance du CFL du 12 juillet 2011

¹¹ Décret n° 2011-1961 du 23 décembre 2011 (paru au JO du 27.12.2011) - Cf. séance du CFL du 27 septembre 2011

¹² Décret n° 2011-2064 du 30 décembre 2011 (paru au JO du 31.12.2011) - Cf. séance du CFL du 27 septembre 2011

b) Une augmentation des saisines en urgence de la CCEN

En 2011, la CCEN a reçu du Secrétariat général du Gouvernement **29 saisines en urgence**, soit 10 % du nombre total de textes examinés sur la période (*cf. infra*).

➤ ***Focus sur les procédures de saisine et de consultation de la CCEN et leurs conditions d'articulation avec la consultation du commissaire à la simplification***

Alors que le moratoire avait pour objet de renforcer le rôle de la CCEN, les délais d'instruction observés par le commissaire ont induit de nombreuses saisines en urgence de la CCEN dès lors que l'inscription des projets de texte soumis à la commission était systématiquement suspendue dans l'attente de l'**avis formel du commissaire**, sans distinguer selon que le texte relevait du moratoire ou assurait l'application d'une norme de rang supérieur.

Aussi, par un courrier en date du 6 juin 2011, le président de la commission a souhaité appeler l'attention du Premier ministre sur le fait que « depuis l'entrée en vigueur du moratoire, le nombre de saisines en urgence [a] augmenté assez nettement, ce qui impose aux élus et aux associations d'élus qui les secondent des délais d'instruction des textes particulièrement contraints », prenant soin d'ajouter que « cette dérive [...], si elle devait se confirmer, viderait de tout son sens le moratoire et enverrait un signal contradictoire sur la volonté du Gouvernement de maîtriser l'inflation normative » (*cf. annexe n°17*).

Conscient de ces difficultés, M. Rémi BOUCHEZ a proposé au président de la CCEN, par courrier du 22 juillet 2011, de reconsidérer les modalités de saisine et de consultation de la CCEN et leurs conditions d'articulation avec celles du commissaire à la simplification. A cet égard, un ajustement de procédure a été décidé, permettant une meilleure fluidité et davantage de souplesse dans la phase de traitement et d'enregistrement des dossiers (*cf. annexe n°16*).

En effet, désormais, le secrétariat de la commission n'est plus tenu d'attendre l'avis du commissaire sur les textes d'application avant d'en accuser réception et de les diffuser aux membres en vue de leur examen. **La seule délivrance de l'accusé de réception suffit**. En revanche, l'avis formel du commissaire à la simplification demeure exigé, préalablement à la saisine de la CCEN, à l'égard des projets de texte relevant du moratoire.

Depuis cet ajustement de procédure, les saisines en urgence ne sont plus imputables aux délais d'examen des textes par le commissaire, mais ont tenu à la nécessité de consolider le taux d'application des lois à la fin de la législature.

➤ ***L'impact sur l'activité de la CCEN des objectifs du Gouvernement en matière de publication des textes d'application des lois***

❖ Rappel des objectifs de publication fixés par le Gouvernement

Conformément aux dispositions de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit¹³, la *circulaire du Premier ministre en date du 29 février 2008 relative à l'application des lois* rappelle que l'objectif de publication des mesures réglementaires nécessaires à l'application des lois dans un délai de 6 mois suivant leur promulgation constitue une **obligation de résultat** qui pèse sur le Gouvernement.

¹³ L'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit dispose, en son 1^{er} alinéa : « A l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi. »

Cette circulaire demande aux ministres d'organiser leurs services en conséquence, en désignant une structure responsable de la coordination des travaux d'élaboration des textes réglementaires. Cette circulaire annonce également que sera établi tous les 6 mois un bilan de l'application des lois qui fera l'objet d'une large diffusion au Parlement, à la presse et *via* Internet.

Un *comité de suivi de l'application des lois* a alors été installé en mars 2011 par le ministre en charge des relations avec le Parlement. Présidé par le ministre, le secrétaire général du Gouvernement en étant le vice-président, ce comité est rattaché aux services du Premier ministre et composé de membres du cabinet du ministre en charge des relations avec le Parlement, de membres du secrétariat général du Gouvernement et des directeurs de cabinet des ministres.

Par ailleurs, le Sénat a publié le 1^{er} février 2012 le premier rapport de la nouvelle *commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois* créée le 7 décembre 2011 et présidée par M. le sénateur David ASSOULINE. Cette commission est entièrement consacrée au contrôle de l'application des lois afin d'informer la Haute Assemblée sur la mise en œuvre effective des mesures législatives et leurs conséquences concrètes sur la vie des citoyens. Composée de 39 membres représentant l'ensemble des groupes politiques et des commissions permanentes, cette nouvelle commission dispose de larges pouvoirs : elle procède à sa propre évaluation de la mise en application des lois, indépendamment du Gouvernement, et établit, en synergie avec les commissions compétentes au fond, des rapports ciblés sur l'application de certaines lois. Pour mener à bien sa mission, elle peut demander à être investie des prérogatives d'une commission d'enquête.

En termes de suivi statistique, le rapport établit que, au 31 décembre 2011, sur 540 mesures réglementaires d'application des 131 lois adoptées au cours de la XIII^{ème} législature (qui ne sont pas d'application directe), 346 mesures avaient été publiées, soit 64 %, ce qui constitue un taux beaucoup plus élevé que celui de l'année précédente (20 %),

Le Gouvernement a rendu public le 1^{er} février 2012 le *bilan de l'application des lois de la législature au 31 janvier 2012* qui a fait l'objet d'une communication en conseil des ministres du même jour.

❖ Les conséquences de ces objectifs sur l'activité de la CCEN

Ces objectifs de publication imposés par le Gouvernement et la perspective de la présentation d'un bilan de l'application des lois de la XIII^{ème} législature au 1^{er} février 2012 ont eu pour conséquence d'alourdir la charge de la CCEN entre la fin de l'année 2011 et février 2012.

En effet, **la commission a été conduite à se réunir à huit reprises entre le 1^{er} décembre 2011 et le 2 février dernier** quand son rythme de travail habituel est mensuel. Quatre saisines en extrême urgence, commandant un examen sous 72 heures, ont ainsi été opérées entre le 26 décembre 2011 et le 26 janvier 2012 tandis que douze projets de texte ont fait l'objet d'une saisine en urgence simple entre les séances du 3 novembre 2011 et du 2 février 2012.

Cette multiplication de saisines en urgence a alors conduit les élus à s'interroger sur le sens de leur participation aux travaux de la CCEN, estimant cette dérive incompatible avec la qualité du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales qu'ils s'efforcent de faire prévaloir.

Ainsi, dans un courrier adressé au Premier ministre le 6 février 2012, le président de la CCEN a dénoncé les conséquences très regrettables sur la qualité du dialogue entre l'Etat et les collectivités de cette obsession en matière d'amélioration du taux de publication des textes d'application des lois, et a appelé solennellement l'attention du Gouvernement sur la dégradation des conditions de travail de la commission (*cf. annexe n°18*).

A cette occasion, le président a par ailleurs tenu à exprimer la vive réaction des élus quant au choix du Gouvernement de « passer outre » l'avis défavorable de la CCEN émis à l'encontre de trois projets de décret 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, pris en application de l'article 1^{er} 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.

Ces textes étaient initialement inscrits à l'ordre du jour de la séance du 1^{er} décembre 2011, au cours de laquelle les membres représentant les élus se sont interrogés sur la pertinence d'une publication avant le 31 janvier 2012 et ont regretté l'absence de concertation préalable entre tous les acteurs concernés par cet important sujet, dont les collectivités territoriales. L'examen de ce dossier a dès lors été reporté à la séance de la CCEN du 5 janvier 2012.

A l'issue d'un vif débat, la commission a émis un avis défavorable à l'unanimité des membres élus au motif que ces trois textes :

- 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.

Conformément à une position constante des élus sur ce point, le président de la CCEN a par la suite adressé un courrier au ministre en charge de l'agriculture et de l'alimentation l'invitant à ne fixer par décret que les règles essentielles strictement nécessaires à l'application de la loi et à les accompagner d'un éventail de recommandations dotées d'une valeur non contraignante contenu dans une charte ou un guide de bonnes pratiques.

Or, malgré cet avis défavorable très ferme et strictement motivé de la CCEN et alors même que ces décrets n'entreront en vigueur qu'à compter du 1^{er} juillet 2013, sous réserve de la publication de leur arrêté d'application respectif, ces trois textes ont été publiés au Journal officiel du 31 janvier 2012¹⁴.

c) Une consultation préalable des associations d'élus à développer

La qualité des travaux de la CCEN et la portée de ses avis reposent directement sur les efforts conjugués des différents acteurs et l'esprit de dialogue et de concertation qui les anime. A cet égard, les associations d'élus (AMF, ADF et ARF) jouent un rôle très précieux d'expertise auprès des élus.

La pratique révèle qu'une évaluation préalable efficace suppose d'engager des discussions avec les destinataires de la norme. Recueillir les avis, les observations voire l'adhésion au texte envisagé contribue nécessairement à accroître sa légitimité et son efficacité. Pour autant, il arrive encore trop fréquemment que la CCEN soit consultée sur des textes n'ayant fait l'objet d'aucune concertation en amont avec les associations d'élus concernées.

¹⁴ Décrets n° 2012-143, n° 2012-144 et n° 2012-145 du 30 janvier 2012 (parus au JO du 31.01.2012)

Fort de ce constat et au nom de l'ensemble des membres représentant les élus, le président de la commission a adressé le 27 avril 2012 un courrier au Premier ministre et aux principaux ministres en charge de la production de la norme, appelant solennellement leur attention sur la **nécessité d'engager une concertation systématique et approfondie avec les associations d'élus sur les projets de texte soumis, préalablement à la consultation de la CCEN, ceci dans des délais compatibles avec une instruction rigoureuse de ces textes par les associations d'élus** (*cf. annexe n°24*).

Il apparaît en effet indispensable que, suffisamment en amont de l'examen des projets de texte par la CCEN, les associations d'élus concernées soient largement consultées afin d'identifier au mieux les enjeux juridiques et financiers qu'ils sous-tendent et de faire valoir leurs observations auprès des administrations, de manière à aboutir *in fine* à des textes équilibrés, consensuels et susceptibles d'être acceptés par tous.

Ces saisines en urgence et l'absence de concertation préalable avec les associations d'élus traduisent également le rythme très soutenu auquel les administrations produisent des normes. Cette activité normative tendue trouve un écho dans le bilan statistique de l'activité de la CCEN.

II - BILAN STATISTIQUE DE L'ACTIVITE DE LA CCEN EN 2011

En 2011, la CCEN s'est réunie à quinze reprises et a eu l'occasion d'examiner 287 projets de textes réglementaires concernant les collectivités territoriales et leurs établissements.

1. Activité de la CCEN

a) Cadence des réunions de la CCEN en 2011

En 2011, la CCEN s'est réunie à quinze reprises. Elle a par deux 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 programmées, les 24 mai et 27 décembre. Ces réunions se sont tenues sous forme de conférence téléphonique, selon la procédure prévue à l'article R.1213-5 du CGCT. Une séance supplémentaire a par ailleurs été organisée le 15 décembre 2011, en concertation avec le secrétariat général du Gouvernement.

Sur la période 2008-2011, 70 saisines en urgence ont été dénombrées, dont 27 saisines en extrême urgence.

Plus particulièrement, en 2011, sur les **29 saisines en urgence** observées, le Premier ministre a invoqué l'urgence simple à 24 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 5 projets de texte.

b) Une participation encore trop faible des élus aux séances de la CCEN

A titre liminaire, il convient de souligner que les membres du Comité des finances locales ont été élus pour trois ans en juin 2011. Le président et les vice-présidents du CFL ont été élus lors de la séance d'installation de ce nouveau comité le 28 juin suivant, à l'occasion de laquelle ont également été élus, au sein du CFL, les membres de la CCEN ainsi que son président et ses vice-présidents (*cf. annexe n°7* - liste des membres de la CCEN).

Compte tenu du volume de textes soumis à l'examen de la commission et de la périodicité rapprochée des réunions (une séance par mois), un système souple de quorum et de suppléance des membres titulaires a été prévu, par dérogation aux dispositions de l'article 11 du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif (*cf. annexe n°10* - fiche sur la composition de la CCEN).

Toutefois, en dépit de ce système souple de suppléance et de ces règles de quorum adaptées, il s'avère que les membres élus éprouvent de réelles difficultés à assumer la charge résultant d'un tel rythme de travail.

En effet, si le quorum a constamment été atteint, on note une **moyenne de 4,5 membres élus présents par séance en 2011**¹⁵. Cette tendance semble se confirmer puisque de janvier à juin 2012, la moyenne de présence des élus se situe autour de 4 membres par séance. La CCEN repose sur un « noyau dur » d'élus, au premier rang desquels figurent son président, M. Alain LAMBERT, et ses vice-présidents, MM. Gérard GOUZES, maire de Marmande et président de la Communauté de communes du Val de Garonne, et Philippe LAURENT, maire de Sceaux.

Si la circonstance que ces membres élus, tous issus du CFL et souvent investis par ailleurs d'importants mandats locaux ou nationaux, est de nature à conférer un poids certain aux avis de la commission, elle est aussi susceptible, en cas de faible participation des élus, de fragiliser son fonctionnement et sa crédibilité vis-à-vis des administrations.

La CCEN reste d'autant plus fragile sur ce point que, en cas d'empêchement, les membres élus titulaires n'ont que trop rarement le réflexe de faire usage du système souple de suppléance et de représentation prévu à l'article R. 1213-1 du CGCT. En effet, la possibilité offerte aux 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, n'a été utilisée qu'à 7 reprises depuis l'installation de la commission en septembre 2008, soit en 57 séances¹⁶.

En outre, la nécessité de renforcer le rôle de la CCEN, unanimement soulignée lors du sommet local de février dernier, va certainement exiger un investissement accru de ses membres élus et interroge sur leur capacité, dans la composition actuelle de la commission, à assumer la charge à venir. Aussi, afin que la CCEN ne souffre pas à terme d'un déficit de légitimité préjudiciable à la portée de ses avis, il apparaît nécessaire de renforcer le collègue « élus » (*cf. infra*).

Par courrier en date du 3 mai 2012, M. LAMBERT a tenu à sensibiliser M. Gilles CARREZ, président du Comité des finances locales, sur cette question de la participation des élus à la CCEN et lui a proposé d'inscrire ce point à l'ordre du jour du CFL (*cf. annexe n°25*).

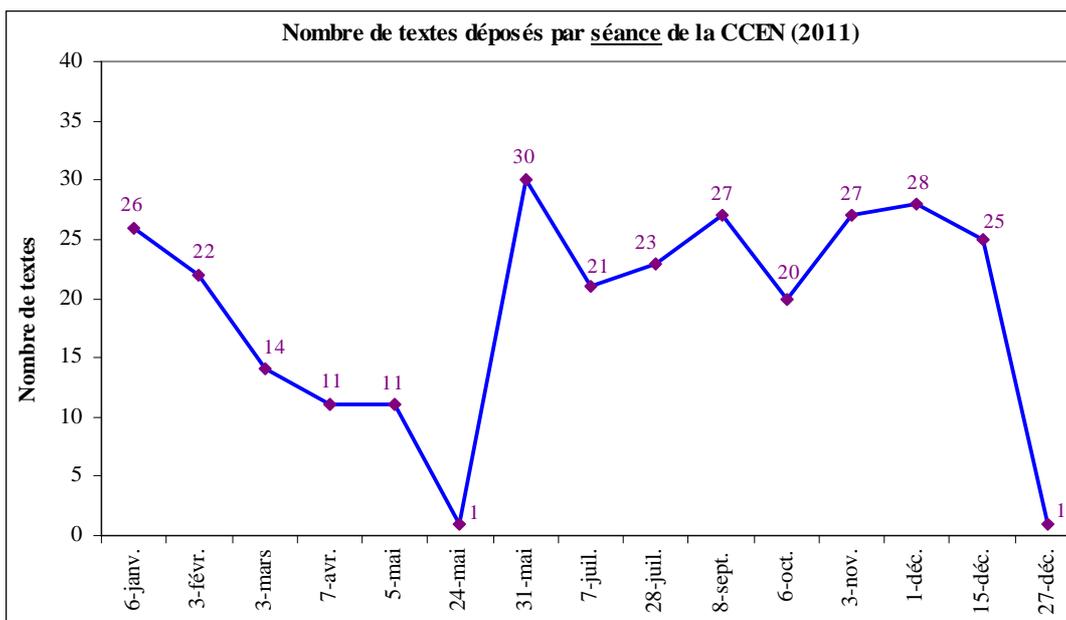
2. Nombre de textes examinés par la CCEN

a) Nombre de textes par séance

Au cours de l'année 2011, la commission a été saisie de **287 projets de texte réglementaire** (170 décrets, 108 arrêtés, 7 ordonnances et 2 décisions), soit une **moyenne de 19 textes par séance**. Sur ces 287 textes, 154 ont été inscrits en première partie de l'ordre du jour et ont ainsi fait l'objet d'une présentation par les ministères porteurs, suivie d'un débat circonstancié avec les membres de la CCEN.

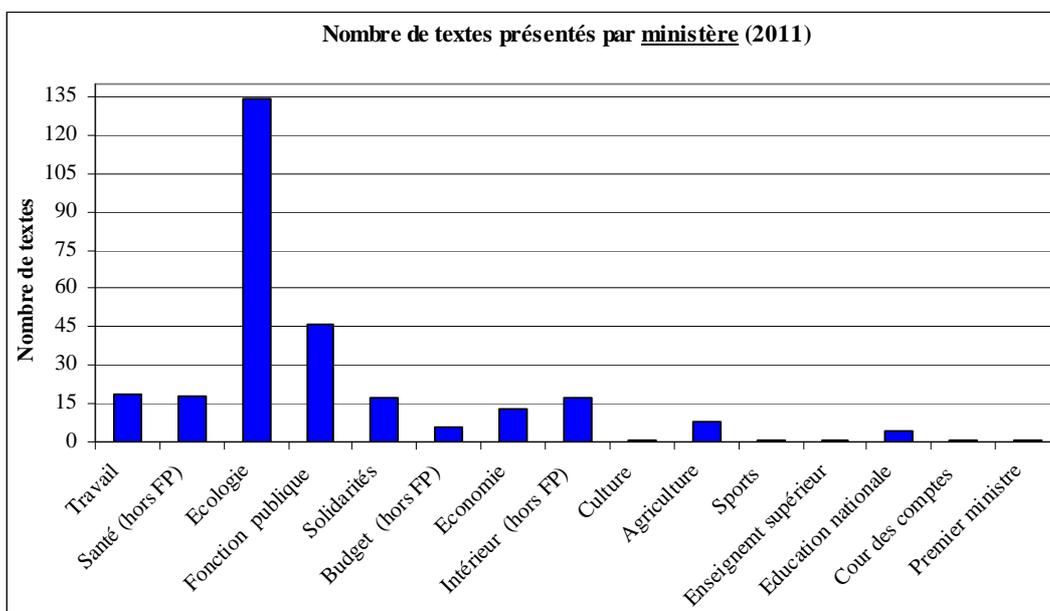
¹⁵ *Cf. annexe n° 8* - Taux de présence des membres élus par collège sur 2008-2012.

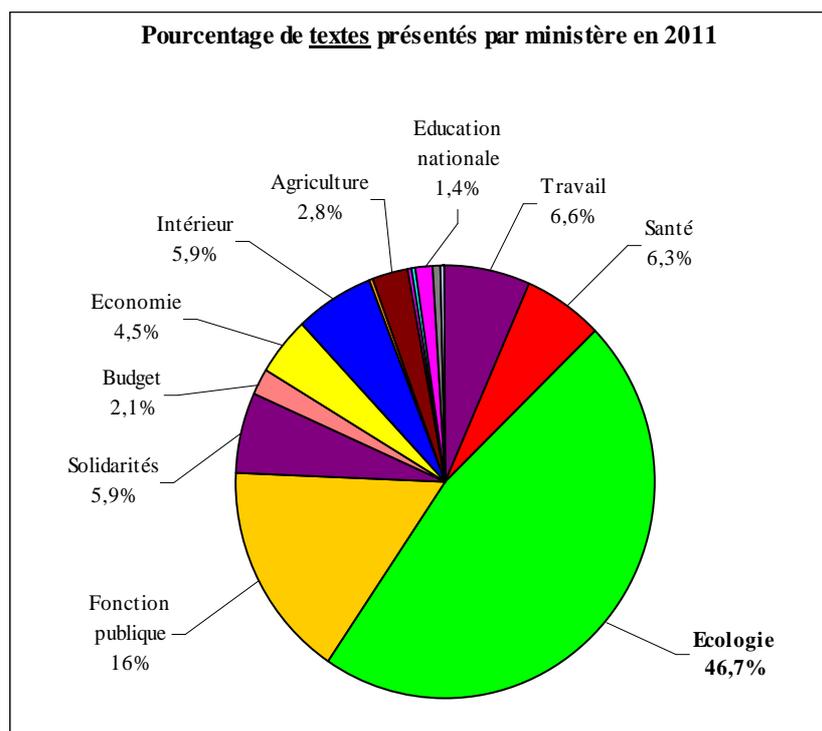
¹⁶ En 2011, un président de conseil régional et trois présidents de conseil général se sont faits représenter par l'un de leurs vice-présidents.



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 travail, de la solidarité et de la fonction publique, 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 décembre 2011

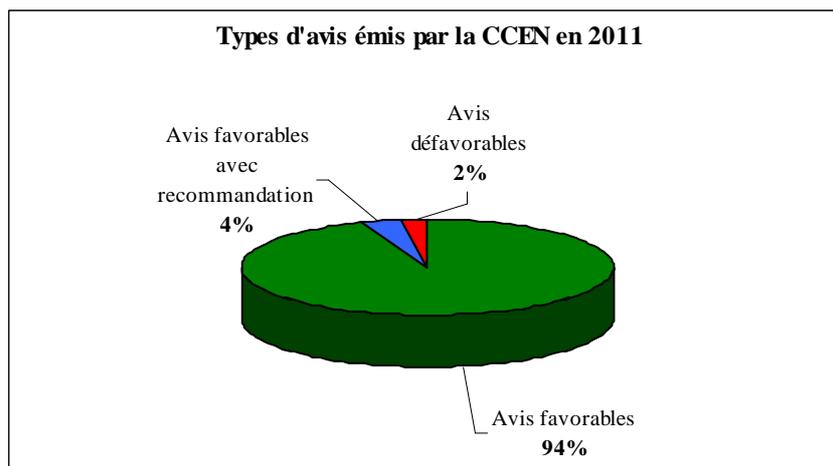
Depuis son installation en septembre 2008 jusqu'en décembre 2011, la CCEN n'a émis que **12 avis défavorables sur 692 avis rendus**, soit une proportion de **1,7% des avis émis**. Parmi ces 12 textes ayant reçu un avis défavorable, 9 ont été publiés mais 5 ont tenu compte des observations formulées par la commission.

In fine, depuis l'origine de la commission, **seulement 4 textes ont donc été publiés en « passant outre » l'avis défavorable de la CCEN.**

CCEN	2008 (sept. - déc.)	2009	2010	2011	TOTAL	
<i>Nombre de textes</i>	66	163	176	287	692	
<i>Avis favorables</i>	64	161	174	281	680	98,27 %
<i>Avis défavorables</i>	2	2	2	6	12	1,73 %

b) Sur l'année 2011

Les 287 projets de texte soumis à l'avis de la CCEN en 2011 ont tous reçu un avis favorable, à l'exception de 6 mesures qui se sont vues opposer un avis défavorable.



Cette proportion très élevée d'avis favorables ne saurait signifier que la commission n'exerce pas sa compétence de manière pleine et entière. En effet, si les élus ne sont pas défavorables, par principe, aux nouvelles normes concernant les collectivités et les admettent dès lors qu'elles s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques, qu'elles se justifient pour des raisons de sécurité ou que leurs coûts n'apparaissent ni disproportionnés ni illégitimes, la CCEN n'hésite pas à assortir ses avis de recommandations ou d'observations qui s'avèrent, dans une large mesure, suivies d'effet par les ministères porteurs.

En outre, le président de la commission (ou ses vice-présidents) fait régulièrement usage de son pouvoir de report de l'examen d'un texte à la séance suivante afin de permettre de mieux en apprécier la portée et, le cas échéant, de modifier de façon concertée ses dispositions (*cf. infra*).

III - LA PORTEE DES TRAVAUX DE LA CCEN

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, depuis son origine, qui privilégie systématiquement le dialogue et la concertation aux positions de blocage stériles, et traduit la pertinence des observations émises par la CCEN, très souvent prises en considération par les administrations, engageant ainsi le texte sur la voie d'un avis favorable sans recommandation (94 % des avis émis en 2011).

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 6 avis défavorables émis par la CCEN en 2011, 5 ont été pris en considération par le Gouvernement qui a modifié les projets initialement soumis pour les rendre compatibles avec les attentes de la commission. Ainsi :

- *Les premières versions du décret et de l'arrêté relatifs à la transmission des diagnostics de performance énergétique à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)¹⁷ ont fait l'objet d'un avis défavorable lors de la séance du 3 février 2011 en ce qu'elles prévoyaient de facturer aux collectivités les extractions de données nécessaires à l'élaboration des plans climat territoriaux qui leur incombent. Après concertation avec les associations d'élus, il a été acté que seules les extractions qui supposent un retraitement de données par l'Ademe seront payantes, permettant ainsi à la CCEN d'émettre un avis favorable sur ces textes à l'issue de la séance du 7 avril 2011.*
- *Le décret relatif aux bilans des émissions de gaz à effet de serre et au plan climat-énergie territorial (PCET)¹⁸ avait fait l'objet d'un report afin notamment que soient assouplies les conditions de mise en œuvre des PCET dans les collectivités de moins de 50.000 habitants où ces plans sont facultatifs. A la suite d'échanges entre le ministère chargé de l'écologie et l'AMF, l'article contesté a finalement été supprimé. Néanmoins, les dispositions relatives à l'obligation d'élaborer un bilan des émissions de gaz à effet de serre ont appelé d'autres vives réserves de la part des membres élus qui les ont conduits à émettre un avis défavorable lors de la séance du 7 avril 2011. Il est toutefois à noter que la version publiée de ce décret intègre l'ensemble des observations formulées par la CCEN.*
- *Le décret et l'arrêté relatifs à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire¹⁹ qui ont reçu un avis défavorable lors de la séance du 6 janvier 2011 (cf. bilan d'activité 2010 de la CCEN). Au terme d'une phase de concertation approfondie avec l'AMF, une version modifiée de ces projets a été soumise à l'examen de la CCEN lors de sa séance du 31 mai 2011, qui y a émis un avis favorable à la majorité.*

Au final, seul le décret relatif à l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés aux personnes handicapées subissant une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi et à certaines modalités d'attribution de cette allocation²⁰ (cf. supra) a été publié au Journal Officiel dans sa version soumise à la CCEN, en dépit de l'avis défavorable. Cet avis défavorable traduisait en effet davantage une opposition sur le principe même de cette disposition que sur son aménagement.

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. *annexes n° 21.1 à 21.15*).

¹⁷ Décret n° 2011-807 du 5 juillet 2011 (paru au JO du 07.07.2011) et arrêté non publié

¹⁸ Décret n° 2011-829 du 11 juillet 2011 (paru au JO du 12.07.2011)

¹⁹ Décret n° 2011-1227 du 30 septembre 2011 et arrêté du même jour (paru au JO du 02.10.2011)

²⁰ Décret n° 2011-829 du 11 juillet 2011 (paru au JO du 12.07.2011)

Les deux exemples ci-dessous illustrent la précision des recommandations formulées par la commission, y compris à l'égard de textes particulièrement techniques.

➤ *Projet de décret relatif à l'information sur la quantité de dioxyde de carbone émise à l'occasion d'une prestation de transport*²¹

Initialement inscrit à l'ordre du jour de la séance de la CCEN du 31 mai 2011, ce projet de décret a fait l'objet d'un report à la séance suivante, les débats ayant mis en évidence la prise en compte insuffisante des incidences de l'obligation d'information des émissions de CO₂ sur les finances des collectivités territoriales qui exécutent des prestations de transport en régie ou en délégation de service public (au titre en particulier des transports urbains, scolaires et des transports collectifs en Ile-de-France) et l'absence de consultation préalable des associations d'élus alors même que les collectivités sont très directement concernées par ces obligations, en particulier les départements, qui supporteront la majeure partie des coûts.

A l'issue d'un second examen, ce texte a reçu un avis favorable à la majorité des membres présents, sous les réerves expresses que :

- l'obligation pour les prestataires de plus de 50 salariés d'utiliser les valeurs de niveau 2 à 4 pour déterminer le taux de consommation de sources d'énergie du moyen de transport et le nombre d'unités transportées dans le moyen de transport soit précédée d'une **évaluation**, à l'issue de trois ans de mise en œuvre des modalités d'application de cette exigence à partir des valeurs de niveau 1, et que cette évaluation soit soumise à la CCEN ;
- les associations d'élus (AMF, ADF et ARF) soient formellement associées à l'élaboration du guide de bonnes pratiques annoncé et des arrêtés d'application prévus ;
- les économies d'énergie attendues ne soient pas présentées comme la conséquence de cette obligation d'information, qui entraînera un coût net pour les collectivités.

Ces recommandations ont été suivies par le Gouvernement qui a notamment modifié l'article 14 du projet soumis dans le sens souhaité par les membres élus de la commission.

➤ *Projet de décret relatif à l'accueil de jour*²²

La CCEN a émis un avis favorable sur ce texte, dès lors qu'il a été acté en séance qu'un amendement rédactionnel sera introduit à l'article D. 312-8 du code de l'action sociale et des familles dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} du projet soumis afin que le taux d'occupation minimal des structures pour pouvoir déroger aux capacités minimales en accueil de jour, fixé à 80 %, ne constitue pas un seuil prescriptif emportant des effets mécaniques mais apparaisse comme un **objectif** à atteindre dans le projet d'établissement ou de service. *In fine*, cette recommandation a été suivie par le Gouvernement qui a modifié l'article précité dans le sens souhaité par les membres représentants des élus.

→ Les avis émis par la CCEN sont à mettre en balance avec ceux rendus par le commissaire à la simplification (*cf.* rapport d'activité du commissaire à la simplification, avril 2012).

Sur les 582 avis rendus par le commissaire entre février 2011 et février 2012, 568 étaient favorables. Parmi eux, 45,1 % étaient assortis d'au moins une réserve (dans 52 % des cas, celle-ci portait sur la forme, dans 33,8 % sur les modalités d'entrée en vigueur et dans 14 % sur le fond).

²¹ Décret n° 2011-1336 du 24 octobre 2011 (paru au JO du 25.10.2011)

²² Décret n° 2011-1211 du 29 septembre 2011 (paru au JO du 30.09.2011)

Au total, le commissaire n'a émis que 14 avis défavorables, parmi lesquels un seul concernant uniquement les collectivités territoriales. Ces chiffres témoignent des efforts de dialogue entre les services du commissaire et les administrations productrices de normes, qui permettent d'ajuster les projets de texte soumis (conditions d'entrée en vigueur, mesures transitoires, etc.) et d'aboutir à une évaluation plus précise de leur impact financier.

Toutefois, si les précisions obtenues par le commissaire auprès des administrations permettent de présenter à la CCEN des évaluations financières préalables plus étayées, elles n'assurent pas l'obtention d'un avis favorable de la commission. En effet, l'analyse des projets de texte par le commissaire à la simplification et les demandes de modification qu'il formule parfois sur les projets soumis s'inscrivent avant tout dans une logique de sécurisation du droit et ne soulèvent que rarement des questions d'opportunité. A l'inverse, les élus de la CCEN peuvent exprimer des avis défavorables à l'encontre de textes juridiquement satisfaisants et assortis d'études d'impact solides dès lors qu'ils en contestent le fond ou la soutenabilité financière.

⇒ **Les avis défavorables émis respectivement par le commissaire à la simplification et la CCEN ne sont donc pas du même ordre et trouvent leur justification dans des motifs de nature distincte.**

S'il n'y a dès lors aucune coïncidence entre les avis émis par ces deux instances, un lien logique est néanmoins observé dans la mesure où la CCEN ne saurait être valablement saisie d'un projet de texte relevant du moratoire à l'égard duquel celui-ci n'a pas été formellement levé par le cabinet du Premier ministre²³. En ce sens, les avis défavorables du commissaire à la simplification revêtent un caractère bloquant, freinant la poursuite de la phase de consultation administrative préalable.

Au-delà des avis défavorables, qui sanctionnent l'échec de la concertation, et des avis favorables assortis de recommandations ou de réserves, qui traduisent les interrogations et les attentes des élus à l'égard des modalités de mise en œuvre des textes soumis, l'influence de la CCEN s'exerce également à travers la possibilité de reporter l'examen d'un texte à la séance suivante, dès lors que les réserves exprimées sont significatives et empêchent d'émettre en l'état un avis favorable.

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 1^{er} alinéa de l'article R. 1213-4 du CGCT, **le président de la CCEN – ou ses vice-présidents – a usé en 2011 à 16 reprises du pouvoir de reconduire le délai de 5 semaines dont dispose la commission pour se prononcer** (contre 5 reports en 2009 et 12 en 2010). Il s'agit là d'une faculté habituelle et répétée dont le président fait largement usage et qui est allée croissant depuis l'installation de la CCEN.

L'augmentation du nombre de reports constatée en 2011 tient notamment au fait que, dans la majorité des cas, les projets de texte concernés n'avaient fait l'objet d'aucune concertation avec les associations d'élus préalablement à leur examen par la commission (*cf. supra*).

²³ A titre d'exemple, le projet d'arrêté relatif à la limitation du bruit dans les établissements d'accueil des jeunes enfants et le projet d'arrêté relatif au contenu du cahier des charges des conventions pluriannuelles tripartites dans les EHPAD se sont vus opposer un refus de levée du moratoire par le cabinet du Premier ministre, en relation avec le commissaire à la simplification, et ne peuvent dès lors passer les étapes suivantes du cheminement institutionnel tendant à leur adoption.

Ces phases de concertation informelle, entre deux séances, entre les ministères porteurs et les associations d'élus permettent souvent à ces dernières d'infléchir la portée d'un texte, dont la version initiale pouvait paraître trop ambitieuse et disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Ce faisant, même si les modifications apportées à la suite d'un second examen ne figurent pas dans les délibérations formelles de la commission, c'est bien l'intervention de la CCEN qui a favorisé l'émergence d'une version consensuelle, d'autant que les courriers du président prononçant le report de l'examen d'un texte sont systématiquement motivés et orientent les échanges à venir entre associations d'élus et administrations.

A titre d'exemple, il convient de mentionner les deux cas d'espèce suivants²⁴ :

- *Projet de décret fixant les conditions de délivrance, de renouvellement, de suspension et de retrait des agréments des entreprises et des certificats individuels pour la mise en vente, la distribution à titre gratuit, l'application et le conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques*²⁵

Conformément aux exigences de la directive européenne 2009/128/CE relative à l'utilisation des pesticides, ce projet de décret étend les obligations de formation des personnes utilisant des produits phytopharmaceutiques et définit les conditions de certification ou d'agrément des entreprises et les modalités d'obtention des certificats individuels professionnels.

Sans remettre en cause le bien-fondé de la mesure projetée, les élus présents lors de la séance du 28 juillet dernier se sont néanmoins interrogés sur son articulation avec les spécificités de la fonction publique territoriale et de certains de ses cadres d'emploi régis par des dispositions réglementaires propres, notamment en matière de recrutement et de formation. A ce titre, ils ont fait observer que les personnels des espaces verts peuvent bénéficier de formations professionnelles dont le contenu semble être compatible avec les mesures proposées par ce texte, et ont dès lors demandé que soit examinée la possibilité d'intégrer la formation nécessaire à l'obtention du certificat individuel dans les dispositions réglementaires régissant les conditions de formation des agents de la fonction publique territoriale concernés par ces normes de protection.

C'est dans ces conditions que, eu égard aux enjeux de cette réforme, le président de séance a décidé d'en reporter l'examen au 8 septembre 2011.

Au terme d'un second débat, la commission a obtenu le **renvoi à un arrêté spécifique visant à définir les adaptations de cette réglementation** aux personnels de la fonction publique territoriale qui utilisent ponctuellement ces produits²⁶.

Ce cas d'espèce témoigne du souci constant de la CCEN de veiller à ce que la spécificité des collectivités territoriales soit prise en compte et à ce que la norme soit adaptée à la réalité de leur fonctionnement.

²⁴ Cf. *infra* - Recensement des reports sollicités en 2011 à l'égard de projets de texte d'application des lois Grenelle.

²⁵ Décret n° 2011-1325 du 18 octobre 2011 (paru au JO du 20.10.2011)

²⁶ Conformément aux dispositions de l'article 2 du décret précité, « un arrêté prévoit les modalités d'application spécifiques de l'article R. 254-9 du code rural et de la pêche maritime pour les personnels des collectivités territoriales utilisant des produits phytopharmaceutiques pour le compte de celles-ci, lorsqu'elles n'agissent pas en tant que prestataires de service ».

- *Projets de décret et d'arrêté portant modification des modalités de déploiement du très haut débit en fibre optique dans les constructions neuves de bâtiment à usage principal d'habitation*²⁷

Ces textes viennent modifier l'article R. 111-14 du code de la construction et de l'habitation en introduisant une possibilité de raccordement au très haut débit en « quadrifibres » dans les immeubles d'habitation comportant plus de douze logements et situés dans les zones urbaines très denses définies par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

Ces projets ont fait l'objet d'un premier examen lors de la séance de la CCEN du 8 septembre 2011, au cours de laquelle les membres élus se sont interrogés sur l'opportunité-même d'une telle réglementation. Dans le contexte du moratoire sur les normes concernant les collectivités territoriales, ils se sont en effet étonnés de cette mesure, non commandée par une norme de rang supérieur, d'autant que, en l'état actuel du droit, rien n'interdit aux maîtres d'ouvrage ou aux constructeurs de mettre en place jusqu'à quatre fibres par logement. Les membres élus interrogent ainsi régulièrement les ministères porteurs sur la situation des textes soumis par rapport au moratoire et sur la nécessité de réglementer dans le secteur d'activité en question.

Au regard de ces éléments, le président de la commission a demandé le report de l'examen de ces textes à la séance suivante, afin d'entendre des représentants de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services et de l'ARCEP à même de défendre les impératifs d'ordre technique susceptibles de justifier cette réglementation.

Ce dossier a ainsi fait l'objet d'un nouvel examen lors de la séance du 6 octobre 2011. A cette occasion, les représentants de l'ARCEP ont précisé que cette possibilité de mettre en place jusqu'à quatre fibres par logement était aujourd'hui constatée dans 92 % des cas et qu'une telle uniformisation des déploiements était liée à l'industrialisation des processus des opérateurs. Par ailleurs, ils ont relevé que le surcoût induit par cette mesure était relatif (de l'ordre de 5%) et résultait pour les collectivités territoriales de leur investissement dans la construction de logements sociaux.

Fort de ces précisions, la CCEN a finalement émis un avis favorable à l'unanimité sur ces projets de décret et d'arrêté.

3. Les méthodes de la CCEN et la doctrine qui résulte de ses positions traduisent son souci de veiller à l'efficience des normes soumises.

Plus de trois ans après son installation, il est possible d'identifier quelques constantes dans la position des élus vis-à-vis des textes examinés, qui permettent de consolider la doctrine de la commission.

Ces précédents illustrent en quoi, par son positionnement, la commission est parvenue à construire une relation de confiance avec les administrations. La pertinence et le pragmatisme de ses avis ont également contribué à légitimer la CCEN qui, à travers une vision transversale des normes nouvelles qui pèsent sur les collectivités territoriales, s'efforce de veiller systématiquement à la juste adéquation entre l'ambition d'une norme nouvelle obligatoire et la soutenabilité financière de sa mise en œuvre par les collectivités.

²⁷ Décret n° 2011-1874 du 14 décembre 2011 (paru au JO du 16.12.2011) et arrêté du 16 décembre 2011 (paru au JO du 20.12.2011)

Ainsi, les membres élus de la CCEN militent avec constance en faveur d'une **application proportionnée et adaptée des normes**.

a) Une appréciation du caractère proportionné de la norme par rapport à l'objectif poursuivi

La doctrine qui résulte de l'activité de la CCEN s'articule autour de quelques grands principes qui ont tous pour objet de veiller à la « juste proportionnalité juridique et financière » de la norme.

Les impératifs de proportionnalité, de soutenabilité financière et de visibilité dans la mise en œuvre de la norme constituent une préoccupation majeure des membres élus de la CCEN, qui s'interrogent constamment sur l'utilité de la norme et sur la réelle opportunité de modifier la réglementation ou d'en créer de nouvelles (*cf. supra* - report de l'examen des textes relatifs au multifibrage des logements neufs). En effet, si cette appréciation de l'utilité de la norme ne consiste pas, par principe, à s'opposer aux nouvelles normes, souvent synonymes de progrès, la commission insiste sur la nécessité de rechercher la meilleure « efficacité » des normes soumises, dans le cadre d'un dialogue à engager en amont, de nature à favoriser l'appropriation et l'acceptation par les élus locaux d'une réglementation qu'ils seront chargés de mettre en œuvre ou de respecter.

⇒ **Ainsi, au-delà du coût, les élus apprécient désormais systématiquement le caractère proportionné de la norme par rapport à son objectif.**

Cette notion de proportionnalité recouvre également selon les élus de la CCEN une notion de *priorité* face au contexte actuel de crise économique qui a conduit l'ensemble des pays de l'Union européenne à engager des programmes ambitieux de réduction des déficits et de maîtrise des dépenses publiques, et impose que seules les normes nouvelles jugées indispensables et prioritaires soient édictées.

A ce titre, il arrive régulièrement que les membres élus interpellent les administrations, devant cette succession de normes coûteuses, sur la nécessité de définir une véritable *stratégie normative* qui suppose à la fois de s'interroger sur ce qui relève de la norme et sur le seuil de soutenabilité financière des normes nouvelles.

→ *La question de l'application différenciée des normes*

Les précisions apportées par la circulaire du Premier ministre du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales ainsi que les éléments méthodologiques destinés à guider les ministères dans la conduite des travaux d'évaluation préalable doivent amener progressivement l'ensemble des acteurs à apprécier la juste proportionnalité de la norme envisagée et à s'interroger, dans ce cadre, sur la pertinence de prévoir ou non une application différenciée en fonction de seuils ou de critères objectifs (*cf. annexe n°4*).

Ainsi, les membres représentant les élus de la CCEN soulèvent-ils de plus en plus la question de l'application différenciée des normes nouvelles dans le temps ou sur le territoire (*cf. infra* - développements consacrés à la portée des projets de texte d'application des lois Grenelle).

La proportionnalité d'une norme s'apprécie non seulement à travers l'examen de son « bilan coûts / avantages » mais suppose également de s'interroger sur l'opportunité ou non de prévoir, sans remettre en cause le principe d'égalité, une application différenciée de la norme en fonction de critères objectifs (géographiques, démographiques, financiers, de seuils de population, etc.).

b) Une préoccupation largement partagée, suscitant des propositions de réformes ambitieuses en matière de conception et d'application de la norme

Comme évoqué *supra*, la CCEN a progressivement développé une construction doctrinale fondée sur une approche au cas par cas, qui a été relayée par la circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit. Cette circulaire précise en effet que « *chaque projet de norme nouvelle [législative ou réglementaire] doit ainsi être soumis à un examen de nécessité et de proportionnalité aussi circonstancié que possible, au regard de ses effets prévisibles et des exigences de stabilité des situations juridiques* » (cf. **annexe n°5**).

A la suite des missions qui leur ont été confiées par le Président de la République, MM. les parlementaires Eric DOLIGE et Pierre MOREL-A-L'HUISSIER ont formulé plusieurs propositions de réformes innovantes en matière de conception et d'application différenciée de la norme sur le territoire qui bouleversent l'ordonnement juridique actuel en ce qu'elles tendent à institutionnaliser un pouvoir d'adaptation du droit au plan local, confié au préfet ou aux collectivités territoriales elles-mêmes.

- *Proposition de loi de simplification des normes applicable aux collectivités locales déposée par le sénateur Eric DOLIGE (cf. supra)*

Dans son rapport, E. DOLIGE recommande une meilleure prise en compte de la taille et des moyens des différentes collectivités, en appelant à une adaptation du droit aux réalités locales et en proposant d'introduire en droit français un principe général de proportionnalité afin que « *toute charge imposée au destinataire de la règle de droit soit limitée à la stricte mesure nécessaire de l'objectif à atteindre et requiert un minimum de charge pour le destinataire de la norme* ».

La première partie de la proposition de loi de simplification des normes applicable aux collectivités locales vise à transposer cette proposition de réforme. A ce titre, l'article 1^{er} tend à introduire en droit positif 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. Il définit les conditions dans lesquelles le représentant de l'Etat dans le département peut être 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.

- *Rapport et 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*

Par lettre du 25 octobre 2011 (cf. **annexe n°15**), le Président de la République a confié à M. Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, député de Lozère, une mission sur les normes rurales afin d'identifier les textes réglementaires qui freineraient le développement des territoires ruraux et de proposer à ce titre des mesures de simplification et de clarification de la réglementation. Le 10 avril 2012, la mission a alors remis au Chef de l'Etat un **rapport sur la simplification des normes au service du développement des territoires ruraux**.

Ses auteurs soulignent les contraintes qu'un excès de normes peut générer sur les petites communes, dénoncent l'important stock normatif qui asphyxie le monde rural (9 000 lois et 400 000 normes réglementaires applicables sur l'ensemble du territoire) et insistent sur la nécessité de le réduire. Le rapport contient ainsi 200 propositions tendant à « débloquer » le carcan administratif que les acteurs locaux peinent à appliquer, parmi lesquelles figure notamment la reconnaissance d'un principe d'adaptation des normes aux circonstances locales, et notamment aux réalités du monde rural, visant à permettre aux autorités locales d'appliquer les normes nationales avec une certaine latitude.

Pour faire suite à ce rapport, une proposition de loi relative aux nouveaux **principes d'adaptabilité et de subsidiarité** en faveur des territoires ruraux a été déposée à l'Assemblée nationale le 16 mai 2012 par les députés Etienne BLANC, Daniel FASQUELLE, Yannick FAVENNEC et Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, coordonnateur de la Mission nationale sur la ruralité.

Si l'exposé des motifs recommande que dans chaque loi, comme pour l'outre-mer, un chapitre soit consacré à des mesures d'adaptation de la loi au monde rural, la proposition de loi vise à inscrire dans le code général des collectivités territoriales les principes d'adaptabilité et de subsidiarité.

A cet effet, l'exposé des motifs énonce, d'une part, que lorsque les normes réglementaires d'application d'une loi imposent la réalisation de prestations ou de travaux insupportables financièrement ou manifestement disproportionnés au regard des objectifs poursuivis par la loi, les collectivités territoriales compétentes pourraient prendre ponctuellement des **mesures de substitution répondant aux objectifs fixés par la loi** (article 1^{er}).

D'autre part, face à de telles normes et dans des domaines ne relevant pas de leur compétence, les collectivités territoriales seraient autorisées à proposer des mesures de substitution mais toujours à condition que celles-ci répondent aux objectifs de la loi. L'autorisation de déroger serait délivrée par le préfet du département au regard des justifications fournies par les demandeurs et après avis de la commission de médiation locale (article 2).

Selon la proposition de loi, ces deux possibilités de dérogation locale à des mesures réglementaires seraient limitées à une durée de cinq ans et ne seraient pas applicables aux dispositions réglementaires transposant des mesures internationales ou communautaires obligatoires ou constituant le rappel d'une obligation fixée par la loi.

Il ressort de ces considérations que la proportionnalité constitue une préoccupation largement partagée même si les propositions tendant à l'ériger en principe général et à organiser les modalités de sa mise en œuvre systématique divergent et soulèvent des interrogations, au regard notamment du principe d'égalité et de la hiérarchie des normes.

A ce titre, M. Jean-Marc SAUVE, vice-président du Conseil d'Etat, souligne la sensibilité de ces questions en insistant sur « *l'intérêt de **donner aux réglementations nationales de base le plus possible de souplesse et de flexibilité. Plus le cadre général est contraignant, moins les marges d'adaptation existent*** ».

La CCEN ne s'est pas positionnée à ce stade sur ces deux propositions de loi. Si elle partage la nécessité de décliner de manière plus systématique le principe de la proportionnalité des normes, elle s'est toujours placée dans le cadre juridique actuel en examinant au cas par cas les marges de manœuvre laissées en la matière au pouvoir réglementaire par la loi.

Elle appelle néanmoins les administrations à intégrer l'analyse de la juste proportionnalité de chaque norme dès les premières réflexions sur ses objectifs et ses modalités de mise en œuvre, en veillant à s'interroger très en amont sur le niveau, législatif ou réglementaire, des prescriptions envisagées et des critères susceptibles d'en fonder une application différenciée (*cf. infra*).

c) **Application du principe de non-immédiateté : la mise aux normes de bâtiments existants ne peut être imposée que par la loi.**

Même si en 2011, aucun texte soumis à l'examen de la commission n'a formellement prêté à cette observation, il s'agit d'un principe constamment défendu par les membres représentant les élus.

La CCEN s'est ainsi régulièrement soulevée, au nom du principe de non-rétroactivité des actes réglementaires, contre les projets de texte réglementaire tendant à imposer, sans fondement légal, des mises aux normes obligatoires de bâtiments existants. La commission considère que ces nouvelles normes ne deviennent opposables au cadre bâti que lorsque sont engagés de gros travaux (travaux d'aménagement, de restructuration, etc.), sauf à ce que la loi en dispose autrement. Selon cette lecture, ce n'est donc pas la nouvelle réglementation qui impose des travaux de mise aux normes des bâtiments existants, mais bien la décision de réaliser des travaux qui rend obligatoire la mise en conformité à la nouvelle réglementation (*cf. bilan d'activité 2010 de la CCEN*).

IV - BILAN FINANCIER DE L'ACTIVITE DE LA CCEN EN 2011

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 2011 (bilan global sur 3 ans d'activité)

Depuis sa création, en septembre 2008, jusqu'à fin 2011, la CCEN s'est réunie à **quarante-sept reprises** et a examiné **692 textes** qui ont généré un coût cumulé pour les collectivités territoriales de l'ordre de **2,34 Mds€ en année pleine**²⁸.

CCEN	2008 (sept. - déc.)	2009	2010	2011	TOTAL
<i>Nombre de textes</i>	66	163	176	287	692
<i>Coût</i>	455,2 M€	580,4 M€	577 M€	727,9 M€	2,34 Mds€
<i>Economies</i>	343 M€	22,2 M€	133,6 M€	304,3 M€	803,1 M€
<i>Recettes</i>	500 M€	28,2 M€	60 M€	171,1 M€	759,3 M€

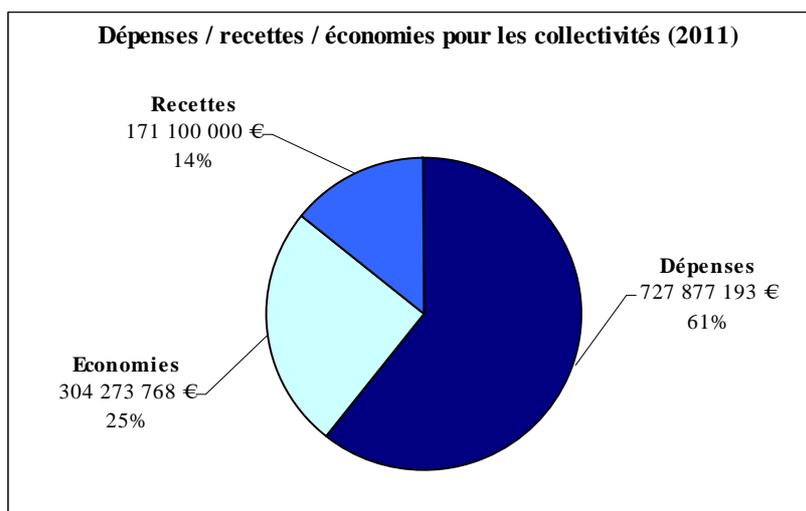
b) Sur l'année 2011 (bilan annuel)

En 2011, la commission s'est réunie à quinze reprises et a examiné **287 projets de texte réglementaire générant pour les collectivités territoriales sur l'année 2012** :

- un coût avoisinant les **728 M€**;
- près de **304,3 M€ d'économies** par rapport au coût de la réglementation en vigueur ;
- et environ **171 M€ de « recettes potentielles »** dont 154 M€ au titre du décret relatif à la consistance du réseau routier local soumis à la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises²⁹ (recettes équivalant au produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier dont les collectivités territoriales sont propriétaires).

²⁸ 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 2011, 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.

²⁹ Décret n° 2011-910 du 27 juillet 2011 (paru au JO du 30.07.2011)



3. Consolidation des coûts des mesures présentées à la CCEN en 2011

Le coût global des 287 textes soumis à l'avis de la CCEN en 2011 s'élève à **727 877 193 € en année pleine** pour les collectivités territoriales et leurs établissements, dont notamment :

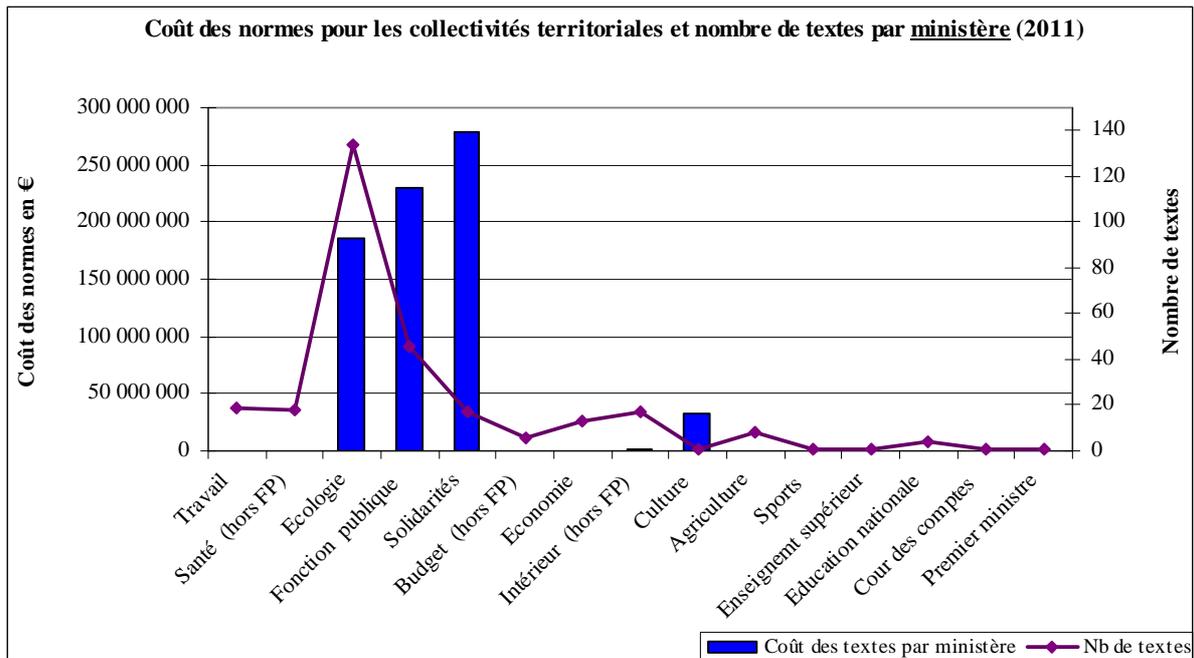
- 120,6 M€ à la charge des départements au titre du décret portant revalorisation au **1^{er} janvier 2011** du montant forfaitaire du revenu de solidarité active et de l'allocation de revenu minimum d'insertion³⁰ ;
- 156,9 M€ à la charge des départements au titre du décret portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active au **1^{er} janvier 2012**³⁰ ;
- 109 M€ à la charge des communes au titre du décret relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable³¹ ;
- 100,27 M€ au titre du décret portant relèvement du minimum de traitement au 1^{er} janvier 2011.

a) Répartition des coûts par ministère porteur

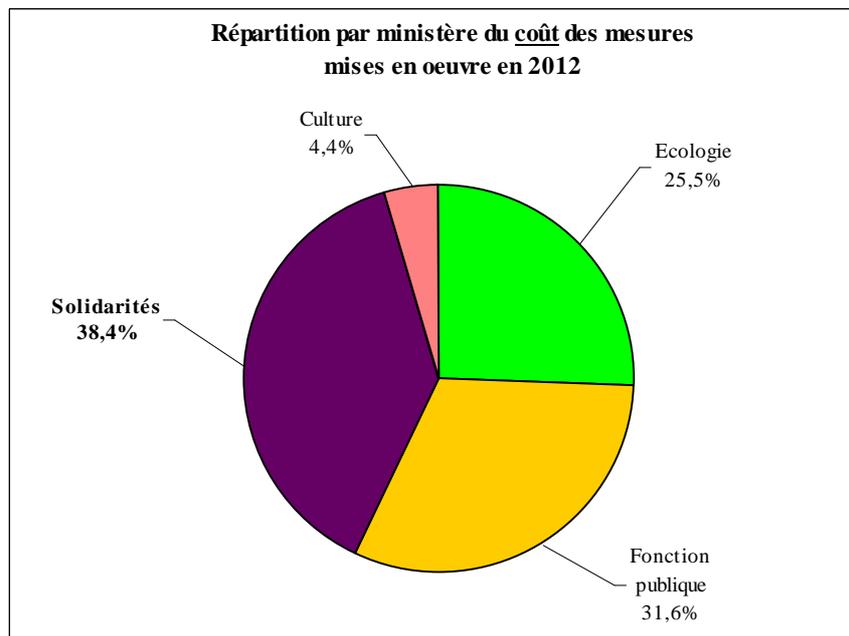
L'examen du coût des normes soumises par les administrations centrales en 2011 révèle qu'il n'y a pas nécessairement de corrélation entre le nombre de textes déposés par ministère et le coût des normes produites.

³⁰ Les coûts des deux mesures de revalorisation du RSA successives pour 2011 et 2012, qui ont respectivement été soumises à la CCEN lors de ses séances des 6 janvier et 15 décembre 2011, sont cumulés dans cette synthèse qui opère une consolidation en année pleine, sur l'exercice qui suit l'année au titre de laquelle le texte est soumis à la commission, des évaluations présentées. Ainsi, sur 2012, l'impact cumulé des revalorisations du RSA 2011 et 2012 s'établit à 277,5 M€ pour les départements.

³¹ Coûts correspondant à la réalisation de plans, d'études et d'analyses de données, étant précisé qu'il s'agit d'une estimation haute ne tenant pas compte des aides éventuelles versées par les agences de l'eau.



En outre, le graphique ci-après révèle que, contrairement aux années antérieures où la répartition était plus homogène, l'essentiel des coûts supportés par les collectivités territoriales au titre des textes soumis en 2011 procède de quatre départements ministériels et a pour origine trois types de textes (allocations de solidarité-RSA, fonction publique et Grenelle de l'environnement).



Parmi les 728 M€ de charges pesant sur les budgets locaux résultant des textes examinés par la CCEN en 2011, les coûts les plus significatifs résultent des administrations suivantes :

- **279,27 M€** - soit 38,4 % - par le **ministère des solidarités et de la cohésion sociale** (17 textes) ;

- **229,9 M€** au titre de la **fonction publique**, soit près de 31,6 % (46 textes portés par le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, le ministère en charge de la santé ou le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration selon qu'il s'agit de mesures générales qui concernent les trois fonctions publiques ou de mesures spécifiques intéressant la fonction publique hospitalière ou la seule fonction publique territoriale) répartis comme suit :
 - o 7 mesures de portée générale engendrant un coût global de 154,8 M€ (dont 100,27 M€ au titre du décret portant relèvement du minimum de traitement au 1^{er} janvier 2011) ;
 - o 35 textes spécifiques à la fonction publique territoriale générant un coût de l'ordre de 74,8 M€ (dont 41,9 M€ au titre du décret portant statut particulier du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux) ;
 - o 4 textes intéressant la seule fonction publique hospitalière, générant un coût marginal pour les collectivités territoriales de l'ordre de 0,3 M€.

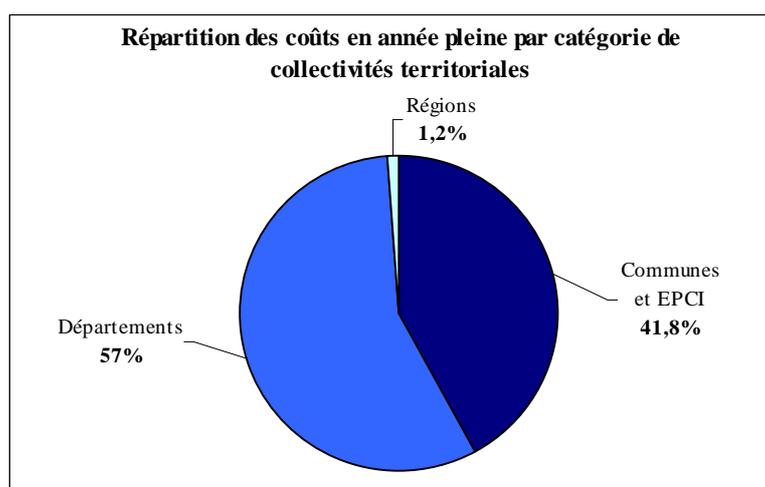
- **185,5 M€** - soit 25,5 % - par le ministère en charge de l'**écologie** (134 textes), étant précisé que le coût des textes d'application des lois Grenelle, apprécié de manière globale et pluriannuelle sur la période 2011-2022, s'élève à environ 2,68 Mds€ (*cf. infra*) ;

- **32 M€** - soit 4,4 % - par le ministère en charge de la **culture** au titre du seul décret relatif aux aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), pris en application des articles 28, 29 et 30 de la loi dite Grenelle II.

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 catégorie de collectivités

Les fiches d'impact financier produites par les ministères ne ventilent pas systématiquement les coûts générés en fonction des catégories de collectivités territoriales concernées. Au regard des seules mesures ventilées, qui représentent près de 74 % du coût global des textes soumis à la CCEN en 2011, les tendances suivantes peuvent être observées :



Les départements demeurent le niveau de collectivités le plus impacté par le coût des normes soumises à la CCEN, en particulier au titre des textes relevant de l'aide sociale et des solidarités. Les communes et EPCI subissent quant à eux davantage le coût des textes adoptés en application du Grenelle de l'environnement, principalement en matière d'urbanisme et de construction.

Il convient toutefois de relever que ces données chiffrées³² ne tiennent pas compte de certaines mesures emblématiques telles que :

- le décret portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique à compter du 1^{er} janvier 2011 (100,27 M€) ;
- le décret relatif à la question d'un plan de travaux d'économies d'énergie ou d'un contrat de performance énergétique dans les bâtiments en copropriété équipés d'une installation collective de chauffage ou de refroidissement et au diagnostic de performance énergétique dans les bâtiments équipés d'une installation collective (42 M€) ;
- le décret relatif à la reconduction du dispositif de la garantie individuelle du pouvoir d'achat en 2012 (16,5 M€) ;
- le décret relatif aux bilans des émissions de gaz à effet de serre et au plan climat-énergie territorial (14,5 M€).

c) Répartition des coûts par typologie

→ Typologie des coûts générés par les textes soumis à la CCEN en 2011

	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	24	-	-	-	171 100 000
Commande publique	7	-	-	-	-
Fonction publique	46	229 917 479	31,59%	-	-
Normes techniques	69	58 056 925	7,98%	1 560 000	-
Procédure administrative	99	160 826 943	22,10%	299 270 000	-
Education, emploi et insertion	27	278 652 846	38,28%	3 443 768	-
Politiques sectorielles	15	423 000	0,06%	-	-
TOTAL	287	727 877 193		304 273 768	171 100 000

Cette répartition des coûts par grandes catégories de mesures met en évidence le coût significatif des mesures adoptées en matière d'éducation, d'emploi et d'insertion (278,65 M€, soit près de 38,3 % des coûts estimés sur 2012), supérieur au coût des textes relatifs à la fonction publique (229,9 M€, soit 31,6 % des coûts) tandis que les mesures de procédure administrative ont globalement généré des économies de l'ordre de 299,27 M€ - traduisant ainsi concrètement les effets des mesures de simplification administratives adoptées - et que les mesures à caractère financier ont engendré à elles seules des recettes potentielles estimées à 171,1 M€.

³² Rapport au coût total ventilé par catégorie de collectivités territoriales (537 213 000 €).

d) Projets de texte dont l'évaluation préalable s'est traduite par des difficultés de chiffrage

La CCEN veille particulièrement à la prise en compte par les ministères porteurs des conséquences financières sur les collectivités territoriales des mesures qu'ils proposent, et n'hésite pas à récuser les évaluations financières globales qui n'individualisent pas, même grossièrement, l'impact du texte en projet sur les collectivités. Les cas de report observés sont d'ailleurs fréquemment motivés par ces insuffisances de chiffrage (cf. *supra*), ce qui témoigne du degré d'exigence des élus. Pour autant, ceux-ci admettent également avec pragmatisme les difficultés auxquelles peuvent être confrontées les administrations dès lors qu'elles sont **justifiées** et qu'il est fait état des démarches infructueuses engagées en vue de recenser les données de référence utiles à l'évaluation financière préalable.

i) Parmi les textes emportant des **coûts certains pour les collectivités territoriales mais non chiffrés ou insuffisamment justifiés** dans les fiches d'impact produites par les ministères et, partant, non valorisés dans la synthèse des coûts, il convient de citer à titre d'exemple :

- le projet d'arrêté portant dérogation à l'article R.1333-2 du code de la santé publique pour les détecteurs de fumée à chambre d'ionisation³³ : il est apparu impossible d'isoler le coût résultant pour les collectivités locales de cette norme de sécurité car la répartition exacte des détecteurs de fumée entre l'Etat et les différentes collectivités n'est pas disponible (le coût pour l'ensemble du secteur public est évalué en année pleine à 4,3 M€) ;
- le projet de décret relatif aux projets, plans et programmes susceptibles de faire l'objet d'un débat public en application des dispositions de l'article L.121-8 et L.121-10 du code de l'environnement : le coût de la mise en œuvre de ce texte et sa répartition entre l'Etat, les collectivités territoriales et les entreprises ne peut être correctement estimé puisque le nombre de projets concernés est aléatoire et que la décision d'organiser ou non un débat public relève de la compétence de la commission nationale du débat public (le coût total serait compris entre 1 M€ et 50 M€).

ii) Par ailleurs, l'impact financier des projets de texte suivants a fait l'objet d'un **chiffrage en coûts unitaires, sans estimation globale du coût de la mesure.**

Texte soumis à la CCEN	Séance de la CCEN	Coûts unitaires	Observations
Décret relatif aux règles de police de la navigation intérieure	03.02.2011	Fourchette de 2 000 € à 10 000 € par km de voie navigable ³⁴	Avis favorable à l'unanimité
Décret pris en application de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales et relatif aux règles de passation des baux emphytéotiques administratifs ³⁵	28.07.2011	Fourchette de 20 000 € à 100 000 € par évaluation préalable en fonction de la complexité du projet	Avis favorable à l'unanimité avec recommandation ³⁶

³³ Arrêté du 18 novembre 2011 (paru au JO du 03.12.2011)

³⁴ Le coût global de cette mesure apparaît non chiffrable en l'absence de connaissance précise des caractéristiques du réseau décentralisé et en raison d'une grande variabilité des coûts, fonction de divers paramètres dépendant de configurations locales très diverses : densité des écluses ou des barrages, milieu rural ou urbain, etc.

³⁵ Décret n° 2011-2065 du 30 décembre 2011 (paru au JO du 31.12.2011)

³⁶ La CCEN a émis un avis favorable sur ce projet de décret sous réserve que soit complété l'article R. 1311-1 du CGCT dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} du projet de décret soumis par la phrase suivante : « Le coût de cette évaluation sera pris en compte dans l'établissement de la convention conclue entre l'Etat et la collectivité territoriale mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 1311-4-1 relative notamment aux engagements financiers des parties ». Elle a par ailleurs demandé à être tenue informée des suites données à cet avis.

Décret fixant des valeurs limites d'exposition professionnelle contraignantes pour certains agents chimiques ³⁷	08.09.2011	Coût d'un contrôle d'une VLEP : fourchette de 5 000 € à 10 000 € en fonction du nombre et du type de prélèvements effectués	Avis favorable à l'unanimité
Décret et arrêtés relatifs au système de transfert des données sociales par voie dématérialisée ³⁸	01.12.2011	Fourchette approximative de 0 € à 10 000 € ³⁹	Avis favorable à l'unanimité

Ce recensement témoigne des difficultés à évaluer *ex ante* le coût de certaines mesures, soit en raison de l'absence de données-sources disponibles auprès des services statistiques des ministères (ou qui ne distinguent pas le périmètre des collectivités territoriales), soit en raison de difficultés méthodologiques au regard de la nature de la mesure, soit enfin en raison des incertitudes entourant la portée exacte de la mesure.

- **Des difficultés qui ne permettent pas toujours d'établir une évaluation financière exhaustive et objective**

Le strict respect du principe d'*exhaustivité* impliquerait, d'une part, que toutes les catégories de collectivités impactées par la mesure soient identifiées et, d'autre part, que l'ensemble des **conséquences directes et indirectes** pour les collectivités soit envisagé. Or, les ministères rencontrent des difficultés récurrentes pour évaluer les coûts induits par les textes, tant sur les effectifs que sur les dépenses d'investissement et de fonctionnement des collectivités. Par ailleurs, le principe d'*objectivité* commande que l'évaluation préalable soit réalisée au moyen de critères sincères et aussi fiables que possible, dans un cadre pluriannuel.

- **Des difficultés qui ne permettent pas toujours de satisfaire aux exigences de transparence et de bonne foi dans la conduite des travaux d'évaluation préalable**

Le principe de *transparence* de l'évaluation suppose que les éléments de calcul des coûts avancés soient **justifiés**. Les membres représentants des élus de la CCEN attendent avant tout de l'administration que les évaluations financières reposent sur des méthodes solides et crédibles. Toutefois, ils admettent sans trop de difficultés les extrapolations et les estimations approximatives dès lors que celles-ci s'expliquent notamment par l'impossibilité de recenser des valeurs de référence actualisées et exhaustives. Les élus acceptent donc la pluralité des méthodes d'évaluation présentées (coût unitaire, coût global de la mesure, coût annuel et par niveau de collectivité voire, le cas échéant, impossibilité de chiffrer avec fiabilité l'impact de la mesure) dès lors que la justification de la méthode et du résultat est renseignée avec soin, au regard notamment des données-sources disponibles et des difficultés rencontrées.

³⁷ Décret n° 2012-746 du 9 mai 2012 (paru au JO du 10.05.2012)

³⁸ Décret n° 2011-2035 du 28 décembre 2011 (JO du 30.12.2011) et arrêtés du 31 décembre 2011 (JO du 05.01.2012)

³⁹ Le coût global de cette mesure apparaît non chiffrable en raison d'une grande variabilité des coûts. Si les collectivités territoriales ont des logiciels de paye, elles risquent de supporter des coûts de paramétrage des données et de formation des gestionnaires. Or, le coût d'adaptation du logiciel de paye dépend du contrat de maintenance du logiciel passé entre la collectivité et l'éditeur de logiciel auquel elle recourt, de son effectif et du niveau de prestation fourni.

e) Recensement des mesures susceptibles de donner lieu à compensation financière en application des dispositions de l'article L. 1614-2 du CGCT

Au regard du champ de compétence très large dévolu à la CCEN et du prisme financier sous lequel la commission examine l'impact des textes sur les collectivités territoriales, celle-ci est conduite à s'interroger sur la portée des mesures présentées (mesures générales ou intéressant exclusivement les collectivités locales) et sur le caractère compensable des charges résultant de leur mise en œuvre. Ce faisant, la CCEN assure un filtre « au profit » de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) avec laquelle une relation naturelle existe à travers l'article L. 1614-2 du CGCT qui dispose que « *toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées est compensée* ».

A ce titre, les charges résultant de certains textes présentés à la CCEN ont vocation à faire l'objet d'une compensation financière en application de l'article L. 1614-2 précité.

Ainsi en va-t-il, parmi les textes soumis à l'examen de la CCEN en 2011, du décret relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire (dit décret « gares et connexions »)⁴⁰ : le montant de la redevance créée au profit de RFF, compris entre 20 et 40 M€ par an à terme pour les TER hors STIF, a en effet vocation à être intégralement compensé *via* la dotation générale de décentralisation (DGD), sous le contrôle de la CCEC.

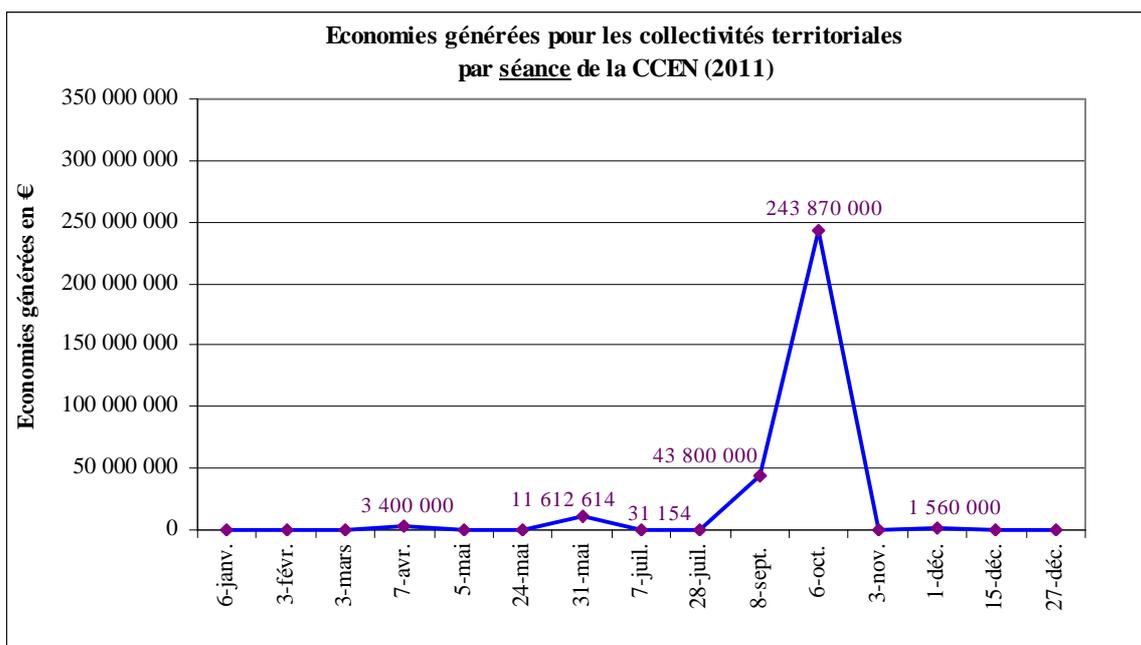
4. Economies et recettes générées par les textes soumis à la CCEN en 2011

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 texte soumis à la commission en 2011 par rapport au coût de la réglementation en vigueur (abrogation, simplification, rationalisation, etc.) ont été estimées par les administrations à environ **304,3 M€**

⁴⁰ Décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 (paru au JO du 22.01.2012)



Ces économies sont issues essentiellement des projets de réglementation suivants :

- **243,81 M€** au titre du décret relatif à la gestion des déchets d'éléments d'ameublement⁴¹ : réduction des coûts supportés par les collectivités territoriales au titre de la gestion de ces déchets du fait de la mise en œuvre du principe de responsabilité élargie des producteurs ;
- **43,8 M€** au titre du décret pris pour l'application des articles L. 142-4, L. 213-2 et L. 214-1 du code de l'urbanisme et relatif à la dématérialisation de la déclaration d'intention d'aliéner⁴² : réduction des délais et coûts de procédure ;
- **9,6 M€** au titre du décret pris pour l'application du 4 bis de l'article 266 *nonies* du code des douanes⁴³ : exonération de la taxe générale sur les activités polluantes des mâchefers non valorisables → économies induites pour les collectivités territoriales gestionnaires sur le coût de traitement des déchets incinérés ;
- **3,4 M€** au titre du décret modifiant la participation mensuelle du département au financement de l'aide versée à l'employeur au titre des contrats initiative emploi⁴⁴.

b) Recettes potentielles

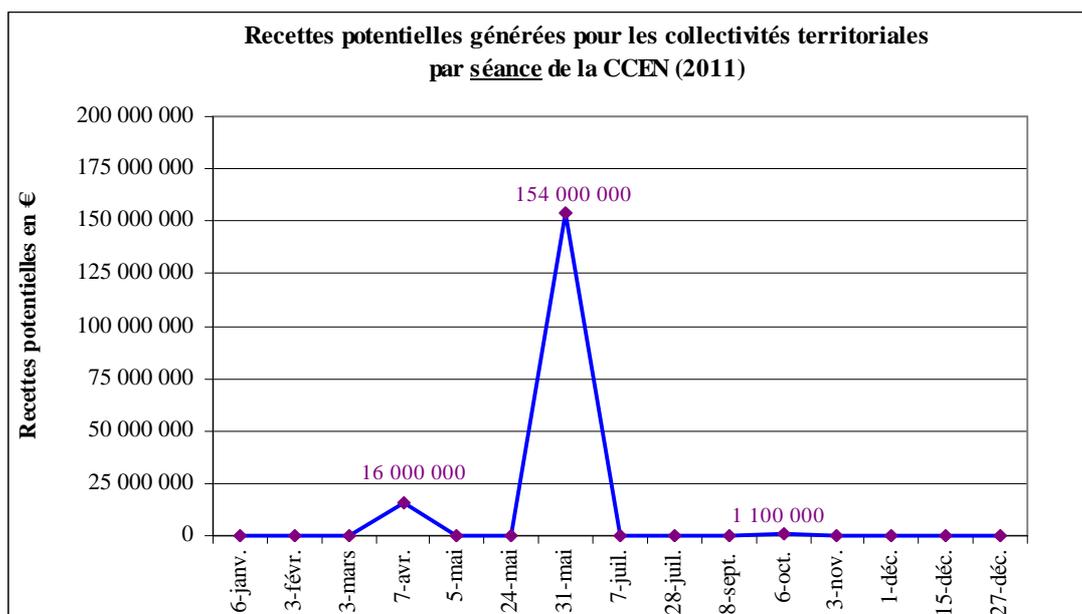
Les recettes susceptibles d'être générées par les projets de texte soumis à la CCEN en 2011 s'élèvent à **171,1 M€**

⁴¹ Décret n° 2012-22 du 6 janvier 2012 (paru au JO du 08.01.2012)

⁴² Décret n° 2012-489 du 13 avril 2012 (paru au JO du 15.04.2012)

⁴³ Décret n° 2011-767 du 28 juin 2011 (paru au JO du 30.06.2011)

⁴⁴ Décret n° 2011-522 du 13 mai 2011 (paru au JO du 15.05.2011)



Ces recettes potentielles résultent des projets de réglementation suivants :

- **154 M€** au titre du décret relatif à la consistance du réseau routier local soumis à la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises⁴⁵ : recettes équivalant au produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier dont les collectivités territoriales sont propriétaires ;
- **16 M€** au titre du décret revalorisant le montant de l'amende forfaitaire pour certaines contraventions prévues par le code de la route en matière d'arrêt et de stationnement⁴⁶, générant par conséquent un complément de recettes au profit des communes ;
- **1,1 M€** au titre du décret relatif à la sécurité, l'autorisation et la déclaration d'utilité publique des canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques⁴⁷ : augmentation des redevances d'occupation du domaine public communal (+ 900 000 €) et départemental (+ 200 000 €).

→ A des fins d'exhaustivité, il convient d'ajouter à ces recettes potentielles celles générées par les projets de texte soumis à l'avis du CFL en 2011 et à l'égard desquels la saisine de la CCEN est réputée satisfaite (cf. *supra*).

A ce titre, le **décret relatif aux barèmes de la taxe de séjour applicable aux hôtels de tourisme, aux résidences de tourisme, aux terrains de camping et de caravanage et aux villages de vacances classés 5 étoiles** doit être mentionné. Selon la fiche d'impact établie par l'administration, le produit recouvré en 2009 par les collectivités territoriales, y compris les départements bénéficiaires de la taxe additionnelle à la taxe de séjour, a représenté une somme totale de 168,5 M€. Ainsi, en formulant l'hypothèse d'une croissance annuelle de l'ordre de 1,5 %, **il devrait en résulter un produit global, en année pleine, de 173,6 M€ en 2011, 176,2 M€ en 2012 et 178,8 M€ en 2013 et au-delà**

⁴⁵ Décret n° 2011-910 du 27 juillet 2011 (paru au JO du 30.07.2011)

⁴⁶ Décret n° 2011-876 du 25 juillet 2011 (paru au JO du 27.07.2011)

⁴⁷ Décret n° 2012-615 du 2 mai 2012 (paru au JO du 04.05.2012)

5. Qualité des évaluations financières préalables produites par les administrations

Le bilan d'activité 2010 soulignait que les administrations productrices de normes s'étaient globalement appropriées l'exercice de l'évaluation préalable et notait une amélioration dans la qualité des fiches d'impact financier produites. De la même façon, en 2011, les membres de la CCEN ont relevé la bonne qualité générale des fiches produites à l'appui de leurs saisines par les ministères porteurs, en dépit de difficultés persistantes exposées *supra*.

a) Des évaluations financières préalables de bonne qualité générale

L'amélioration de la qualité des évaluations préalables constatée en 2010 s'est poursuivie en 2011. Le principe de l'évaluation financière *ex ante* des textes réglementaires concernant les collectivités territoriales est désormais connu et accepté de l'ensemble des départements ministériels, qui ont intégré les exigences résultant de l'obligation qui leur est faite de fournir systématiquement une fiche d'impact financier à l'appui de leur saisine de la commission.

En outre, la pratique révèle que la bonne qualité des évaluations préalables favorise la juste compréhension des mesures projetées et permet des débats circonstanciés en séance entre élus et administrations sur la portée et la pertinence des textes soumis, qui aboutissent souvent à des avis favorables émis en toute connaissance de cause. Il apparaît en effet que les élus sont plus enclins à émettre des avis défavorables à l'égard de textes dont la fiche d'impact financier leur paraît insincère et incomplète, sanctionnant ainsi le ministère porteur dans une transposition du principe de précaution vis-à-vis des éventuels coûts cachés.

Dans son premier rapport d'activité, le commissaire à la simplification relève « une certaine asymétrie entre, d'une part, les fiches [d'impact] établies pour les projets de texte concernant les collectivités territoriales – les évaluations en la matière étant susceptibles de bénéficier, en particulier, des importants travaux statistiques et outils de simulation que pilote la direction générale des collectivités locales (DGCL) –, et, d'autre part, les fiches dressées pour les projets de textes concernant les entreprises ».

La tendance observée à l'amélioration de la qualité générale des études d'impact soumises à la CCEN doit être mise en relation avec les termes de la circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit qui rappellent notamment que « *l'analyse de la nécessité, de la proportionnalité et des effets prévisibles des règles de droit nouvelles est une méthode à laquelle l'administration doit s'attacher dans l'élaboration de toute norme législative ou réglementaire* » et soulignent que « *chaque département ministériel a la responsabilité de développer dans son champ de compétence les ressources utiles à ces travaux* ».

➤ Les avancées confirmées en matière d'évaluation des coûts et de méthodologie

Au-delà de la nature de la norme soumise à l'examen de la CCEN, les avis émis dépendent très directement de la qualité de l'étude d'impact et de sa présentation en séance. Il importe dès lors que cette présentation soit axée non pas exclusivement sur le caractère technique de la norme projetée mais également et surtout sur sa justification, sur son coût par rapport à la norme existante et sur les concertations engagées dans le cadre de son élaboration, en particulier avec les représentants des associations d'élus.

- ❖ **Normes techniques** (normes de sécurité et de construction, réglementations relatives aux modalités de contrôle des installations, etc.)

Il ressort des travaux de la CCEN en 2011 que les évaluations du coût des normes techniques figurent parmi les plus abouties et font souvent l'objet de justifications méthodologiques très pédagogiques. Elles donnent généralement lieu à des échanges nourris en séance, manifestant en cela l'intérêt des élus à l'égard de ce type de mesure.

Ces évaluations financières sont régulièrement étayées par des critères objectifs et vérifiés :

- éléments statistiques et situations de référence connues ;
- études, rapports et missions éventuellement consacrés à la réforme projetée ;
- association des services déconcentrés concernés par la mesure, etc.

La circonstance que les services à l'origine de ces normes techniques sont souvent composés de techniciens et d'ingénieurs, rompus dans d'autres cadres aux évaluations préalables, peut expliquer également en partie la qualité des fiches d'impact présentées.

Il convient ici de souligner la grande qualité des études d'impact produites par le MEDDTL relatives aux mesures d'application des lois Grenelle. En effet, en dépit du caractère parfois polémique de certaines mesures, les services du ministère en charge de l'écologie veillent à présenter de la manière la plus fiable et la plus exhaustive possible l'impact financier sur les collectivités territoriales des textes d'application soumis, qui emportent souvent des coûts très significatifs (cf. *infra*).

- ❖ **Mesures de simplification de procédure** (régimes d'autorisation, d'enregistrement et de déclaration préalable, règles de gestion administrative, etc.)

Les départements ministériels à l'origine de ce type de mesure parviennent désormais à rendre convenablement compte des économies résultant, tant en termes de coûts directs que de coûts induits, de la mesure projetée par rapport au dispositif existant. Fort logiquement, les mesures de simplification⁴⁸ sont systématiquement accueillies favorablement par la CCEN.

- ❖ **Réglementations encadrant les modalités de passation des contrats publics** : règles de procédure régissant les conditions de passation et d'exécution des marchés publics, contrats de partenariat, concessions de travaux publics et concessions d'aménagement (abaissement ou relèvement de seuils, encadrement des délais de publication des avis d'appel public à la concurrence, élargissement des voies de recours, etc.).

Ce type de mesure ne génère pas de coût direct impératif pour les collectivités adjudicatrices puisque la décision de recourir à un mode de gestion déléguée ou à un prestataire extérieur relève du libre choix de la collectivité. A cet égard, l'effort de chiffrage des administrations porteuses, qui procèdent à une estimation maximaliste des coûts en prenant soin de préciser qu'il s'agit là de mesures dont la mise en œuvre est facultative, est apprécié par les membres élus de la commission qui disposent ainsi d'une vision complète des enjeux potentiels.

⁴⁸ Ex. : décrets ou arrêtés modifiant la nomenclature des installations classées (réduction des coûts liés à la simplification des procédures et à l'allègement des prescriptions techniques applicables aux installations concernées), ordonnance relative aux procédures d'élaboration et d'évolution des documents d'urbanisme (clarification et simplification des procédures d'instruction des autorisations d'urbanisme), décret relatif à la dématérialisation de la déclaration d'intention d'aliéner.

- ❖ **Textes relatifs à la fonction publique** : cette rubrique recouvre les mesures de portée générale intéressant les trois fonctions publiques, les mesures statutaires relatives au recrutement, aux formations et à la carrière des fonctionnaires territoriaux ainsi que les mesures indiciaires applicables aux agents de la fonction publique territoriale.

Il convient de souligner à ce titre la qualité des méthodes d'évaluation des mesures intéressant indifféremment la FPT, la FPE et la FPH et de saluer les efforts entrepris constamment par l'administration pour tenter d'isoler et de ventiler les coûts par catégorie de fonction publique concernée (ex.: décret portant revalorisation indiciaire).

b) La nécessité d'engager les évaluations préalables plus en amont afin d'éclairer véritablement sur les incidences des choix de mise en œuvre des normes nouvelles et d'être en mesure de mieux justifier le caractère proportionné des normes envisagées

Si les effets du moratoire restent relatifs (cf. *supra*), la saisine obligatoire du commissaire à la simplification préalablement à la consultation de la commission et les exigences nouvelles de justification des mesures proposées ont renouvelé la nature des débats en CCEN qui, au-delà d'échanges techniques circonstanciés sur les dispositions des textes soumis ou sur les fiches d'impact examinées, portent désormais de plus en plus sur l'analyse de la conception-même de la norme.

Les circulaires précitées en date des 17 février et 7 juillet 2011 ont encouragé cette évolution en modifiant la méthodologie à appliquer pour la conduite des travaux d'évaluation préalable, invitant les ministères à s'interroger systématiquement sur la juste proportionnalité des normes qu'ils produisent afin d'en adapter, le cas échéant, la portée ou les modalités d'application.

(i) Si elles relèvent du champ du moratoire, il appartient aux ministères porteurs, d'une part, de justifier la nécessité d'adopter les mesures proposées compte tenu des évolutions de droit ou de fait récentes et, d'autre part, de justifier le choix de l'option retenue, en particulier si elle n'apparaît pas comme la moins coûteuse ou la moins contraignante pour les collectivités. Sur la base de ces éléments, le commissaire à la simplification donne son avis au cabinet du Premier ministre sur l'opportunité de soumettre le projet de texte à l'avis de la CCEN. Dans cette hypothèse, selon les termes de la circulaire du 6 juillet 2010, le Premier ministre tiendra compte « *très strictement de l'avis rendu par la commission pour déterminer si le projet peut être adopté* ».

(ii) A l'égard des textes d'application d'une norme de rang supérieur, le commissaire à la simplification doit également apprécier la proportionnalité de la mesure réglementaire proposée au regard de ce qu'impose la mise en œuvre de la norme supérieure. A ce titre, il est demandé à l'administration « *de rechercher les solutions induisant la moindre charge pour les entreprises et les collectivités territoriales et d'écarter, dans la conception des mesures de transposition des directives européennes ou d'application des lois, toute mesure allant au-delà de ce qu'implique strictement la mise en œuvre de la norme de rang supérieur* ».

Au-delà des questions de méthode d'évaluation de l'impact des textes en projet, l'enjeu est désormais de conduire les administrations productrices de normes à s'engager dans la démarche d'évaluation dès le stade des premiers travaux d'élaboration des textes afin de **rechercher les mesures les moins contraignantes pour les collectivités territoriales**.

C'est précisément le sens des instructions diffusées par le Premier ministre dans sa circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, qui est venue modifier la fiche-type d'impact financier afin que les administrations justifient leurs choix au regard des différents scénarios de mise en œuvre possibles, plus ou moins contraignants pour les collectivités. Cette fiche a ainsi été complétée d'un champ dédié à la « description des mesures du texte par sous-ensemble cohérent » au regard de leur base juridique⁴⁹ ainsi que par une zone de texte libre qui invite les ministères porteurs, s'agissant des textes d'application, à « analyser et justifier de manière circonstanciée les dispositions allant au-delà de ce qui est strictement commandé par la règle de rang supérieur ».

L'appréciation de la juste proportionnalité de la norme doit conduire à s'interroger sur la portée du texte, plus ou moins prescriptive, et sur la nécessité de privilégier une logique « d'obligation de résultats » sur une logique « d'obligation de moyens », étant entendu que plus la norme est prescriptive, plus elle impose les moyens de la respecter et lie ceux chargés de sa mise en œuvre. Dès lors qu'elle définit un objectif, elle suppose que celui qui est chargé de la respecter conduise des solutions techniques adaptées, qui peuvent varier d'une situation à une autre. En conférant davantage de souplesse, la norme permet elle-même une application proportionnée. Il convient alors que les acteurs agissent en bonne intelligence (prescripteurs, ceux qui réalisent et ceux qui contrôlent le respect de la norme).

Les élus de la CCEN se sont aujourd'hui largement appropriés ces problématiques, comme en témoignent les travaux de la commission sur les mesures d'application des lois Grenelle (cf. *infra*), mais regrettent parfois que des solutions d'application différenciée ne puissent plus être mises en œuvre au moment de leur consultation, par voie réglementaire, faute d'avoir formellement été prévues par le texte de rang supérieur, en pratique la loi.

Dans le prolongement de la circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit, la CCEN souhaite que les administrations développent et systématisent, dès la phase de conception et d'évaluation préalable de la norme, une approche proportionnée globale de cette dernière afin d'anticiper les domaines respectifs de la loi et du règlement et de permettre de fonder au bon niveau de la hiérarchie des normes les critères objectifs et rationnels de nature à permettre une application différenciée.

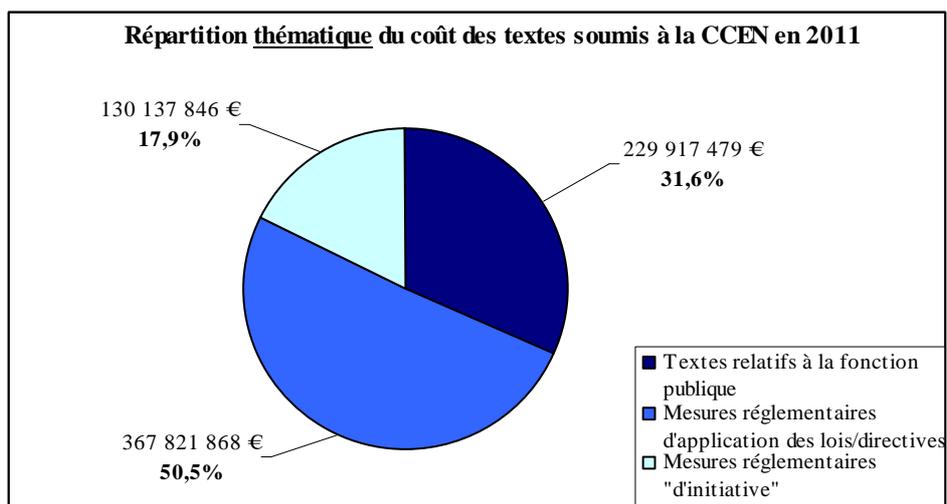
V - PRESENTATION THEMATIQUE DES TEXTES SOUMIS A LA CCEN

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-dessous indique la répartition, en termes de coûts, entre ces trois catégories de textes soumis à la CCEN en 2011.

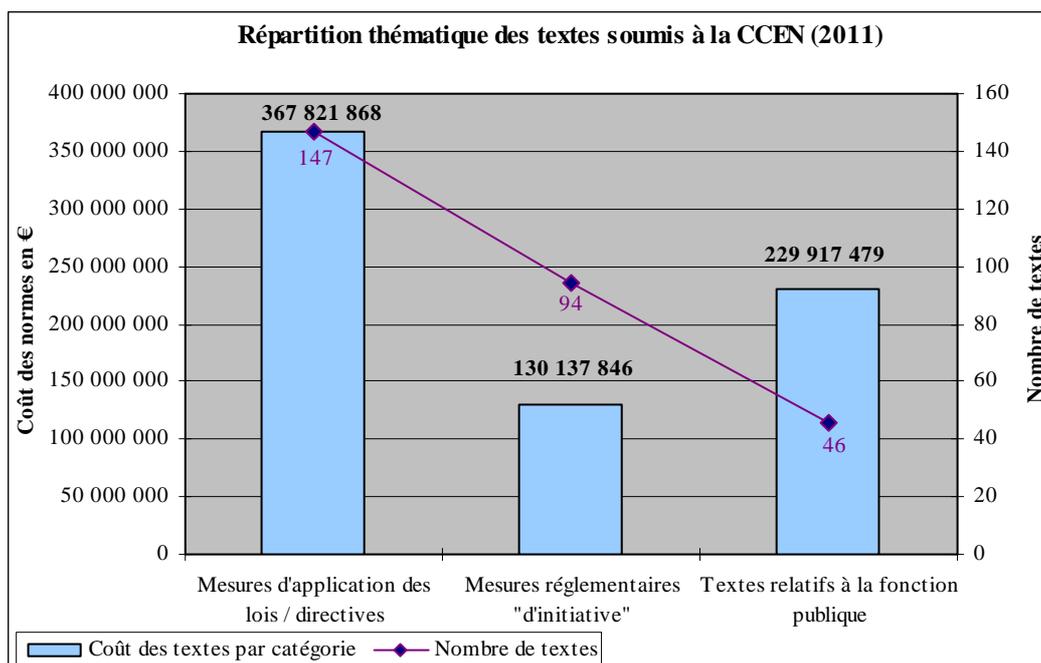
⁴⁹ « Application de la loi », « transposition d'une directive » ou « mesure non commandée par la norme supérieure »



Le constat que la majeure partie des coûts supportés par les collectivités trouve son origine dans des mesures d'application de lois promulguées (50,5 %) ou dans des mesures relatives à la fonction publique (31,6 %) permet de nuancer le discours selon lequel l'activité normative du Gouvernement – hors mesures statutaires ou salariales – est directement à l'origine de la hausse des dépenses locales (17,9 %).

La proportion des textes d'application de lois ou de directives s'explique avant tout par l'adoption récente de lois ambitieuses qui appellent l'adoption de nombreuses mesures d'application, souvent coûteuses, et par « l'activité normative » de l'Union européenne, elle-même génératrice de coûts significatifs.

A cet égard, il ne paraît pas possible d'établir une corrélation directe, sur l'année 2011, entre cette proportion et l'entrée en vigueur du moratoire à compter de septembre 2010. En effet, en 2011, les textes d'application de lois ou de directives ont représenté 51,2 % des textes soumis à la CCEN (soit 147 textes sur 287) et 50,5 % des coûts estimés en année pleine pour les collectivités territoriales (soit 367,82 M€ sur 727,88 M€) tandis qu'en 2010, ces proportions étaient respectivement de 51,1 % (90 textes d'application sur 176 textes soumis) et 62,7 % des coûts (361,91 M€ sur 576,98 M€).



1. Les mesures d'application de lois ou de directives européennes

Les mesures réglementaires d'application de lois ou de textes d'origine communautaire, incluant les mesures de transposition de directives européennes, représentent la proportion la plus importante des coûts présentés à la CCEN au cours de l'année 2011. En effet, leur impact financier sur les collectivités territoriales avoisine les **367,8 M€ en année pleine soit 50,5 % des coûts totaux présentés à la commission en 2011.**

A ce titre, le coût des mesures d'application des lois dites Grenelle I et II mérite une attention particulière.

a) Les textes d'application des lois Grenelle I et II

Depuis juin 2009, la CCEN est 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 12 avril 2012 incluse, **112 textes d'application des lois Grenelle ont été soumis pour avis à la CCEN⁵⁰**. 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.

C'est la raison pour laquelle – et afin de dresser un bilan aussi exhaustif que possible – ce bilan consolidé de l'impact financier sur les collectivités territoriales des textes réglementaires d'application des lois Grenelle, tel qu'il résulte des fiches d'impact soumises à la CCEN, porte **sur l'ensemble des textes présentés de juin 2009 à la séance du 12 avril 2012**. Cibler ce bilan sur les seules mesures examinées en 2011 n'aurait en effet pas eu de sens.

i) Le coût sur les collectivités territoriales des textes d'application des lois Grenelle soumis à la CCEN est significatif.

Le bilan consolidé de l'impact des 112 textes d'application soumis fait apparaître un coût global sur les collectivités, estimé en année pleine, de l'ordre de 524,4 M€¹ et, évalué de manière pluriannuelle (sur la période 2010-2022), d'environ 2,68 Mds€. Ces textes, classés par grandes thématiques, ainsi que leur impact financier sur les collectivités territoriales, figurent dans le tableau ci-après.

→ Parmi ces mesures, celles qui emportent les conséquences financières les plus importantes sur les collectivités sont les suivantes :

- **Le décret et son arrêté d'application relatifs aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions (réglementation thermique 2012)⁵², dont le coût pour les collectivités territoriales est évalué en année pleine à 200 M€**

⁵⁰ 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).

⁵¹ 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.

⁵² Décret n° 2010-1269 du 26 octobre 2010 et arrêté d'application du même jour (parus au JO du 27.10.2010)

- **Les projets de décret et d'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 constructions** définissent les exigences de la réglementation thermique 2012 applicables aux **bâtiments tertiaires neufs**. Leur coût s'élèverait à 288 M€ pour les collectivités territoriales sur la période 2013-2016, soit 72 M€ par an sur la période.
- **Le décret relatif à la surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains établissements recevant du public**⁵³, dont le coût pluriannuel pour les collectivités est estimé à 286,2 M€ à l'horizon 2015-2021, soit 40,9 M€ par an sur la période.
- **Le décret relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable**⁵⁴ emporterait un coût de 264 M€ sur 2012-2014, soit 88 M€ par an sur la période, correspondant à la réalisation de plans, études et analyses de données. Toutefois, il s'agit d'une estimation haute ne prenant pas en compte les aides éventuelles versées par les agences de l'eau.
- **Le projet de décret relatif à la question d'un plan de travaux d'économies d'énergie ou d'un contrat de performance énergétique dans les bâtiments en copropriété équipés d'une installation collective de chauffage ou de refroidissement, au vote des travaux d'économies d'énergie ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre sur parties privatives, et au diagnostic de performance énergétique dans les bâtiments équipés d'une installation collective de chauffage ou de refroidissement** 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 projet de décret relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme** générerait un coût de 24,5 M€.
- **Le décret et l'arrêté relatifs aux attestations de prise en compte de la réglementation thermique et de réalisation d'une étude de faisabilité relative aux approvisionnements en énergie pour les bâtiments neufs ou les parties nouvelles de bâtiments**⁵⁵, qui définissent les prescriptions pour la mise en œuvre des attestations relatives à l'application de la réglementation thermique 2012 et qui emporteraient un coût annuel de 2,5 M€ à la charge des collectivités. Le coût global de cette réglementation est estimé pour les collectivités territoriales à 22,5 M€ sur la période 2012-2020.

Il convient de noter que certaines mesures de portée générale, qui ne concernent pas prioritairement les collectivités locales, peuvent également représenter des coûts très élevés pour la société civile. Il en est ainsi, par exemple, du décret et son arrêté d'application relatifs à l'obligation de réalisation d'un **audit énergétique pour les bâtiments à usage principal d'habitation en copropriété de cinquante lots ou plus et à la réglementation thermique des bâtiments neufs**⁵⁶, susceptibles de générer un coût pour la société de l'ordre de 136,5 M€ sur la période 2012-2016, et à l'égard desquels les élus se sont interrogés sur la capacité des acteurs concernés à mettre en œuvre une mesure si ambitieuse.

⁵³ Décret n° 2011-1728 du 2 décembre 2011 (paru au JO du 04.12.2011)

⁵⁴ Décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 (paru au JO du 28.01.2012)

⁵⁵ Décret n° 2011-544 du 18 mai 2011 (paru au JO du 20.05.2011) et arrêté du 11 octobre 2011 (paru au JO du 22.10.2011)

⁵⁶ Décret n° 2012-111 du 27 janvier 2012 (paru au JO du 29.01.2012)

Bien que l'ensemble de ces mesures procède des lois Grenelle I et II, la CCEN ne se contente pas d'en constater les effets et d'apprécier la précision des études d'impact soumises. Elle s'attache également à vérifier qu'elles n'excèdent pas le champ d'habilitation législative et qu'elles demeurent proportionnées aux objectifs définis par la loi, veillant ainsi au respect par le ministère en charge de l'écologie des instructions des circulaires du Premier ministre des 6 juillet 2010 et 17 février 2011. Selon les termes de son président, « la CCEN est le filtre de raison face à une production normative émotionnelle ».

ii) La CCEN examine avec une attention toute particulière la portée des projets de texte d'application des lois Grenelle soumis afin, notamment, de s'assurer de leur juste proportionnalité.

Certaines mesures d'application ont suscité des débats nourris en séance et conduit la CCEN à demander le report de l'examen de textes, à formuler des observations, voire à émettre des avis défavorables lorsque les textes paraissaient excéder manifestement et sans justification convaincante le champ d'application de la loi.

→ Ainsi, conformément à son positionnement traditionnel, la CCEN a demandé à plusieurs reprises le report de textes afin de se prononcer en toute connaissance de cause sur la base des précisions complémentaires sollicitées relatives à la portée des mesures proposées, aux modalités de leur mise en œuvre ou à leur impact financier.

Dans la grande majorité des cas, les concertations engagées par le ministère de l'écologie avec les associations d'élus à la faveur de ces reports ont permis à la commission de se prononcer favorablement, soit que les précisions apportées ont été jugées satisfaisantes, soit que le projet a été modifié afin de répondre aux préoccupations des élus.

Il en est ainsi des réglementations suivantes :

- **Le décret portant transposition de la directive du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation⁵⁷**, compte tenu des coûts importants susceptibles d'en résulter pour les collectivités et du manque de lisibilité des conditions d'articulation entre les nouveaux outils envisagés et les dispositifs de prévention existants (schéma de cohérence territoriale, plan de prévention des risques d'inondation (PPRI), programme d'action de prévention des inondations (PAPI)). Les compléments d'information apportés par le ministère de l'écologie ont convaincu la CCEN d'émettre un avis favorable, même si elle n'a pas manqué de réagir, à travers son président, face à certaines incohérences de « l'activité normative » de l'Union européenne (cf. *infra*).
- **Le décret portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement⁵⁸**, en raison des interrogations des élus sur l'articulation entre le rôle du commissaire-enquêteur et celui de son suppléant ainsi que sur les conditions d'intervention et d'indemnisation du suppléant, qui ont pu être levées lors du second examen de ce texte.

⁵⁷ Décret n° 2011-227 du 2 mars 2011 (paru au JO du 03.03.2011)

⁵⁸ Décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 (paru au JO du 30.12.2011)

- **Le décret relatif aux bilans des émissions de gaz à effet de serre et au plan climat-énergie territorial (PCET)⁵⁹**, qui avait fait l'objet d'un report notamment afin que soient assouplies les conditions de mise en œuvre des PCET dans les collectivités de moins de 50 000 habitants, où ces plans sont facultatifs.
A la suite d'échanges entre le ministère de l'écologie et l'AMF, l'article contesté du projet de texte soumis a finalement été supprimé. Les dispositions du décret relatives à l'obligation d'élaborer un bilan des émissions de gaz à effet de serre ont néanmoins appelé d'autres vives réserves de la part des élus qui les ont conduits à émettre un avis défavorable (cf. *supra*).
- **Le décret et l'arrêté relatifs à la surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains ERP**, qui auraient généré, selon la version initiale proposée par le ministère de l'écologie, un coût global estimé à 623 M€ sur la période 2015-2021, dont 522 M€ pour les collectivités territoriales et, au-delà, un coût annuel évalué à 104,4 M€. A la suite du report sollicité par la CCEN au motif que ces mesures sont apparues disproportionnées par rapport à la souplesse qu'autorise la loi dans l'application de l'obligation qu'elle définit, des rencontres ont été organisées ultérieurement entre le ministère porteur et l'AMF. Cette concertation complémentaire a permis de réduire le périmètre des ERP concernés (par exemple, au lieu d'imposer cette surveillance à tous les établissements sportifs couverts, seules les piscines ont été retenues, réduisant le coût à l'égard de cette catégorie d'ERP de 33 M€ à 1 M€) et d'adapter le rythme des contrôles en fonction des résultats des précédentes mesures (au lieu d'une vérification tous les 5 ans pour tous les ERP concernés, la nouvelle version retient une vérification dans les 2 ans lorsque les derniers résultats étaient mauvais et tous les 7 ans s'ils étaient satisfaisants). Ce faisant, le coût de ces textes a été réduit de manière significative (de 105 M€/an à 40,9 M€/an), ce qui a permis à la CCEN d'émettre un avis favorable.
- **Le décret portant règlement national de la publicité extérieure, des enseignes et des préenseignes⁶⁰** avait fait l'objet d'un report au motif que ses dispositions 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. L'approfondissement de la concertation entre le ministère de l'écologie et l'AMF a permis d'apporter des assouplissements au projet initial. Par exemple, parmi les solutions de compromis adoptées, l'affichage publicitaire apposé sur une bâche de chantier, qui ne peut en principe excéder 50 % de la surface totale de la bâche de chantier, pourra être d'une superficie supérieure à ce plafond si les travaux réalisés sont des travaux de rénovation thermique permettant d'obtenir le label BBC rénovation. *In fine*, la CCEN a émis un avis favorable sur ce texte.

⇒ Ces précédents révèlent que **la CCEN apprécie la proportionnalité des mesures soumises au regard, d'une part, des dispositions légales qui les fondent et, d'autre part, des conséquences financières qu'elles emportent.**

C'est dans la même logique que la commission a observé avec satisfaction que le ministère de l'écologie a lui-même veillé à proposer des modalités d'application différenciée de certaines normes en fonction de critères ou de seuils objectifs. Ce fut ainsi le cas du **décret relatif aux installations dédiées à la recharge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables dans les bâtiments et aux infrastructures pour le stationnement sécurisé des vélos**, qui

⁵⁹ Décret n° 2011-829 du 11 juillet 2011 (paru au JO 12.07.2011)

⁶⁰ Décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012 (paru au JO du 31.01.2012)

module l'obligation d'équipement d'installations de recharge électriques dans les bâtiments de bureaux existants situés en métropole en fonction du lieu d'implantation du bâtiment, selon que celui-ci se situe dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants (auquel cas le seuil de places à compter duquel le parc de stationnement doit être équipé est de 20 places et la proportion de places raccordées est de 10 %) ou de moins de 50 000 habitants (le seuil est alors de 40 places, pour une obligation d'équipement à hauteur de 5 %).

Ces exemples illustrent en quoi les circulaires précitées des 6 juillet 2010 et 17 février 2011 ont renforcé l'exigence de justification qui pèse sur les administrations productrices de normes, même lorsqu'il s'agit de textes d'application de lois votées, et ont contribué à l'amélioration de la qualité des débats en CCEN, les élus et les associations qui les secondent s'étant eux-mêmes appropriés les critères d'analyse définis par ces circulaires.

Les élus n'ont cependant pas hésité à émettre un avis défavorable lorsque les dispositions proposées leur sont apparues aller manifestement au-delà de ce que prévoit la loi sans justification convaincante ou trop contraignantes pour les collectivités territoriales.

→ La CCEN a ainsi émis 3 avis défavorables à l'encontre de projets de texte d'application des lois Grenelle, dont un a été levé à la suite de modifications :

- **Les premières versions des projets de décret et d'arrêté relatifs à la transmission à l'Ademe des diagnostics de performance énergétique (DPE)**, obligatoire depuis septembre 2006 lors de la vente de tout bâtiment ou partie de bâtiment clos et couvert, chauffé, quel que soit l'usage, ont fait l'objet d'un avis défavorable lors de la séance du 3 février 2011 en ce qu'elles prévoyaient de facturer aux collectivités les extractions de données nécessaires à l'élaboration des plans climat territoriaux qui leur incombent. Ces versions ont ensuite été modifiées dans le sens souhaité par la commission et ont donné lieu à une nouvelle présentation lors de la séance du 7 avril 2011, à l'issue de laquelle ces textes ont reçu un avis favorable (*cf. supra*) ;
- **Le décret relatif aux bilans des émissions de gaz à effet de serre et au plan climat-énergie territorial** a reçu un avis défavorable de la CCEN lors de son second examen après report (*cf. supra*), lors de la séance du 7 avril 2011, au motif que le troisième niveau de mesure des gaz à effet de serre prévu par cette réglementation, relatif aux émissions indirectement produites par les activités ou par l'exercice des compétences des collectivités, excède, selon les élus, le champ défini par la loi et n'est pas justifié. En outre, l'impact financier présenté est apparu aux élus nettement sous-estimé. Si ce projet de décret n'a pas fait l'objet d'une nouvelle saisine de la CCEN à la suite de cet avis défavorable, il importe néanmoins de souligner que la version publiée⁶¹ intègre l'ensemble des observations formulées par les membres représentant les élus.
- **Le décret relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement** a reçu, lors de la séance du 1^{er} mars 2012, un avis défavorable à l'unanimité des membres représentant les élus, au motif notamment que l'élargissement du périmètre des évaluations environnementales systématiques génère, selon les élus de la CCEN, une charge administrative excessive dont l'impact sur les collectivités apparaît largement sous-estimé dans l'évaluation préalable présentée par l'administration. En l'espèce, le Gouvernement est passé outre l'avis défavorable de la commission⁶².

⁶¹ Décret n° 2011-829 du 11 juillet 2011 (paru au JO du 12 juillet 2011)

⁶² Décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 (paru au JO du 4 mai 2012)

Ce bilan d'étape de l'examen par la CCEN des textes d'application du Grenelle de l'environnement fait apparaître que, même à l'égard de textes d'application, la CCEN dispose de marges de manœuvre renforcées par les dernières circulaires du Premier ministre et parvient, lorsqu'elle constate que les mesures proposées excèdent ce qui est commandé par la loi, à en modifier la portée dans une logique de maîtrise des dépenses publiques.

Il révèle également, en dépit de la vigilance de la commission pour le réduire lorsque cela est possible, l'impact financier très significatif de certaines traductions législatives du Grenelle de l'environnement, sur lesquelles le pouvoir réglementaire n'a que peu de marges de manœuvre quant aux modalités d'application. Or, ni l'étude d'impact du projet de loi portant engagement national pour l'environnement ni les débats parlementaires n'ont fait état des évaluations financières des principales mesures examinées.

iii) Une évaluation financière préalable des mesures proposées au Parlement globalement insuffisante

L'étude d'impact présentée par le Gouvernement à l'appui de ce projet de loi, déposé en janvier 2009, répondait à l'obligation définie par l'article 48 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement⁶³ et s'inscrivait dans le cadre de la réforme de la Constitution introduite par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 en anticipant les exigences définies par l'article 8 de loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

Même si certaines difficultés d'ordre méthodologique étaient signalées, cette étude d'impact n'éluait pas les coûts générés par les mesures proposées, censées mettre en œuvre 58 des 268 engagements résultant des conclusions du Grenelle de l'environnement.

→ Cependant, l'évaluation financière de ces mesures sur l'ensemble des acteurs concernés, et notamment sur les collectivités territoriales, peut sembler rétrospectivement insuffisante, après confrontation avec les études d'impact des textes d'application soumis à l'examen de la CCEN.

A titre d'exemple, tandis que l'étude de l'impact des huit mesures en faveur de l'amélioration de l'évaluation, de la vérification et de l'information en matière de performance énergétique des bâtiments (article 1^{er} du projet de loi Grenelle II) faisait état de surcoûts limités, les fiches d'impact financier des textes d'application présentés en CCEN mentionnent des coûts parfois significatifs, en particulier au titre :

- **des projets de textes relatifs aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions**, qui définissent les différentes exigences de la réglementation thermique 2012 applicables aux bâtiments tertiaires et résidentiels neufs (bâtiments nouveaux et parties nouvelles de bâtiments) à prendre en compte par le maître d'ouvrage, et qui devraient engendrer, selon l'étude d'impact soumise à la CCEN, un surcoût pour les collectivités territoriales de l'ordre de 150 M€ en 2011 (entrée en vigueur de la mesure au 1^{er} juillet 2011) et un surcoût, dès l'année 2012, d'environ 300 M€ en année pleine.

⁶³ « L'Etat prendra les mesures nécessaires pour que les projets de loi soient présentés avec une étude de l'impact des dispositions législatives projetées, tant économique et social qu'environnemental ».

- **des projets de décret et d'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 constructions**, 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€.
- **des projets de texte relatifs à l'attestation de prise en compte de la réglementation thermique 2012 à l'achèvement des travaux** : la fiche d'impact présentée en CCEN fait état d'un coût pour les collectivités territoriales – concernées en leur qualité de maître d'ouvrage – de l'ordre de 22,5 M€, soit 2,5M€ par an sur la période 2012-2020. Par ailleurs, le coût unitaire de l'attestation à établir à l'achèvement des travaux a été estimé entre 50 et 150 €⁶⁴.

De même, le décret relatif aux **schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie et aux schémas régionaux éoliens**, qui en constituent une annexe, pris en application des articles 68 et 90 de la loi publiée (articles 23 et 34 initiaux) devrait générer, selon l'évaluation financière présentée en CCEN, un coût moyen pour les régions de 2,23 M€ pour l'année 2012, imputable à la réalisation des études nécessaires à l'élaboration de ces schémas. L'étude d'impact des articles 23 et 24 du projet de loi annonçait « un coût administratif non négligeable, notamment pour la réalisation des études nécessaires » qu'il était néanmoins « difficile à ce stade d'évaluer finement ».

→ Il a pu arriver, à l'inverse, que l'étude d'impact du projet de loi initial fasse état de surcoûts supérieurs à ceux présentés dans le cadre de l'évaluation financière des mesures d'application. Par exemple, l'étude d'impact de l'article 77 de la loi Grenelle II initiale relatif aux audits préalables aux chantiers de démolition mentionne des coûts importants liés à la réalisation de ces diagnostics, estimés à 16 M€ par an, auxquels « il convient d'ajouter les surcoûts indirects liés à la destruction et à la création de nouvelles installations de traitement des déchets du BTP ». Or, selon la fiche d'impact produite par l'administration à l'appui de l'examen par la CCEN du décret d'application des dispositions précitées (finalement inscrites à l'article 190 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010), le coût de réalisation d'un audit relatif aux déchets avant travaux de démolition est estimé à 10 M€ par an, dont 1 M€ à la charge des collectivités territoriales.

→ Par ailleurs, plusieurs mesures ont été adoptées **par amendement** sans être accompagnées d'étude d'impact, même sommaire ou indicative. Or, l'examen en CCEN des fiches d'impact produites à l'appui des textes d'application fait apparaître que, dans certains cas, les coûts résultant de la mise en œuvre des mesures adoptées par voie d'amendement sont significatifs.

- Tel est ainsi le cas de l'amendement présenté par le Gouvernement au Sénat relatif aux mesures destinées à développer l'usage des « véhicules décarbonés » (inscrites à l'article 57 de la loi Grenelle II). Le 3 mars 2011, le ministère de l'écologie a présenté à la CCEN les **projets de décret et d'arrêté relatifs aux installations dédiées à la recharge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables dans les bâtiments et aux infrastructures pour le stationnement sécurisé des vélos**, en faisant état d'un

⁶⁴ Si l'étude d'impact de la loi ne présente pas le surcoût global pour les maîtres d'ouvrage qui découlera de la création de cette attestation, il est toutefois prévu un surcoût pouvant s'élever à plusieurs centaines d'euros par opération. Il est également spécifié que « le niveau de détail de la procédure de vérification de la conformité devra être défini par voie réglementaire en lien direct avec le niveau d'acceptabilité économique de la maîtrise d'ouvrage ».

coût global pluriannuel de l'ordre de 450 M€ sur la période 2012-2015, dont 20 M€ à la charge des collectivités⁶⁵ (cf. *supra*).

- De la même manière, le projet de **décret relatif à l'annexe environnementale que doivent comporter les baux conclus ou renouvelés portant sur des locaux de plus de 2000 m² à usage de bureaux ou de commerce**⁶⁶ a été pris sur le fondement de l'article 8 de la loi Grenelle II qui résulte d'un amendement parlementaire, non assorti d'étude d'impact. Or, selon la fiche d'impact financier présentée à la CCEN du 3 février 2011, le coût total de cette mesure pour les collectivités territoriales est évalué à 12,6 M€ sur 2014-2022, soit 1,4 M€ par an sur la période.

→ Enfin, les évaluations soumises à la CCEN ne permettent pas toujours de préciser l'impact financier des mesures adoptées dans le cadre de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 précitée.

Il en est ainsi notamment de la réforme d'envergure dite « anti-endommagement », introduite par amendement du Gouvernement à l'article 219 de la loi Grenelle II. Ces dispositions, relatives à la sécurité des réseaux souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution, n'ont pas fait l'objet d'une évaluation financière au moment de leur discussion au Parlement, l'exposé des motifs précisant seulement les modalités de financement, par les exploitants de réseaux et les sociétés privées de services, de la mise en place d'un guichet unique destiné à recenser tous les réseaux implantés en France et à mettre à disposition des acteurs concernés les informations nécessaires avant la réalisation de travaux.

A l'occasion de la présentation à la CCEN, lors de ses séances des 2 et 16 décembre 2010, des **textes d'application relatifs à la sécurité dans l'exécution de travaux à proximité de certains ouvrages souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution (réforme dite « anti-endommagement »)**⁶⁷, le ministère de l'écologie n'a pas été en mesure d'estimer avec précision l'impact de ces dispositions sur les collectivités territoriales, assurant que leur coût global devrait être marginal, ce qui a suscité de la part des élus des réserves sur la fiabilité de cette évaluation financière.

Lors de sa séance du 12 avril 2012, la commission a été amenée à se prononcer sur un projet de décret modifiant des dispositions de cette réglementation « anti-endommagement ». Ce texte fait suite à l'expérimentation engagée mi-2011 dans les agglomérations d'Orléans et Perpignan, dont les résultats ont mis en avant la nécessité de modifier plusieurs dispositions réglementaires du code de l'environnement sans remettre en cause les orientations de la réforme. Si le ministère de l'écologie a évalué le coût de ce texte comme négligeable pour les collectivités territoriales, l'Association des maires de France a néanmoins fait remarquer qu'il s'agissait d'une réforme d'ampleur entraînant pour les communes et les EPCI de petite taille d'importantes difficultés, et a demandé en conséquence que les services de l'Etat apportent leur concours à ces collectivités.

⇒ Au regard de ces éléments, le bilan financier consolidé des mesures d'application des lois Grenelle soumises à la CCEN confronté au contenu de l'étude d'impact du projet de loi Grenelle II doit conduire à s'interroger sur les moyens d'améliorer l'information des élus (cf. *infra*).

⁶⁵ Sachant que le coût de ces mesures n'est pas valorisé pour les bâtiments neufs car il n'aurait qu'un impact relatif rapporté au coût complet de la construction.

⁶⁶ Décret n° 2011-2058 du 30 décembre 2011 (paru au JO du 31.12.2011)

⁶⁷ Décret n° 2011-1241 du 5 octobre 2011 (paru au JO du 07.10.2011)

➤ *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 avril 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>	21	près de 377,6 M€	près de 1,9 Mds€ (2011-2022)	12,3 M€
<i>Urbanisme</i>	12	2 M€	11 M€ (2012-2021)	Non chiffrées
<i>Transports</i>	5	près de 2,2 M€	près de 20 M€ (2012-2015)	Non chiffrées
<i>Energie et climat</i>	9	près de 16,7 M€	près de 33,5 M€ (2011-2013)	Non chiffrées
<i>Biodiversité et Ecosystème</i>	21	110 M€	324 M€ (2011-2020)	Non chiffrées
<i>Risques et santé</i>	12	près de 4 M€	près de 294 M€ (2011-2021)	Non chiffrées
<i>Déchets</i>	15	près de 1,2 M€	près de 5,5 M€ (2011-2016)	près de 478,8 M€
<i>Risques industriels et naturels</i>	7	près de 3,9 M€	près de 11,8 M€ (2011-2015)	Non chiffrées
<i>Gouvernance</i>	9	près de 6,8 M€	près de 35,6 M€ (2011-2022)	Non chiffrées
TOTAL	112	près de 524,4 M€	près de 2,68 Mds€	près de 491,1 M€

Parmi les textes devant encore être soumis à l'examen de la CCEN, figure le projet de décret relatif à la rénovation thermique des bâtiments tertiaires, dont le coût a été estimé à plusieurs dizaines de milliards d'euros pour les collectivités territoriales (cf. *infra*).

L'examen au cas par cas des textes réglementaires d'application du Grenelle par la CCEN a ainsi mis en évidence les constats suivants :

- **La confrontation entre les informations figurant dans l'étude d'impact du projet de loi Grenelle II, même éclairées par les débats parlementaires, et les évaluations financières préalables des textes d'application soumis à la CCEN fait apparaître que les coûts du Grenelle sur les collectivités territoriales ont été largement sous-estimés au moment de la discussion du projet de loi.**
- **La CCEN peut, de manière ponctuelle, infléchir le coût de la mise en œuvre de dispositions législatives en veillant à la juste proportionnalité des mesures d'application et en privilégiant des modalités d'entrée en vigueur progressive.**
- **Pour autant, l'analyse au cas par cas des textes d'application du Grenelle ne permet pas aux élus de disposer d'une vision globale et consolidée du coût de cette réforme.**

⇒ **C'est la raison pour laquelle la CCEN a organisé une séance spécifique, le 15 décembre 2011, consacrée à l'appréciation des modalités d'application du Grenelle de l'environnement avec le concours du ministère en charge de l'écologie.**

iv) Une présentation consolidée qui confirme les coûts élevés du Grenelle, mise sur des économies substantielles et s'accorde sur la nécessité de veiller à assurer une mise en œuvre proportionnée des dispositions de la loi Grenelle II

- *Une évaluation globalement partagée, au moins s'agissant des coûts*

Lors de cette séance, le MEDDTL a largement confirmé l'évaluation du coût consolidé sur les collectivités des mesures d'application du Grenelle et s'est attaché à valoriser les économies directes que ces mesures généreront sur les collectivités, évaluées à 2,18 Mds€, offrant ainsi une présentation quasi-équilibrée du modèle économique du Grenelle.

Sans contester les objectifs du Grenelle de l'environnement, les élus de la CCEN ont émis des réserves sur les économies annoncées, notamment en matière de construction et d'isolation thermique, qui ne prennent pas nécessairement en compte les dépenses de fonctionnement pérennes au titre notamment de l'augmentation prévisible du coût de l'énergie et des charges d'emprunt. Ils ont ainsi rappelé que, quelle que soit la réalité des économies attendues, la mise en œuvre de ces dispositions par les collectivités représente un investissement immédiat, qu'elles ne seront pas toutes en mesure d'engager compte tenu de la crise des liquidités à laquelle elles sont confrontées qui réduit sensiblement leurs possibilités d'investissement et interroge sur leur capacité à mettre en œuvre l'ensemble de ces normes dans les délais impartis.

- *Une méthode consensuelle qui doit faire prévaloir, à chaque fois que la loi le permet, des modalités d'entrée en vigueur soutenables et une application proportionnée des dispositions légales.*

L'ensemble des participants au débat (élus, MEDDTL, commissaire à la simplification) ont insisté sur la nécessité d'expertiser toutes les marges de manœuvre autorisées par la loi en examinant si nécessaire plusieurs solutions de transposition afin de proposer des mesures réglementaires d'application proportionnées, au regard notamment de leur soutenabilité financière pour les collectivités territoriales, ainsi que des modalités d'entrée en vigueur adaptées, qui doivent offrir de la souplesse et organiser à chaque fois que cela est possible une entrée en vigueur échelonnée, voire différée à l'issue par exemple d'une phase d'expérimentation auprès des collectivités volontaires.

La qualité du dialogue entre le MEDDTL et la CCEN doit être soulignée. Le MEDDTL a toujours travaillé dans la recherche du consensus et n'a jamais tenté de passer des dispositions « en force », comme en témoigne l'exemple récent sur la réglementation de la publicité extérieure.

→ Cf. *annexe n°20* - Echanges de lettres entre M. Alain LAMBERT et Mme Nathalie KOSCIUZKO-MORIZET, ministre en charge de l'écologie, sur les modalités d'application du Grenelle de l'environnement

v) La grande préoccupation des élus sur le projet de décret relatif à la performance énergétique des bâtiments existants du secteur tertiaire

Si le coût du Grenelle de l'environnement inquiète légitimement les élus, il semble à ce jour globalement accepté dès lors qu'il procède de la loi et que le MEDDTL a adopté un positionnement ouvert au dialogue, qui fait toujours prévaloir la concertation. Aucun avis défavorable rédhibitoire n'a ainsi été émis par la CCEN à l'égard des textes d'application du Grenelle.

Pour autant, le texte le plus significatif demeure sans conteste le décret d'application de l'article L. 111-10-3 du code de la construction et de l'habitation⁶⁸ qui prévoit que « des travaux d'amélioration de la performance énergétique sont réalisés dans les bâtiments existants à usage tertiaire ou dans lesquels s'exerce une activité de service public dans un délai de huit ans à compter du 1^{er} janvier 2012 ». Cette mesure d'application obligatoire sur des bâtiments existants, à respecter dans un délai de huit ans, n'est pas sans rappeler l'obligation de mise en accessibilité des établissements recevant du public et des locaux de travail, prescrite par la loi handicap du 11 février 2005 et que certaines collectivités ont des difficultés à financer.

A ce titre, la CCEN a demandé au MEDDTL de lui soumettre, en dehors du cadre réglementaire de la consultation obligatoire, les principales alternatives envisageables afin de recueillir le plus en amont possible la position des élus et afin de pourvoir, sur cette base, engager le travail de concertation technique avec les associations d'élus et envisager la consultation formelle de la CCEN dans les meilleures conditions.

Ainsi, lors de la séance du 12 avril 2012, M. Philippe PELLETIER, président du Comité Stratégique du Plan Bâtiment Grenelle, a présenté l'état des réflexions engagées sur l'obligation de travaux de rénovation des bâtiments du tertiaire existants.

Si les élus n'ont pas caché leurs inquiétudes devant les coûts très significatifs que cette exigence ne manquera pas de générer, dans un contexte de rarefaction des crédits qui dégrade les capacités d'investissement des collectivités, ils ont cependant salué la nature des propositions formulées qui leur sont apparues équilibrées et soucieuses de préserver la soutenabilité financière de ce chantier, au titre notamment des objectifs de retours sur investissement effectifs recherchés, qu'ils considèrent comme essentiels.

Les élus présents ont également suggéré que les obligations soient échelonnées en fonction de la taille des collectivités pour ne concerner dans un premier temps que les plus grandes et que soit engagée une réflexion sur le rôle de l'intercommunalité dans cette démarche. Ils ont enfin souhaité que l'Etat mette à la disposition des collectivités, et en particulier des plus petites, un réseau scientifique et technique performant capable de les accompagner.

A l'issue de cet échange, les membres élus ont insisté sur la nécessité de poursuivre la concertation engagée par les services du Comité Stratégique du Plan Bâtiment Grenelle et se sont déclarés favorables à la participation de la CCEN à un groupe de travail réunissant représentants de l'Etat, élus et associations d'élus. Ce groupe de travail serait chargé de proposer les modalités de mise en œuvre de cet objectif les plus compatibles avec les contraintes qui pèsent sur les finances locales.

Les inquiétudes des élus quant au coût de cette ambition semblent justifiées au regard de l'étude d'impact du projet de loi qui mentionne que « *cette mesure peut avoir des impacts considérables, les résultats environnementaux et les coûts associés dépendront de la nature*

⁶⁸ Article issu de l'article 3 de la loi du 12 juillet 2010, dite « Grenelle II ».

des exigences et du niveau de performance requis. » Elle estime que les prix des rénovations thermiques seraient compris « *entre 200€/m² et 400€/m² mais cela peut dépendre du parc de bâtiments considéré (le parc public est atypique) et des niveaux de performance énergétique (avant et après les travaux)* ». L'étude d'impact propose, dans un tableau de synthèse, une évaluation de la loi Grenelle II au titre des trois piliers du développement durable (annexe 1) selon laquelle le coût brut de la rénovation thermique des bâtiments publics s'élèverait, pour les collectivités locales, à 31,27 Mds€ sur la période 2009-2020 (le coût net est évalué entre 10,87 et 15,73 Mds€).

Cependant, le rapport « Chantier collectivités territoriales », remis le 22 juillet 2010 au Comité Stratégique du Plan Bâtiment Grenelle, fait état d'un coût de 50 Mds€ soit une dépense annuelle sur la période 2012-2020 de 6 Mds€ pour les collectivités territoriales. Cette évaluation dépasse amplement les estimations formulées dans l'étude d'impact de la loi.

Au final, s'il est acquis que le coût de l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments tertiaires existants sera très significatif, il est néanmoins susceptible de varier sensiblement en fonction des modalités d'application réglementaires de la mesure.

b) Les mesures de transposition de directives européennes

Si, à ce jour, la commission n'a eu l'occasion de se prononcer que sur un seul texte d'origine communautaire (cf. *infra*), elle a néanmoins été conduite à examiner une trentaine de mesures réglementaires visant à transposer en droit interne, intégralement ou partiellement, des directives ou normes européennes⁶⁹. A l'exception du décret relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire⁷⁰, pris en application de la directive 2001/14/CE du 26 janvier 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité, et dont les coûts pour les régions, évalués entre 20 et 40 M€ par an, ont vocation à être compensés en application de l'article L.1614-2 du CGCT (cf. *supra*), aucun texte réglementaire pris en application de directive soumis à la CCEN en 2011 n'a généré de coûts significatifs.

Cependant, devant les coûts parfois très significatifs que certaines mesures de transposition des directives communautaires⁷¹ ont pu générer sur les collectivités, les élus membres de la CCEN ont soulevé les incohérences apparentes de la Commission européenne, qui continue de prescrire la transposition en droit interne de directives « coûteuses » pour les finances publiques et adresse dans le même temps aux Etats membres des recommandations formelles de réduction rapide des déficits publics.

Par courrier du 11 octobre 2010, le président de la CCEN a alors suggéré au Premier ministre d'« appeler l'attention de la Commission européenne sur la nécessité, lorsqu'elle édicte des projets de directive qui emportent des conséquences financières importantes sur les finances publiques, de soumettre ces projets à la direction générale des affaires économiques et financières en charge de la surveillance de la soutenabilité des finances publiques des Etats membres » et de **prioriser les politiques communautaires à mettre en œuvre**, par exemple en desserrant les calendriers de transposition des directives jugées moins prioritaires ou en prononçant un moratoire sur l'édiction de normes non prioritaires.

⁶⁹ Dont 11 projets d'arrêté pris en application du « paquet routier européen » constitué par trois règlements du 21 octobre 2009, financièrement neutres pour les collectivités territoriales

⁷⁰ Décret n°2012-70 du 20 janvier 2012 (paru au JO du 22.01.2012), dit décret « gares et connexions »

⁷¹ En particulier lors de l'examen en octobre 2010 du projet de décret portant transposition de la directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, et au regard des coûts annoncés et du calendrier de mise en œuvre contraint de cette mesure

Il ne s'agit pas pour les élus de la commission de contester la nécessité de transposer en droit interne les directives communautaires, mais de s'assurer de la pertinence de ces mesures qu'il appartient aux autorités nationales de mettre en œuvre, parmi d'autres, dans un contexte de contrainte budgétaire très forte.

Cette position de la CCEN à l'égard d'une mesure de transposition d'une directive technique et coûteuse traduit la volonté affichée des élus d'intervenir directement auprès des prescripteurs de normes, quelle que soit l'origine de celles-ci (communautaire, législative, réglementaire ou émanant d'instances sportives) (cf. *infra*).

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 **229,9 M€ - soit 31,6% des coûts totaux présentés à la CCEN en 2011**. Le poids de ces textes s'explique par la nature même des mesures.

Les textes recensés ci-après sont ceux qui emportent un coût significatif pour les collectivités. Ils ont été présentés indifféremment par le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, le ministère en charge de la santé ou le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

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 d'hospitalisation	06.01.2011	100 270 000 €	Avis favorable à l'unanimité
Décret modifiant le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat	03.02.2011	16 500 000 €	Avis favorable à l'unanimité, avec recommandation ⁷²
Décret portant statut particulier du cadre d'emplois des assistants territoriaux d'enseignement artistique	15.12.2011	14 300 000 €	Avis favorable à l'unanimité
Décret portant statut particulier du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux	15.12.2011	41 900 000 €	Avis favorable à l'unanimité

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 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 **130,1 M€³ - soit 17,9 % des coûts totaux présentés à la CCEN en 2011**.

⁷² La CCEN a demandé que le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat présente le bilan de la mise en œuvre de la GIPA pour 2010

⁷³ 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.

VI - PERSPECTIVES POUR 2012-2013 : VERS UN RENFORCEMENT DES PREROGATIVES DE LA CCEN ?

Ce quatrième bilan d'activité de la CCEN permet d'apprécier en quoi la commission a su, grâce à l'investissement de ses membres et à la qualité du dialogue avec les administrations, définir une doctrine et un positionnement propices à faire évoluer les pratiques et à accompagner – voire à précéder parfois – les instructions du Premier ministre sur les modalités d'élaboration de la norme, qui exigent désormais évaluation préalable et concertation avec les acteurs directement concernés afin de proposer des textes équilibrés, susceptibles d'être acceptés par tous.

Les membres élus de la CCEN regrettent toutefois que les mesures mises en œuvre par le Gouvernement, telles que l'édiction du moratoire sur les normes réglementaires concernant les collectivités territoriales et le recensement méthodique, dans le cadre de la mission DOLIGE, de dispositifs et procédures à réviser au titre du stock des normes, n'aient pas encore produit les effets escomptés.

Ce bilan souligne à nouveau les limites de certaines démarches et souligne que des pans de l'activité normative concernant les collectivités territoriales ne sont pas soumis à l'examen de la CCEN, alors même qu'ils sont souvent à l'origine de coûts significatifs sur les collectivités territoriales.

Ce bilan révèle aussi que, en dépit de l'investissement de ses membres et du souci de favoriser un dialogue constructif entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'activisme de la CCEN n'aura pas permis à lui-seul de ralentir l'inflation de la production normative ni le poids croissant des normes dans la dépense publique locale.

Il ressort de ce constat que, sans un renforcement ciblé des prérogatives de la CCEN et une volonté politique forte, exprimée au plus haut niveau de l'Etat et mise en œuvre avec rigueur par les administrations sous l'autorité du SGG, tout objectif de maîtrise de la production normative et de réduction des coûts qui en résultent est vain.

Dans le prolongement de ses précédents rapports d'activité, la CCEN formule plusieurs propositions de nature à renforcer son rôle de la CCEN à l'égard du flux des textes intéressant les collectivités.

1. Renforcer le rôle de la CCEN à l'égard des projets de texte qui échappent au moratoire sur les normes concernant les collectivités territoriales

L'activité de la CCEN a confirmé sa capacité à assumer sur la durée une charge de travail importante sans que cela nuise à la qualité de ses instructions et de ses avis. En effet, forte du soutien efficace et précieux des associations d'élus et de celui, moins formalisé, des services des collectivités, la commission contribue directement à l'amélioration de la qualité de la norme sans constituer un obstacle à l'activité normative du Gouvernement.

L'élargissement effectif de son champ de compétence à des projets de texte concernant les collectivités territoriales autres que les textes réglementaires produits par le Gouvernement n'aura pas pour effet de modifier son positionnement et sa doctrine, et ne pourra que contribuer à améliorer encore le processus d'élaboration des normes et à en faciliter la compréhension et l'acceptation par ceux qui seront chargés de les mettre en œuvre.

La portée du moratoire qui, quelle que soit la rigueur avec laquelle il est mis en œuvre, ne couvre qu'une partie minoritaire des textes soumis à la CCEN, impose de s'interroger sur le rôle que pourrait jouer la commission s'agissant des textes de rang supérieur constituant le fondement des textes réglementaires d'application qui échappent au moratoire.

Les élus demandent également que la CCEN soit consultée à l'égard des règlements édictés par les fédérations sportives et à l'égard des normes techniques professionnelles qui interviennent en matières environnementale, de construction et de sécurité.

Il semble d'ailleurs qu'à l'exception des normes professionnelles d'application volontaire, l'état actuel du droit prévoit, voire, dans certains cas, impose, la consultation préalable de la CCEN. Or, après plus de trois ans d'activité, deux séries de normes échappent encore largement à l'examen de la CCEN :

- les **projets de loi et propositions de texte communautaire** ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics ;
- les **prescriptions édictées par les fédérations sportives dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire**⁷⁴ défini aux articles L. 131-14 et suivants du code du sport qui concernent les collectivités territoriales.

a) Renforcer la consultation de la CCEN sur les projets de norme de rang supérieur : projets de lois et propositions de textes communautaires

Devant le constat que les textes d'application de normes de rang supérieur représentent 51,2 % des textes soumis à la CCEN en 2011 et 50,5 % des coûts, il apparaît souhaitable de consulter plus régulièrement la commission sur les projets de texte de rang supérieur afin que son rôle ne se limite pas uniquement à l'examen de la pertinence de l'étude d'impact des mesures réglementaires d'application et à l'appréciation de la juste proportionnalité de ces mesures par rapport aux textes qu'elles ont pour objet d'appliquer.

Une telle consultation préalable sur les projets de loi et les propositions de texte communautaire permettrait à la CCEN d'émettre un avis circonstancié suffisamment en amont de l'adoption définitive de ces mesures.

i) **Les projets de loi concernant les collectivités territoriales**

Aux termes de l'article L. 1211-4-2 du CGCT, la consultation de la CCEN sur les projets de loi et les projets d'amendement du Gouvernement concernant les collectivités territoriales n'est pas obligatoire et intervient à la discrétion du Gouvernement⁷⁵. Toutefois, à ce jour, seuls deux projets de loi ont été soumis à l'examen de la commission, à savoir les projets de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles et portant diverses dispositions dans le domaine des transports et de la mer, qui ont reçu un avis favorable lors de la séance du 5 janvier 2012.

⁷⁴ Il s'agit des règles techniques propres à chaque discipline, ainsi que des règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte aux licenciés des fédérations sportives. Le pouvoir réglementaire des fédérations porte en particulier sur la définition des règles applicables aux équipements nécessaires au déroulement des compétitions (aires de jeux et installations annexes).

⁷⁵ En vertu des dispositions du 5^{ème} alinéa de l'article L. 1211-4-2 du CGCT, « le Gouvernement peut consulter la CCEN sur tout projet de loi ou tout projet d'amendement du Gouvernement concernant les collectivités territoriales ».

La circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales a prévu, au titre des mesures tendant à renforcer le rôle de la CCEN, que la consultation de la commission sur les projets de loi « *sera plus largement utilisée et devra donc être systématiquement anticipée* » par les ministères porteurs.

Le bilan de l'impact financier consolidé des mesures d'application des lois Grenelle I et II illustre bien en quoi les marges de manœuvre de la CCEN sont réduites à l'égard des textes d'application des lois, même si elle a été en mesure ponctuellement de limiter la portée – et donc l'impact financier – des mesures qui paraissaient aller au-delà de ce qui était strictement nécessaire à l'application de la loi. Il souligne également que, en dépit des efforts fournis par les administrations, les études d'impact des projets de loi soumis au Parlement ne comportent pas toujours tous les éléments d'information suffisants pour apprécier la portée réelle, évaluée avec méthodologie et souci d'exhaustivité, des mesures proposées.

La consultation préalable, dans des délais raisonnables, de la CCEN sur les études d'impact des projets de loi doit permettre d'en améliorer la qualité et, en anticipant d'éventuelles difficultés d'application des mesures envisagées, de mieux circonscrire la portée des dispositions projetées. Il serait dès lors souhaitable que le Gouvernement soumette à l'avis de la commission certains projets de loi et, dans la mesure du possible, les projets d'amendement les plus coûteux concernant les collectivités territoriales.

Cette consultation doit également permettre à la CCEN de développer une approche globale de la réglementation envisagée, de ses objectifs et des modalités de mise en œuvre les plus adaptées aux spécificités des territoires sur lesquels elle a vocation à s'appliquer. Il s'agit pour la CCEN d'être en mesure de proposer, si nécessaire, d'inscrire dans le projet de loi soumis les dispositions de nature à permettre une application différenciée ainsi que, le cas échéant, les critères à partir desquels le pouvoir réglementaire devra la mettre en œuvre. La CCEN n'est actuellement pas toujours en capacité de proposer des modifications en ce sens sur les projets de texte réglementaire d'application qu'elle examine, faute d'habilitation législative expresse.

Enfin, en définissant plus en amont le cadrage général de la mesure, tant dans sa dimension légale que réglementaire, il est possible de procéder à une évaluation préalable plus concrète – et donc plus fiable – de son coût.

L'examen de l'étude d'impact des dispositions du projet de loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement est à ce titre éclairant en ce qu'elle renvoie systématiquement aux décrets d'application prévus par la loi le soin de préciser ses modalités de mise en œuvre sans indiquer les intentions du Gouvernement en la matière. L'évaluation de l'impact financier des mesures proposées devient dès lors un exercice délicat.

C'est la raison pour laquelle la CCEN milite pour que les projets de décret soient élaborés, au moins dans leurs grandes lignes, « en avance de phase », dès la rédaction du projet de loi afin de permettre de disposer d'une vue d'ensemble du coût et des modalités d'application des mesures envisagées. La consultation de la CCEN sur les projets de loi est de nature à favoriser cette vision pragmatique et globale de l'impact financier des mesures soumises au Parlement.

Par ailleurs, les parlementaires devraient pouvoir soumettre à la CCEN, avec l'accord du Gouvernement, leurs propositions de loi, dès lors qu'elles concernent les collectivités locales, pour que soit engagé sous son égide et en collaboration avec le ministère directement concerné une évaluation préalable des mesures envisagées.

ii) Les mesures d'origine communautaire

En application des dispositions de l'article L. 1211-4-2 du CGCT, la CCEN « *est chargée d'émettre un avis sur les propositions de textes communautaires ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics* ». Il ressort de cette rédaction que cette consultation est en principe obligatoire dès lors qu'une proposition de texte communautaire a un impact technique et financier sur les collectivités.

A ce jour, la CCEN n'a été consultée que sur une proposition de directive. Or, les textes de cette nature sont pourtant susceptibles de générer des charges sur les collectivités territoriales. En outre, la consultation préalable de la CCEN sur les propositions de texte communautaire permet aux élus d'exprimer des positions susceptibles d'être défendues par le Gouvernement dans le cadre des négociations à la Commission européenne.

Ainsi, consultée lors de sa séance du 2 février 2012 sur la proposition de directive modifiant la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, la CCEN s'est prononcée favorablement tout en exprimant d'importantes réserves à l'égard des dispositions de l'article 18. Cet article autorise la France à prévoir, sous certaines conditions, que les niveaux de taxation générale de la consommation d'énergie appliqués dans chacune des régions françaises puissent être plus élevés que les niveaux de taxation nationaux correspondants (différenciation régionale). Ces dispositions pourraient conduire à remettre en cause la modulation géographique des tarifs de la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE), qui s'opère actuellement sur une base locale (communale ou intercommunale et départementale) et non régionale comme le prévoit le projet de directive.

La position de la CCEN, qui s'inquiète des conséquences potentielles de ces dispositions sur les collectivités autorités organisatrices de la distribution d'électricité qui perçoivent la TCFE, a ainsi été transmise par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) à la représentation permanente française à Bruxelles en demandant « qu'elle soit prise en compte dans le cadre des négociations en cours ».

Sans préjuger du résultat de cette négociation, ce précédent illustre néanmoins en quoi la consultation de la CCEN sur les propositions de textes communautaires qui concernent les collectivités territoriales présente un intérêt majeur pour les élus.

Dans ces conditions et conformément aux termes de la circulaire du Premier ministre du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la CCEN, les élus membres de la commission souhaitent être plus systématiquement consultés à l'égard « *des propositions de règlements et de directives ainsi que des propositions de décisions du Conseil ayant une portée générale qui ont un impact technique et financier sur les collectivités* ».

Selon la circulaire précitée, il appartient au SGAE d'inviter les ministères désignés comme chefs de file à évaluer l'impact technique et financier des textes en vue d'établir la fiche simplifiée d'impact financier à soumettre à la CCEN.

Le SGAE assure ce rôle de coordination et informe régulièrement le secrétariat de la CCEN des propositions de directive qui ont vocation à être soumises à la commission. Ainsi, parmi les projets de texte communautaire d'ores et déjà identifiés figurent la proposition de directive relative à l'efficacité énergétique et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE, la proposition de révision de la directive 2004-17 relative à la passation de marchés par des entités adjudicatrices opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des

services postaux, la proposition de révision de la directive 2004/18, portant sur les marchés publics en matière de services, travaux et fournitures ainsi que la proposition de directive Concessions.

Ces projets de texte communautaire ont vocation à être présentés à la CCEN dans le courant de l'année 2012. Il apparaît en particulier absolument nécessaire que soit soumise à son examen la proposition de directive relative à l'efficacité énergétique des bâtiments qui prévoit de nouveaux objectifs ambitieux en matière d'économie d'énergie et propose de fixer des obligations de travaux aux organismes publics. Cette consultation doit permettre de développer une approche globale de cette réglementation dont les enjeux dépassent largement les seules préoccupations environnementales. Les aspects budgétaires, mais aussi économiques, doivent impérativement être pris en compte⁷⁶. Il est souhaitable de faire de ce dossier un dossier exemplaire du point de vue de la concertation sur la base d'une vision stratégique partagée et qui prenne en compte tous les enjeux.

Enfin, si une saisine systématique de l'ensemble des mesures de cette nature peut paraître trop ambitieuse, il serait en tout état de cause opportun que le SGAE transmette régulièrement à la CCEN un point actualisé des propositions de directive et de règlement communautaires en cours d'élaboration, en précisant l'état d'avancement des discussions afin que la commission puisse apprécier la nécessité d'examiner en séance les incidences potentielles sur les collectivités territoriales de certains de ces textes. Il importe en effet d'impliquer la CCEN le plus en amont possible et de la tenir régulièrement informée de l'état des négociations du texte, particulièrement lorsqu'une disposition réglementaire identifiée comme étant nécessaire pour assurer la transposition emporte un coût significatif pour les collectivités.

b) Les règlements édictés par les fédérations sportives

Le pouvoir réglementaire dévolu aux fédérations sportives est encadré par les articles L. 131-14 et suivants du code du sport, issus de la loi du 16 juillet 1984 : les fédérations sportives agréées par le ministre des sports détiennent à ce titre le pouvoir d'organiser les compétitions sportives et d'édicter les règles techniques propres à leurs disciplines, ainsi que les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés. A la suite d'un avis du Conseil d'Etat⁷⁷ et du rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale de 2005 relatif aux normes édictées par les fédérations et ligues sportives, le champ de leur pouvoir réglementaire a été précisé par le décret n° 2006-217 du 22 février 2006 relatif aux règles édictées en matière d'équipements sportifs par les fédérations sportives, dont les dispositions sont codifiées aux articles R. 131-32 à R. 131-34 et R. 142-2 du code du sport : « *Les fédérations définissent les règles applicables aux équipements nécessaires au bon déroulement des compétitions qu'elles organisent ou autorisent, c'est-à-dire à l'aire de jeu ouverte aux sportifs et aux installations [...] qui concourent au déroulement des compétitions dans des conditions d'hygiène, de sécurité et de loyauté satisfaisantes* ».

La CCEN soutient avec constance que ces règlements fédéraux 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. Ils relèvent donc, à droit constant, de son champ de compétence.

⁷⁶ Il est en effet indispensable que l'Etat adopte en concertation avec les collectivités territoriales une position globale fondée sur une analyse préalable des capacités et des perspectives des filières économiques et industrielles nationales et européennes susceptibles de concourir directement à la réalisation des objectifs de la directive et de constituer des relais de croissance et d'emploi durables pour l'économie française.

⁷⁷ Avis d'Assemblée n° 369474 du 20 novembre 2003.

En effet, le coût pour les collectivités territoriales, qui sont propriétaires de près de 80% des installations sportives, des prescriptions édictées par les fédérations sportives agréées dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire est une vive préoccupation des élus, largement relayée dans le rapport de M. le sénateur DOLIGE sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

La circonstance que ces règlements fédéraux soient déjà soumis à la Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs⁷⁸ (CERFRES) ne fait pas obstacle à ce qu'ils soient également soumis pour avis à la CCEN. La CCEN n'a pas vocation à se substituer à la CERFRES, instance de concertation spécialisée composée de 19 membres, dont 5 élus, désignés au regard de leurs compétences en matière d'équipements sportifs et d'activités physiques et sportives, ni à faire « doublon », dès lors que la CCEN est une instance moins technique dont l'objet est avant tout d'apprécier la fiabilité et la soutenabilité de l'impact financier sur les collectivités des textes soumis.

La CCEN examine d'ailleurs déjà, régulièrement, des projets de texte parallèlement soumis à l'avis d'autres organismes consultatifs qui comprennent des représentants des collectivités territoriales⁷⁹ sans que cela nuise à la bonne articulation entre les différentes commissions.

La consultation de la CCEN sur les projets de règlement des fédérations sportives agréées permettrait au contraire de renforcer la portée des observations formulées par les élus au sein de la CERFRES, où ils ne sont pas majoritaires, alors qu'ils le sont à la CCEN. Au lieu d'affaiblir la CERFRES, cette double consultation est de nature à conforter sa vocation consensuelle et à « responsabiliser » davantage les fédérations sur les conséquences financières des règlements qu'elles proposent, notamment dans la définition plus souple des calendriers de mise aux normes des installations existantes. Le risque de concurrence entre la CERFRES et la CCEN est d'autant moins grand que les deux commissions partagent les mêmes préoccupations. En effet, le rapport d'activité 2011 de la CERFRES fait état des démarches engagées auprès des fédérations agréées, d'une part, pour vérifier qu'elles n'excèdent pas le champ défini par la loi de leur pouvoir réglementaire délégué et, d'autre part, pour qu'elles respectent le principe selon lequel les nouveaux règlements fédéraux sont applicables aux seuls équipements à construire ou aux équipements existants qui font l'objet de lourds travaux de rénovation.

Enfin, cette consultation permettrait de dresser un bilan quasi-exhaustif des normes produites chaque année qui pèsent sur les collectivités locales.

En réponse à cette revendication des élus, la ministre des sports a proposé de porter à 7 le nombre d'élus membres de la CERFRES et à « travailler pour obtenir que les changements de normes interviennent, non plus de façon dispersée et continue – ce qui oblige les collectivités locales à investir sans fin –, mais une fois par olympiade, juste après les jeux olympiques »⁸⁰. Le directeur des sports a alors proposé au président du CFL que le CFL désigne deux élus pour siéger au sein de la CERFRES afin d'accroître « la capacité d'expertise financière de la CERFRES » (*cf. annexe 19.1*).

⁷⁸ La CERFRES a été instituée par le décret n° 2009-341 du 27 mars 2009 (codifié aux articles R. 142-1 et suivants du code du sport) et installée le 12 janvier 2010.

⁷⁹ Par exemple, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) ou le Conseil national des opérations funéraires (CNOF). Cette double consultation ne nuit pas à la lisibilité de la « ligne de partage » entre ces deux instances et la CCEN.

⁸⁰ Extrait du compte-rendu de l'audition du 1^{er} février 2011 de Mme Chantal JOUANNO, ministre des sports, par la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale (compte-rendu n°26).

En réponse, la CCEN, lors de sa séance du 3 novembre 2011, puis le CFL, lors de sa séance du 5 novembre suivant, ont chacun adopté une délibération demandant que « la CCEN soit formellement consultée sur les projets de règlements édictés par les fédérations sportives agréées ». Pour lutter contre le glissement constaté dans l'exercice par les fédérations sportives de leur pouvoir réglementaire délégué, le CFL a demandé en outre que « les projets de règlements fédéraux qui portent sur les équipements sportifs et emportent des coûts pour les maîtres d'ouvrage soient soumis à l'agrément préalable du ministre des sports » (*cf. annexe 19.2*).

Par courrier commun du 27 avril 2012, les présidents du CFL et de la CCEN ont adressé cette demande formelle au Premier ministre (*cf. annexe 19.3*).

Enfin, il est intéressant de relever que, dans le cadre de l'examen à l'Assemblée Nationale de la proposition de loi visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs, déposée en avril 2011 au Sénat, Mme Valérie FOURNEYRON, alors député-maire de Rouen et présidente de la commission Sports de l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF), avait déposé, en écho à la demande du CFL, un amendement qui avait pour objet d'encadrer davantage l'exercice de leur pouvoir réglementaire délégué par fédérations agréées en prévoyant que lorsqu'un projet de règlement fédéral « *a des conséquences financières pour les propriétaires ou pour les maîtres d'ouvrage, l'approbation du ministre chargé des sports est requise avant son entrée en vigueur* »⁸¹ (*cf. annexe 19.4*).

L'ensemble de ces démarches souligne que le coût des normes sportives est une réelle préoccupation des élus. Les soumettre à l'examen de la CCEN doit permettre aux élus locaux de peser encore davantage dans les discussions institutionnelles organisées dans le cadre de la CERFRES avec les fédérations sportives.

c) Consacrer l'articulation entre la CCEN et l'AFNOR au titre des normes techniques non obligatoires qui concernent les collectivités territoriales

En l'état actuel du droit, seules les normes techniques rendues obligatoires par une disposition réglementaire relèvent du champ de compétence de la commission et doivent donc lui être soumises. Or, la grande majorité des normes techniques et professionnelles de type AFNOR ou ISO demeure d'application volontaire (sur environ 30.000 normes françaises homologuées, moins de 400 sont obligatoires) et échappe en conséquence à l'examen de la CCEN.

Les collectivités territoriales sont déjà associées au processus d'élaboration des normes techniques qui les concernent, à travers différentes instances. D'une part, elles sont représentées au conseil d'administration de l'AFNOR, au sein duquel siègent notamment des membres de l'AMF ainsi que des représentants des fonctionnaires territoriaux. D'autre part, parmi les commissions consultatives intervenant dans le processus de normalisation piloté au niveau national par l'AFNOR, figure le Comité de concertation « Normalisation et collectivités territoriales » (CCNC) au sein duquel siègent également les représentants des associations d'élus. Installé en décembre 2000 au sein de l'AFNOR et présidé par l'ancien ministre Jean AUROUX, le CCNC offre ainsi la possibilité aux collectivités de participer au pilotage des travaux de normalisation et de tenter d'influer sur le contenu des normes impactant les budgets locaux.

⁸¹ Examiné dans le cadre de l'examen de la proposition de loi visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs, cet amendement a été rejeté par les députés. Le rapporteur de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale a précisé que le problème des normes dépassant largement la problématique des équipements sportifs, « au détour de ce texte, nous ne pouvons pas adopter une telle disposition ».

Les relations entre l'AFNOR et la CCEN se sont traduites jusqu'à présent par une information ponctuelle des membres de la commission sur l'actualité des normes techniques en cours d'élaboration concernant les collectivités⁸².

S'il ne s'agit pas de remettre en cause l'existant, il paraît opportun aujourd'hui d'instaurer un lien nouveau entre les collectivités territoriales et l'AFNOR en consacrant une articulation plus formelle entre les travaux de cette instance et ceux de la CCEN, particulièrement en ce qui concerne les projets de normes environnementales, de construction et de sécurité qui ont un impact direct sur les finances locales et dont l'application est *de fait* obligatoire compte tenu de la présomption de conformité qu'elles emportent, notamment en cas de mise en cause de la responsabilité des élus devant le juge (exemples : normes relatives à la sécurité des ascenseurs, des aires de jeux ou des piscines).

Ce renforcement du rôle de la CCEN à l'égard des principales normes techniques professionnelles qui concernent les collectivités territoriales peut se traduire par une série de mesures, déjà suggérées dans les rapports d'activité 2009 et 2010 de la commission et relayées par le rapport d'information précité du sénateur Claude BELOT⁸³.

Il peut ainsi être envisagé de modifier le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation, dont l'article 6 dispose que « *l'Association française de normalisation assure la programmation des travaux de normalisation, laquelle vise [...] à réaliser des études d'impact économique* », en vue :

- **d'étendre cette obligation d'évaluation préalable à l'impact financier de la norme projetée sur les personnes juridiques concernées par la mesure (État, collectivités, entreprises, particuliers) ;**
- **d'imposer la consultation de la CCEN sur l'impact financier sur les collectivités locales des projets de normes environnementales, de construction et de sécurité qui les concernent** (ex. : normes en matière thermique, acoustique ou électrique).

Enfin, la consultation de la CCEN est obligatoire sur les textes réglementaires rendant obligatoires des normes techniques. **Il conviendrait également de lui soumettre les modifications ultérieures des normes techniques d'application obligatoire du fait de la référence qui y est faite dans un texte réglementaire, même en l'absence de modification de ce dernier.**

d) [Consulter la CCEN sur l'impact financier des projets d'agrément ministériels délivrés en matière de conventions collectives applicables aux établissements sociaux et médico-sociaux privés à but non lucratif](#)

Les élus représentant les départements au sein de la CCEN, dont le président de la commission, se sont émus de constater que les arrêtés ministériels d'agrément des conventions collectives applicables aux salariés des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) privés à but non lucratif pris en application de l'article L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF) n'étaient pas soumis à l'avis de la CCEN, accompagnés d'une évaluation financière, alors qu'ils emportent des coûts significatifs sur les départements auxquels ils s'imposent en tant qu'autorité compétente en matière de tarification.

⁸² A ce jour, le délégué interministériel aux normes et les représentants de l'AFNOR sont intervenus à deux reprises devant la CCEN pour présenter le programme de travail en cours et à venir arrêté par l'AFNOR (séances du 8 janvier 2009 et du 4 février 2010).

⁸³ Cf. proposition n°15 du rapport BELOT.

S'il ressort de l'analyse de la jurisprudence du Conseil d'Etat que les décisions ministérielles d'agrément ne revêtent pas un caractère réglementaire⁸⁴ et ne relèvent pas de ce fait du champ de compétence de la CCEN, **il apparaît néanmoins opportun, compte tenu de l'impact financier sur les départements de ces décisions du Gouvernement, que ce dernier consulte préalablement la CCEN.**

A la suite de la publication au Journal Officiel du 29 décembre 2011 de l'arrêté du 23 décembre 2011 portant extension de la convention collective nationale de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile et d'avenants à ladite convention collective, le président de la CCEN a appelé l'attention du Premier ministre sur la nécessité « qu'avant toute décision d'agrément ou d'extension d'un texte conventionnel, l'impact financier de ce texte, notamment sur les collectivités territoriales, puisse être évalué et pris en compte » (*cf. annexe 23*).

A tout le moins serait-il nécessaire que le rapport relatif aux agréments de ces conventions et accords que les ministres chargés de la sécurité sociale et de l'action sociale sont chargés de transmettre chaque année au Parlement, au CFL et aux partenaires sociaux concernés, en application de l'article L. 314-6 du CASF, fasse l'objet d'une présentation devant la CCEN, suivie d'un débat.

2. Améliorer le fonctionnement et la portée des avis de la CCEN

Au-delà de l'élargissement de son champ de compétence, le renforcement du rôle de la CCEN implique d'améliorer son fonctionnement et de renforcer la portée de ses avis.

a) Faire du passage en CCEN l'aboutissement d'un processus de concertation approfondie

L'augmentation du nombre des décisions de report de l'examen d'un texte à la séance suivante de la CCEN a plusieurs origines (*cf. supra*). Dans la majorité des cas cependant, elle révèle le manque de concertation préalable approfondie avec associations d'élus, que les nombreuses saisines en urgence ne facilitent pas par ailleurs.

L'absence de concertation préalable se manifeste souvent par des études d'impact incomplètes et une réflexion insuffisante sur les possibilités d'application proportionnée de la norme envisagée et les marges de manœuvre existantes en la matière.

La CCEN a dès lors estimé nécessaire d'appeler l'attention du Premier ministre et des principaux ministres producteurs de normes concernant les collectivités territoriales sur la **nécessité d'engager une concertation systématique et approfondie avec les associations d'élus sur les projets de texte soumis, préalablement à la consultation de la CCEN** (*cf. annexe 24*). Cette étape de consultation informelle des associations d'élus doit permettre d'identifier au mieux les enjeux juridiques et financiers que les projets de texte sous-tendent

⁸⁴ Dans un avis en date du 11 février 1992 (n° 351477), la section sociale du Conseil d'Etat a considéré que « l'agrément d'une convention collective prévu aux articles L. 123-1 et L. 123-2 du code de la sécurité sociale présente le caractère d'un **acte administratif non réglementaire, créateur de droits au profit des parties signataires de la convention** ». De la même manière, il a été jugé que la décision par laquelle l'autorité administrative de tutelle d'un organisme de sécurité sociale agréé ou refuse d'agréer une convention ou un accord collectif de travail négocié entre les organisations syndicales représentatives du personnel de cet organisme et ce dernier constitue un acte administratif non réglementaire (CE, 2 février 2001 ; *Syndicat CFDT et autres*, req. n° 215704).

et de faire valoir leurs observations auprès des administrations, de manière à aboutir *in fine* à des textes équilibrés, qui intègrent les impératifs de proportionnalité et de soutenabilité financière des normes pour les collectivités territoriales et soient susceptibles d’être acceptés par tous.

La CCEN, qui souhaite pouvoir concentrer ses débats sur les textes présentant de forts enjeux ou dont la mise en œuvre soulève de réelles difficultés, sera particulièrement vigilante à cette démarche et portera une attention accrue aux modalités de consultation des associations d’élus, tant en ce qui concerne les délais d’instruction observés que la complétude des éléments communiqués et les marges de manœuvre offertes aux collectivités locales dans la mise en œuvre des mesures projetées.

La commission propose à ce titre de compléter l’encart de la fiche-type d’impact financier consacré aux consultations préalables comme suit, en distinguant d’une part les consultations des associations d’élus des autres consultations, et en demandant d’autre part aux ministères producteurs de mentionner expressément la date de la consultation des associations d’élus et le sens de l’avis qu’elles auraient rendu.

Consultations des associations d’élus (déjà intervenues ou programmées)		
	Date de consultation	Sens de l’avis
AMF		
ADF		
ARF		
Autres		
Autres consultations		

b) Renforcer l’expertise de la CCEN en élargissant sa composition

En dépit d’un système souple de suppléance et de règles de quorum adaptées, la participation relativement faible des élus (*cf. supra*) doit être améliorée afin de renforcer la capacité d’expertise ainsi que le rôle de la CCEN.

Il peut dès lors être envisagé d’élargir le collège des représentants des élus en augmentant leur nombre de 15 à 22. Le nombre de sièges serait ainsi augmenté de un pour les présidents de conseil régional, de deux pour les présidents de conseil général, de trois pour les maires et de un pour les présidents d’établissement public de coopération intercommunale (EPCI) - *cf. tableau ci-après*.

	Elus		Proposition de complément	
	Nombre de membres du CFL	Nombre de membres titulaires actuels de la CCEN	Membres nouveaux élus au sein du CFL	Membres nouveaux « désignés » par le CFL sur proposition de l'ADF et de l'ARF
Députés	2	1	0	0
Sénateurs	2	1	0	0
Présidents de conseil régional	2	2	0	1
Présidents de conseil général	4	4	0	2
Maires	15	5	3	0
Présidents d'EPCI	7	2	1	0
TOTAL	32	15	4	3
			7	

Cette organisation suppose que les collèges des conseils généraux et régionaux soient composés non plus exclusivement d'élus du CFL, mais d'élus « investis » par ce dernier sur proposition des associations d'élus (Assemblée des départements de France et Association des régions de France) afin de conserver un lien fort entre la CCEN et le CFL dont elle constitue une formation restreinte.

L'attribution de ces sièges supplémentaires supposerait dès lors de modifier l'article L. 1211-4-2 du CGCT et d'adapter l'article R. 1213-1 du même code qui définit la composition de la CCEN.

Cette proposition a été faite par le président de la CCEN au président du CFL (*cf. annexe 25*), qui est susceptible d'organiser un débat au sein du CFL sur cette problématique.

c) [Renforcer la portée des avis de la CCEN](#)

Si, pour renforcer la portée des avis de la CCEN, il peut être tentant de vouloir lui conférer un pouvoir d'avis conforme, sur tout ou partie de son champ de compétence, il semble cependant qu'une telle extension des prérogatives de la commission se heurterait à l'article 21 de la Constitution qui attribue au seul Premier ministre l'exercice du pouvoir réglementaire et la charge de l'exécution des lois.

D'autres mesures peuvent être envisagées telles que :

- **L'indication du sens de l'avis de la CCEN** dans les visas de chaque texte ;
- **La publication de l'avis de la CCEN au Journal officiel, lorsqu'un texte qui a fait l'objet d'un avis défavorable de la commission est néanmoins publié.**

→ Formaliser la nécessité de disposer d'une **évaluation *ex post* du coût de la mise en œuvre des mesures**

Sans recourir systématiquement à un droit de suite, les membres élus assortissent parfois leur avis d'une demande de bilan financier consécutif à la mise en œuvre de la mesure projetée afin d'apprécier notamment la qualité et la sincérité de l'évaluation financière produite *ex ante*. En effet, lorsque les projets discutés représentent de forts enjeux financiers pour les

collectivités et s'inscrivent dans la durée, le président invite souvent les ministères porteurs à procéder au suivi de la mise en œuvre des mesures proposées en vue de présenter à la CCEN une évaluation financière *ex post* une, deux ou trois années après l'entrée en vigueur de la réforme (délai variable en fonction de la nature de la mesure).

Cette pratique doit permettre à la commission d'apprécier la crédibilité de l'évaluation préalable initialement produite et d'identifier le cas échéant les omissions ou approximations. Cela permet d'instaurer un cercle vertueux, d'une part, en responsabilisant les administrations productrices de normes et, d'autre part, en améliorant la qualité des évaluations financières.

CONCLUSION

Après plus de trois ans d'activité et près de 700 projets de texte examinés jusqu'à décembre 2011, la CCEN a aujourd'hui largement relevé le défi qui présidait à sa création : être en mesure d'assurer une qualité d'expertise suffisante afin de jouer pleinement son rôle de régulateur de la production normative du Gouvernement concernant les collectivités territoriales, sans pour autant constituer un obstacle et s'apparenter à une simple – mais lourde – obligation de procédure.

La CCEN est aujourd'hui installée dans le paysage administratif et reconnue tant pour la qualité de ses avis que pour les mesures qu'elle a obtenues du Gouvernement pour renforcer le dialogue entre l'Etat et les collectivités, à travers notamment la mise en œuvre du moratoire et la nomination du commissaire à la simplification. Elle a su définir et défendre une doctrine constructive en faveur de l'élaboration de normes proportionnées et financièrement soutenables pour les collectivités territoriales, qui est globalement partagée par les administrations et a d'ores et déjà permis d'infléchir le coût de certaines normes.

Ce bilan met en évidence le caractère très soutenu de l'activité de la CCEN, qui s'est réunie à quinze reprises en 2011 et aura déjà siégé, parfois sous forme de conférences téléphoniques, quatorze fois entre janvier et juillet 2012. Ce bilan révèle aussi que, en dépit de l'investissement de ses membres et du souci de favoriser un dialogue constructif entre l'Etat et les collectivités territoriales, la mobilisation de la CCEN n'aura pas permis à elle-seule de ralentir le rythme élevé de la production normative ni le poids des normes dans la dépense publique locale. Sur la seule année 2011, 287 projets de texte ont été soumis à la CCEN, soit une augmentation de +63 % par rapport à 2010. Les charges générées sur les collectivités territoriales par ces textes, consolidées à partir des études d'impact soumises, ont été évaluées à 727,9 M€, contre 577 M€ au titre des textes soumis en 2010 (soit + 26,15 %).

Ce constat appelle un renforcement des prérogatives de la CCEN et une volonté politique forte, mise en œuvre avec rigueur sous l'autorité du SGG, pour maîtriser la production normative et réduire les coûts qui en résultent.

A l'heure où la question de la soutenabilité des finances publiques est la préoccupation majeure de notre pays, il est absolument essentiel que la maîtrise des coûts résultant des normes diverses demeure une priorité pour tous.

Pour ce faire, il apparaît indispensable que la CCEN soit associée le plus en amont possible à la mise en œuvre des réformes à forts enjeux pour les finances locales. Elle définira à ce titre les grands domaines prioritaires à l'égard desquels elle accordera une attention toute particulière, notamment dans le domaine du développement durable, dont les objectifs, légitimes et partagés par chacun, doivent s'accorder avec les impératifs de cette soutenabilité de nos finances publiques de laquelle dépend l'avenir de l'action publique au service des Français.

ANNEXES

Liste des pièces produites en annexe :

1. Décret n° 2008-994 du 22 septembre 2008 relatif à la CCEN ;
2. Circulaire du Premier ministre du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la CCEN ;
3. 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 ;
4. Circulaire du Premier ministre du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales ;
5. Circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit ;
6. Règlement intérieur de la CCEN ;
7. Liste des membres de la CCEN issus des élections du 28 juin 2011 ;
8. Taux de présence des membres élus par collège sur 2008-2012 ;
9. Fiche sur la genèse et le champ de compétence de la CCEN ;
10. Fiche sur la composition de la CCEN ;
11. Fiche sur le fonctionnement de la CCEN ;
12. Fiche sur la méthodologie de l'évaluation financière ;
13. Lettre de mission de M. Rémi BOUCHEZ, commissaire à la simplification ;
14. Lettre de mission du sénateur Eric DOLIGE, président du conseil général du Loiret ;
15. Lettre de mission du député Pierre MOREL A L'HUISSIER, député de Lozère ;
16. Courrier de M. BOUCHEZ à M. LAMBERT en date du 22 juillet 2011 sur les procédures de saisine respectives du commissaire à la simplification et de la CCEN ;
17. Courrier de M. LAMBERT au Premier ministre en date du 6 juin 2011 ;
18. Courrier de M. LAMBERT au Premier ministre en date du 6 février 2012 ;
19.
 - 1 Courrier du ministère des sports (direction des sports) à M. CARREZ, président du CFL, du 22 juillet 2011 ;
 - 2 Délibérations de la CCEN et du CFL des 3 et 8 novembre 2011 sur la problématique des textes réglementaires édictés par les fédérations sportives ;
 - 3 Courrier de MM. CARREZ et LAMBERT au Premier ministre en date du 27 avril 2012 ;
 - 4 Amendement n°43 de Mme FOURNEYRON à la proposition de loi visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs ;
20. Echanges entre M. LAMBERT et Mme KOSCIUZKO-MORIZET, ministre en charge de l'écologie, concernant les modalités d'application du Grenelle de l'environnement ;
21. Procès-verbaux des séances de la CCEN (janvier - décembre 2011) ;

- 22.** Délibération de la CCEN du 2 février 2012 sur l'article 2 de la proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales, relatif à la composition et au champ de compétence de la commission ;
- 23.** Courrier de M. LAMBERT au Premier ministre en date du 14 février 2012 sur les arrêtés ministériels d'agrément des conventions collectives applicables aux ESMS;
- 24.** Courrier de M. LAMBERT adressé le 27 avril 2012 au Premier ministre et aux principaux ministres en charge de la production de la norme - Consultation des associations d'élus ;
- 25.** Courrier de M. LAMBERT à M. CARREZ du 3 mai 2012 - Composition de la CCEN ;