

EVENEMENTS ET PERSPECTIVES

Le Conseil national d'évaluation des normes vient de rendre son rapport d'activité pour 2014

Le Conseil national d'évaluation des normes, que préside l'ancien ministre Alain LAMBERT, conseiller maître à la Cour des comptes, président (UDI) du conseil départemental et ancien sénateur de l'Orne, vient de rendre son rapport d'activité pour 2014.

Rappelons que le Conseil national d'évaluation des normes a été créé par la loi du 17 octobre 2013, issue d'une proposition de loi déposée par Mme Jacqueline GOURAULT, sénatrice (UDI-UC) du Loir-et-Cher, alors présidente de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, et M. Jean-Pierre SUEUR, sénateur (PS) du Loiret, ancien ministre, qui présidait alors la commission des Lois du Palais du Luxembourg. Ce Conseil national s'est substitué à la Commission consultative d'évaluation des normes.

Quelque 303 textes ont été examinés

Le champ de compétence du Conseil national d'évaluation des normes est large en matière de flux. Le I de l'article L. 1212-2 du Code général des collectivités territoriales précise : "Le Conseil national d'évaluation des normes est consulté par le gouvernement sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de texte réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables. Il est également consulté par le gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Il émet, à la demande du gouvernement, un avis sur les projets d'acte de l'Union européenne ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics. Sont exclues de la compétence du conseil national les normes justifiées directement par la protection de la sûreté nationale".

Or, note le rapport, la notion de "projet de texte (réglementaire ou législatif) créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales (est) diversement interprétée par les différentes sections du Conseil d'Etat". Ainsi, "si la majorité des sections administratives du Conseil d'Etat en font une lecture par laquelle elles concluent à la compétence du CNEN vis-à-vis des seuls projets de norme créant ou modifiant des droits ou obligations des collectivités, certaines d'entre elles en ont une interprétation extensive consistant à considérer que le CNEN est compétent dès lors qu'un projet de norme concerne, même indirectement, les collectivités territoriales".

Précisément, ce "champ de compétence est sujet à interrogations, car l'évaluation des projets de loi par le CNEN n'est pas sans poser la question des conditions de sa plus-value, compte tenu du fait que le législateur est souverain et délibère en fonction de considérations d'intérêt général qui ne peuvent être restreintes aux seuls besoins des collectivités territoriales". Le Conseil national d'évaluation des normes regrette donc que les "délais d'examen des projets de loi que le gouvernement est en capacité d'accorder aux membres du CNEN sont le plus souvent limités à quinze jours (via l'utilisation de la procédure dérogatoire, dite "d'urgence"), ce qui ne permet objectivement pas, compte tenu de la complexité des sujets traités, d'effectuer une évaluation de qualité, utile aux services de l'Etat". Les premières constatations faites conduisent à regretter que le CNEN soit trop souvent saisi en urgence.

Au cours de l'année 2014, quelque 303 projets de texte ont été soumis à l'examen de la Commission consultative d'évaluation des normes, puis au Conseil national d'évaluation des normes : 117 textes ont été examinés par la Commission, et 186 par le Conseil national.

Les 303 textes se répartissent de la façon suivante : 1 proposition de directive européenne, 1 projet de règlement européen, 4 projets de loi, 1 projet de loi de programmation, 20 projets d'ordonnance, 171 décrets, 105 projets d'arrêté. Quelque 280 projets de texte ont fait l'objet d'un avis favorable, 22 ont été adoptés sans le vote des élus, ce qui marque une réprobation, et 27 textes ont eu un avis défavorable. Les principales causes d'avis défavorables sont le défaut de concertation, les coûts importants à la charge des collectivités territoriales, l'excès de précision contraire aux principes de proportionnalité et d'adaptation à la diversité des territoires, et l'insuffisance des études d'impact.

En 2013, 219 textes avaient été examinés.

Un coût brut de 1,4 milliard d'euros, mais des économies de 633 millions d'euros

Les 303 textes examinés en 2014 génèrent, pour les collectivités territoriales, un coût brut proche de 1,4 milliard d'euros en année pleine. Cependant, note le rapport, ces textes ont dans le même temps généré 633 millions d'euros d'économies par rapport au coût de la réglementation en vigueur au profit des collectivités territoriales, et 204,6 millions d'euros de recettes dites "potentielles".

Les projets les plus "coûteux" sont les suivants : 50 millions d'euros au titre des dispositions relatives aux cotisations d'allocations familiales et d'assurance vieillesse de divers régimes de sécurité sociale ; 75,8 millions d'euros au titre des dispositions relatives à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat ; 90 millions d'euros au titre des zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2020 ; 245 millions d'euros au titre des dispositions relatives à l'accessibilité des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public ; 420 millions d'euros au titre des dispositions relatives à la revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active ; 466 millions d'euros au titre des dispositions relatives à l'accessibilité des personnes.

Le ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité est, selon le rapport, " le plus important générateur de coûts : plus de 724 millions d'euros en année pleine pour 43 textes, soit 51 % des coûts de l'ensemble des textes soumis, dont 711 millions d'euros découlant des seuls textes relatifs à l'accessibilité, à l'installation des détecteurs de fumée ainsi qu'à la réforme de l'aide mensuelle à la place d'aire d'accueil des gens du voyage au titre de l'allocation temporaire de logement".

Le ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes est le deuxième plus important contributeur en termes de coût généré par les 51 textes : 470 millions d'euros, soit 33 % des coûts de l'ensemble des textes soumis, dont 300 millions d'euros liés à la revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active.

Le ministère chargé de la Fonction publique représente le troisième contributeur le plus important : les 42 textes présentés représentent un coût global en année pleine de 107 millions d'euros, soit 8 % des coûts de l'ensemble des textes soumis.

Les services du Premier ministre arrivent en quatrième position des coûts induits par les textes. Le projet de texte relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des PME, pour la période 2014-2020, a en effet généré un coût pour les collectivités en année pleine de plus de 90 millions d'euros, soit 6 % des coûts de l'ensemble des textes soumis.

Les textes relevant des normes techniques représentent 51,06 % des coûts, soit 720 millions d'euros, les mesures à caractère financier entraînant 569 millions d'euros, soit 40,34 % des coûts, et les textes relatifs à la fonction publique 108 millions d'euros, soit 7,65 % des coûts.

Les économies générées par les projets de texte présentés en 2014, par rapport au coût de la réglementation en vigueur (abrogation, simplification, rationalisation, etc.) ont été estimées par les administrations à environ 633 millions d'euros.

Ces économies sont issues essentiellement des projets de réglementation suivants : 40 millions d'euros au titre du décret relatif aux conditions d'aliénation des terrains du domaine privé des établissements publics de santé et portant modification du décret du 18 octobre 2013 relatif aux conditions d'aliénation des terrains du domaine privé des établissements publics de l'Etat, ou dont la gestion leur a été confiée par la loi, prévues à l'article L. 3211-13-1 du Code général de la propriété des personnes publiques en vue de la réalisation de programmes de construction de logements sociaux ; 41,4 millions d'euros au titre des 2 décrets et de l'arrêté relatifs aux obligations de la troisième période du dispositif des certificats d'économies d'énergie ; 63 millions d'euros au titre du décret modifiant le décret n°2011-873 du 25 juillet 2011 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 ; 191,9 millions d'euros au titre des 5 projets de texte relatifs à la surveillance de la qualité de l'air intérieur ; 213,9 millions d'euros au titre du décret relatif à la collecte des déchets des ménages.

Les recettes potentielles seraient quant à elles de 12 millions d'euros, au titre de l'arrêté relatif au taux kilométrique de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises pour 2015, et de 187,2 millions d'euros au titre du décret n°2013-705 du 2 août 2013 portant application de l'article 67 de la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Quoi qu'il en soit, le "collège des élus émet des réserves sur les évolutions des coûts des normes imposées aux collectivités locales, comme sur la contraction présentée entre les dépenses et les recettes ; de nombreuses recettes représentent des prélèvements obligatoires relevant de la décision des collectivités elles-mêmes et ne peuvent être comptabilisées comme certaines. Je demande que soit engagées rapidement des évaluations ex post afin d'affiner la méthodologie des évaluations ex ante.