

CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

RAPPORT PUBLIC D'ACTIVITE 2014

Monsieur Alain LAMBERT
*Président du Conseil national
d'évaluation des normes*

juillet 2015

TABLE DES MATIERES

I – UNE FORTE ACTUALITÉ DE LA SIMPLIFICATION DES NORMES EN 2014	7
A. L’installation du conseil national d’évaluation des normes applicables aux collectivités locales et à leurs établissements publics	7
1. Un rôle et des missions renforcées.....	7
2. Un champ de compétences large en matière de flux.....	8
a. Un champ de compétences sujet à interprétation.....	9
b. Un champ de compétences sujet à interrogation.....	9
B. Un positionnement du CNEN au cœur de la lutte contre l’inflation normative engagée par le Gouvernement	9
II - BILAN DE L’ANNÉE.....	10
A. Bilan statistique	10
1. Un rythme soutenu mais stable des séances en 2014	10
2. Un véritable investissement des élus	10
3. Une augmentation sensible du nombre de textes examinés en 2014	10
a) Un nombre élevé de saisines en urgence	11
b) Une moyenne élevée de textes par séance.....	12
c) Nombre de textes déposés par ministère en 2014	13
B. La portée des travaux : le changement dans la continuité.....	13
1. Les avis favorables assortis ou non de recommandations ou réserves.....	13
2. Les avis défavorables : une nouvelle procédure plus contraignante	14
3. Les décisions de report	16
C. Bilan financier	16
1. La méthode d’évaluation des coûts	16
2. Le bilan synthétique du coût constaté des projets de texte.....	17
3. La consolidation des coûts des mesures.....	18
a) Répartition des coûts par ministère porteur.....	19
b) Répartition des coûts par typologie	20
c) Economies	21
d) Recettes potentielles.....	22
CONCLUSION.....	23
ANNEXES.....	26



2014 est une année charnière dans la lutte contre la prolifération normative visant les collectivités territoriales. Le 3 juillet 2014, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), créé par la loi du 17 octobre 2013, a en effet succédé à la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

L'ambition du CNEN prolonge celle de la CCEN : être l'acteur incontournable du dialogue entre les services prescripteurs de l'Etat et les collectivités territoriales pour mesurer les impacts techniques et financiers des normes afin de valider la pertinence et l'adaptation des mesures juridiques au regard de la diversité du monde local.

Toutefois, le CNEN se distingue de la CCEN par une nouvelle mission, salubre mais complexe, que le législateur lui a confiée en matière d'évaluation des normes réglementaires en vigueur.

Nul doute que les 36 membres du CNEN s'y investiront avec autant d'implication, de rigueur et de compétence que les 22 membres de la CCEN ont déployé dans l'évaluation des projets de normes durant les six années de son existence.

A handwritten signature in blue ink, reading "Alain Lambert".

Alain LAMBERT
Président du CNEN

I – UNE FORTE ACTUALITE DE LA SIMPLIFICATION DES NORMES EN 2014

A. L'installation du conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités locales et à leurs établissements publics

L'année 2014 se caractérise par l'installation, le 3 juillet, du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), institué par la loi du 17 octobre 2013¹ d'initiative parlementaire.

Cette nouvelle instance de consultation obligatoire des représentants des élus locaux se substitue à la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), qui avait été créée par l'article 97 de la loi de finances rectificative du 25 décembre 2007.

Le CNEN a été créé afin d'accélérer le processus d'allègement normatif, initié dès la création de la CCEN en 2008, et d'assurer de façon systématique la concertation des services de l'Etat avec les représentants d'élus locaux dans l'élaboration des textes affectant financièrement les collectivités territoriales.

1. Un rôle et des missions renforcées

La composition, le positionnement et les compétences du CNEN sont renforcés. Concernant sa composition, il s'appuie désormais sur 36 membres contre 22 pour la CCEN (cf. annexe n°1). Quant à son positionnement, il ne constitue plus une formation particulière du Comité des finances locales (CFL) mais une instance indépendante de ce dernier. Par ailleurs, ses avis sont dorénavant rendus publics (ils sont tous accessibles sur le site internet du CNEN à la rubrique « délibérations » : <http://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr/articles/deliberations-h1a12.html>).

Ses compétences sur le "flux" de normes ont été renforcées. Il est consulté sur l'impact technique et financier pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics des projets de texte réglementaire, des projets d'acte de l'Union européenne et des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités et à leurs établissements publics. Il peut également être consulté par le président d'une assemblée parlementaire sur une proposition de loi, sauf si l'auteur de celle-ci s'y oppose.

Le CNEN peut par ailleurs se saisir de tout projet de norme technique résultant d'activités de normalisation ou de certification (type AFNOR), sans attendre que cette norme soit rendue obligatoire par des textes réglementaires ultérieurs, par exemple dans les domaines de l'environnement, de la construction et de la sécurité. La commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) peut, à la demande de son président ou du tiers de ses membres, lui soumettre un projet de norme d'une fédération sportive avant de prononcer son avis définitif.

¹ Loi n°2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics

Les compétences du CNEN sont enfin, et surtout, étendues au stock des normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales. Cette mesure répond à une forte revendication des élus locaux. A la demande du Gouvernement, des commissions parlementaires permanentes, des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de sa propre initiative, le conseil national peut examiner les évolutions de la réglementation applicable aux collectivités et évaluer leur mise en œuvre et leur impact technique et financier au regard des objectifs poursuivis. Dans son avis d'évaluation, le CNEN peut proposer des mesures d'adaptation, des modalités de simplification, voire l'abrogation de normes devenues obsolètes. Après examen de ces normes en vigueur, le conseil national peut faire des propositions au Premier ministre visant à adapter le cadre normatif aux besoins des acteurs territoriaux, et ce, dans le respect de l'intérêt général.

Cette nouvelle instance offre l'opportunité d'un dialogue renforcé entre l'Etat et les collectivités territoriales favorisant l'émergence d'un consensus sur la pertinence, l'utilité, l'adaptabilité et la soutenabilité financière des normes applicables aux collectivités, quels que soient leur nature juridique et le moment de l'émergence des problématiques (lors de l'élaboration du texte ou lors de son application).

Dès lors, le rôle du CNEN est de développer des relations de confiance avec les administrations, dans un esprit de concertation et de recherche de solutions consensuelles. La consultation du CNEN doit être l'aboutissement d'un processus de concertation préalable avec les représentants d'élus. A défaut d'accord, le recours à la prérogative du report de l'examen du texte à la séance suivante doit permettre de lever des réserves ou incompréhensions qui demeurerait.

2. Un champ de compétences large en matière de flux

Le I de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) octroie un large champ de compétences au CNEN en matière de flux. In extenso, il dispose : « *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 textes 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* ».

Certaines dispositions sont néanmoins l'objet d'interrogations quant à leur interprétation juridique ou leur opportunité.

a. Un champ de compétences sujet à interprétation

Il est apparu que la notion de « projet de texte (réglementaire ou législatif) créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales » était diversement interprétée par les différentes sections du Conseil d'Etat.

A cet égard, 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. Il est donc recommandé aux administrations de l'Etat de suivre cette dernière interprétation tant que le Conseil d'Etat n'aura pas unifié les positions de ses sections administratives.

b. Un champ de compétences sujet à interrogation

Par ailleurs, 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.

A cet égard, 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 saisi des projets de loi puisqu'il n'est pas en mesure d'accomplir sa mission dans une unité de temps aussi limitée.

Pour autant, il convient de saluer la volonté du Sénat de renforcer la lutte contre l'inflation des normes et son initiative de confier à la Délégation aux collectivités territoriales la mission d'examiner les projets et propositions de loi comportant des normes applicables aux collectivités territoriales, en vue de proposer dans toute la mesure du possible leur simplification ou leur suppression, en concertation avec le CNEN. Des réflexions sont ainsi en cours pour organiser la coopération avec la Délégation, notamment par la participation des membres de la Délégation aux séances du CNEN, par la présentation du rapport annuel d'activité du CNEN, par des propositions d'insertion dans les projets de loi de dispositions relatives à l'application proportionnée des normes applicables aux collectivités territoriales, par une vigilance accrue appliquée à la pratique des renvois à des décrets d'application.

B. Un positionnement du CNEN au cœur de la lutte contre l'inflation normative engagée par le Gouvernement

Par la circulaire du 9 octobre 2014, le Premier ministre s'est engagé à compenser tout accroissement de charges résultant d'une norme nouvelle par un allègement d'un effet équivalent, de sorte que l'impact financier net du coût des normes soit nul pour les collectivités locales à partir de 2015 (exception faite des mesures nouvelles en matière de fonction publique territoriale ou à caractère purement financier).

Pour y parvenir, il donne des instructions à ses ministres qui sont de nature à favoriser le développement par le CNEN d'une évaluation de qualité. C'est notamment le cas lorsque les services de l'Etat sont invités à mener une concertation approfondie avec les associations représentant les différents niveaux de collectivités en amont de la saisine du CNEN pour l'élaboration de nouveaux textes, à ne pas sur-transposer le droit européen ou encore à apporter leur appui et leur expertise au CNEN, dans le cadre de l'évaluation des dispositifs réglementaires en vigueur.

II - BILAN DE L'ANNEE

A. Bilan statistique

1. Un rythme soutenu mais stable des séances en 2014

Au cours du premier semestre 2014, la CCEN s'est réunie à **7 reprises**, tandis que le CNEN s'est réuni à **9 reprises** au cours du second semestre 2014.

Au total, **16 séances ont été organisées en 2014**, ce qui est identique au nombre des séances qui se sont tenues en 2013.

Quatre séances supplémentaires ont dû être organisées en sus des réunions mensuelles, essentiellement au moyen d'une conférence téléphonique, conformément aux textes applicables.

2. Un véritable investissement des élus

Les élus font preuve d'une disponibilité importante, ce qui est d'autant plus remarquable que l'évaluation de l'impact financier des textes impose, de leur part, du fait du grand nombre de textes à examiner, un travail de préparation des séances conséquent. Cette disponibilité se traduit par l'augmentation du taux de participation des élus locaux de 29,5% pour la CCEN à 41,2% pour le CNEN. Cet élément constitue une appréciable conséquence de la réforme législative du 17 octobre 2013.

Le collège des membres représentant les communes au sein du CNEN constitue, avec 63,3% de participation en moyenne, son épine dorsale, à côté de celui des membres représentant les établissements publics de coopération intercommunale (40%). Le taux de participation des membres représentant les conseils départementaux et les conseils régionaux est respectivement de 30,5% et de 27,7%.

3. Une augmentation sensible du nombre de textes examinés en 2014

303 projets de texte ont été soumis à l'examen des deux instances, contre 219 en 2013, dont 117 examinés par la CCEN et 186 par le CNEN.

a) Un nombre élevé de saisines en urgence

La CCEN a examiné 31 projets de texte (sur 117) suite à une demande formelle d'examen en urgence² du Premier ministre :

- 6 « en urgence simple » (ce qui a pour effet de ne pas permettre au président de la CCEN de décider une reconduction du délai d'examen pour cinq semaines supplémentaires) ;
- 25 « en extrême urgence » (délai initial de cinq semaines réduit à 72 heures).

Ces saisines en urgence représentent ainsi 26,5% du nombre total de textes examinés par la CCEN, soit trois fois plus que durant les six premiers mois de l'année 2013 (7,9% des saisines).

Le CNEN a, pour sa part, traité 38 projets de texte (sur 186) suite à une demande formelle d'examen en urgence³ du Premier ministre :

- 10 « en urgence simple » (ce qui a pour effet de ne pas permettre au président du CNEN de décider une reconduction du délai d'examen pour six semaines supplémentaires) ;
- 28 « en extrême urgence » (ce qui entraîne une réduction du délai initial de six semaines à 72 heures et neutralise l'obligation de seconde délibération en cas d'avis défavorable).

Ces saisines en urgence représentent 20,4% du nombre total de textes examinés par le CNEN, soit un peu plus qu'à la même période en 2013 (12,5% des saisines).

Les membres représentant les élus locaux de ces deux instances estiment que ces saisines en urgence sont fortement préjudiciables car elles les contraignent à rendre un avis de pure forme, sans qu'il soit possible d'opérer une analyse de la qualité, ce qui n'est pas à la hauteur des attentes du législateur.

A titre d'illustration, les membres représentant les communes et EPCI au sein du CNEN ont relayé, lors de la séance supplémentaire du 10 octobre 2014 organisée sous la forme d'une conférence téléphonique, la très vive protestation émise unanimement par le comité exécutif de l'AMF sur l'abus de demandes d'examen en urgence et en extrême urgence (9 avis défavorables émis), dans un contexte où une séance ordinaire avait été organisée la semaine précédente (2 octobre 2014).

Le nombre excessif de saisines en urgence pose la question de principe du droit du CNEN à disposer d'un délai raisonnable pour lui permettre d'exercer sa mission dans les conditions fixées par la loi qui l'a institué. La complexité des textes à examiner, la nécessité de consulter

² L'article R.1213-4 du CGCT disposait que « la commission consultative d'évaluation des normes se prononce dans un délai de cinq semaines à compter de la date de la délivrance de l'accusé de réception prévu à l'article R. 1213-3. Sauf urgence demandée par le Premier ministre, ce délai est reconductible une fois par décision du président. A titre exceptionnel et sur demande du Premier ministre, le délai imparti à la commission pour donner son avis est ramené à soixante-douze heures ».

³ L'article L.1212-2 du CGCT dispose que « le conseil national dispose d'un délai de six semaines à compter de la transmission d'un projet de texte mentionné au I ou d'une demande d'avis formulée en application des II ou III pour rendre son avis. Ce délai est reconductible une fois par décision du président. A titre exceptionnel et sur demande du Premier ministre ou du président de l'assemblée parlementaire qui le saisit, il est réduit à deux semaines. Par décision motivée du Premier ministre, ce délai peut être réduit à soixante-douze heures. Dans ce cas, le dernier alinéa du présent VI n'est pas applicable ».

des praticiens de la matière, l'asymétrie manifeste de l'information détenue par les ministères porteurs comparée à celle dont disposent les représentants des collectivités territoriales se traduit, dans des délais aussi écourtés, par une situation de position dominante de l'administration centrale de l'Etat sur les administrations territoriales. Une telle situation porte une atteinte manifeste à l'équilibre indispensable pour rendre un avis éclairé tel que voulu par la loi.

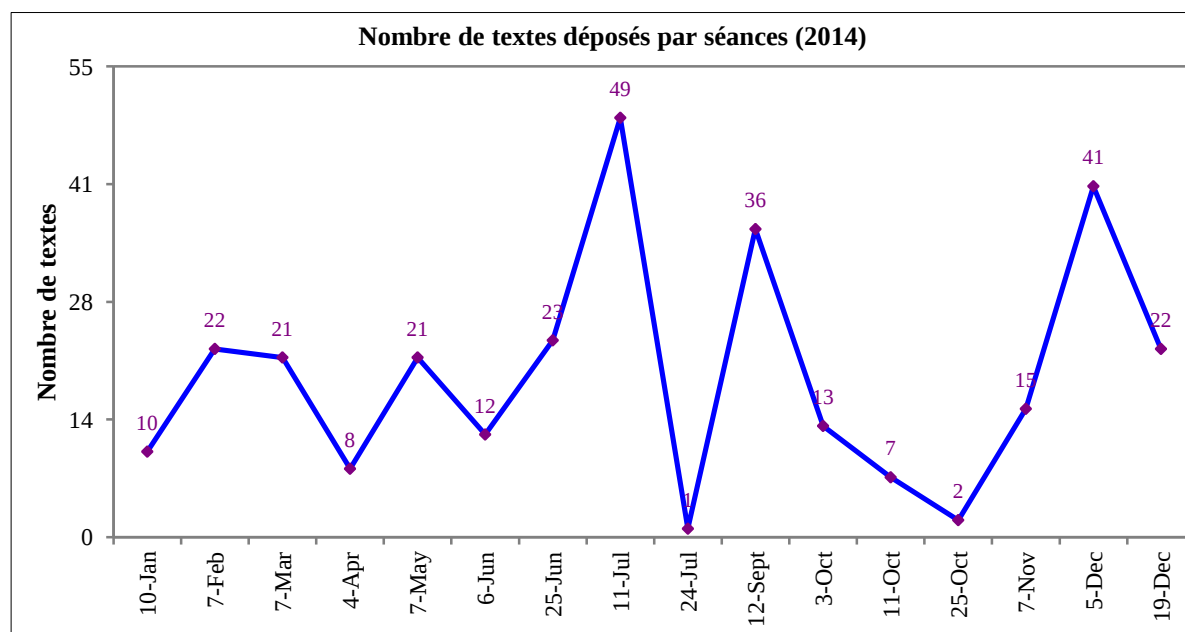
b) Une moyenne élevée de textes par séance

En 2014, la moyenne de textes examinés par séance s'établit à près de **19** :

- CCEN : plus de 16 textes par séance en moyenne (contre une moyenne de 11 textes en moyenne au cours de la même période en 2013) ;
- CNEN : plus de 20 textes par séance en moyenne (contre une moyenne de 16 textes au cours de la même période en 2013).

Les **303 projets de texte** examinés se répartissent comme suit :

- 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 projets de décret
- 105 projets d'arrêté

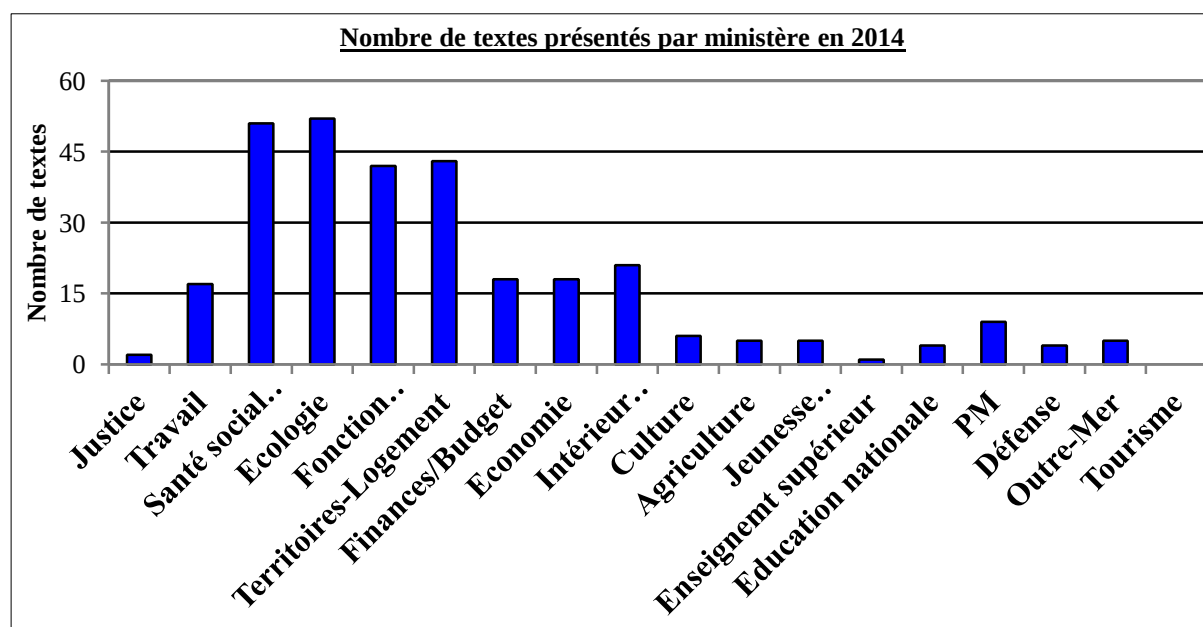


c) Nombre de textes déposés par ministère en 2014

Comme le montre le graphique ci-après, l'essentiel des départements ministériels produisent des textes qui concernent les collectivités territoriales, ce qui s'explique aisément, les politiques publiques étant soit partenariales, soit mises en œuvre au niveau local.

Les mesures intéressant la fonction publique sont identifiées comme telles, sans tenir compte du ministère porteur qui peut être le ministère chargé 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 ou chacune d'entre elles.

Les ministères porteurs du nombre de textes le plus élevé sont les ministères sociaux, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ainsi que le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.



B. La portée des travaux : le changement dans la continuité

Les avis du CNEN, comme auparavant ceux de la CCEN, sont des avis obligatoires et non conformes. Chaque texte soumis à l'examen de ces instances 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.

1. Les avis favorables assortis ou non de recommandations ou réserves

En premier lieu, il convient de relever que la CCEN comme le CNEN ont prononcé cette année des avis favorables unanimes, ce qui tend à démontrer l'approche toujours constructive des membres. Ce fut le cas pour 250 avis. Des avis favorables ont également pu être adoptés avec les seules voix de l'administration, lorsque les membres élus s'abstenaient, ce qui, en général, illustre une forme de réprobation de ces derniers sans qu'il

soit nécessaire de s'opposer de manière excessive à l'activité gouvernementale. 22 avis ont été concernés par ce cas de figure.

En deuxième lieu, il est remarquable que les membres élus assortissent régulièrement leur avis favorable de recommandations, dans l'objectif de maîtriser le coût des normes. Ces observations et recommandations sont transposées dans les procès-verbaux des séances (cf. annexe n°3). Ceci démontre, encore une fois, la doctrine constructive du CNEN.

A titre d'illustration, peut être cité le projet de décret relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2020. Lors de l'examen de ce texte, les élus se sont abstenus, estimant que la concertation au niveau régional n'avait pas été organisée de manière satisfaisante, ce qui constituait un obstacle à la bonne information de nombreux élus sur les modifications proposées⁴.

Au total, sur **280** projets de textes qui ont fait l'objet d'un **avis favorable** des deux instances, 42 ont été assortis d'observations ou de recommandations, soit 15 % (cf. procès verbaux des séances).

En troisième lieu, les membres élus de la CCEN ont demandé à plusieurs reprises que les ministères viennent a posteriori présenter l'impact financier effectif de la réforme. En effet, les impacts financiers présentés par les ministères porteurs ne sont qu'estimatifs. L'évaluation ex-post permet aux élus de mesurer l'impact concret final de la mise en œuvre d'une réforme. Cet exercice est vertueux pour les ministères puisqu'il leur permet un retour d'expérience utile pour mieux affiner l'évaluation des impacts des prochaines réformes.

Ainsi, les élus ont demandé l'évaluation ex-post de la revalorisation du revenu de solidarité active afin de s'assurer de l'exactitude de la compensation financière allouée aux départements⁵.

Les six mois de la mise en route du CNEN ne lui ont pas permis de poursuivre cette pratique pédagogique mais elle connaîtra sans nul doute un renouveau en 2015.

2. Les avis défavorables : une nouvelle procédure plus contraignante

La loi du 17 octobre 2013 a rénové le dispositif existant en la matière. En effet, lorsque le CNEN rend un avis défavorable sur un projet de norme réglementaire, le Gouvernement est tenu de lui transmettre un projet modifié ou des informations complémentaires en vue d'une seconde délibération en application de l'article L.1212-2 du CGCT (sauf pour les projets de loi ou si le projet d'acte réglementaire a fait l'objet d'une demande d'examen en extrême urgence).

⁴ Décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014 relatif aux zones d'aides à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2020.

⁵ Décret n° 2014-571 du 2 juin 2014 relatif à la prise en compte forfaitaire de l'allocation de soutien familial et du complément familial pour le calcul du revenu de solidarité active n° 2013-793 du 30 août 2013 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active.

Dans ces conditions, si la CCEN n'a rendu en 6 mois que 4 avis défavorables⁶ sur 117 projets de texte examinés (soit 3,4 % des avis), le CNEN en a, pour sa part, rendu 23 sur 186 (soit 12,4 % des avis). Ce sont donc, en tout, **27 avis défavorables** qui ont été rendus en 2014, soit 8,9% de l'ensemble des avis rendus, à comparer avec une moyenne annuelle de 9,5 avis défavorables, soit 5,5% des avis en moyenne par an lors des six années de CCEN.

Au regard des nouvelles prérogatives du CNEN, il convient de présenter les suites données aux 19 avis défavorables rendus en première délibération :

- deux projets ont finalement obtenu un avis favorable à l'issue de la seconde délibération ;
- un projet a fait l'objet d'une concertation avec les associations d'élus locaux et n'a pas encore été représenté au CNEN en vue de la seconde délibération ;
- deux projets de loi n'ont pas pu faire l'objet d'une seconde délibération (suite à une saisine en urgence) ;
- onze projets ont fait l'objet d'une saisine en extrême urgence, sans possibilité de repasser devant le CNEN.

A cet égard, un certain nombre des avis défavorables ont été rendus en réaction à l'utilisation excessive des procédures d'urgence et d'extrême urgence, qui nuit à la qualité de l'analyse des projets de texte concernés, qui sont, par ailleurs, souvent complexes. Ainsi, alors que 69 projets de textes ont été soumis en urgence ou en extrême urgence en 2014, 16 des 27 avis défavorables l'ont été sous ce motif, soit 59,2% des avis défavorables rendus dont un taux de 56,2% d'avis défavorables rendus pour usage excessif des procédures d'urgence (séance du 10 octobre 2014).

Les principales autres causes de l'adoption d'avis défavorables ont été les suivantes :

- défaut de concertation (à 14 reprises) ;
- coûts importants à la charge des collectivités territoriales (à 10 reprises) ;
- excès de précision contraire aux principes de proportionnalité et d'adaptation à la diversité des territoires (à 11 reprises) ;
- insuffisance des études d'impact jointes aux projets de texte en matière d'évaluation des impacts techniques et financiers (à 1 seule reprise).

Ces résultats indiquent que l'appropriation par les services de l'Etat de cette nouvelle procédure, notamment la relance d'une concertation avec les représentants des élus locaux après la première délibération défavorable, n'est pas encore acquise. Il faudra sans doute du temps et de la détermination pour que cette innovation majeure produise les résultats attendus. Un rappel des nouvelles règles fixées par le législateur devrait être adressé aux administrations centrales porteuses de textes.

⁶ Décret relatif à la collecte des déchets des ménages (CCEN du 03.04.2014) Ordonnance relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées / Décret relatif à l'agenda programmée d'accessibilité pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public / Décret relatif au schéma directeur d'accessibilité - agenda programmée d'accessibilité pour la mise en accessibilité des services de transport public de voyageurs (CCEN du 24.06.2014).

3. Les décisions de report

Une position constante de la CCEN, reprise par le CNEN est, sauf exception, de ne pas émettre d'avis défavorable sans avoir épuisé les possibilités de concertation à la faveur du report du texte. La décision de reporter un texte peut également viser l'amélioration de l'étude d'impact afin d'obtenir un éclairage plus détaillé.

En application de l'article R. 1213-4 du CGCT, le président de la CCEN – ou ses vice-présidents – a usé, en 2014, à 2 reprises, entre janvier et juin 2014, du pouvoir de reconduire le délai de 5 semaines dont disposait la commission pour se prononcer. En application de l'alinéa 1 du VI de l'article L. 1212-2, le président du CNEN a usé à 2 reprises, entre juillet et décembre 2014, du pouvoir de reconduire le délai de 6 semaines dont dispose le conseil pour se prononcer. **Au total, l'outil du report a donc été mobilisé à quatre reprises**, sur les 303 textes soumis aux deux instances en 2014 (contre 20 reports en 2013 et 16 en 2012).

A titre d'illustration, le projet de décret relatif aux conditions d'exercice et de remplacement au sein des pharmacies à usage intérieur a été examiné une première fois par le CNEN lors de sa séance du 11 septembre 2014. Il a alors fait l'objet d'une décision de report à la séance du 2 octobre 2014. Des craintes avaient en effet été formulées sur les répercussions que pourrait engendrer l'obligation de posséder un diplôme d'études spécialisées pour les pharmaciens à usage intérieur, en particulier au regard du risque de diminution du nombre des pharmaciens dans les hôpitaux et maisons médicales de campagne. Suite à la décision de report, un avis favorable a été rendu à l'unanimité et, bien qu'assorti de réserves, il a souligné l'effort de concertation engagé par le Gouvernement.

Par ailleurs, un seul un texte a fait l'objet d'un avis défavorable lors du second examen par la CCEN. Il s'agit du projet de décret relatif à la collecte des déchets ménagers. M. Henri EMMANUELLI, président du conseil départemental des Landes, a alerté le président de la CCEN par courrier en date du 10 septembre 2013 du caractère préjudiciable de certaines mesures de ce décret (par exemple la définition du porte à porte). Ses remarques ont été prises en compte mais la version finale du projet de texte n'a pas convaincu les membres représentant les élus locaux. Ils ont notamment dénoncé une réglementation trop stricte et potentiellement coûteuse en termes de périodicité de la collecte dans les zones agglomérées de plus de 500 habitants.

C. Bilan financier

1. La méthode d'évaluation des coûts

La méthode d'évaluation des coûts induits par les textes soumis au CNEN, comme précédemment de la CCEN, a été établie à partir des fiches d'impact financier renseignées par les ministères porteurs.

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.

Dans la continuité des précédents bilans, les synthèses présentées ci-après ont été réalisées en se conformant aux principes méthodologiques suivants :

- Les coûts correspondent aux coûts des mesures pour les collectivités territoriales calculés **en année pleine**.
- 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**⁷.
- 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 fourchette haute.
- 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 n'avait pas fait l'objet d'une estimation nationale globale mais d'une seule appréciation par coût unitaire (par exemple : coût par m², coût par habitant, coût moyen par commune) ne peuvent pas, par construction, être agrégés dans la synthèse.
- Il en va de même des mesures dont l'impact financier sur les collectivités locales n'a pas fait l'objet d'une évaluation, faute de données disponibles.
- Le coût est calculé hors taxes, sauf exceptions.
- Enfin, les textes sont rattachés à la séance au cours de laquelle celle-ci a émis son avis.

2. Le bilan synthétique du coût constaté des projets de texte

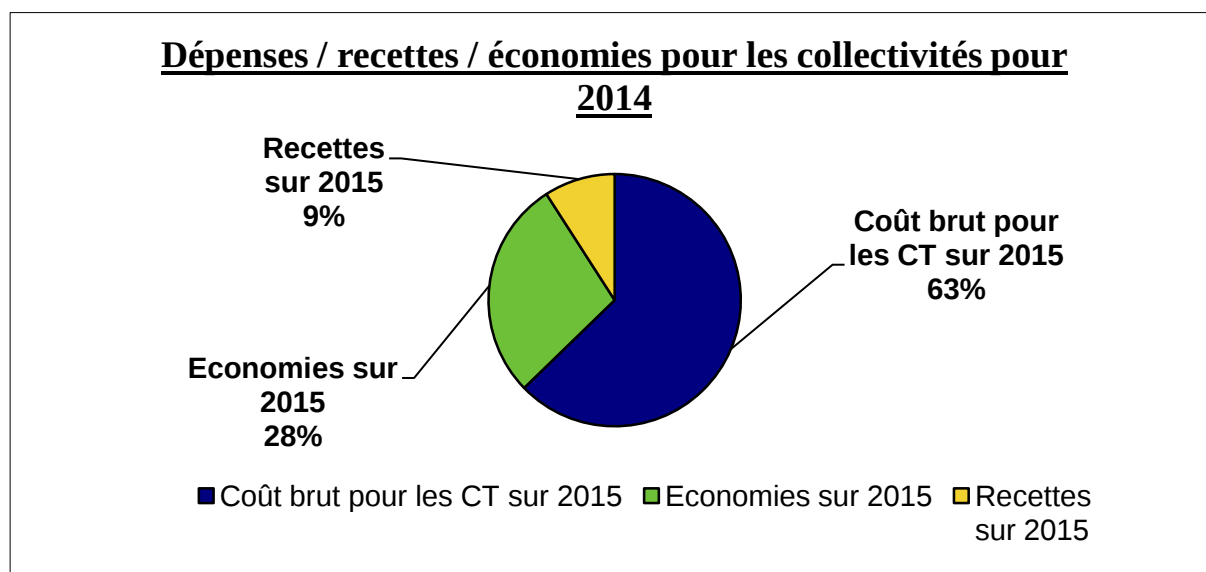
Les travaux de la CCEN permettent d'identifier différentes typologies de coûts générés par les textes soumis en fonction de leur origine et de dresser un recensement complet des coûts, économies et recettes éventuelles résultant pour les collectivités. En ce sens, ils contribuent à instaurer davantage 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.

Au cours de l'année 2014, **303 projets de textes ont été examinés, générant pour les collectivités territoriales :**

- **un coût brut** pour les collectivités territoriales **avoisinant 1,4 Md€** en année pleine ;
- **633 M€ d'économies** par rapport au coût de la réglementation en vigueur au profit des collectivités territoriales ;

⁷ En l'espèce, les coûts affichés sont relatifs aux coûts générés en 2014 par les textes soumis à la CCEN en 2013.

- et 204,6 M€ de recettes dites « potentielles ».



Pour mémoire, l'annexe n°4 fait apparaître l'évolution des coûts depuis 2008.

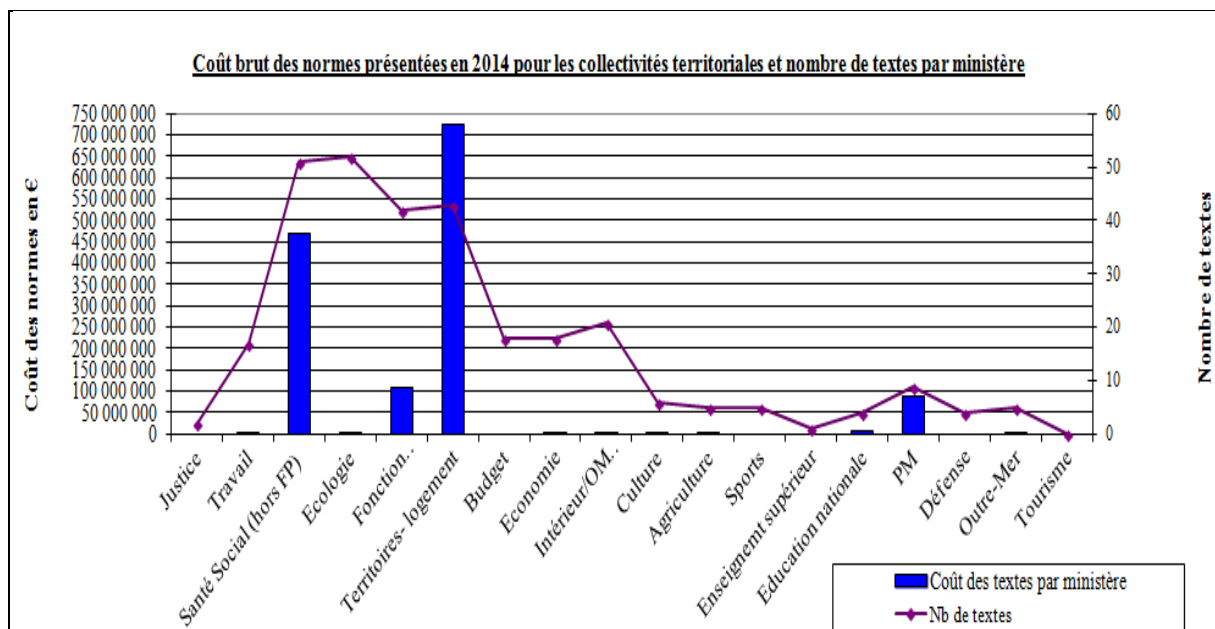
3. La consolidation des coûts des mesures

Le coût brut global des 303 textes soumis à l'avis de la CCEN et du CNEN s'élève à 1,4Md€ en année pleine pour les collectivités territoriales et leurs établissements. Les projets les plus coûteux sont les suivants :

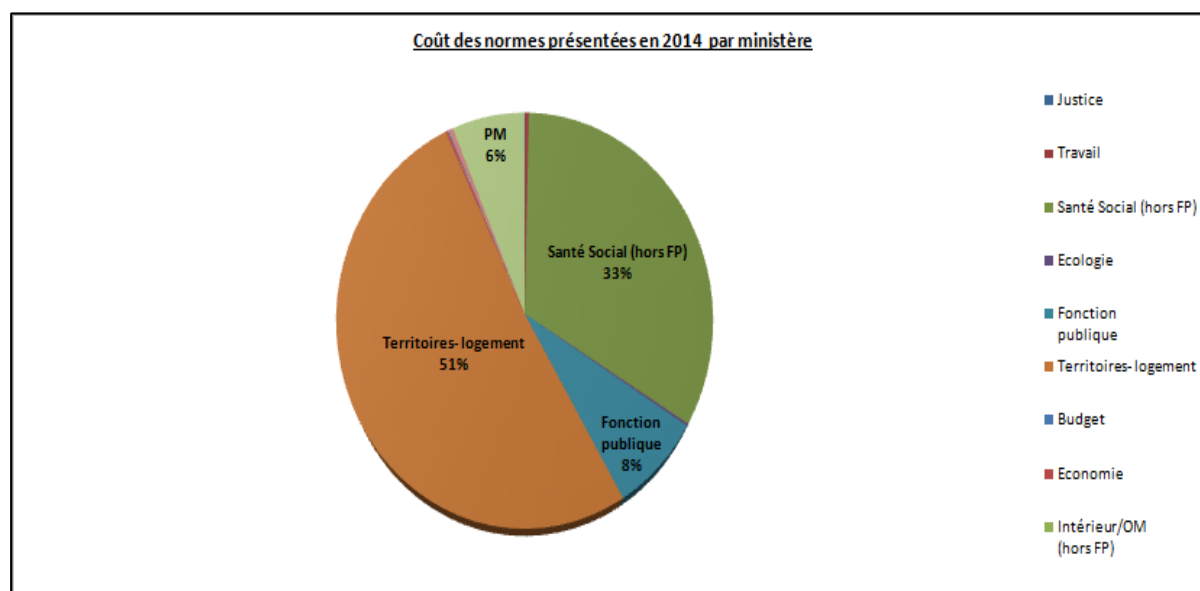
- 50 M€ au titre des dispositions relatives aux cotisations d'allocations familiales et d'assurance vieillesse de divers régimes de sécurité sociale ;
- 75,8 M€ au titre des dispositions relatives à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat ;
- 90 M€ au titre des 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 M€ au titre des dispositions relatives à l'accessibilité des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public ;
- 420 M€ au titre des dispositions relatives à la revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active ;
- 466 M€ au titre des dispositions relatives à l'accessibilité des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite.

a) Répartition des coûts par ministère porteur

L'examen du coût des normes soumises par les administrations centrales révèle qu'il n'y a pas toujours de corrélation entre le nombre de textes déposés par ministère et le coût des normes produites, comme le démontre le graphique suivant.



En outre, le graphique ci-après révèle que l'essentiel des coûts supportés par les collectivités territoriales au titre des textes soumis en 2014 procède de quatre départements ministériels.



Le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité est le plus important générateur de coûts : plus de **724 M€** en année pleine pour 43 textes, soit **51 %** des coûts de l'ensemble des textes soumis, dont 711M€ 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 M€**, soit **33 %** des coûts de l'ensemble des textes soumis, dont 300 M€ liés à la revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active.

Le ministère en charge de la fonction publique représente le troisième contributeur le plus important : les **42 textes présentés** représentent un coût global en année pleine de **107 M€**, 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 M€**, soit **6 %** des coûts de l'ensemble des textes soumis.

b) Répartition des coûts par typologie

- *Typologie des coûts générés par les textes :*

	Nombre de textes	<u>Coût</u> en année pleine pour les CT	% du coût par catégorie	<u>Economies</u> en année pleine pour les CT	<u>Recettes</u> en année pleine pour les CT
Mesures à caractère financier	61	569 177 503 €	40,34%	0	200 200 000
Commande publique	4	1 200 000,00 €	0,09%	0	0
Fonction publique	54	107 950 288 €	7,65%	2 925 440	0
Normes techniques	63	720 371 072 €	51,06%	478 045 565	4 400 000
Procédure administrative	61	800 000,00 €	0,06%	27 266 500	0
Education, emploi et insertion	29	11 161 403 €	0,79%	689 690	0
Décentralisation	9	118 659,00 €	0,01%	0	0
Politiques sectorielles	22	- €	0,00%	124 200 000	0
TOTAL	303	1 410 778 925	100 %	633 127 195	204 600 000

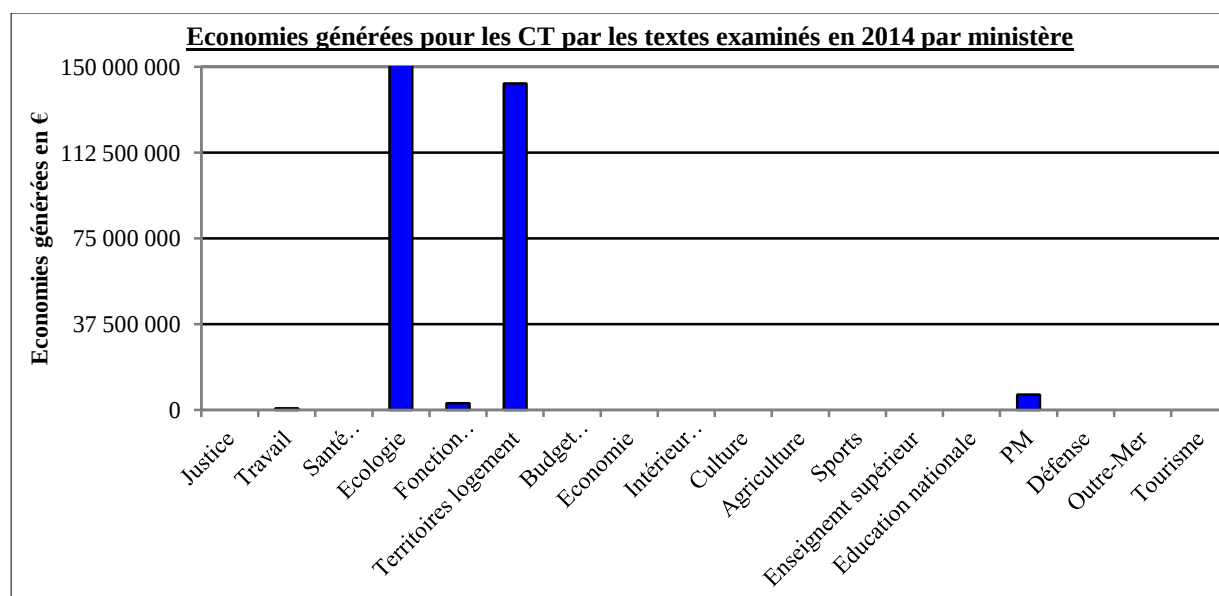
Cette répartition des coûts par grandes catégories de mesures met en évidence le coût significatif des textes relevant des normes techniques (720 M€, soit 51,06 % des coûts) ainsi que les mesures à caractère financier (569 M€, soit 40,34 % des coûts) et ceux relatifs à la fonction publique (108 M€, soit 7,65 % des coûts).

• *Les économies et recettes constatées :*

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.

c) Economies

Les économies générées par les projets de textes 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 M€**.



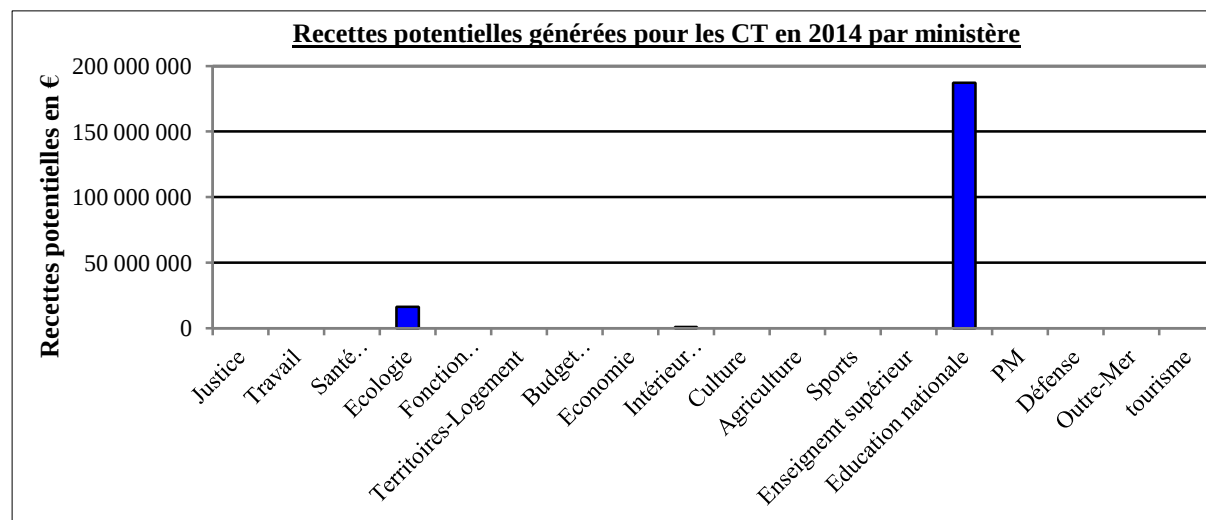
Ces économies sont issues essentiellement des projets de réglementation suivants :

- **40 M€** au titre du décret relatif aux conditions d'aliénation des terrains du domaine privé des établissements publics de santé et portant modification du décret n°2013-936 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 M€** 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 M€** 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 M€** au titre des 5 projets de texte relatifs à la surveillance de la qualité de l'air intérieur ;
- **213,9 M€** au titre du décret relatif à la collecte des déchets des ménages.

d) Recettes potentielles

Les recettes susceptibles d'être générées par les projets de textes soumis en 2014 s'élèvent à **204,6 M€**.



Ces recettes potentielles résultent des projets de réglementation suivants :

- **12 M€** au titre de l'arrêté relatif au taux kilométrique de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises pour 2015 ;
- **187,2 M€** 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.

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-anté.

CONCLUSION

Après six mois d'activité, il est certes encore un peu tôt pour tirer des conclusions éclairées sur les résultats obtenus par le CNEN.

Pour autant, il est constaté avec satisfaction que ses membres, notamment les élus locaux, se sont attelés à la tâche sans délai et avec vigueur, alors même que, le plus souvent, ils découvraient des missions qui leur étaient étrangères. Leur engagement dans cette démarche est la condition nécessaire pour réaliser la consultation systématique et salutaire des collectivités territoriales, par les administrations centrales, sur leurs projets de textes. Si cette consultation préalable venait à être contournée ou vidée de tout contenu, la non soutenabilité des finances des collectivités pourrait s'avérer inévitable, l'emballement des dépenses publiques deviendrait non maîtrisé, et l'action locale serait affectée de paralysie.

La continuité des travaux menés par la CCEN en matière de flux a ainsi pu être assurée sans entrave pour le Gouvernement. Un hommage mérite d'être rendu à l'ensemble des membres. Ils ont accompli une véritable performance au regard du flux incessant de normes qui leur est soumis.

Certaines initiatives engagées par le Gouvernement pour lutter contre la prolifération des normes méritent d'être saluées, et en particulier celles du secrétaire d'Etat à la réforme territoriale qui organisent un environnement favorable aux travaux du CNEN.

L'attention du Gouvernement et notamment du Premier Ministre doit cependant être appelée sur l'impérieuse nécessité d'un suivi scrupuleux et constant du respect des délais de saisine par ses services, car c'est un gage de la qualité et de la soutenabilité des normes qui sont décidées. Le nombre des demandes d'examen sous 15 jours ou 72 heures doit être absolument maîtrisé afin que ces urgences deviennent effectivement exceptionnelles et que l'équilibre voulu par le législateur entre l'efficacité de l'action gouvernementale et la qualité des échanges avec le CNEN soit respecté. Car il en va aussi de la crédibilité du processus normatif en France.

S'agissant de l'examen des projets et propositions de loi, il y a lieu de considérer, comme le Président du Sénat, que des résultats tangibles ne pourront être obtenus qu'au travers d'une collaboration résolue entre le CNEN et la délégation sénatoriale aux collectivités. Ce sera une priorité dès 2015.

Enfin, il sera nécessaire d'attendre l'exercice 2015 pour traiter dans le rapport public le volet de l'évaluation des normes réglementaires en vigueur, car il est apparu au cours des six premiers mois d'existence du CNEN que l'identification des normes à simplifier ou à abroger relève d'un travail d'orfèvre imposant une mobilisation conséquente de tous les acteurs concernés. De ce point de vue, rien ne pourra être fait sans un appui déterminé du Gouvernement, ce que le CNEN continue d'espérer. A ce titre, l'initiative en cours du gouvernement, en réponse à la proposition de loi sénatoriale en ce sens, visant à renforcer les moyens du CNEN et à faciliter sa saisine au titre du stock de normes, mérite d'être saluée.

Plus généralement, la vérité oblige à dire que « le choc de simplification » tarde à trouver sa traduction, à raison de l'ignorance des sains principes de proportionnalité, de simplicité, d'accessibilité et d'intelligibilité comme garants de la meilleure sécurité juridique. Chaque rédacteur de texte obligatoire devrait être invité à relire Portalis pour comprendre que les normes sont faites pour les hommes et non les hommes pour les normes. Qu'elles doivent être adaptées au caractère, aux habitudes, et à la situation des collectivités, parce que, s'il est possible de calculer les avantages que la théorie nous offre, il ne l'est pas de connaître tous les inconvénients que la pratique seule peut découvrir. Qu'il faut s'en tenir au bien si l'on est en doute du mieux. Qu'en corrigeant un abus, il convient d'examiner les dangers de la correction même. Qu'il est absurde de se livrer à des idées absolues de perfection dans les domaines qui ne le permettent pas. Qu'au lieu de changer les normes, il est presque toujours utile de présenter aux citoyens et à leurs collectivités de nouveaux motifs de les aimer.

ANNEXES

Liste des pièces produites en annexe :

1. Liste des membres du CNEN ;
2. Taux de présence des membres élus par collège sur 2014 ;
3. Procès-verbaux des séances de la CCEN et du CNEN (janvier – décembre 2014) ;
4. Bilan de synthèse CCEN 2008-2014.