

COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION DES NORMES

BILAN D'ACTIVITE 2008

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

Sommaire

Introduction

- a. Création de la CCEN
- b. Un champ de compétence très large

1. Mise en œuvre de la CCEN

- a. Composition de la CCEN
 - i. Membres titulaires
 - ii. Un système souple de suppléance
 - iii. Des règles de quorum adaptées
 - iv. Présence d'experts
- b. Fonctionnement de la CCEN
 - i. Programmation des séances de la CCEN
 - ii. Constitution d'un dossier-type
 - iii. Délais d'instruction
 - iv. Portée des avis rendus par la CCEN
 - v. Dématérialisation de la procédure
- c. Méthodologie de l'évaluation financière

2. Bilan statistique de l'activité de la CCEN

- a. Activité de la CCEN
 - i. Cadence des réunions de la CCEN en 2008
 - ii. Une présence continue des élus
- b. Nombre de textes examinés par la CCEN
 - i. Par ministère
 - ii. Par catégorie de textes
- c. Types d'avis rendus par la CCEN

3. Bilan financier des coûts des textes soumis à la CCEN

- a. Règles retenues pour élaborer les tableaux de coûts
- b. Bilan financier synthétique du coût des mesures présentées à la CCEN en 2008
- c. Consolidation des coûts des mesures présentées à la CCEN en 2008
 - i. Par ministère
 - ii. Par collectivités concernées
- d. Economies et ressources générées par les textes soumis à la CCEN
 - i. Economies
 - ii. Recettes potentielles
- e. Qualité de l'évaluation financière des textes soumis à la CCEN

4. Présentation thématique des textes soumis à la CCEN

- a. Les textes d'application de lois
 - i. Textes d'application de la loi réformant la protection juridique des majeurs
 - ii. Textes d'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques
 - iii. Textes d'application de la loi handicap

- b. Les textes relatifs à la fonction publique

- c. Les textes réglementaires d'« initiative »
 - i. Textes relatifs aux délais de paiement dans les marchés publics
 - ii. Textes présentés au titre du plan de relance de l'économie

Conclusion

Introduction

a. Création de la CCEN

Les travaux de la revue générale des politiques publiques (RGPP) portant sur les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, menés par le sénateur Alain LAMBERT, ont mis en exergue l'accroissement des charges qui résulte pour ces dernières de l'inflation des textes les concernant, de la complexité croissante des procédures qu'elles doivent mettre en œuvre et du caractère parfois excessivement détaillé des règles techniques encadrant l'activité des services publics locaux.

Fort de ces conclusions, le rapport remis par Alain LAMBERT préconisait la mise en place d'une Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), associant les collectivités territoriales à l'élaboration des projets de textes réglementaires les concernant. L'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2007 a créé, au sein du Comité des finances locales (CFL), la CCEN.

La composition et le mode de fonctionnement de la CCEN ont été précisés par le décret n° 2008-994 du 22 septembre 2008 et présentés par la circulaire du Premier ministre du même jour. Les dispositions relatives à la CCEN sont codifiées aux articles L. 1211-4-2 et R. 1213-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La CCEN a été installée le 25 septembre 2008, lors de la séance du CFL à l'occasion de laquelle ses membres ont été élus, ainsi que son président, Alain LAMBERT, et ses vice-présidents, Michel CHARASSE et Philippe LAURENT. Son secrétariat est assuré par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur.

b. Un champ de compétence très large

La CCEN est consultée obligatoirement sur l'impact financier :

- des projets de texte réglementaire concernant les collectivités territoriales ;
- des propositions de texte communautaire ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales.

Elle peut en outre être consultée par le Gouvernement sur tout projet de loi ou d'amendement ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales.

Sont exclus du champ de compétence de la CCEN les textes réglementaires directement justifiés par la protection de la sûreté nationale et les normes techniques professionnelles non obligatoires (type AFNOR).

Le volume de textes à soumettre à la CCEN est évalué à 300 par an.

Cette nouvelle Commission constitue un enjeu majeur des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales et bouleverse les pratiques des services administratifs qui doivent désormais intégrer systématiquement l'impact financier sur les collectivités territoriales des normes produites, dès leur phase d'élaboration. En imposant des études d'impact financier systématiques, la CCEN doit contribuer à limiter l'inflation normative et ainsi à mieux maîtriser les dépenses publiques.

1. MISE EN ŒUVRE DE LA CCEN

a. Composition de la CCEN

La CCEN est créée au sein du CFL. Ses membres sont donc désignés parmi ceux du CFL¹.

i. Membres titulaires

Aux termes de l'article R. 1213-1 du CGCT, la CCEN est composée de 22 membres, 15 élus et 7 représentants de l'Etat.

Les 15 élus comprennent un député, un sénateur, les deux présidents de conseil régional, les quatre présidents de conseil général, deux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale et cinq maires. Le député et le sénateur sont respectivement désignés par les députés et les sénateurs membres du CFL. Les deux présidents de conseil régional, les quatre présidents de conseil général et leur suppléant du Comité des finances locales sont membres de droit de la CCEN. Les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale et les maires sont élus au scrutin secret parmi les membres du CFL, issus du même collège.

Les représentants de l'Etat membres de la CCEN sont également issus du CFL et se répartissent comme suit : trois représentants du ministère de l'intérieur, le représentant du ministère de l'économie, deux représentants du ministère du budget et le représentant du ministère chargé de l'outre-mer.

Conformément aux dispositions des articles L. 1211-4-2 et R. 1211-14 du CGCT, le président de la CCEN est élu, parmi les représentants élus des collectivités territoriales, par le CFL. Il est secondé par deux vice-présidents, élus dans les mêmes conditions parmi les élus du CFL. A ce jour, la CCEN est présidée par Alain LAMBERT, sénateur et président du conseil général de l'Orne. Ses vice-présidents sont Michel CHARASSE, sénateur, conseiller général du Puy-de-Dôme et maire de Puy-Guillaume, et Philippe LAURENT, conseiller général des Hauts-de-Seine et maire de Sceaux.

ii. Un système souple de suppléance

Compte tenu du volume de textes à soumettre et de la périodicité rapprochée des réunions de la CCEN (une séance par mois), un système souple de suppléance et de remplacement des membres titulaires a été prévu.

D'une part, chaque élu titulaire dispose du même suppléant que celui élu au sein du CFL. En outre, les deux présidents de conseil régional, les quatre présidents de conseil général, les deux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale et les cinq maires ont la possibilité de se faire représenter par l'un de leurs vice-présidents ou adjoints des assemblées qu'ils président, à défaut de leur suppléant (article R. 1213-1, dernier alinéa).

D'autre part, les représentants de l'Etat, en cas d'empêchement, disposent chacun d'un suppléant, celui désigné au sein du CFL.

¹ La liste des membres de la CCEN figure en annexe.

iii. Des règles de quorum adaptées

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, la CCEN ne peut valablement délibérer que si sont présents le président ou l'un des vice-présidents, ainsi qu'au moins un représentant des élus et au moins un représentant de l'Etat.

iv. Présence d'experts

Afin que la CCEN soit une véritable instance de référence en matière d'évaluation financière préalable, elle comprend en son sein des experts, conviés par le président, en fonction de l'ordre du jour. Ils assistent aux séances, sans voix délibérative.

Ainsi, le Secrétariat général du gouvernement et les associations d'élus suivent, en qualité d'experts, les séances de la CCEN.

b. Fonctionnement de la CCEN

La CCEN est la première instance de cette nature dont le champ de compétence épouse quasiment l'ensemble de la production normative, sous le prisme de l'impact financier des normes sur les collectivités locales. Dès lors, compte tenu du nombre important de textes susceptibles d'entrer dans ce champ de compétence très large, le mode de fonctionnement de la Commission a dû être adapté. De même, les administrations ont dû reconsidérer leurs méthodes de travail afin :

- de procéder à des études d'impact systématiques ;
- d'apprécier les normes selon une vision « collectivités territoriales ».

i. Programmation des séances de la CCEN

Afin de ne pas entraver la production normative du Gouvernement et de respecter l'objectif de publication des textes d'application des lois dans un délai maximum de six mois², la CCEN se réunit à raison d'une séance par mois (en principe, chaque premier jeudi du mois).

En outre, à titre exceptionnel et sur demande du Premier ministre, la CCEN peut se réunir en urgence et se prononcer en 72 heures, en application du second alinéa de l'article R. 1213-4 du CGCT. La séance peut alors être organisée sous forme de conférence téléphonique ou audiovisuelle, conformément à l'article 7 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.

ii. Constitution d'un dossier-type

Un dossier est réglementairement constitué dès lors qu'il comporte :

- le projet de texte ;
- un rapport de présentation ;
- la fiche d'impact financier.

² L'objectif de publication des textes d'application des lois dans un délai maximum de six mois devient « une obligation de résultat », selon les termes de la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 relative à l'application des lois.

La fiche type d'impact financier a été mise au point avec les principales associations d'élus. Il s'agit d'un document standardisé présentant de manière synthétique et formalisée les résultats des estimations de l'impact financier direct et indirect sur les collectivités locales des mesures projetées. Cette évaluation financière est réalisée dans une perspective pluriannuelle.

iii. Délais d'instruction

La CCEN est saisie par voie électronique par les ministères, s'agissant des projets de textes nationaux, et par le Secrétariat général des affaires européennes, s'agissant des propositions de textes communautaires.

Dès que le secrétariat de la Commission accuse réception d'un dossier complet, le délai de cinq semaines dans lequel la CCEN doit se prononcer commence alors à courir. Ce délai peut éventuellement être reconduit une fois sur décision du président. A la demande du Premier ministre et à titre exceptionnel, ce délai peut être réduit à 72 heures en cas d'urgence.

iv. Portée des avis rendus par la CCEN

Chaque texte soumis à la CCEN donne lieu à une délibération formelle qui mentionne l'avis émis par la Commission, à la majorité de ses membres présents ou représentés ; l'ensemble de ces avis est consigné dans le procès-verbal de la séance :

- avis favorable ;
- avis favorable avec recommandations ;
- avis défavorable ;
- avis défavorable avec recommandations.

Les avis émis par la Commission sont rendus à la majorité des membres présents ou représentés. En cas de partage des voix, le président a voix prépondérante.

Les avis de la CCEN sont des avis obligatoires, non-conformes.

v. Dématérialisation de la procédure

Compte tenu du nombre de dossiers soumis à la CCEN, la procédure mise en œuvre dans le cadre de la CCEN s'opère par voie dématérialisée. L'ensemble des échanges de documents entre les membres de la Commission, les ministères porteurs et le secrétariat de la CCEN se réalise sous cette forme.

- Une saisine dématérialisée de la CCEN par les ministères porteurs, à l'adresse électronique ccen@interieur.gouv.fr ;
- Un accès aux dossiers soumis à la CCEN *via* une application Extranet dédiée à la CCEN, l'e-CCEN, à partir de laquelle les membres sélectionnent, préalablement à chaque séance, les projets de texte qu'ils retiennent pour en débattre de manière approfondie en séance et ceux qui feront l'objet d'un examen allégé ;
- Envoi des délibérations et des procès-verbaux des séances aux ministères requérants, aux membres de la Commission et aux experts par voie dématérialisée.

c. Méthodologie de l'évaluation financière

La mesure de l'impact financier des réglementations sur les collectivités territoriales constitue un exercice nouveau pour les administrations. L'évaluation financière s'inscrit dans le cadre plus large de l'étude d'impact de la réglementation qui suppose une étude des impacts juridiques, administratifs, sociaux, économiques et budgétaires, ainsi qu'un bilan coûts - avantages. Elle est donc davantage ciblée, et par là même souvent plus exigeante, d'autant que l'évaluation doit porter sur l'impact direct et indirect de la mesure.

La fiche d'impact financier mentionnée à l'article R. 1213-3 du CGCT que doivent renseigner les ministères requérants privilégie l'étude de l'impact financier de la mesure examinée. Cette fiche, accompagnée du projet de texte et du rapport de présentation, vient éclairer l'avis émis par la CCEN.

L'élaboration proprement dite de l'évaluation préalable de l'impact financier de la mesure doit respecter trois grands principes qui régissent les méthodes d'évaluation préalable : l'exhaustivité, la sincérité et l'objectivité.

- L'exhaustivité implique que l'ensemble des collectivités impactées par la mesure soient identifiées. Toutes les conséquences directes et indirectes de la mesure pour les collectivités doivent également être envisagées.
- L'évaluation, réalisée à partir de critères objectifs, doit être sincère et aussi fiable que possible. Elle doit être présentée dans un cadre pluriannuel.
- La transparence de l'évaluation financière suppose enfin que l'ensemble des coûts avancés soient justifiés, notamment par le détail des calculs.

2. BILAN STATISTIQUE DE L'ACTIVITE DE LA CCEN

La CCEN s'est réunie à six reprises en 2008 et a examiné 66 projets de textes réglementaires concernant les collectivités territoriales et leurs établissements.

a. Activité de la CCEN

i. Cadence des réunions de la CCEN en 2008

La Commission, installée le 25 septembre 2008, s'est réunie à six reprises en 2008, soit davantage que le rythme des réunions mensuelles programmées : quatre réunions suivant une procédure « normale » et deux réunions en urgence.

En effet, le Premier ministre a par deux fois demandé à la CCEN de se réunir en urgence afin d'examiner le projet de décret portant majoration du point d'indice de la fonction publique territoriale (séance du 29 septembre 2008) et deux projets de décrets relatifs au plan de relance de l'économie concernant le rehaussement des seuils de procédures dans les marchés publics (séance du 15 décembre 2008). Ces réunions exceptionnelles se sont déroulées par conférence téléphonique. Le recours à une telle procédure - envisageable uniquement lorsque l'ordre du jour ne comporte qu'un ou deux points - a emporté une large adhésion de la part des membres de la Commission.

ii. Une présence continue des élus

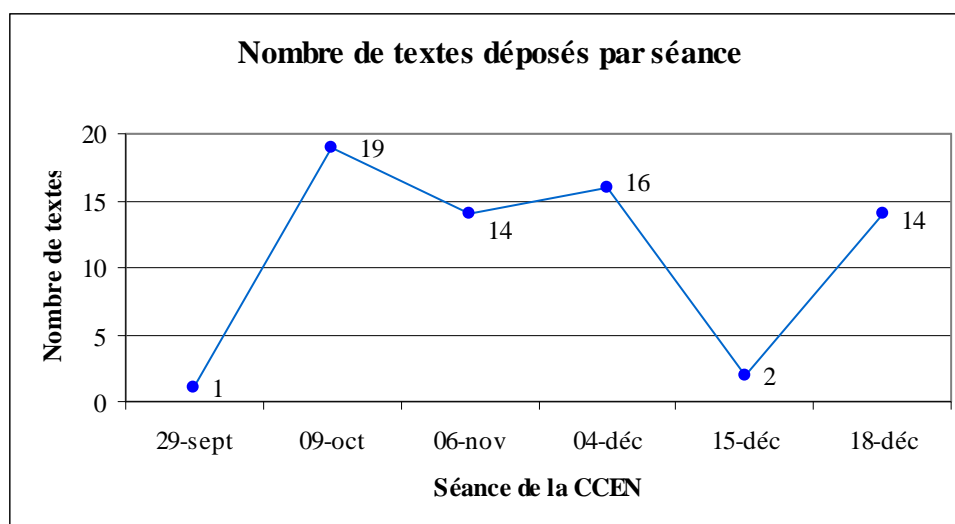
Ce rythme soutenu des réunions de la CCEN est rendu possible grâce à l'implication des membres élus de la Commission, faisant de la CCEN une instance réactive lorsque les circonstances l'exigent. Le quorum, certes allégé, a toujours été atteint, avec en moyenne 5,3 membres représentant des élus présents par séance.

En 2008, les possibilités ouvertes par l'article R. 1213-1 du CGCT qui permet 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 alors remplacer par un de leurs vice-présidents ou adjoints des assemblées qu'ils président, n'ont d'ailleurs pas été utilisées, ce qui témoigne de l'investissement personnel des membres représentant des élus de la CCEN.

b. Nombre de textes examinés par la CCEN

Au cours de l'année 2008, la Commission a été saisie de 66 projets de textes (46 décrets et 20 arrêtés), soit une moyenne de 15,75 textes par séance (hors séance d'urgence).

Sur ces 66 textes, 38 ont été inscrits en première partie de l'ordre du jour : ils ont fait l'objet d'une présentation par les ministères porteurs, puis d'un débat circonstancié avec les membres de la Commission. Les 28 textes inscrits en seconde section de l'ordre du jour n'ont pas été, quant à eux, présentés par les ministères porteurs.

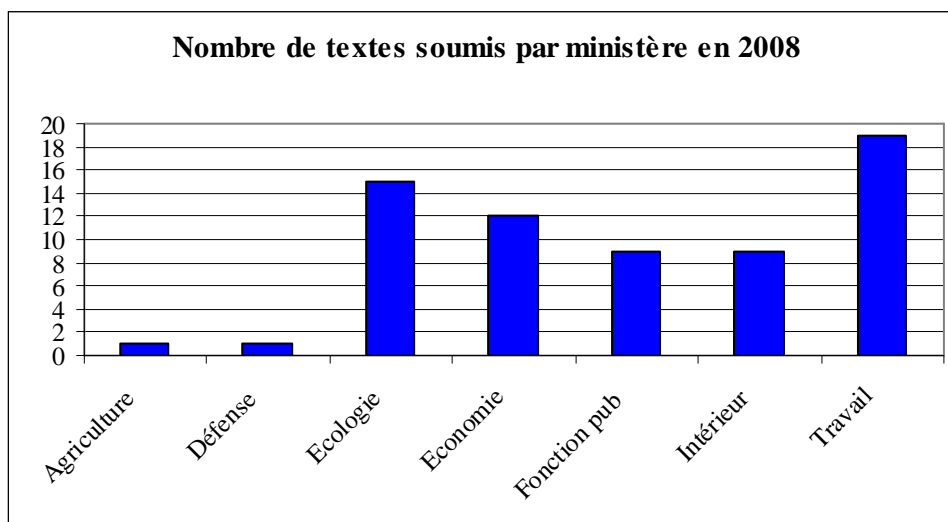


NB : Les séances du 29 septembre et du 15 décembre 2008 ont été organisées en urgence à la demande du Premier ministre

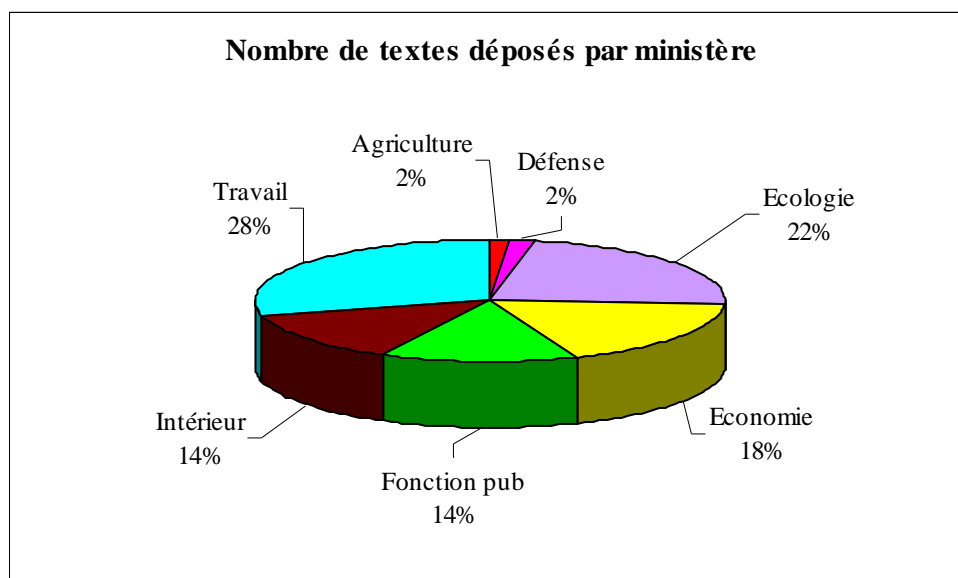
i. Par ministère

L'examen des ministères qui saisissent la CCEN révèle une grande disparité dans l'origine des saisines et confirme que tous les départements ministériels produisent des normes qui concernent les collectivités territoriales, de manière exclusive ou au titre de mesures de portée générale.

Les textes soumis au titre de la fonction publique sont identifiés comme tels, sans tenir compte du ministère porteur qui peut être le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (DGAFP et DB) ou le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (DGCL) au titre de la fonction publique territoriale.



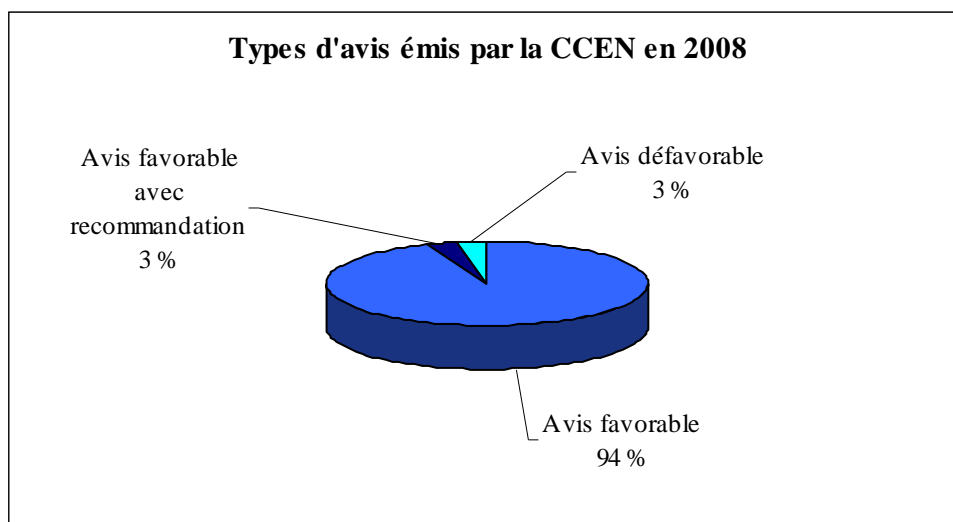
Il convient de noter que sur les 19 textes soumis par le ministère en charge du travail, 12 l'ont été en application de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.



ii. Par catégorie de textes

Conformément aux dispositions de l'article L. 1211-4-2 du CGCT, sont susceptibles d'entrer dans le champ de compétence de la CCEN des textes d'origine nationale, mais également des textes d'origine communautaire. Néanmoins, la CCEN a été saisie exclusivement de textes nationaux en 2008.

c. Types d'avis rendus par la CCEN



Les 66 projets de textes soumis à l'avis de la CCEN ont très majoritairement reçu des avis favorables de la part des membres de la Commission, celle-ci s'étant engagée à ne pas obstruer l'activité réglementaire du Gouvernement.

Cette proportion d'avis favorables ne signifie par pour autant que la CCEN n'exerce pas sa compétence de manière pleine et entière. En effet, trois précisions méritent d'être apportées :

1/ La Commission a émis deux avis défavorables concernant les décrets relatifs aux délais de paiement dans les marchés publics, les membres élus contestant la pertinence, le coût et le calendrier de mise en œuvre de la mesure, au point d'en appeler au Premier ministre pour solliciter une entrée en vigueur différée.

2/ Les membres de la Commission ont émis des recommandations sur deux dossiers (décret relatif à la GIPA et décret relatif à l'instauration d'une taxe sur les eaux pluviales) afin que soit établi un bilan financier de ces dispositifs après leur mise en œuvre.

Au cours de l'année 2008 et à la différence du premier trimestre 2009, le président de la CCEN n'a pas fait usage de la faculté prévue à l'article R. 1213-4 du CGCT de reporter l'examen d'un texte à la séance suivante de la CCEN.

3/ Lors de la séance de la CCEN du 9 octobre 2008, les 3 représentants des élus présents étaient minoritaires par rapport aux 7 représentants de l'Etat. Ainsi, en dépit des avis défavorables des élus formulés à l'encontre des décrets d'application de la loi handicap du 11 février 2005 et de la loi tutelle du 5 mars 2007, la Commission a émis un avis favorable sur ces dossiers.

3. BILAN FINANCIER DES COÛTS DES TEXTES SOUMIS A LA CCEN

a. Règles retenues pour élaborer les tableaux de coûts

La synthèse des coûts des textes soumis à la CCEN a été établie à partir des fiches d'impact financier renseignées par les ministères. Ces chiffrages sont donc issus de logiques souvent différentes et n'ont pas fait l'objet de contre-expertise. Ils ont d'ailleurs pu être parfois contestés par les membres de la CCEN représentants des élus (notamment, le dossier sur la réduction des délais de paiement dans les marchés publics). Il s'agit donc d'**ordres de grandeur indicatifs et non exhaustifs** dépourvus de valeur scientifique et qui ont vocation à être exploités exclusivement à des fins d'information.

Plusieurs règles ont été adoptées pour établir la synthèse développée ci-dessous :

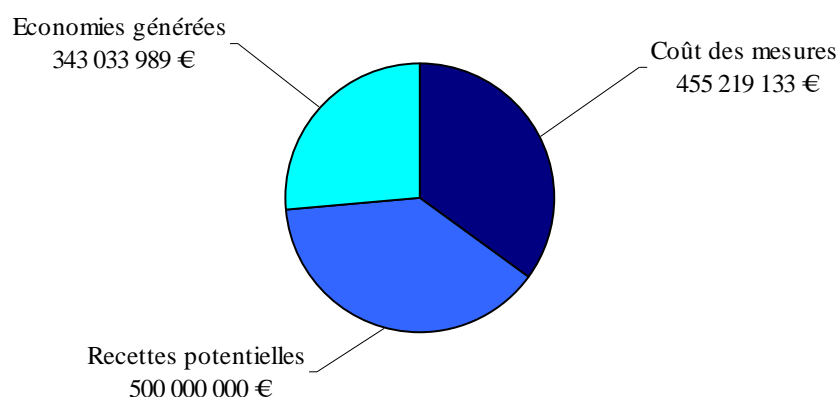
- Les coûts retenus sont les coûts des mesures pour les collectivités calculés en année pleine.
- Lorsque les ministères établissent le coût d'une mesure en recourant à une fourchette, le coût retenu dans les tableaux est la moyenne de la fourchette.
- Lorsqu'il s'agit d'une mesure de mise en conformité sur plusieurs années, le coût retenu est le coût total de la mesure, même s'il est étalé sur plusieurs années.
- Lorsque le coût de la mesure pour les collectivités territoriales est compensé intégralement par l'Etat (ex : décret de transfert de services), le coût reporté dans le tableau est alors nul.
- Lorsque l'évaluation financière est présentée sous forme de coûts unitaires non rapportés à un échantillon représentatif (par exemple, en €/m²), cette valorisation n'a pas été prise en compte.
- 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 s'est prononcée.

b. Bilan financier synthétique du coût des mesures présentées à la CCEN en 2008

Il ressort de l'analyse des fiches d'impact que les 66 projets de textes présentés à la CCEN en 2008 génèrent :

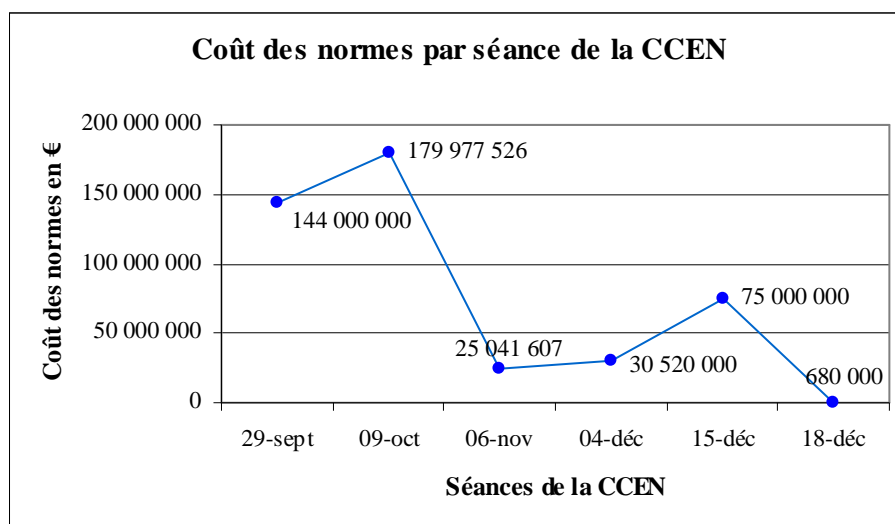
- un coût pour les collectivités avoisinant les 455,2 M€ sur l'année 2009 ;
- près de 343 M€ d'économies (par rapport au coût de la réglementation en vigueur) ;
- 500 M€ de recettes potentielles pour les collectivités, au titre du décret relatif à la taxe pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales, dont l'établissement est facultatif.

Dépenses / recettes / économies pour les collectivités



c. Consolidation des coûts des mesures présentées à la CCEN en 2008

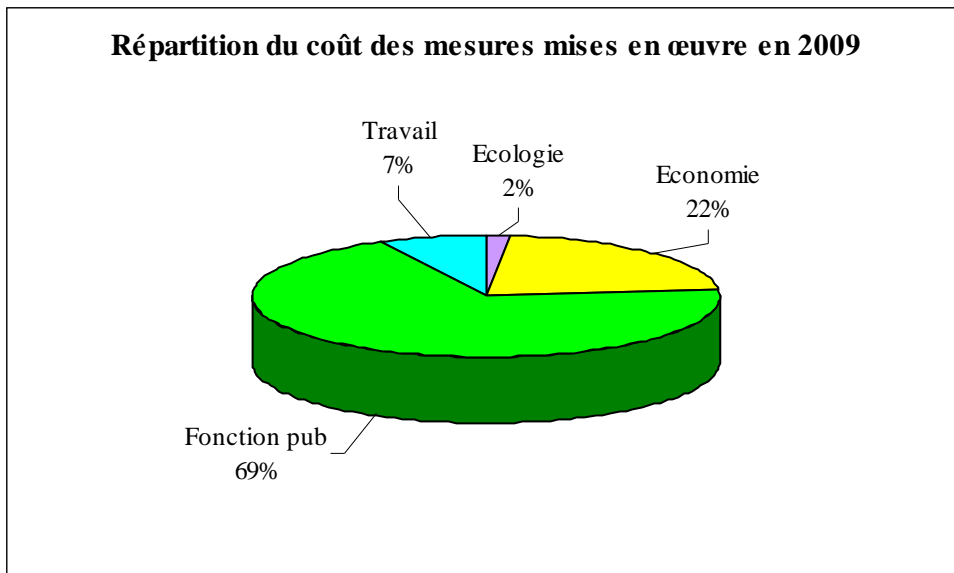
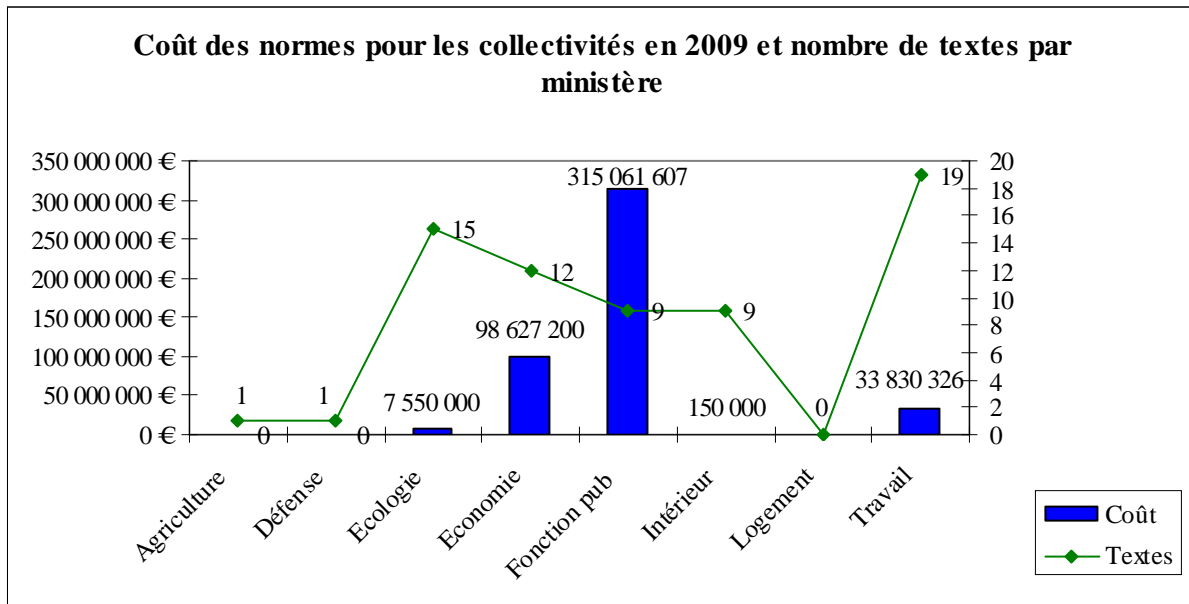
En 2008, la CCEN a examiné des textes générant 455 219 133 € en année pleine (2009) pour les collectivités territoriales et leurs établissements. Ces 455,2 M€ sont uniquement générés par 14 textes (à noter que 16 instructions budgétaires et comptables ont été soumises à la CCEN, textes ne générant pas de coût notable pour les collectivités).



NB : Les séances du 29 septembre et du 15 décembre 2008 ont été organisées en urgence à la demande du Premier ministre

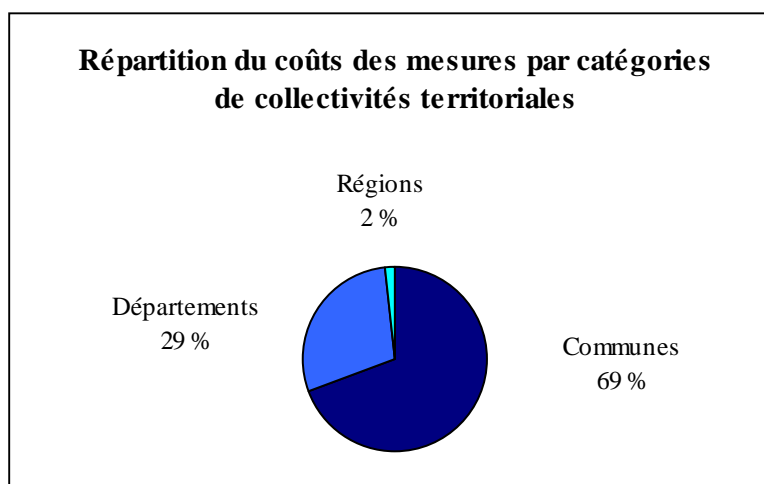
i. Par ministère

L'examen du coût des normes présentées par les ministères met en évidence qu'il n'y a pas nécessairement de corrélation entre le nombre de textes déposés par ministère et le coût des normes produites.



ii. Par collectivités concernées

Toutes les fiches d'impact ne ventilent pas l'impact financier suivant les catégories de collectivités territoriales concernées. Au regard de ces seules mesures ventilées (qui représentent un peu moins de 50 % du coût total des normes présentées en CCEN en 2008), les tendances suivantes peuvent être observées :

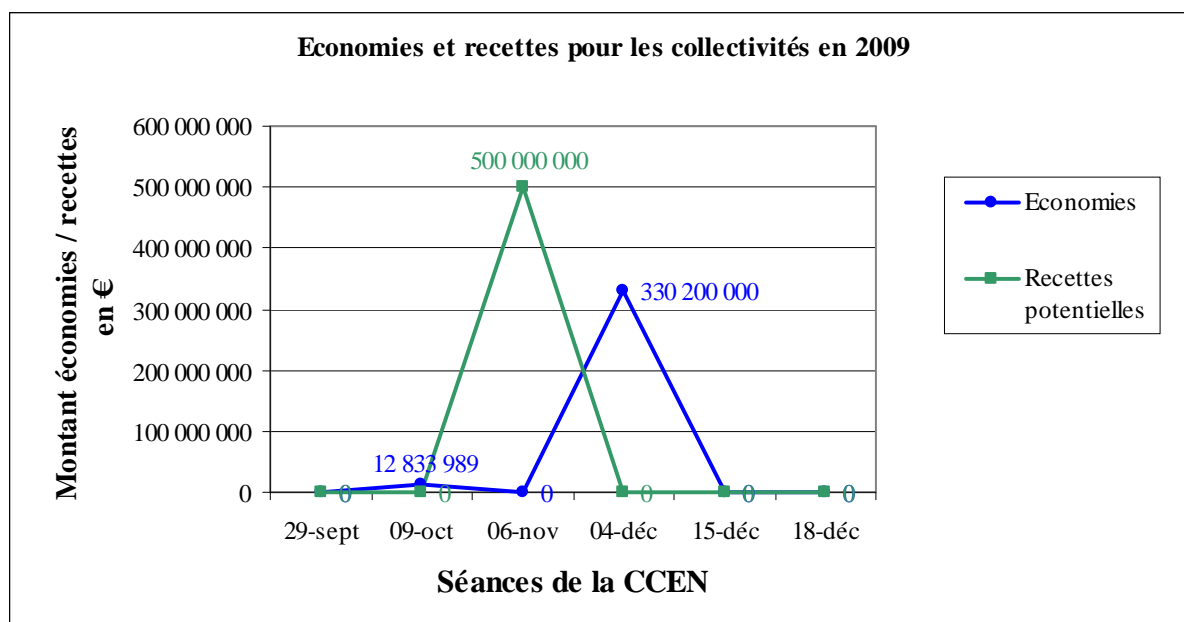


Ces données chiffrées ne tiennent donc pas compte de certaines mesures emblématiques, et notamment :

- du décret relatif à la revalorisation de point d'indice de la fonction publique (144 M€) ;
- du décret GIPA (25 M€) ;
- du décret relatif au relèvement des seuils dans les marchés publics (75 M€).

d. Economies et ressources générées par les textes soumis à la CCEN

Les fiches d'impact standardisées que renseignent les ministères lors de la saisine de la CCEN visent à évaluer l'impact financier de la norme présentée. Cet impact peut être négatif (i.e. engendrer des coûts) ou positif (i.e. générer des recettes) pour les collectivités. En outre, les ministères doivent préciser l'estimation des économies générées par le projet de réglementation (abrogation, simplification, rationalisation, etc.).



i. Economies

Les économies générées par les textes présentés en CCEN en 2008 ont été estimées par les ministères à 343 M€

Ces économies sont essentiellement issues des projets de réglementation suivants :

- 12,5 M€ au titre des décrets pris en application de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs³ ;
- 328 M€ au titre d'un décret d'application de la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile⁴ ;
- 2,2 M€ au titre du décret relatif à la prise en compte de la variation des prix dans certains marchés publics et au mode de calcul de la valeur des travaux des entités adjudicatrices.

ii. Recettes potentielles

Le décret relatif à l'institution facultative d'une taxe sur les eaux pluviales par les communes et les établissements intercommunaux serait susceptible d'engendrer des recettes à hauteur de 500 M€

e. Qualité de l'évaluation financière des textes soumis à la CCEN

Les premiers débats au sein de la CCEN montrent que les membres entendent faire de cette Commission un lieu d'expertise financière des mesures réglementaires du Gouvernement concernant les collectivités territoriales.

Dans cette perspective, les membres de la Commission demandent régulièrement aux ministères requérants des précisions sur les modalités d'évaluation financière de la mesure, et notamment que soit détaillé le coût des mesures en fonction des collectivités territoriales et des catégories d'agents concernés. En outre, bien que le président de la CCEN n'ait pas reporté en 2008 l'examen d'un texte à la séance ultérieure, il ressort des premiers mois d'activité de la CCEN en 2009 que, désormais, il n'hésite pas à le faire, accroissant d'autant l'exigence de la Commission à l'égard des ministères.

Même si la précision des études d'impact est variable d'un ministère à l'autre et dépend directement de la nature de la mesure présentée, on constate une amélioration progressive de la qualité des évaluations financières réalisées par les ministères, qui se traduit notamment par l'émission d'hypothèses puis de fourchettes de coûts, et par des justifications méthodologiques davantage étayées.

La CCEN veille particulièrement à la prise en compte par les administrations centrales des conséquences financières sur les collectivités territoriales des mesures qu'elles proposent et

³ Ces 12,5 M€ d'économies sont liés essentiellement aux précisions de la réglementation relative aux modalités de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

⁴ La rédaction du décret précise en les restreignant les conditions dans lesquelles les établissements médico-sociaux pratiquant un hébergement collectif à titre permanent et des soins doivent mettre en place un dispositif d'autonomie en énergie.

n'hésite pas à récuser les évaluations financières globales qui n'individualisent pas, même grossièrement, l'impact sur les collectivités.

Cependant, les administrations centrales rencontrent de réelles difficultés pour procéder à des évaluations financières exhaustives de l'impact sur les collectivités territoriales des mesures qu'elles produisent, en raison de l'absence de données de référence pertinentes (par exemple, s'agissant du patrimoine immobilier des collectivités) ou de leur incapacité à évaluer le nombre de collectivités concernées par des mesures facultatives. De même, leur connaissance parfois insuffisante de l'organisation et du fonctionnement des collectivités ne permet pas de présenter systématiquement les coûts induits par les projets de texte, en termes d'ETPT en particulier.

Si les membres élus de la CCEN entendent les difficultés invoquées par les administrations, ils se montrent néanmoins exigeants sur la qualité des évaluations produites, ce qui doit conduire les administrations à s'organiser en conséquence afin d'engager le travail d'évaluation le plus en amont possible, dès le début de la procédure d'élaboration du texte. La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui impose des études d'impact pour chaque projet de loi doit à cet égard achever de modifier les méthodes de travail des services chargés de l'élaboration de la norme.

4. PRESENTATION THEMATIQUE DES TEXTES SOUMIS A LA CCEN

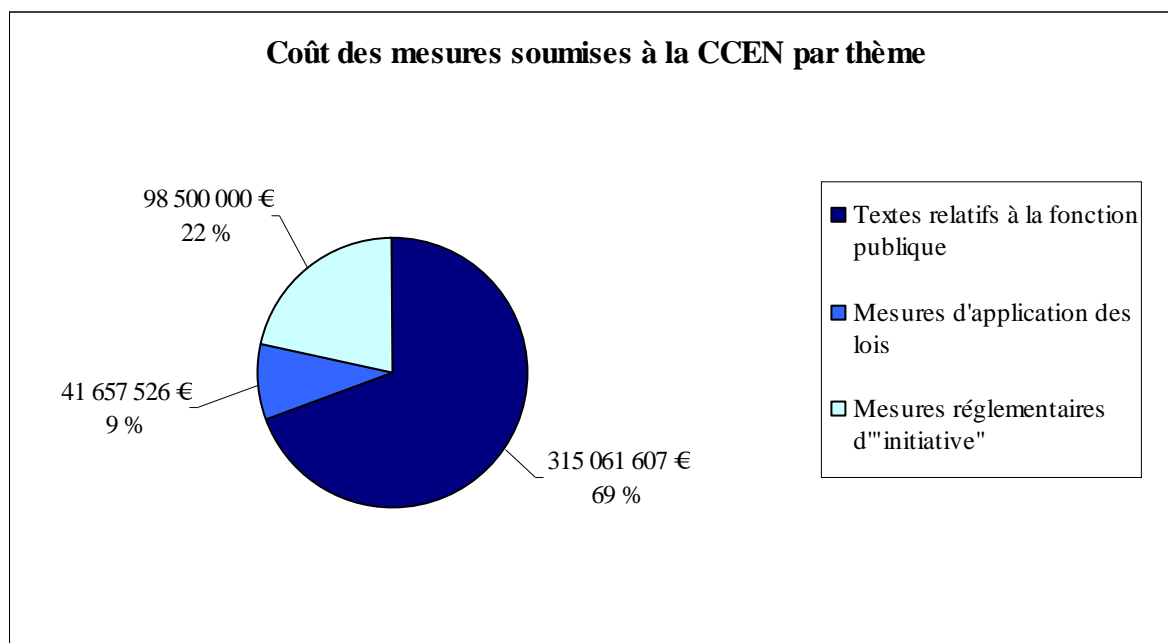
Les textes présentés à la CCEN peuvent être classés en trois catégories :

- mesures relatives à la fonction publique ;
- mesures d'application des lois ;
- mesures réglementaires « d'initiative ».

Le graphique suivant indique la répartition, en termes de coûts, des textes soumis à la CCEN en 2008 entre ces trois catégories. Le coût des normes relatives à la fonction publique en 2008 représente près de 70 % des coûts présentés à la CCEN pour 14 % des textes soumis (9 textes). Cette proportion s'explique par la nature des mesures : revalorisation du point d'indice de la fonction publique, GIPA, revalorisation des échelles de rémunération pour la catégorie C de la fonction publique territoriale.

Ces ordres de grandeur ne semblent pas se vérifier en 2009, où les tendances observées après 4 séances (janvier - avril) se rapprocheraient davantage des données suivantes :

- 28 % pour les textes d'application de lois ;
- 55 % pour les textes relatifs à la fonction publique ;
- 17 % pour les textes réglementaires « d'initiative ».



a. Les textes d'application de lois

Les mesures réglementaires d'application des lois adoptées par le Parlement ou de directives communautaires représentent un coût pour les collectivités évalué en année pleine (2009) à **41,66 M€, soit 9,15 %** des coûts totaux présentés à la CCEN.

Le coût des mesures d'application de certaines lois emblématiques peut être isolé :

i. Textes d'application de la loi réformant la protection juridique des majeurs

12 textes réglementaires ont été présentés à la CCEN par le ministère en charge du travail au titre de l'application de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, dite loi « tutelle ». Le coût cumulé de ces textes pour les départements est évalué en année pleine à 25,6 M€. L'économie générée serait de l'ordre de 12,5 M€

Texte soumis à la CCEN	Séance de la CCEN	Coût estimé en année pleine pour les départements	Economies générées
Décret fixant les listes de prestations sociales mentionnées aux articles L. 271-8 et L. 361-1 du code de l'action sociale et des familles et à l'article 495-4 du code civil et le plafond de la contribution des bénéficiaires de la mesure d'accompagnement social personnalisé mentionné à l'article L. 271-4 du code de l'action sociale et des familles	CCEN du 9.10.08	19 815 137 €	
Décret fixant les règles relatives au contrat prévu à l'article L. 271-1 du code de l'action sociale et des familles et à la procédure de versement direct au bailleur des prestations sociales prévue à l'article L. 271-5 du même code	CCEN du 9.10.08		

Décret fixant les modalités d'inscription sur les listes prévues aux articles L. 471-2, L. 471-3, L. 474-1 et L. 474-2 du code de l'action sociale et des familles	CCEN du 9.10.08		
Décret relatif à la prestation de serment mentionnée aux articles L. 471-2 et L. 474-1, à l'autorisation et au règlement de fonctionnement des services mentionnés au 14° du I de l'article L. 312-1 et à l'autorisation des services mentionnés au 15° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles	CCEN du 9.10.08		
Décret relatif à la déclaration prévue à l'article L. 472-6 du code de l'action sociale et des familles	CCEN du 9.10.08		
Décret relatif aux conditions d'âge, de formation et d'expérience professionnelle devant être satisfaites par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs et par les délégués aux prestations familiales	CCEN du 9.10.08		
Décret relatif aux modalités de participation des personnes protégées au financement de leur mesure de protection	CCEN du 9.10.08	341 744 €	328 621 €
Décret relatif aux droits des usagers des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales	CCEN du 9.10.08		
Décret portant diverses dispositions en matière de réglementation financière et budgétaire des établissements et services sociaux et médico-sociaux et modifiant le code de l'action sociale et des familles	CCEN du 9.10.08	5 473 445 €	12 177 168 €
Décret portant diverses dispositions relatives aux mandataires judiciaires à la protection des majeurs et aux délégués aux prestations familiales	CCEN du 9.10.08		
Décret relatif à l'exercice à titre individuel de l'activité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs ou de délégué aux prestations familiales	CCEN du 6.11.08		
Décret fixant le barème national de l'indemnité complémentaire allouée à titre exceptionnel aux mandataires judiciaires à la protection des majeurs *	CCEN du 18.12.08		

* Ce projet de décret, soumis à la CCEN du 18 décembre 2008, a à nouveau été soumis à la CCEN du 2 avril 2009, du fait de modifications rédactionnelles n'entraînant pas de conséquence financière pour les collectivités.

L'ensemble de ces 12 textes a reçu un avis favorable de la CCEN. Néanmoins, il convient de noter que lors de la séance du 9 octobre 2008, les représentants des élus minoritaires par rapport aux représentants de l'Etat (3 contre 7) ont émis des avis défavorables sur les projets de textes.

ii. Textes d'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques

4 textes réglementaires ont été soumis à la CCEN par le ministère en charge de l'écologie en application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006. Le coût estimatif cumulé est de l'ordre de 7,55 M€ et la recette potentielle maximale pour les collectivités de l'ordre de 500 M€ Cette recette est issue de la taxe pour la collecte et le traitement des eaux pluviales, que les communes et les établissements intercommunaux ont la faculté d'instituer.

Texte soumis à la CCEN	Séance de la CCEN	Coût estimé en année pleine pour les communes	Recettes potentielles
Décret relatif à la « Taxe pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales » prévue par les articles L. 2333-99 à L. 2333-101 du code général des collectivités territoriales	CCEN du 6.11.08		500 000 000 €
Arrêté fixant les éléments à fournir dans le cadre de la déclaration en mairie de tout prélèvement, puits ou forage réalisé à des fins d'usage domestique de l'eau	CCEN du 4.12.08	7 020 000 €	
Arrêté relatif au contrôle des installations privatives de distribution d'eau potable, des ouvrages de prélèvement, puits et forages et des ouvrages de récupération des eaux de pluie	CCEN du 4.12.08		
Décret relatif au fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines ou industrielles	CCEN du 18.12.08	530 000 €	

Les collectivités concernées par ces mesures sont les communes et leurs établissements publics.

La Commission a émis des avis favorables à l'unanimité concernant ces dossiers. Les élus ont émis une recommandation à l'égard du décret instituant la taxe « eaux pluviales » : ils ont demandé que soit établie une évaluation financière de ce dispositif dans les deux ans qui suivent sa mise en œuvre.

iii. Textes d'application de la loi handicap

En 2008, seuls 2 décrets ont été présentés à la CCEN par le ministère chargé du travail en application de la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005, dite « loi handicap », générant un coût cumulé pour les départements estimé à 8,2 M€ De nouveaux textes d'application de la loi handicap ont été soumis en 2009 (textes relatifs à l'accessibilité des lieux de travail et des ERP aux personnes handicapées, etc.), engendrant un coût très sensible pour les départements.

Texte soumis à la CCEN	Séance de la CCEN	Coût estimé en année pleine pour les départements
Décret (en CE) pris pour l'application du deuxième alinéa de l'article 18.V de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées	CCEN du 9.10.08	8 200 000 €
Décret (simple) pris pour l'application du deuxième alinéa de l'article 18.V de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées	CCEN du 9.10.08	

Ces décrets ont reçu des avis favorables de la CCEN, bien que les représentants des élus minoritaires par rapport aux représentants de l'Etat (3 contre 7) aient été défavorables à ces mesures.

b. Les textes relatifs à la fonction publique

Les textes relatifs à la fonction publique, qu'ils touchent les trois fonctions publiques ou la seule fonction publique territoriale, représentent la proportion la plus importante des textes soumis à la CCEN. L'impact financier sur les budgets locaux en année pleine est évalué à **315,06 M€, soit 69,21 % des coûts présentés à la CCEN.**

Les textes recensés sous cette rubrique sont ceux qui ont un coût significatif pour les collectivités. Ils ont été présentés, indifféremment, par le ministère de l'intérieur (DGCL) ou le ministère en charge de la fonction publique (DB et DGAFP).

Texte soumis à la CCEN	Séance de la CCEN	Coût estimé en année pleine pour les collectivités
Décret portant majoration à compter du 1 ^{er} octobre 2008 de la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation	CCEN du 29.09.08	144 000 000 €
Décret modifiant le décret n° 87-1108 du 30 décembre 1987 fixant les différentes échelles de rémunération pour la catégorie C des fonctionnaires territoriaux	CCEN du 9.10.08	146 020 000 €
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 (GIPA)	CCEN du 6.11.08	25 000 000 €

Les textes relatifs à la fonction publique ont reçu des avis favorables à l'unanimité, à l'exception du décret GIPA qui a recueilli un avis favorable à la majorité, assorti d'une recommandation visant à ce qu'un bilan financier de ce dispositif soit établi après sa mise en œuvre.

c. Les textes réglementaires d'« initiative »

Les mesures réglementaires « d'initiative » ne correspondent ni à des mesures d'application directe d'une loi ou d'une directive, ni à des mesures relatives à la fonction publique territoriale. Ce sont des mesures réglementaires, dont l'initiative est gouvernementale. Elles génèrent pour les collectivités un coût, en année pleine, de l'ordre de **98,5 M€**, soit **21,64 %** des coûts totaux présentés à la CCEN à ce jour.

Sur l'ensemble des textes entrant dans cette catégorie, seuls quatre ont un coût pour les collectivités, coût qui s'avère conséquent.

i. Textes relatifs aux délais de paiement dans les marchés publics

Texte soumis à la CCEN	Séance de la CCEN	Coût estimé en année pleine pour les collectivités
Décret modifiant le décret n° 2006-975 du 1 ^{er} août 2006 portant code des marchés publics	CCEN du 4.12.08	23 000 000 € ⁵
Décret modifiant le décret n° 2002-232 du 21 février 2002 relatif à la mise en œuvre du délai maximum de paiement dans les marchés publics	CCEN du 4.12.08	

Ces décrets visent à réduire les délais de paiement dans les marchés publics de 45 à 30 jours suivant un échéancier allant jusqu'au 1^{er} juillet 2010, ainsi qu'à rehausser le taux des intérêts moratoires dus en cas de dépassement des délais.

Les membres représentants des élus ont émis des avis défavorables sur ces dossiers, contestant la pertinence, le coût (absence de chiffrage des coûts induits par la mesure, notamment en termes d'ETPT) et le calendrier de mise en œuvre de la mesure. Ils ont également avancé le déséquilibre de la répartition des jours accordés à l'ordonnateur et au comptable pour procéder aux paiements.

Ces projets de textes ont été publiés dans leur version soumise à la CCEN.

ii. Textes présentés au titre du plan de relance de l'économie : relèvement des seuils du code des marchés publics

Texte soumis à la CCEN	Séance de la CCEN	Coût estimé en année pleine pour les collectivités
Décret de mise en œuvre du plan de relance économique dans les marchés publics	CCEN du 15.12.08	75 000 000 € ⁶
Décret relatif au relèvement de certains seuils du code des marchés publics	CCEN du 15.12.08	

⁵ Le coût de cette mesure en 2009 est évalué par le ministère requérant entre 23 et 36 M€ dont 6 M€ pour l'Etat. Pour les seules collectivités territoriales, le coût de la mesure s'élèverait donc en 2009 entre 17 et 30 M€ soit une valeur moyenne de **23,5 M€**

⁶ La fiche d'impact fait état d'un coût pour les collectivités en 2009 compris entre 21 M€ et 129 M€, soit une valeur moyenne de **75 M€**

Dans le cadre du plan de relance de l'économie, le Premier ministre a demandé à ce que ces deux décrets réformant le code des marchés publics en allégeant les contraintes de procédure pour les pouvoirs adjudicateurs (relèvement des seuils du code des marchés publics) soient examinés par la CCEN dans le cadre de la procédure d'urgence, sous 72 heures.

Ces mesures de simplification n'emportent pas de coût pour les collectivités. Cependant, le décret de mise en œuvre du plan de relance économique dans les marchés publics prévoit que désormais une avance peut être versée pour tout marché d'un montant supérieur à 20 000 €HT ; cette dérogation a un impact financier pour les collectivités territoriales estimé à 75 M€ en 2009.

Ces deux dossiers ont recueilli un avis favorable à l'unanimité des membres de la CCEN.

iii. Autres

Les autres textes réglementaires d'initiative ne génèrent pas de coûts significatifs sur les collectivités territoriales, et portent notamment sur l'actualisation des documents budgétaires et comptables (instructions M 71, M 52, M 14, ...)

CONCLUSION

Il ressort des quatre premiers mois d'activité de la CCEN que cette nouvelle Commission est déjà installée dans le paysage administratif et a commencé à faire évoluer les pratiques en imposant des études d'impact systématiques et obligatoires des projets de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales. La diffusion d'une circulaire du Premier ministre à l'occasion de son installation et le caractère obligatoire et opposable de cette consultation ont bien sûr favorisé l'ancrage de la Commission, que confirme la tendance observée de son activité en 2009.

➤ Tendances observées sur 2009

L'exigence des membres de la Commission se renforce. Ainsi, en 2009, le président de la CCEN n'hésite plus à faire usage de la faculté de reporter l'examen d'un texte afin d'obtenir des éléments complémentaires lorsque les élus ne sont pas convaincus de la pertinence de la mesure ou lorsque l'évaluation est insuffisante ou imprécise.

De ce fait, la CCEN, grâce à la qualité de ses travaux et la pertinence de ses avis, pèsera davantage en 2009 dans l'élaboration des textes réglementaires tant sur un plan quantitatif que qualitatif. L'ancrage de la Commission dans le paysage administratif qui va croissant au fil des mois doit ainsi permettre de restaurer un lien de confiance entre l'Etat et les collectivités territoriales en clarifiant les responsabilités de chacun. C'est dans cet esprit de dialogue et de concertation que le président de la CCEN entend poursuivre les travaux de la Commission.

Si des difficultés identifiées demeurent quant à l'évaluation financière préalable de certains textes, la mise en place de la CCEN a néanmoins contraint les administrations à développer leurs connaissances en la matière et les conduit à prendre en compte plus tôt dans le processus d'élaboration des normes l'impact sur les collectivités territoriales des normes réglementaires qu'elles produisent.

La montée en charge de la CCEN doit favoriser le changement des pratiques et des habitudes et doit permettre de contribuer à l'amélioration de la qualité de la norme, d'abord en pesant sur un phénomène naturel d'inflation « normative » – il s'agit de s'interroger sur sa pertinence.

A ce titre, les travaux de la CCEN peuvent être mis en perspective avec la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008⁷. Désormais, les projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat sont accompagnés d'une étude d'impact établie dans les conditions définies par l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Ces études d'impact doivent notamment exposer l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions législatives pour les collectivités, ainsi que les coûts et bénéfices financiers attendus. La liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires y est jointe. Il n'est pas exclu que, dans ce cadre, le Gouvernement demande ponctuellement à la CCEN, en

⁷ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République, JO du 24 juillet 2008.

Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, JO du 16 avril 2009.

application de l'article L. 1211-4-2 du CGCT, de porter un avis sur l'évaluation financière d'un projet de loi concernant les collectivités territoriales, même en amont du dépôt du texte devant le Parlement.

➤ Questions en suspens

Les premiers mois d'activité de la CCEN ont également permis de mettre en exergue certaines questions qui restent en suspens, relatives à la délimitation précise du champ de compétence de la CCEN et à l'articulation entre la CCEN et d'autres procédures de consultation.

La question de la délimitation précise du champ de compétence de la CCEN, et en particulier des critères légaux d'éligibilité qui le définissent, se pose de manière récurrente, que ce soit dans le cadre des consultations interministérielles entre les ministères porteurs, le secrétariat de la Commission et le secrétariat général du Gouvernement ou lors de l'examen des projets de texte par le Conseil d'Etat. La doctrine n'est pas encore totalement stabilisée s'agissant de la portée du critère « texte concernant les collectivités territoriales » mentionné à l'article L. 1211-4-2 du CGCT. S'il est acquis qu'entrent dans le champ de la Commission les mesures réglementaires de portée générale qui concernent les collectivités territoriales et pas seulement les mesures réglementaires qui les concernent directement ou exclusivement, la doctrine doit encore préciser les critères devant permettre d'apprécier à partir de quel degré d'implication des collectivités par rapport à un texte ce dernier doit être soumis.

Enfin, selon la lecture qui est faite de l'article L. 1211-4-2 du CGCT, l'impact financier d'un projet de texte sur les collectivités territoriales est considéré comme étant seulement l'objet de la consultation (lecture stricte mise en œuvre) ou comme étant un critère de saisine de la Commission. Selon la lecture stricte, un texte sans impact financier qui concerne les collectivités doit néanmoins être soumis à la CCEN tandis que dans la seconde hypothèse, cette consultation n'est pas requise.

La pratique et les avis consultatifs du Conseil d'Etat doivent permettre de stabiliser cette doctrine.

Par ailleurs, l'articulation entre les normes techniques (normes AFNOR) et les normes soumises à la CCEN reste un sujet qui fait débat au sein des élus, la référence aux normes « à caractère obligatoire » dans les dispositions définissant le champ de compétence de la CCEN ayant justement pour objet d'exclure du champ d'application de la CCEN les normes professionnelles qui n'ont qu'une valeur indicative, adoptées par des instances de normalisation (normes AFNOR, ISO...). Cependant, ces normes techniques d'application volontaires sont souvent vécues comme obligatoires dans les faits par les collectivités. Dès lors, bien qu'il n'y ait pas d'obligation de les soumettre à la CCEN, il est envisagé que la CCEN puisse ponctuellement mener des travaux conjoints avec AFNOR, notamment *via* le Comité de concertation normalisation et collectivités locales (CCNC).

Les conditions d'articulation des compétences respectives de la CCEN et du CFL, consulté sur les projets de décret concernant les ressources des collectivités, ne sont pas encore stabilisées. Dans une perspective de simplification administrative, la question de la double saisine du CFL et de la CCEN pourrait être clarifiée.

ANNEXES

Liste des pièces en annexe :

- Décret n° 2008-994 du 22 septembre 2008 relatif à la CCEN
- Circulaire du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la CCEN
- Règlement intérieur de la CCEN
- Textes soumis à la CCEN en 2008
- Procès-verbaux des délibérations de la CCEN