

CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

RAPPORT PUBLIC D'ACTIVITE 2016

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

Mars 2017

**I) LE BILAN DES ACTIONS MENÉES PAR LE CNEN TRADUIT LA NÉCESSITÉ
ABSOLUE DE POURSUIVRE LA LUTTE CONTRE L'INFLATION NORMATIVE..... 7**

A. BREF RAPPEL DU RÔLE DU CNEN ET DE SES MISSIONS	7
B. LE BILAN DES ACTIONS MENEES POUR LA SIMPLIFICATION DES NORMES EN 2016	8
1. L'ACTION DU GOUVERNEMENT EN 2016	9
a) Sur le flux des normes	9
b) Sur le stock des normes	9
2. L'ACTION DU CNEN EN MATIERE D'EXAMEN DU STOCK DES NORMES	10
a) Champ de compétence et procédure de saisine du CNEN sur le stock.....	10
b) Bilan des évaluations de normes réglementaires en vigueur en 2016	11

**II) UNE ACTIVITÉ DU CNEN SOUTENUE EN 2016 SOUS L'EFFET DE
L'AUGMENTATION SENSIBLE DU NOMBRE DE TEXTES EXAMINES 13**

A. LA TYPOLOGIE DES TEXTES EXAMINES EN 2016	13
1. UNE PARTICIPATION DES ELUS LOCAUX AU CNEN EN BAISSÉ	13
2. UNE AUGMENTATION SANS PRÉCÉDENT DU NOMBRE DE TEXTES EXAMINÉS EN 2016.....	13
a) Une baisse du nombre de saisines en urgence	14
b) Une moyenne élevée de textes par séance.....	14
c) Nombre de textes déposés par ministère en 2016	15
d) Nombre de textes déposés en 2016 par politique publique	16
B. LA PORTEE DES TRAVAUX	17
1. LES AVIS FAVORABLES ASSORTIS OU NON DE RECOMMANDATIONS OU RESERVES	17
2. LES AVIS DÉFAVORABLES : DES PROGRES RESTENT À ACCOMPLIR DANS LE DIALOGUE ÉTAT-COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	20
a) 26 avis défavorables « provisoires » rendus en première délibération	20
b) 19 avis défavorables ont été rendus définitivement en 2016	22
3. LES DÉCISIONS DE REPORT	23
C. ESTIMATION DES COUTS	25
1. LA MÉTHODE D'ÉVALUATION DES COUTS	25
2. LE BILAN SYNTHÉTIQUE DES IMPACTS FINANCIERS RECENSES	26
3. LA RÉPARTITION DES IMPACTS FINANCIERS PAR MINISTÈRE PORTEUR	28
a) Répartition des coûts	29
b) Répartition des économies	32
c) Répartition des recettes potentielles	33
CONCLUSION DU PRÉSIDENT DU CNEN	34
ANNEXES	35



2016 aura été une année atypique pour le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

Atypique, car le Conseil d'Etat, dans son rapport thématique sur la simplification du droit, a bien voulu reconnaître au CNEN la qualité de seule véritable instance de contrôle externe en matière d'évaluation des normes, préconisant de le transformer, à mon avis à tort, en conseil unique d'évaluation des normes, constitué de trois collèges représentant les collectivités territoriales, les entreprises et les usagers. Ce mélange de situations différentes ne ferait qu'ajouter à la complexité ambiante.

Atypique aussi, parce que l'examen en 2016 de 544 textes, soit un accroissement de plus de 35 % par rapport à l'année précédente, pose question, dès lors que la principale mission du Conseil national est la lutte contre la prolifération normative visant les collectivités territoriales.

Atypique parce que plus de 90% de ce résultat est le fait de projets de texte réglementaires prescrits par le Parlement, afin d'appliquer le contenu des lois qu'il adopte.

Dans ce contexte, la signature le 23 juin 2016 avec Gérard Larcher, Président du Sénat et Jean-Marie Bockel, Président de la délégation aux collectivités territoriales, d'une charte de partenariat entre le Sénat et le CNEN constitue une avancée importante et, espérons-le, décisive.

Cette collaboration offrira une opportunité de renforcer efficacement cette lutte contre l'inflation normative, plaie gravissime pour le droit français, en ciblant tous les fronts dès 2017.

A handwritten signature in blue ink, reading "Alain Lambert". The signature is fluid and cursive.

Alain LAMBERT
Président du CNEN

I) LE BILAN DES ACTIONS MENEES PAR LE CNEN TRADUIT LA NECESSITE ABSOLUE DE POURSUIVRE LA LUTTE CONTRE L'INFLATION NORMATIVE
--

A. Bref rappel du rôle du CNEN et de ses missions

Le CNEN est composé de 36 membres, élus locaux et nationaux ainsi que des représentants de l'administration (**cf. annexe n°1**).

Afin d'accélérer le processus d'allègement normatif, le CNEN est compétent pour évaluer les impacts techniques et financiers du flux de normes nouvelles applicables aux collectivités territoriales et du stock des normes réglementaires en vigueur.

Plus précisément, 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.

En outre, le conseil national est également compétent pour examiner les évolutions des normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales.

S'agissant du flux, certaines dispositions du I de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT)¹ font toujours l'objet d'interrogations quant à leur interprétation juridique ou leur opportunité (cf. page 7 du rapport public d'activité de l'année 2015). La question de l'opportunité de l'évaluation des projets de loi par le CNEN reste ouverte, dans la mesure où le législateur est souverain et délibère en fonction de considérations d'intérêt général qui ne peuvent être restreintes aux seuls besoins des collectivités territoriales.

Le champ de compétence du CNEN en matière de flux est toujours sujet à interprétation. En effet, la notion de projet de texte (réglementaire ou législatif) créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales est diversement interprétée par les différentes sections du Conseil d'Etat.

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 » les collectivités territoriales.

¹ « 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. »

A ce titre, la section des finances du Conseil d'Etat a confirmé, s'agissant du projet d'ordonnance complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, que la consultation du CNEN, requise par l'article L. 1212-2 du CGCT pour les « *projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui (...) sont applicables* » aux collectivités territoriales, est obligatoire. En effet, la section a indiqué que « *si la consultation de ce Conseil n'est pas obligatoire pour les textes réglementaires qui ne s'appliquent qu'à une collectivité précisément désignée, le projet d'ordonnance en cause comporte des dispositions applicables non seulement à la nouvelle collectivité de Corse créée à compter du 1er janvier 2018 mais également, au titre de ses dispositions transitoires applicables en 2017, aux deux départements corses et à la collectivité territoriale de Corse* »².

Par ailleurs, la section de l'administration du Conseil d'Etat a été saisie d'un projet de loi relatif à la sécurité publique dont l'un des articles prévoit que plusieurs personnes morales, dont les régions, « *concourent au financement de la formation des stagiaires du volontariat militaire d'insertion* ». La section a estimé que la consultation préalable du CNEN était obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du CGCT, selon lequel cet organisme est 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 a été ajouté que la notion de « *normes* » au sens de l'article L. 1212-2 ne concerne pas, en effet, uniquement celles qui imposent des contraintes aux collectivités territoriales, mais recouvre plus généralement l'ensemble des normes, même à caractère non obligatoire, applicables à ces collectivités. Constitue ainsi une norme au sens de cet article une disposition législative qui invite les régions à participer au financement de la formation d'une nouvelle catégorie de stagiaires de la formation professionnelle et qui est susceptible, dès lors, d'affecter les dépenses de celles qui accepteront de participer à ce dispositif³.

Il est recommandé aux administrations de l'Etat de suivre ces interprétations en fonction de la section administrative compétente.

B. Le bilan des actions menées pour la simplification des normes en 2016

Pour atteindre l'objectif de réduction de l'inflation des normes, plusieurs démarches ont été engagées par le Gouvernement en 2016 auxquelles le CNEN a contribué.

² Note du Conseil d'Etat en date du 25 octobre 2016 : « *Projet d'ordonnance complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse - Consultation du Conseil national d'évaluation des normes - Nécessité – Existence* ».

³ Note du Conseil d'Etat en date du 15 décembre 2016 : « *Norme à caractère non obligatoire mais susceptible d'affecter les dépenses des collectivités territoriales décidant de la mettre en œuvre. Obligation de consultation du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) – Existence* ».

1. L'action du Gouvernement en 2016

a) Sur le flux des normes

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, des instructions ont été communiquées aux ministres pour que les projets de texte fassent l'objet d'une évaluation documentée de manière à permettre au CNEN d'émettre un avis éclairé. Les services de l'Etat sont invités à :

- mener une concertation approfondie avec les associations représentant les différents niveaux de collectivités préalablement à l'examen de leurs projets de texte en séance par le CNEN ;
- éviter toute situation de sur-transposition du droit européen ou encore à apporter leur appui et leur expertise au CNEN, dans le cadre de l'évaluation des normes réglementaires en vigueur.

L'objectif de coût nul pour les collectivités locales de l'impact des normes réglementaires édictées a été atteint pour l'année 2015, les économies chiffrées étant évaluées à - 386 M€, comme évoqué dans le rapport d'activité de l'année 2015. Il a été hors de portée en 2016 dès lors que le seul projet de décret relatif aux obligations de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire en application de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a généré un coût estimé pour les collectivités territoriales de 4,41 Mds€.

b) Sur le stock des normes

Le Gouvernement s'est engagé en 2015 dans le pilotage de réunions thématiques sur le stock des normes en vigueur à laquelle participaient les services des ministères techniques ainsi que les associations nationales d'élus locaux et de hauts fonctionnaires territoriaux.

En 2016, plusieurs ateliers décentralisés ont eu lieu auxquels ont participé les acteurs du monde territorial (Sénat, associations d'élus et fonctionnaires territoriaux), afin d'accélérer la démarche de simplification et de suppression des normes pour les collectivités territoriales.

Mme Estelle Grelier, secrétaire d'Etat chargée des collectivités territoriales et M. Jean-Vincent Placé, secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification ont conclu cette séquence en annonçant, le 5 décembre 2016 dans les locaux du conseil départemental de l'Orne, une nouvelle vague de 25 mesures de simplification, en collaboration active avec le groupe de travail de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat. Les mesures présentées, qui font notamment suite à celles adoptées dans le cadre de la loi NOTRe et des comités interministériels aux ruralités de Vesoul (septembre 2015) et de Privas (mai 2016), concernent

principalement les politiques sociales, les règles d'urbanisme ou le fonctionnement interne des collectivités territoriales.

Le 23 juin 2016, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat a en effet publié un rapport d'information comportant 45 propositions de simplification de normes réglementaires en vigueur dans huit grandes thématiques liées, directement ou indirectement, au droit de l'urbanisme et de la construction, dont bon nombre ont été reprises par les ministres lors de leur déplacement dans l'Orne en décembre.

Par ailleurs, la loi n°2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite « Loi Montagne », autorise désormais, par son article 10, le président de la commission permanente du Conseil national de la montagne à saisir le CNEN dans les conditions prévues au V de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

2. L'action du CNEN en matière d'examen du stock des normes

a) Champ de compétence et procédure de saisine du CNEN sur le stock

Conformément à l'article R. 1213-29 du code général des collectivités territoriales⁴, le CNEN est compétent pour évaluer les normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales ou aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le CNEN peut examiner les évolutions de la réglementation applicable aux collectivités territoriales 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.

L'année 2016 est marquée par la mise en œuvre des modifications apportées aux modalités de saisine du CNEN résultant du décret n°2016-19 du 14 janvier 2016 (**cf. annexe n°2**).

Parallèlement à la capacité d'autosaisine dont dispose le Conseil, les nouvelles dispositions autorisent tout élu local à saisir le CNEN et inversent « la charge de la preuve » en confiant désormais l'instruction des demandes d'évaluation aux services de l'administration de l'Etat dont les normes sont critiquées, alors que ce rôle était jusqu'ici assuré par les associations d'élus locaux.

⁴ « Le conseil national peut être saisi d'une demande d'évaluation de normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales ou aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre par un maire, un président d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, un président de conseil départemental ou un président de conseil régional ».

Le décret ainsi modifié simplifie en conséquence la procédure de traitement des demandes d'évaluation concernant des normes réglementaires en vigueur suivies par le CNEN, remplaçant les formations spécialisées par des rapporteurs désignés pour préparer le projet d'avis d'évaluation au regard des conclusions de l'instruction menée par l'Etat.

Deux enseignements peuvent être retirés de cette première année de mise en œuvre.

En premier lieu, la réforme réglementaire de 2016 n'a pas permis de lever les deux freins à l'action du CNEN : une insuffisante information des élus locaux sur l'existence même de la saisine et la difficulté pour eux d'identifier précisément la norme à évaluer.

En second lieu, les évaluations produites par les services de l'Etat à ce titre témoignent du sérieux de l'instruction et de la volonté de proposer le plus souvent des solutions de simplification en réponse à la saisine, y compris lorsque la norme visée ne peut être aisément modifiée. C'est une démarche constructive qui mérite d'être saluée et qui favorisera une meilleure connaissance par l'administration de l'Etat de la diversité des problématiques locales.

b) Bilan des évaluations de normes réglementaires en vigueur en 2016

En 2016, le CNEN s'est saisi de trois évaluations de normes réglementaires en vigueur :

- l'une portait sur les modalités de déclaration et de recouvrement de certaines redevances des agences de l'eau ;
- une autre sur la réglementation thermique de 2012 ;
- la dernière sur les locaux destinés à l'accueil sans hébergement des enfants âgés de 3 à 12 ans dans les structures municipales périscolaires.

La première demande d'évaluation concernait le décret n°2011-336 du 29 mars 2011 relatif aux redevances des agences de l'eau et aux modalités de déclaration et de recouvrement de certaines de ces redevances. Il s'agissait de déterminer les modalités de publication et de transmission relatives à l'exécution du service public de l'eau. Deux obligations incombent actuellement aux agences de l'eau : une relative à la nécessité d'une déclaration des relevés de consommation d'eau, avant le 31 mars de l'année, et l'autre relative à la publication d'un rapport annuel sur le service public de l'eau, avant le 30 septembre de l'année (date fixée par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République). Une délibération a été rendue lors de la séance du CNEN du 3 novembre 2016 (**cf. annexe n°3**) sur le rapport de M. Jean-Marie BINETRUY, rapporteur désigné au sein du CNEN pour finaliser l'instruction de la demande d'évaluation. Les recommandations du CNEN, adoptées à l'unanimité des membres représentants les élus présents sont les suivantes :

- Travailler prioritairement sur l'évolution législative de ces mesures. A cette occasion, le CNEN a demandé à son Président de saisir la délégation sénatoriale

aux collectivités territoriales, dans le cadre de la charte de partenariat conclue le 23 juin 2016 entre le Sénat et le CNEN, afin que puisse être envisagée l'uniformisation des obligations par modification législative dans les meilleurs délais ;

- Privilégier, dans l'attente de cette mesure législative, une solution transitoire à droit constant permettant la transmission électronique des déclarations de redevances à l'observatoire national des services d'eau et d'assainissement (SISPEA). A ce titre, une coordination est actuellement à l'étude entre les services du ministère et les agences de l'eau ainsi que l'office national de l'eau et des milieux aquatiques. Une seconde solution transitoire a été parallèlement envisagée pour les collectivités territoriales qui le souhaitent. Elle consiste en la mise en œuvre de l'article L.213-11-4 du code de l'environnement qui pose le principe d'une reprise dont le délai expire à la fin de la troisième année qui suit celle au titre de laquelle les redevances sont dues, en vue d'adresser aux agences de l'eau une rectification des redevances basée sur des données plus récentes que celles figurant sur la déclaration initiale.

En ce qui concerne les deux autres demandes d'évaluations portant d'une part sur la réglementation thermique de 2012 et d'autre part sur les locaux destinés à l'accueil sans hébergement des enfants âgés de 3 à 12 ans dans les structures municipales périscolaires, le rapporteur a été dans chaque cas désigné pour proposer un avis au CNEN. Il s'agit respectivement de M. Eric VUILLEMIN et de Mme Nathalie LE YONDRE. Ces dossiers feront l'objet d'un examen en séance par le CNEN durant l'année 2017.

En outre, plusieurs dossiers sont en cours d'instruction par le CNEN pour l'année 2017, à savoir :

- une demande d'évaluation de la réglementation applicable à la formation des agents de police municipale qui se voient confier une arme de catégorie B, traitée par le ministère de l'intérieur ;
- une demande d'évaluation de la réglementation applicable aux laboratoires départementaux d'analyses, traitée par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ;
- une demande d'évaluation relative au remboursement forfaitaire des frais de repas en cas de déplacement temporaire (auto-saisine), traitée par le ministère de la fonction publique ;
- une demande d'évaluation relative à l'accès aux normes d'application obligatoire - Norme AFNOR (auto-saisine), traitée par le ministère de l'économie et des finances.

Par ailleurs, le constat a été fait d'une inflation des décrets d'application des lois dont les coûts sont provoqués par le législateur.

Dans ce cadre, une charte de partenariat a été signée le 23 juin 2016 pour une durée d'un an entre les présidents du Sénat, de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et du CNEN, afin d'améliorer la coordination des efforts dans la lutte contre l'inflation et l'inadaptation des normes législatives et réglementaires applicables aux collectivités locales (**cf. annexe n°4**).

II) UNE ACTIVITE DU CNEN SOUTENUE EN 2016 SOUS L'EFFET DE L'AUGMENTATION SENSIBLE DU NOMBRE DE TEXTES EXAMINES

A. La typologie des textes examinés en 2016

En 2016, le CNEN s'est réuni à 19 reprises, tandis qu'il s'était réuni en 2015 à 21 reprises. Cette légère diminution s'explique par le nombre plus limité de saisines en urgence. En outre, moins de séances supplémentaires ont été organisées en sus des réunions mensuelles par le biais d'une conférence téléphonique (6 contre 8 en 2015).

1. Une participation des élus locaux au CNEN en baisse

Même si le quorum a constamment été atteint, le taux de participation des élus locaux est en baisse, soit 21,8% en 2016 contre 31,3% en 2015. Il est vraisemblable que les réorganisations territoriales induites par les lois MAPTAM et NOTRe expliquent pour partie la baisse constatée. En moyenne 6 membres sont présents par séance en 2016.

Le taux de participation moyen des différents collèges représentés au sein du CNEN est le suivant :

- 43,16% pour les membres représentant les communes ;
- 21,05% pour les membres représentant les établissements publics de coopération intercommunale ;
- 7,89% pour les membres représentant les régions ;
- 5,26% pour les membres représentant les départements.

2. Une augmentation sans précédent du nombre de textes examinés en 2016

544 projets de texte ont été soumis à l'examen du CNEN, contre 398 en 2015, soit une progression supérieure à 36,7%. Ce résultat porte à 2 471 le total des textes examinés successivement depuis 2008 par la CCEN et le CNEN.

Il convient de souligner qu'il s'agit du niveau le plus élevé atteint depuis la création de la commission consultative d'évaluation des normes en 2008. En effet, 91,5% des normes réglementaires examinées, décrets et arrêtés confondus, correspondent à des textes d'application des lois. Il s'agit sans doute d'un effet induit par l'amélioration de l'efficacité du Gouvernement à respecter l'obligation de production des décrets d'application d'une loi dans les 6 mois de son entrée en vigueur.

a) Une baisse du nombre de saisines en urgence

Le CNEN a examiné 65 projets de texte (sur 544) suite à une demande formelle d'examen en urgence ou en extrême-urgence⁵ du Premier ministre, soit plus d'un texte sur dix :

- 64 « en urgence simple » (ce qui a pour effet de réduire le délai initial de 6 à 2 semaines et de priver le président du CNEN de son pouvoir de décider une reconduction du délai d'examen pour six semaines supplémentaires, l'obligation de seconde délibération en cas d'avis défavorable n'étant en revanche pas supprimée) ;
- 1 « en extrême urgence » (ce qui entraîne une réduction du délai initial de 6 semaines à 72 heures et neutralise le pouvoir de reconduction du président ainsi que l'obligation de seconde délibération en cas d'avis défavorable).

Ces saisines en urgence représentent 11,8% du nombre total de textes examinés par le CNEN, soit significativement moins qu'en 2015 (21,6% des saisines). Cela constitue une amélioration des conditions d'examen des textes pour les membres du Conseil national qu'il convient d'encourager.

L'organisation en 2016 de six séances exceptionnelles sous la forme de conférence téléphonique, dont le format est moins adapté à des échanges approfondis, ont conduit à examiner 9 projets de texte, dont 3 projets de loi pour lesquels les membres du conseil national ont rendu un avis défavorable.

Si les critiques adressées à ce mécanisme dans le bilan d'activité 2015 demeurent incontestablement d'actualité, il convient ici de signaler l'effort du Gouvernement pour en contenir le recours en matière réglementaire.

b) Une moyenne élevée de textes par séance

En 2016, la moyenne de textes examinés par séance s'élève à près de 29 textes, soit 10 textes de plus qu'en 2015.

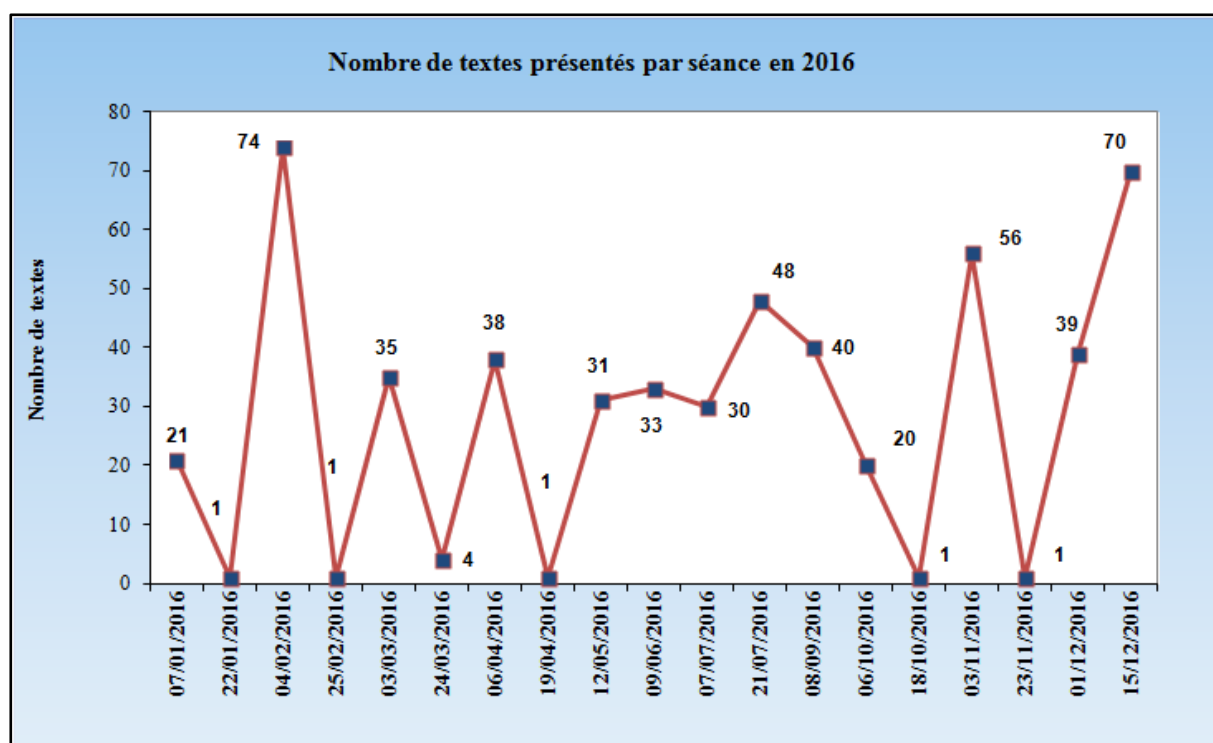
Cette moyenne générale sur l'année est à nuancer au regard du nombre de textes examinés en séances ordinaires et extraordinaires.

Les 544 projets de texte examinés se répartissent comme suit :

- 1 directive
- 11 projets de loi contre 8 en 2015
- 34 projets d'ordonnance contre 20 en 2015
- 375 projets de décret contre 267 en 2015

² 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 ».

- 123 projets d'arrêté contre 103 en 2015

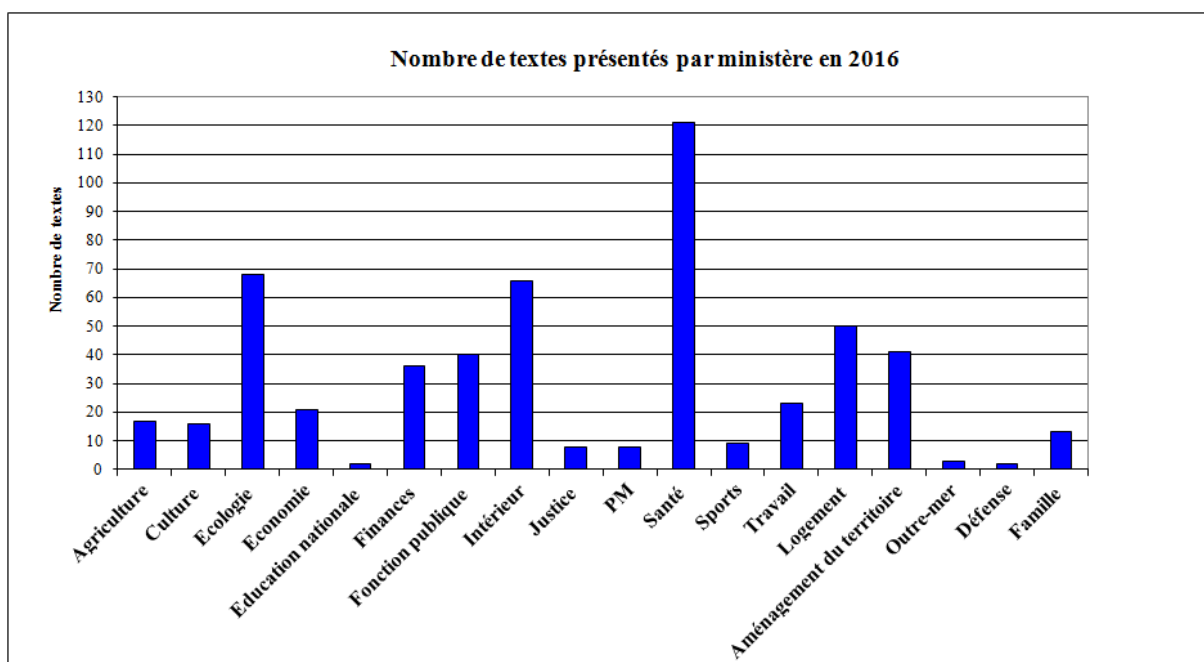


c) Nombre de textes déposés par ministère en 2016

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 par les élus locaux.

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 chargé des collectivités territoriales, selon qu'elles concernent les trois fonctions publiques ou chacune d'entre elles.

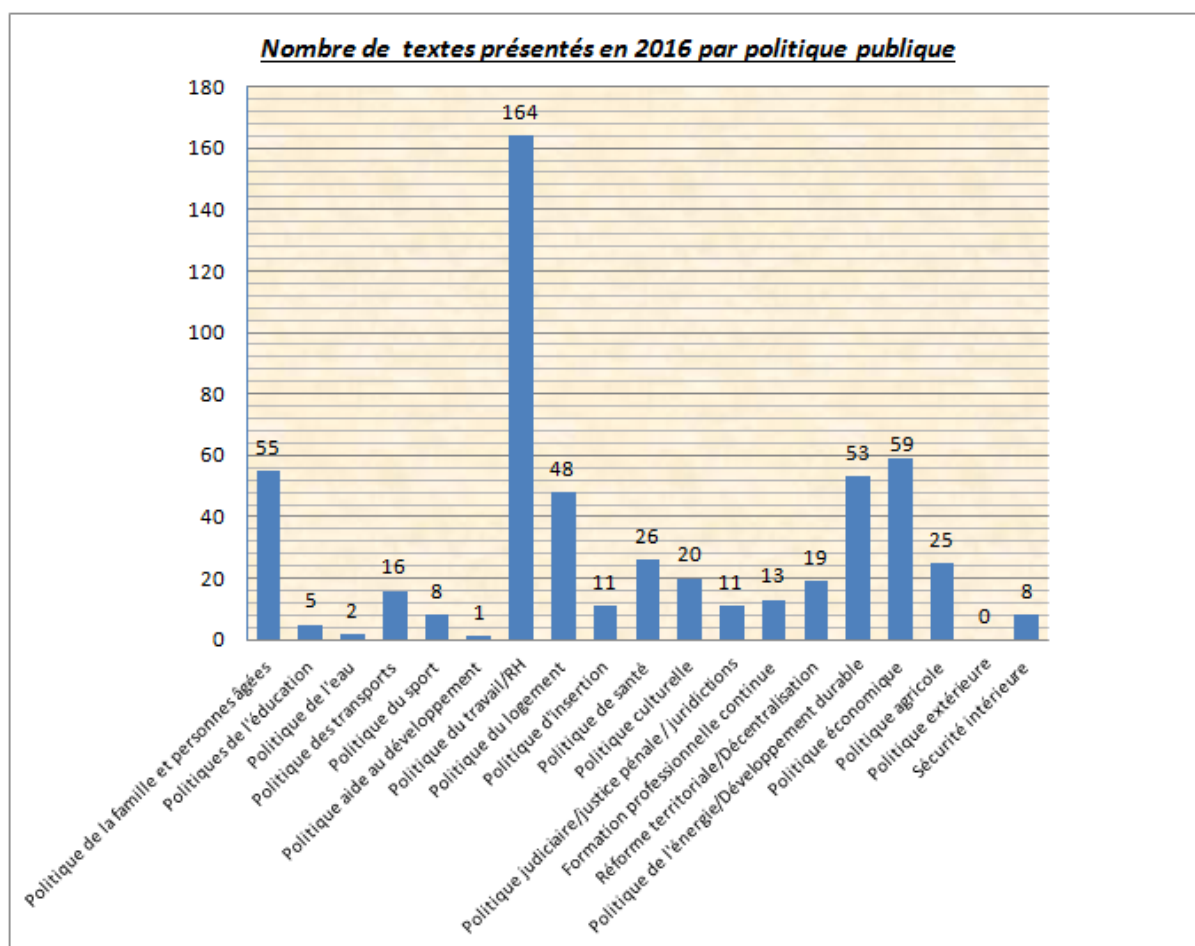
Les ministères porteurs du nombre de textes le plus élevé sont, par ordre décroissant, le ministère des affaires sociales et de la santé, le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, le ministère de l'intérieur, le ministère du logement et de l'habitat durable, le ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales ainsi que le ministère de la fonction publique.



d) Nombre de textes déposés en 2016 par politique publique

Comme le montre le graphique ci-après, les politiques publiques pour lesquelles le nombre de texte est le plus élevé pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics concernent principalement :

- la politique du travail (normes portant sur les conditions de travail, les ressources humaines - statut, indemnité -, les accidents de travail, les maladies professionnelles ou encore le compte personnel de prévention de la pénibilité) qui représente 164 projets de texte, soit 30,1% de l'ensemble. Ce chiffre peut s'expliquer par la mise en œuvre du protocole PPCR au titre des trois versants de la fonction publique ;
- la politique économique (ensemble de normes relatives aux matières monétaire, bancaire, budgétaire, comptable et emploi) qui représente 59 projets de texte ou 10,8% de l'ensemble des textes déposés. Il s'agit notamment des textes d'application de la loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ;
- la politique de la famille et des personnes âgées (cadre juridique des établissements et services accueillants des personnes âgées) qui représente 55 projets de texte ou 10,1% de l'ensemble. Il s'agit principalement des textes d'application de la loi n°2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.



B. La portée des travaux

Le site internet du Conseil national comporte un lien vers le site Légifrance qui héberge les fiches d'impact des textes réglementaires publiés : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Etudes-d-impact>.

Les avis du CNEN sont des avis obligatoires et non conformes. Chaque texte soumis à l'examen de cette instance 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 en application de l'alinéa 3 de l'article R. 1213-22 du CGCT.

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

Le CNEN a majoritairement prononcé des avis favorables unanimes sans réserve, ce qui tend à démontrer l'approche toujours constructive des membres. Ce fut le cas pour 423 avis, soit 77,7 % (contre 87,7 % en 2015). L'inflexion à la baisse doit toutefois être soulignée, dans un contexte où le nombre de projets de texte soumis au CNEN a été exceptionnellement élevé.

En outre, 7 avis favorables ont été rendus avec les seules voix de l'administration, lorsque les membres élus s'abstenaient. Cela illustre, en général, une forme de

réprobation de ces derniers assortie d'une volonté de ne pas entraver de manière excessive l'activité gouvernementale.

A titre d'illustration, peut être cité le projet de décret modifiant le décret n° 2012-545 du 23 avril 2012 relatif à la répartition des frais de chauffage dans les immeubles collectifs. Lors de l'examen de ce texte, les élus locaux ont fait valoir qu'ils ne remettent pas en cause le bien fondé des objectifs poursuivis par le Gouvernement en matière de transition énergétique mais ont souligné le problème de la soutenabilité financière du dispositif proposé dont la mise en œuvre, compte tenu des marges financières réduites des collectivités territoriales, nécessite un accompagnement financier de l'Etat.

Par ailleurs, 79 avis favorables ont été assortis de recommandations (**cf. annexe n°5**). Sur ce total, principalement 5 textes ont pris en compte les recommandations du CNEN, à savoir :

Ministère porteur	Intitulé des textes ayant fait l'objet de recommandations	Avis rendu	Observations et réserves formulées par les membres représentant les élus locaux du CNEN	Prise en compte des observations
Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer	Décret portant application de l'article 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte concernant les véhicules de transport en commun de personnes	Avis favorable émis à l'unanimité des membres présents	Les membres représentant les élus locaux demandent de supprimer le 3° II de l'article D. 224-15-4 du projet de décret soumis qui dispose : « Les agglomérations de plus de 100 000 habitants non concernées par un plan de protection de l'atmosphère au sens de l'article L.222-4 et situées hors Ile-de-France ».	Oui : le texte a été modifié pour répondre à certaines des propositions émises, notamment sur les « carburants » et catégories de véhicules pouvant être admis par territoire (couvert ou non par un PPA), en Ile-de-France et sur le reste du territoire, qu'il s'agisse de transports urbains ou interurbains. Une extension notamment à la norme (diesel) Euro VI a été ainsi accordée dans certains cas. Le nouveau texte proposé retient désormais l'application des mesures au seuil de 250 000 habitants.

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer	Décret portant application de la loi n°2014-774 du 7 juillet 2014 visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement de voies et modifiant le code général de la propriété des personnes publiques	Avis favorable émis à l'unanimité des membres présents	Les modalités d'application du principe de référence fondées sur le potentiel fiscal ou la capacité d'autofinancement brute conduisent à mettre systématiquement les départements à contribution. Les membres représentant les élus ont souhaité que soit supprimé notamment les seuils financiers qui imposaient automatiquement aux départements des charges d'entretien des ouvrages, quelles que soient les configurations techniques locales et la situation financière des départements.	Oui : le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer s'engage à modifier le projet de décret présenté en séance par l'introduction de la mention suivante : « compte tenu de la capacité financière des collectivités dont le potentiel fiscal est inférieur à 10 M€, la convention mentionnée à l'alinéa précédent, relative à leurs ouvrages d'art, prévoit l'application du principe de référence ».
Ministère du logement et de l'habitat durable	Arrêté relatif au bâtiment à énergie positive et à haute performance environnementale sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, de ses établissements publics et des collectivités territoriales	Avis favorable émis à l'unanimité des membres présents	Les membres représentant les élus locaux prennent acte de l'engagement des représentants du ministère du logement et de l'habitat durable, à préciser dans un document d'accompagnement, que la mention « à chaque fois que possible » figurant dans l'arrêté constitue une faculté pour le maître d'ouvrage public et non une obligation.	OUI
Ministère de la culture et de la communication	Décret relatif aux établissements d'enseignement de la création artistique et modifiant le code de l'éducation	Avis favorable émis à l'unanimité des membres présents	L'AMF a fait part de son souci de voir les régions se déterminer sur ce dispositif dans des délais aussi brefs que possible.	Oui : il a été acté de mettre en œuvre la démarche suivante : - le président de l'ARF enverra un courrier à l'ensemble des présidents de régions pour attirer leur attention ; - la prochaine commission culture de Régions de France inscrira au programme de ses travaux la prise en compte des enseignements artistiques ; - l'Etat constituera, au sein du CCTDC, un groupe de travail spécifique et un rapport annuel sera présenté en séance plénière.
Ministère des affaires sociales et de la santé	Arrêté modifiant l'arrêté du 7 avril 1981 modifié fixant les dispositions techniques applicables aux piscines	Avis favorable émis à l'unanimité des membres présents	Les élus locaux proposent de rédiger l'article 1er du projet d'arrêté soumis en ces termes : « Art.10. – Pour les piscines dont la surface totale des plans d'eau est supérieure à 240 mètres carrés, la vidange complète des bassins, à l'exception des pataugeoires et des bains à remous, est recommandée au moins une fois par an. Pour les piscines dont la surface	Oui : désormais, la vidange complète des bassins, remous, est assurée au moins une fois par an. La distinction entre les bassins de plus de 240m² et les bassins de moins de 240m² n'est plus opérée. Les pataugeoires et les bains à remous restent soumis à une vidange au moins

			<i>totale des plans d'eau est inférieure ou égale à 240 mètres carrés et pour les exceptions précitées, une vidange complète des bassins est recommandée au moins deux fois par an.</i> <i>Toutefois, le préfet, sur proposition du directeur général de l'agence régionale de santé, peut exiger la vidange d'un bassin lorsque son état de propreté n'est pas satisfaisant, lorsque l'eau n'est pas conforme aux normes de qualité, après désinsectisation ou en présence de toute anomalie entraînant un danger pour la santé des usagers. L'exploitant avertit par écrit l'agence régionale de santé au moins quarante-huit heures avant d'effectuer les vidanges périodiques. »</i>	deux fois par an.
--	--	--	---	-------------------

Au total, **526** projets de textes sur 544 ont fait l'objet d'un **avis favorable** du CNEN en 2016.

2. Les avis défavorables : des progrès restent à accomplir dans le dialogue Etat-collectivités territoriales

La loi du 17 octobre 2013 prévoit que 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).

a) 26 avis défavorables « provisoires » rendus en première délibération

Il convient de préciser que parmi ces 26 avis défavorables (contre 17 en 2015), 2 n'ont pas donné lieu à un avis définitif en 2016 mais en 2017 ; ils seront donc recensés dans le bilan de l'année 2017 et un autre, qui vise un projet de loi, a donné lieu à un avis définitif dès la première délibération en application du dernier alinéa du VI de l'article L.1212-2 du CGCT.

Les principales causes de l'adoption d'avis défavorables ont été les suivantes (certains projets ayant reçu plusieurs des critiques énumérées) :

- défaut de concertation (à 8 reprises contre 4 en 2015) ;
- coûts importants à la charge des collectivités territoriales (à 10 reprises – stable par rapport à 2015) ;
- excès de précision contraire aux principes de proportionnalité et d'adaptation à la diversité des territoires (à 10 reprises contre 6 en 2015) ;
- insuffisance des études d'impact jointes aux projets de texte en matière d'évaluation des impacts techniques et financiers (à 1 reprise contre 6 en 2015) ;

- sur-transposition (à aucune reprise contre 4 en 2015) ;
- recours excessif aux procédures d'urgence (à 2 reprises contre 1 en 2015).

Ainsi, en examinant les motifs justifiant l'adoption d'avis défavorables, on peut tenter d'en déduire les tendances suivantes :

⇒ Des progrès ont été réalisés :

Des améliorations sont constatées pour l'année 2016, dans la mesure où le nombre d'avis défavorables fondés sur les motifs ci-après ont diminué :

- le recours excessif aux procédures d'urgence n'a entraîné d'avis défavorable que pour deux projets de loi en 2016 (à noter que la procédure d'extrême urgence n'a été utilisée qu'une seule fois au cours de l'année 2016 contre 7 en 2015) ;
- la faiblesse de la qualité des fiches d'impact a été évoquée à une reprise contre 6 en 2015. Les membres représentant les élus locaux attachent une importance particulière à la qualité des évaluations chiffrées et précisions mentionnées dans les fiches d'impact. Même si certains ministères porteurs de textes se limitent parfois à mentionner dans la fiche d'impact leur incapacité à évaluer les coûts en invoquant un manque de visibilité, des progrès peuvent être constatés. Il faut sans doute y voir la marque d'une intervention plus efficace des services du Secrétariat général du Gouvernement chargés de la qualité du droit quant à l'établissement des fiches d'impact ;
- la sur-transposition des directives européennes dans le droit national n'a pas été soulevée au cours de l'année 2016 alors qu'elle avait été signalée en 2015 à 4 reprises.

⇒ Le problème du coût des normes persiste :

Le problème du coût des normes à la charge des collectivités territoriales demeure d'actualité en 2016, comme le démontre la récurrence de ce motif dans les avis défavorables. Les membres représentant les élus regrettent que le coût des différentes réformes aggrave davantage la situation financière des collectivités territoriales.

A cet égard, il convient de préciser que 249 décrets examinés par le CNEN (soit 66,4% de l'ensemble des décrets) sont des décrets d'application, découlant de dispositions prévues dans les textes de loi, lesquels peuvent induire des charges importantes pour les collectivités territoriales. Nul doute que la collaboration du CNEN et de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation initiée en 2016 permettra de sensibiliser les élus nationaux sur les conséquences financières des dispositions législatives qu'ils proposent afin, non pas de brider ou de remettre en cause leurs prérogatives mais d'élaborer des lois prenant en compte l'ensemble des problématiques et contraintes des collectivités.

⇒ Il subsiste encore des cas de manque de concertation préalable et d'adaptation du droit :

- le défaut de concertation a été mentionné à 8 reprises en 2016 contre 4 en 2015. Les membres représentant les élus locaux ainsi que les associations représentatives d'élus sollicitent une concertation sur une version des projets de texte la plus aboutie que possible et souhaitent à ce titre disposer d'un délai de réponse suffisant y compris dans les cas où le CNEN est saisi en urgence. En outre, des efforts sont nécessaires afin de ne pas risquer de porter préjudice aux conditions d'examen des projets de texte qui sont soumis au CNEN. De ce point de vue, il convient d'appeler plus particulièrement l'attention des ministères des affaires sociales et de la santé, de la fonction publique, ainsi que du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social dans la mesure où leurs services ont été concernés par ce grief en 2015 comme en 2016. Il est souhaitable qu'ils veillent à respecter rigoureusement ce processus de concertation en toutes circonstances ;

Rappelons ici que par courrier en date du 18 janvier 2016, le Secrétaire général du Gouvernement a rappelé aux services producteurs de normes qu'ils devaient veiller à mener, en amont de la saisine du CNEN, une réelle concertation auprès des associations d'élus concernées. Cette concertation doit porter sur le projet de texte et la fiche d'impact financier dans une version la plus aboutie et doit s'effectuer en laissant un délai de réponse raisonnable aux associations d'élus.

- il est souvent regretté le défaut d'adaptation des normes à la diversité des territoires, ce motif ayant été relevé à 10 reprises en 2016 contre 6 en 2015. En effet, les membres représentant les élus locaux soulignent que certaines modalités de mise en œuvre des normes sont inadaptées voire impossible à appliquer au regard de la diversité du monde local. A ce titre, il convient d'appeler plus particulièrement l'attention des ministères des affaires sociales et de la santé, du ministère de l'économie et des finances ainsi que du ministère du logement et de l'habitat durable, leurs services étant concernés par ce grief en 2015 comme en 2016. Il est donc souhaitable qu'ils veillent à affiner leur approche des problématiques locales.

b) 19 avis défavorables ont été rendus définitivement en 2016

Le CNEN a rendu **19 avis défavorables définitifs** (c'est-à-dire à l'issue de la seconde délibération, en extrême-urgence ou dans le cadre de l'examen d'un projet de loi) sur 544 projets de texte réglementaires examinés (soit 3,5 % des avis) contre 6 en 2015 (soit 1,5 % des avis rendus).

Les suites données aux **26 avis défavorables rendus en première délibération sont les suivantes :**

- 8 projets ont finalement obtenu un avis favorable à l'issue de la seconde délibération ;
- 18 projets ont fait l'objet d'un avis défavorable à l'issue de la seconde délibération ;

- 1 projet de loi n'a pas pu faire l'objet d'une seconde délibération et a donc obtenu un avis défavorable définitif dès la première délibération ;
- 2 projets ont fait l'objet d'un passage en seconde délibération en début d'année 2017. Ils ne sont pas pris en compte dans le bilan 2016 et seront recensés au titre de l'année 2017.

La procédure d'avis défavorable en deux étapes est censée offrir un temps de dialogue supplémentaire utile entre les administrations productrices de normes et les collectivités territoriales. Toutefois, le maintien des 18 avis défavorables reflètent la difficulté de mener à bien la concertation. En effet, l'avis défavorable peut être motivé par une volonté du gouvernement de maintenir les dispositions contestées (notamment l'ordonnance et le décret relatifs aux contrats de concession ainsi que le décret relatif aux marchés publics alors que les élus siégeant au CNEN ont fait part de leur avis défavorable). Par ailleurs, les avis défavorables des élus sont fondés sur la considération que la norme envisagée porte atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales (notamment l'arrêté modifiant l'arrêté du 28 janvier 1999 relatif aux conditions de ramassage des huiles usagées) ou induit un coût trop élevé à la charge des collectivités territoriales (notamment les deux décrets relatifs à l'état de l'installation intérieure d'électricité et de gaz dans les logements en location).

3. Les décisions de report

La position constante du 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 des détails supplémentaires.

Dans ce cadre, le président du CNEN a usé à **23 reprises** sur les 544 textes soumis au CNEN en 2016, du pouvoir de reconduire le délai de 6 semaines dont dispose le conseil pour se prononcer (contre 17 reports en 2015, 4 reports en 2014 et 20 en 2013).

A titre d'illustration, le projet de décret relatif au recyclage et au traitement des déchets issus de navires de plaisance ou de sport a été examiné une première fois par le CNEN lors de sa séance du 8 septembre 2016. Il a alors fait l'objet d'une décision de report à la séance du 6 octobre 2016. Des observations avaient en effet été formulées principalement sur l'absence d'évaluation des conséquences financières du dispositif proposé pour les collectivités territoriales et sur des imprécisions de rédaction qui faisait craindre des difficultés d'application suite aux particularités des bateaux de plaisance.

Par ailleurs, sur les 23 demandes de report d'examen, cinq projets ont fait l'objet d'un avis défavorable lors du second examen par le CNEN. Il s'agit :

- du projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 28 janvier 1999 relatif aux conditions de ramassage des huiles usagées : les membres représentant les élus locaux ont renouvelé leur opposition à la suppression de la gratuité des ramassages des huiles usagées pour les déchetteries des collectivités territoriales compte tenu du contexte financièrement tendu qu'elles subissent. Les membres ont

demandé à ce que soit de nouveau étudiée l'affectation du produit de la taxe générale sur les activités polluantes au maintien de la gratuité des collectes. De plus, ils ont signalé que le risque de pollution découlant du dispositif proposé nuira à l'effort de protection environnementale entrepris par les collectivités territoriales et provoquera des coûts supplémentaires de réparation ;

- du projet de décret relatif à l'étude préalable et aux mesures de compensation prévues à l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime : les membres représentant les élus locaux ont précisé que le projet de décret introduisait une contrainte potentielle de compensation agricole aux maîtres d'ouvrage ayant un projet dans une zone d'urbanisation future alors même que ce document avait fait l'objet d'une élaboration ouverte aux partenariats y compris agricoles ainsi que d'une enquête publique. Ils ont considéré, ensuite, que les mesures prévues auront pour effet d'une part, de renchérir le coût du foncier pour les opérateurs publics d'aménagement et de construction et d'autre part, d'obliger le maître d'ouvrage à réaliser une analyse économique du secteur agricole locale, sur la base d'éléments dont ne dispose que la profession agricole, bénéficiaire de la compensation. Enfin, ils craignent que les dispositions prises ne rallongent les délais de réalisation des investissements et des projets ;
- du projet de décret portant application de l'article 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte concernant les véhicules de transport en commun de personnes : les membres représentant les élus ont renouvelé leur opposition quant à l'extension aux agglomérations de plus de 100 000 habitants de l'obligation de mettre en service des bus à faibles émissions, de nature à générer des charges financières excessives dans un contexte où les plans de protection de l'atmosphère ne sont imposés qu'aux collectivités ou groupements de plus de 250 000 habitants. En conséquence, les membres représentant les élus locaux ont proposé de modifier le projet de décret soumis afin qu'il prenne en compte le critère des capacités locales d'approvisionnement en sources d'énergie pour les agglomérations hors Ile-de-France en lieu et place du critère des seuils de population, conformément au cadre de l'habilitation définie à l'article 37 de la loi 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, en appliquant par exemple la rédaction suivante : « *Les communes dont la liste est fixée par arrêté du préfet de département en considération de leur couverture par un plan de protection de l'atmosphère et des capacités d'approvisionnement constatées l'année précédente sur leur territoire en électricité, biogaz et bioéthanol.* » ;
- du projet de décret relatif au recouvrement des cotisations dues à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales : les membres représentant les élus ont renouvelé leur opposition à l'application des majorations de retard aux validations de services, jusque-là exonérées, bien qu'ils aient pris acte du rallongement de l'échelonnement de deux à cinq ans du dispositif de recouvrement, comme demandé lors de la séance du 2 avril 2015. En outre, les membres représentant les élus locaux souhaitent que le

dispositif proposé permette à l'employeur d'exercer une influence maximale sur les décisions de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités territoriales ;

- du projet de décret précisant les modalités d'application de l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime relatif à la réduction substantielle des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une appellation d'origine protégée et à l'atteinte substantielle aux conditions de production de l'appellation : les membres représentant les élus locaux soulignent que les seuils proposés par le projet de décret sont trop contraignants et souhaitent, compte tenu de l'enjeu de ces dispositifs, que la concertation auprès des collectivités territoriales se poursuive afin que les modalités de mise en œuvre, en fonction des différentes spécificités rencontrées, puissent être clarifiées.

Suite à ces décisions de report, seul un avis favorable a été rendu pour le projet de décret portant application de l'article 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte concernant les véhicules de transport en commun de personnes.

C. Estimation des coûts

1. La méthode d'évaluation des coûts

La méthode d'évaluation des coûts induits par les textes soumis au CNEN 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 :

- pour les projets de texte dont l'entrée en vigueur intervient au cours de l'année N+1, les impacts financiers sont pris en compte au titre de l'année N+1
- pour les projets de texte dont l'entrée en vigueur intervient rétroactivement de l'année N, les impacts financiers sont pris en compte au titre de l'année N.

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'a 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 des impacts financiers recensés

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.

En vertu de la circulaire du Premier ministre du 2 mai 2016, une nouvelle fiche d'impact unique pour les collectivités locales, les entreprises et les particuliers a été créée en vue des saisines du SGG-simplification et du CNEN. Cette fiche permet aux membres du CNEN d'évaluer l'impact financier de la norme soumise pour les collectivités territoriales.

Cette circulaire recommande aux services producteurs de normes législatives et réglementaires d'analyser leurs impacts au regard des enjeux fondamentaux que représentent l'égalité entre tous les jeunes, la justice intergénérationnelle et la non-discrimination quant à l'accès au droit et aux services publics.

Les projets de textes applicables aux collectivités territoriales doivent être systématiquement accompagnés d'une fiche d'impact, soumise à l'avis préalable du Secrétariat général du Gouvernement.

Les travaux du CNEN 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 territoriales. 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.

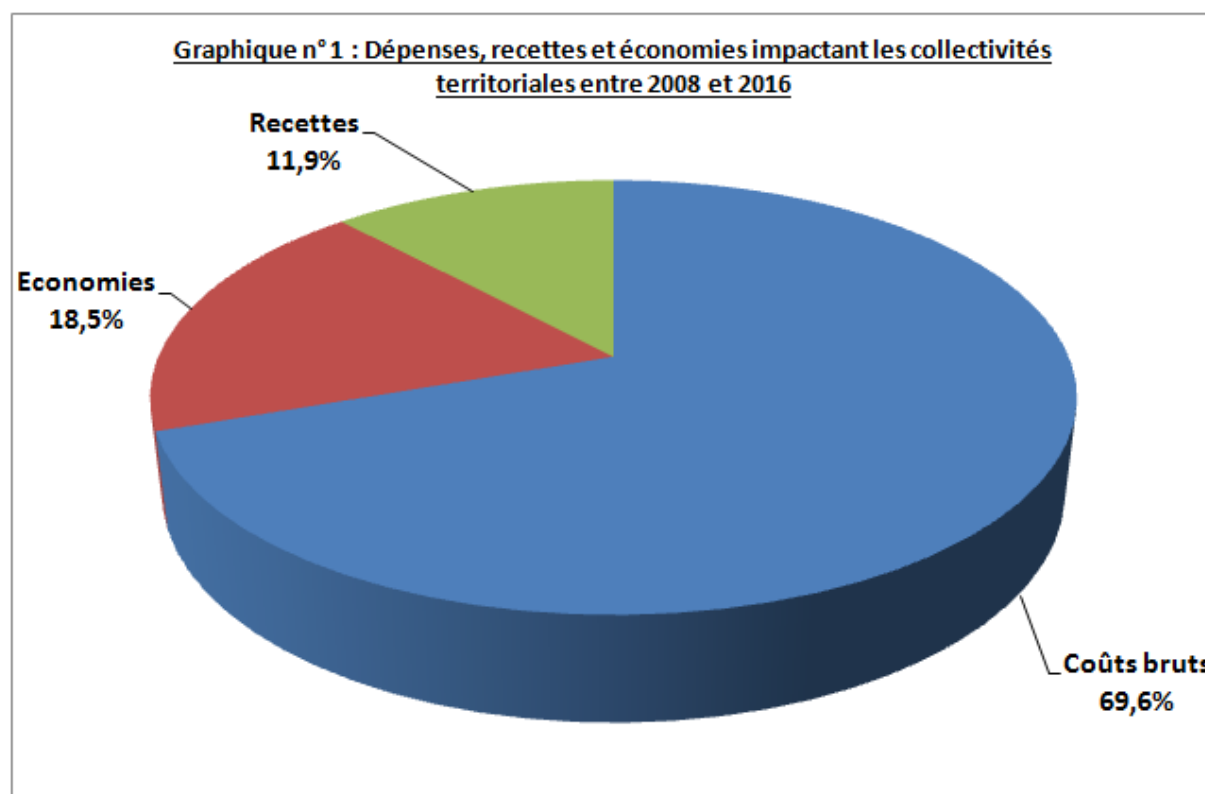
Au cours de l'année 2016, les 544 projets de textes examinés ont généré :

- **un coût brut** à la charge des collectivités territoriales **avoisinant 6,9 Mds€** en année pleine contre 556 M€ en 2015 soit une hausse importante (+6,3 Mds€) des charges nouvelles pour les collectivités. A noter toutefois que sur ces 6,9

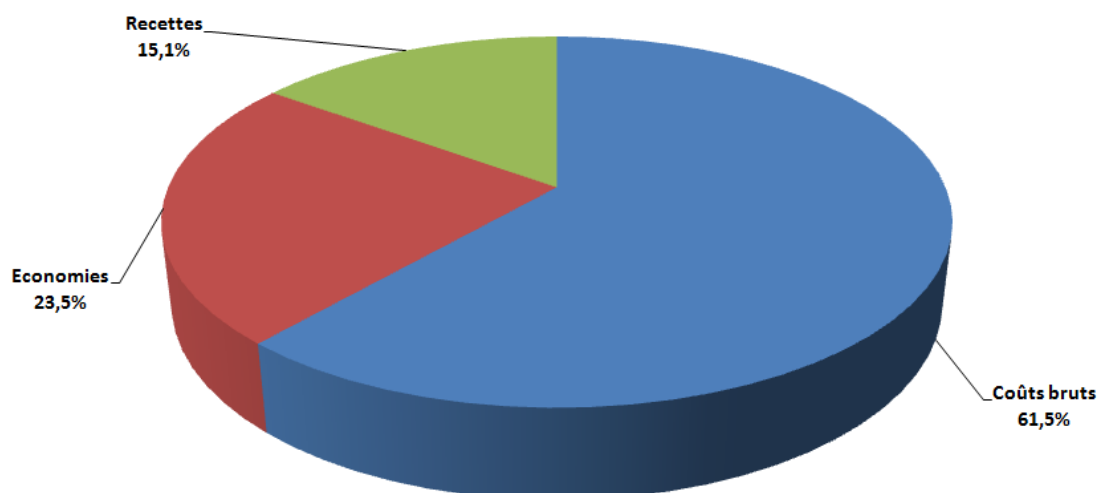
Mds€, 4,41 Mds€ résultent du seul projet de décret relatif aux obligations de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire en application de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte présenté lors de la séance du 4 février 2016 (cf. graphiques n°1 et 2 ci-après) ;

- **environ 1,4 Mds€ d'économies** au bénéfice des collectivités territoriales par rapport au coût de la réglementation en vigueur au profit des collectivités territoriales, ce qui représente une progression de 880 M€ par rapport à l'année 2015 ;
- **12,9 M€ de recettes dites « potentielles »** dont le montant est en baisse en comparaison avec l'année 2015 (-900 M€).

CCEN/CNEN	2008 (sept. - déc.)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
<i>Nombres de séances</i>	6	13	13	15	20	16	16	21	19	139
<i>Nombre de textes</i>	66	163	176	287	315	219	303	398	544	2471
<i>Coûts en M€</i>	455,2	580,4	577	727,9	1 581	1 853	1 411	555,8	6 860,00	14 601,30
<i>Economies en M€</i>	343	22,2	133,6	304,3	249,7	181,8	633,1	619,9	1 400,00	3 887,60
<i>Recettes en M€</i>	500	28,2	60	171,1	139,1	469	204,6	911,8	12,9	2 495,80



**Graphique n°2 : Dépenses, recettes et économies impactant les collectivités territoriales entre 2008 et 2016
hors obligations de travaux d'amélioration de la performance énergétique**



3. La répartition des impacts financiers par ministère porteur

Le coût brut global résulte des projets les plus coûteux :

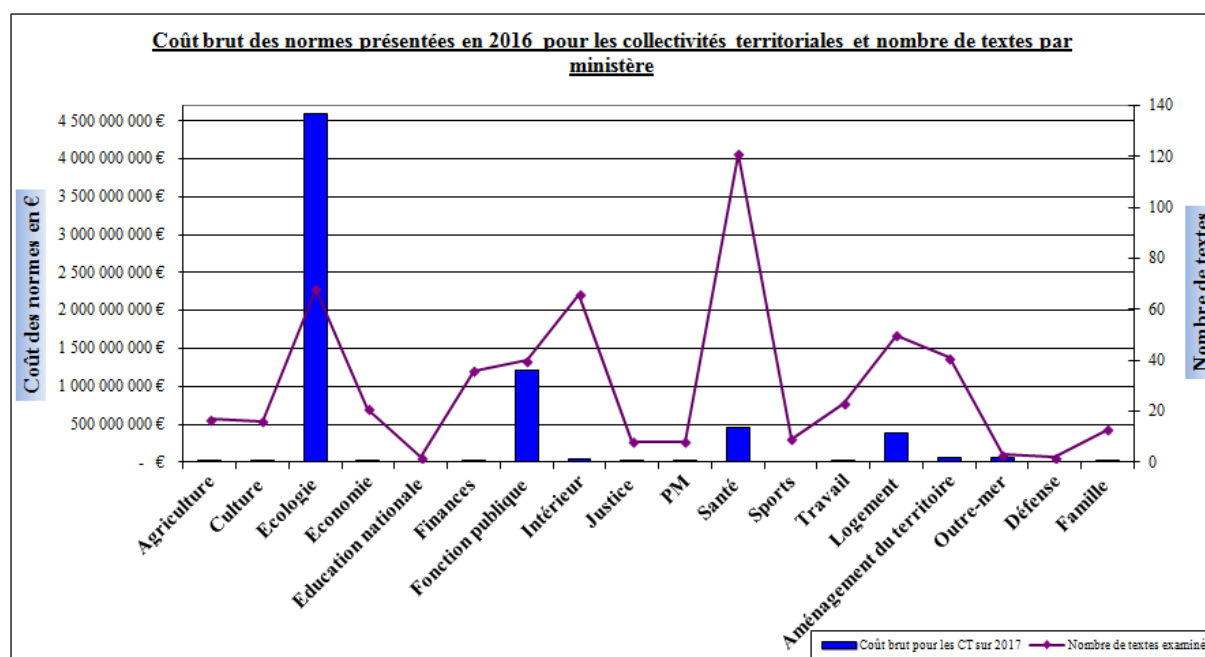
- **4,41 Mds€** au titre des dispositions relatives aux obligations de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire ;
- **546 M€** au titre des dispositions relatives à la majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation ;
- **327 M€** au titre des dispositions relatives à la revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active ;
- **80 M€** au titre des dispositions relatives aux travaux d'isolation en cas de travaux importants de ravalement de façade, réfection de toiture ou d'aménagement de pièces ou parties de bâtiment en vue de les rendre habitables ;
- **35 M€** au titre des dispositions relatives aux tarifs de l'élément de la prestation de compensation mentionné au 1° de l'article L. 245-3 du code de l'action sociale et des familles ;
- **15 M€** au titre des dispositions relatives à l'étude préalable et aux mesures de compensation prévues à l'article L.112-1-3 du code rural et de la pêche maritime ;
- **8,7 M€** au titre des dispositions relatives aux installations dédiées à la recharge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables et aux infrastructures pour le stationnement des vélos lors de travaux effectués sur un parc de stationnement annexe à un bâtiment existant ;

- **4 M€** au titre des dispositions relatives aux principes et modalités du calcul des émissions de gaz à effet de serre des projets publics.

a) Répartition des coûts

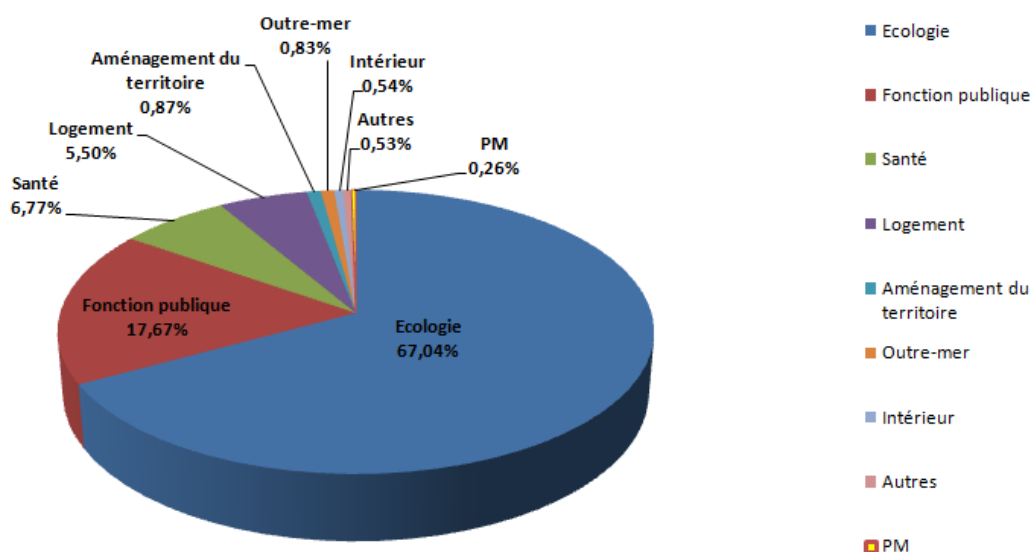
Par ministère porteur :

L'examen du coût des normes soumises par les administrations centrales révèle qu'il n'y a pas de corrélation entre le nombre de textes déposés par ministère et le coût des normes produites, comme le démontre le graphique suivant, à l'exception du ministère de la fonction publique (40 projets de textes pour un coût brut de 1,21 Mds€).



En outre, le graphique ci-après révèle que l'essentiel des coûts supportés par les collectivités territoriales au titre des textes soumis en 2016 procède de quatre départements ministériels.

Répartition par ministères producteurs de normes les plus coûteuses présentées en 2016



Le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, est le plus important générateur de coûts : plus de **4,6 Mds€** en année pleine pour **68 textes**, soit **67,04%** du total des coûts recensés. 4,41 Mds€ découle du seul texte relatif aux obligations de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire pris en application de la l'article 17 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte visant à fixer le niveau d'économie d'énergie à atteindre d'ici 2020 (25%).

Le ministère de la fonction publique est le deuxième plus important contributeur en termes de coût généré par les **40 textes** : **1,21 Mds€**, soit **17,67 %** des coûts de l'ensemble des textes soumis. 1,045 Mds€ découle des dispositions portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation ainsi qu'à l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique territoriale dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations dans la fonction publique signé en 2015.

Le ministère des affaires sociales et de la santé représente le troisième contributeur le plus important : les **121 textes présentés** représentent un coût global en année pleine de **464,2 M€**, soit **6,77 %** des coûts de l'ensemble des textes soumis. 327 M€ découle du texte relatif à la revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active.

Le ministère du logement et de l'habitat durable arrive en quatrième position des coûts induits par les textes. Les **50 textes** ont généré un coût pour les collectivités en année pleine de **377,4 M€**, soit **5,50 %** des coûts de l'ensemble des textes soumis. Les deux textes qui ont produit le plus de charges nouvelles pour les collectivités sont le décret et l'arrêté relatifs au bâtiment à énergie positive et à haute performance environnementale sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, de ses établissements publics et

des collectivités territoriales **(235,1 M€)**.

Répartition des coûts par grande catégorie :

	Nombre de textes	Coût en année pleine pour les CT	% du coût par catégorie	Economies en année pleine pour les CT	Recettes en année pleine pour les CT
Mesures à caractère financier	43	449 380 880,77 €	6,55%	5 736 400,00 €	10 000 000,00 €
Commande publique	10	11 700 000,00 €	0,17%	8 500 000,00 €	- €
Fonction publique	135	1 264 394 227,21 €	18,43%	540 047 992,00 €	- €
Normes techniques	65	4 903 606 158,50 €	71,48%	563 215 500,00 €	2 900 000,00 €
Procédure administrative	203	180 566 304,37 €	2,63%	239 915 434,57 €	- €
Education, emploi et insertion	23	25 000,00 €	0,00%	2 200 000,00 €	- €
Décentralisation	3	- €	0,00%	- €	- €
Politiques sectorielles	62	50 363 949,00 €	0,73%	38 825 109,00 €	- €
TOTAL	544	6 860 036 520	100,00%	1 398 440 436	12 900 000

Cette répartition des coûts par grandes catégories de mesures met en évidence le coût significatif des textes relevant :

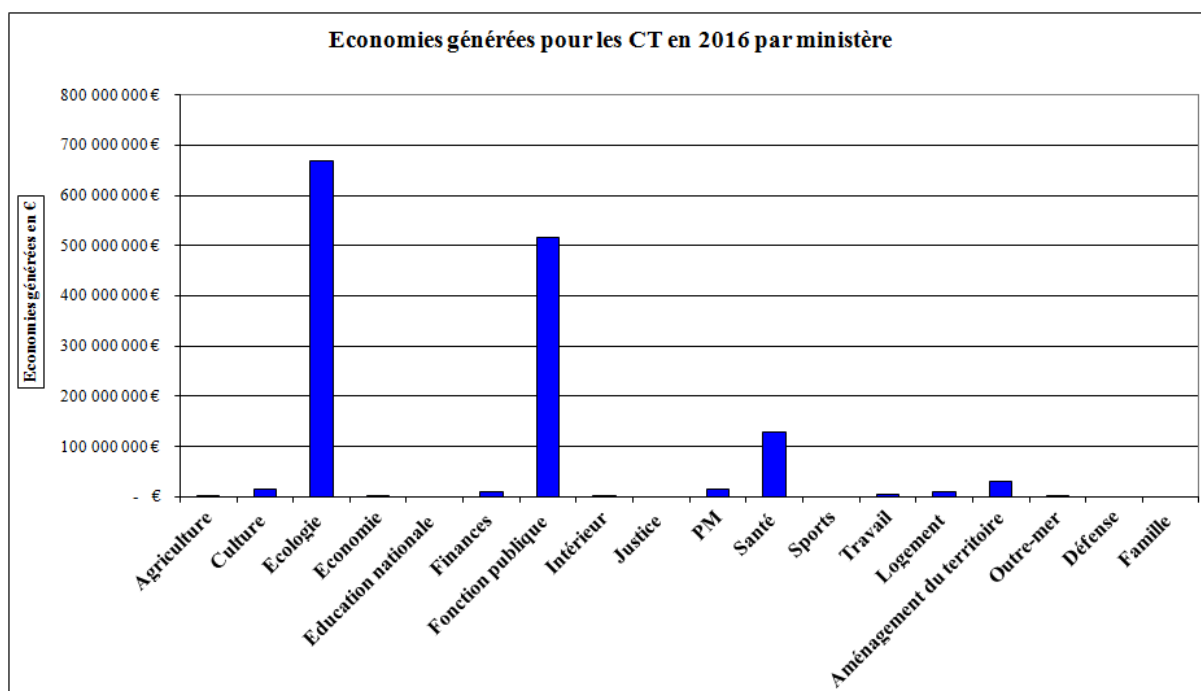
- des normes techniques (4,9 Mds€, soit 71,48 % des coûts) : les projets de texte les plus coûteux répertoriés dans cette catégorie de normes sont le décret relatif aux obligations de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire (4,41 Mds€) et l'arrêté relatif au bâtiment à énergie positive et à haute performance environnementale sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, de ses établissements publics et des collectivités territoriales (130,1 M€) ;

- des mesures relatives à la fonction publique (1,3 Mds€, soit 18,43% des coûts) : il s'agit du décret portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation (546 M€), du décret relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique territoriale (499 M€) et du 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 (75,8 M€) ;

- des mesures à caractère financier (449,4 M€, soit 6,55 % des coûts) : il s'agit essentiellement du décret portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active dont les charges nouvelles s'élèvent à 327 M€.

b) Répartition des économies

Les économies générées par les projets de textes présentés en 2016, par rapport au coût de la réglementation en vigueur (abrogation, simplification, rationalisation, etc.) ont été estimées par les administrations à environ **1,4 Mds€**.



Ces économies sont issues essentiellement des projets de réglementation suivants :

- **523 M€** dont 284 M€ pour les communes et 238 M€ pour les départements au titre du décret portant application de la loi n°2014-774 du 7 juillet 2014 visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement de voies et modifiant le code général de la propriété des personnes publiques. Ce texte vise à préciser les modalités de répartition, par convention, des charges concernant les ouvrages d'art, nouveaux ou existants ;

- **210,5 M€** au titre du décret pris en application de l'article 148 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 et portant mise en œuvre de la mesure dite du transfert primes/points dans le cadre du protocole « *parcours professionnels, carrières et rémunérations* » ;

- **60,2 M€** au titre du décret relatif aux missions des centres communaux et intercommunaux d'action sociale visant à modifier la périodicité selon laquelle l'analyse des besoins sociaux de la population doit être réalisée par les centres d'action sociale. Il vise également à définir la démarche de production de cette analyse ;

- **35 M€** au titre du décret relatif aux résidences autonomie et portant diverses dispositions relatives aux établissements sociaux et médico-sociaux pour personnes

âgées visant à promouvoir les résidences autonomie dans le panel des différentes formes d'habitat avec services ainsi qu'à renforcer leur rôle en matière de prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées ;

- **20,3 M€** au titre du décret relatif au plan climat-air-énergie territorial ;

- **14,6 M€** au titre du décret relatif aux services publics d'archives, aux conditions de mutualisation des archives numériques et aux conventions de dépôt d'archives communales.

c) Répartition des recettes potentielles

Les recettes susceptibles d'être générées par les projets de textes soumis en 2016 s'élèvent à **12,9 M€**.

Ces recettes potentielles résultent des deux projets de réglementation suivants :

- **10 M€** au titre du décret relatif aux modalités de versement des subventions accordées aux services de collectivités territoriales ayant reçu un agrément en compensation des travaux engagés pour les opérations de diagnostic archéologique ;

- **2,9 M€** au titre de l'arrêté relatif au bâtiment à énergie positive et à haute performance environnementale sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, de ses établissements publics et des collectivités territoriales.

CONCLUSION DU PRESIDENT DU CNEN

L'année 2017 sera pour le CNEN l'année du renouvellement intégral de ses membres. Elle sera pour moi l'occasion de la transmission pour la présidence après presque 10 ans de travaux soutenus, afin de faire cheminer les Gouvernements successifs et les administrations de l'Etat, vers un processus soutenable d'élaboration des normes. La prise en compte des réalités auxquelles sont chaque jour confrontées les collectivités territoriales est une urgente nécessité.

Je tire fierté d'avoir pu œuvrer, tout au long de ces années, à la cause de la simplification des normes, par la promotion d'une culture nouvelle de la législation grâce à l'évaluation de son impact, à son accessibilité grâce à une meilleure concertation avec leurs destinataires directs.

L'année 2017 est également une année d'élection présidentielle. Aussi je souhaite, une dernière fois, profiter de ce message délivré par ce bilan, supplier les candidats de mesurer l'absolue nécessité de ne pas relâcher les efforts de l'Etat en matière de lutte contre l'inflation normative. Il y va de la crédibilité du droit français.

L'expérience acquise au long de ces années me suggère de privilégier 3 orientations principales pour une vraie action de fond. Tout d'abord, développer la formation des fonctionnaires, en particulier les hauts cadres de l'administration centrale de l'Etat, à l'évaluation des impacts financiers des normes ex ante, mais aussi et surtout ex post. Ensuite, convaincre les administrations parlementaires de développer le contrôle non pas de l'application des lois, mais des effets desdites lois qui sont parfois à rebours des objectifs recherchés. Enfin, charger un membre du futur Gouvernement de cette urgente nécessité afin que soit pérennisé le portage politique, le plus efficace pour réduire le stock des normes inadaptées.

Je souhaite longue vie et bon vent au CNEN : qu'il devienne le pivot d'une évolution de la culture administrative dont notre pays a tant besoin, pour libérer les énergies créatrices, s'adapter au monde qui vient et sortir de l'impasse dans laquelle la prolifération des normes l'a précipité.

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

Alain LAMBERT
Président du CNEN

ANNEXES

Liste des pièces produites en annexe :

1. Liste des membres du CNEN ;
2. Décret n°2016-19 du 14 janvier 2016 modifiant les dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales relatives à la composition et au fonctionnement du conseil national d'évaluation des normes ;
3. Délibération n°2016-11-03-0003 relative à l'évaluation du décret n°2011-336 du 29 mars 2011 relatif aux redevances des agences de l'eau et aux modalités de déclaration et de recouvrement de certaines de ces redevances ;
4. Charte de partenariat entre le Sénat et le Conseil national d'évaluation des normes signée le 23 juin 2016 ;
5. Procès-verbaux des séances du CNEN pour l'année 2016.