

## REVUES DE DÉPENSES

La régulation des normes applicables  
aux collectivités territoriales

**Marchés publics**  
**Normes budgétaires et comptables**  
**Normes sportives**  
**Urbanisme**



Les revues de dépenses constituent **un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques**, instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2109 (article 22). Elles ont pour **objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles de redressement des comptes publics**. Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, **les recommandations des revues de dépenses n'engagent donc pas le Gouvernement**. Leur efficacité repose tant sur leur contenu opérationnel que sur leur procédure spécifique, qui associe étroitement Gouvernement et Parlement.

### Un champ de compétence large associé à une démarche opérationnelle

Portant sur l'ensemble des administrations publiques, **le champ d'intervention des revues de dépenses est très large**. Elles peuvent couvrir tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.).

Centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépenses **s'inscrivent dans une logique opérationnelle**. Chaque revue de dépenses doit permettre d'approfondir la connaissance des dépenses afin de préparer des réformes pouvant être mises en œuvre à court ou moyen terme.

### Une association du Parlement en parfaite articulation avec le calendrier de la préparation du budget

L'une des principales innovations des revues de dépenses par rapport aux autres exercices d'évaluation tient à leur **articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel**. Ces modalités de mise en œuvre sont directement prévues par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et **constituent un élément clé de l'efficacité du dispositif**.

La loi dispose ainsi que **l'exercice est lancé chaque année de manière concomitante avec le dépôt du PLF**. La liste des thèmes faisant l'objet d'une revue de dépenses est présentée dans une annexe budgétaire du PLF dédiée (« jaune »). Les parlementaires sont ainsi informés des thèmes des revues et de leurs enjeux pour en débattre, le cas échéant, avec le Gouvernement.

**Les travaux des corps de contrôle doivent être finalisés au cours du premier trimestre**. Ce calendrier permet ainsi que **les conclusions des revues de dépenses puissent être intégrées à la construction du PLF suivant**. Le Gouvernement en prévoit la diffusion, sans que celle-ci soit précisée dans la LPFP, non seulement dans un souci de transparence, mais aussi dans la volonté de fournir le degré d'information le plus précis et le plus fin, propre à nourrir des échanges éclairés et de qualité au sein du débat public.

Marchés publics  
Normes budgétaires et comptables  
Normes sportives  
Urbanisme  
Régulation des normes applicables aux  
collectivités territoriales  
Revue de dépenses

**RAPPORT  
THEMATIQUE**

Établi par

Didier GALLET,  
Bruno GOGUEL,  
Michel HAINQUE

Membres du Contrôle général  
économique et financier



N° 15-02-12



## SYNTHESE GENERALE

Le présent rapport thématique a été réalisé par MM. D. GALLET, administrateur civil, B. GOGUEL, administrateur civil et M. HAINQUE, chef de mission de contrôle général économique et financier, dans le cadre d'une revue de dépenses « régulation des normes applicables aux collectivités ». Les constats d'ensemble partagés avec les membres de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont donné lieu à un rapport conjoint consacré à l'analyse générale de la régulation des normes applicables aux collectivités.

Les présentes propositions de mesures d'allègement sont issues tout à la fois de l'analyse des rapports parlementaires déjà produits sur le thème générique des « normes et des collectivités territoriales » et des rencontres et échanges que la mission a pu effectuer auprès des élus locaux et en particulier d'élus de petites communes rurales.

De ces échanges il est ressorti le témoignage d'une incompréhension des élus relative non seulement à l'inflation des normes mais également liée à leur instabilité, cette dernière rendant peu aisée leur application. Le besoin de soutien et d'accompagnement de la part de l'Etat a été souligné à de nombreuses reprises. Dans ce contexte les mesures proposées par la mission pour les quatre thèmes présentés ci-après, se veulent réalistes et tiennent compte de l'expérience des élus ; elles visent à diminuer les charges administratives, les charges de mise en conformité et les coûts liés aux délais.

Ces propositions prolongent le mouvement d'allègement et de simplification en cours depuis le milieu des années 2000 et se veulent opérationnelles, ce point étant l'objectif fixé par la lettre de mission des ministres.

Dans ce rapport thématique, quatre domaines sont identifiés, dans le cadre découlant de la lettre de mission et précisé par la note de cadrage : les normes relatives aux marchés publics, les normes budgétaires et comptables applicables aux collectivités, les normes sportives et, enfin, les normes relatives à l'urbanisme.

L'analyse de ces différents domaines a permis de documenter les analyses générales proposées dans le cadre du rapport conjoint. La mission a mené ses investigations dans le respect du champ défini par la lettre de mission : elle s'est intéressée à l'ensemble des normes à l'exclusion des mesures à caractère financier (impôts et taxes, cotisations, prestations) ou concernant la fonction publique.

Ces quatre domaines ont été retenus compte tenu de leur importance dans l'activité des collectivités et de leur poids tant dans le stock que dans le flux de normes. Ainsi, en 2014, plus du tiers des textes soumis au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) l'ont été à l'initiative des ministères chargés de l'Economie, des Finances, de la Décentralisation, des Sports ou du Logement. Ces différents ministères sont ceux qui sont susceptibles de présenter les textes relevant des domaines retenus par la mission. Les domaines retenus se caractérisent par leur évolution rapide et constante.

L'analyse cartographique réalisée (voir annexe 1 du rapport conjoint) a permis d'orienter l'examen des différents domaines normatifs. Ainsi, dans les différents rapports ayant trait à la simplification de la réglementation applicable aux collectivités, 25 % des mesures concernent le champ du fonctionnement des collectivités territoriales entendu au sens large (intégrant la gestion budgétaire et comptable, les procédures de marché et la gestion des ressources humaines), 9 % des propositions concernent le domaine de l'urbanisme et, enfin, 8 % des demandes de simplification concernent la réglementation sportive.

Forte de ces constats, dans le cadre assigné par la commande, la mission a décidé de centrer ses travaux sur ces quatre domaines qui représentent donc une part significative des normes considérées comme complexes, coûteuses ou irritantes par les rapports repris dans la cartographie.

Les 15 mesures présentées ci-après relèvent de différentes démarches d'allègement ou de simplification. Sont ainsi identifiées :

- la suppression de normes ou la modification substantielle de contraintes créées par la réglementation ;
- les démarches de clarification normative, telles que la précision de la portée de la norme, de ses modalités d'application ou encore l'affirmation d'une norme minimale ;
- l'accompagnement des collectivités et de leurs opérateurs dans la bonne application de la réglementation ;
- les transferts de responsabilités ;
- la recherche d'amélioration de la gouvernance des règles et de la production normative.

Les mesures présentées peuvent relever exclusivement d'une de ces catégories ou de plusieurs d'entre elles. Treize mesures portent essentiellement sur des allègements de contraintes du fait de la réglementation.

L'autre approche intéressante à mettre en perspective consiste à distinguer entre la réduction des charges administratives, l'allègement des coûts de mise en conformité pour respecter une réglementation, la réduction des dépenses des collectivités territoriales liées aux délais imposés par des procédures.

11 mesures réduisent les charges administratives, 4 mesures réduisent les obligations de mise en conformité, 7 mesures comportent des effets positifs sur les délais. Certaines propositions comportent évidemment des impacts à plusieurs titres.

En outre, la mission souligne, pour les champs investigués, plusieurs éléments saillants.

#### ➤ **Marchés publics- Première partie du rapport thématique**

La mission propose 4 mesures de simplification. Toutes correspondent à des modifications du droit applicable (mesures n°1, 2, 3 et 4).

#### ➤ **Normes budgétaires et comptables - Deuxième partie du rapport thématique**

2 mesures d'allègement combinent une modification substantielle du droit en vigueur et des mesures d'accompagnement de l'application des normes (mesures n°1 et 2).

#### ➤ **Normes sportives – Troisième partie du rapport thématique**

Les 6 propositions formulées se répartissent ainsi :

- 3 correspondent à des modifications des règles applicables (mesures n°3, 4 et 5) ;
- 2 suggèrent des évolutions de gouvernance afin de renforcer la régulation des nouvelles normes sportives (mesures n°1 et 2) ;
- 1 promeut une évolution de la doctrine afin de mieux appliquer la réglementation (mesure n°6).

➤ **Urbanisme – Quatrième partie du rapport thématique**

Les 3 mesures correspondent, pour 2 d'entre elles à des modifications substantielles du droit actuel (mesures n°2 et 3), la dernière à un accompagnement dans l'application de la réglementation dans le cadre d'une plus grande efficacité de l'action publique (mesure n°1).

Au total, certaines propositions donnent lieu à une quantification relativement précise, d'autres à des estimations globales ou à des éléments de chiffrage. L'ordre de grandeur qui peut être *a minima* retenu comme économie pour les collectivités territoriales est de 200 millions d'euros.





# Sommaire

SYNTHESE GENERALE.....	3
PREMIERE PARTIE MARCHES PUBLICS .....	11
SYNTHESE DE LA PREMIERE PARTIE .....	13
INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE.....	15
<b>1 LE CADRE GENERAL .....</b>	<b>16</b>
1.1 Les enjeux économiques et financiers des marchés publics.....	16
1.2 Le nombre de marchés publics par type d'acheteur.....	16
1.3 Les clauses spécifiques par type d'acheteur .....	17
1.4 La part des PME dans les achats.....	18
<b>2 LES EVOLUTIONS : LA TRANSPOSITION EN COURS DES DIRECTIVES « MARCHES PUBLICS » .....</b>	<b>18</b>
2.1 Le cadre de la transposition .....	18
2.2 Une rationalisation de l'architecture et de la hiérarchie du droit.....	18
2.2.1 Une sécurité juridique renforcée.....	19
2.2.2 Une architecture du droit des marchés publics simplifiée.....	19
2.3 Les apports du projet d'ordonnance de transposition des directives marchés pour les entreprises et les collectivités territoriales, et leurs limites .....	19
2.3.1 Un choix de dispositif souple pour les acteurs économiques.....	19
2.3.2 Une simplification pour les petites et moyennes entreprises (PME).....	20
2.3.3 Une simplification partielle pour les collectivités territoriales .....	20
<b>3 LES MESURES D'ALLEGEMENT DANS LE DOMAINE DES MARCHES PUBLICS .....</b>	<b>22</b>
3.1 Suppression de l'obligation de publication dans un journal d'annonces légales ou au bulletin officiel des marchés publics des appels d'offres pour les marchés d'un montant compris entre 90 000 € et les seuils européens.....	22
3.1.1 Contexte .....	22
3.1.2 Descriptif de la mesure et impact estimé .....	22
3.1.3 Texte à modifier .....	23
3.2 Autoriser le recours sans mise en concurrence à des cabinets d'avocats en cas de contentieux. Cette faculté est rendue possible par la nouvelle directive européenne « marchés » .....	23
3.2.1 Contexte .....	23
3.2.2 Descriptif de la mesure .....	24
3.2.3 Impact.....	24
3.2.4 Texte à modifier .....	24
3.3 Porter la durée de validité du <i>Kbis</i> (pièces exigées dans les dossiers d'appel d'offres) de trois mois à au moins un an. ....	25
3.3.1 Contexte .....	25
3.3.2 Mesure .....	25
3.3.3 Impact.....	25
3.3.4 Texte à modifier .....	25
3.4 Alléger et simplifier le fonctionnement des commissions d'appel d'offres (CAO) .....	26
3.4.1 Contexte .....	26
3.4.2 Descriptif de la mesure .....	26
3.4.3 Impact.....	26
3.4.4 Texte à modifier .....	27
DEUXIEME PARTIE NORMES COMPTABLES ET BUDGETAIRES.....	29

SYNTHESE DE LA DEUXIEME PARTIE.....	31
INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE .....	32
<b>1. LE NOUVEAU CADRE BUDGETAIRE ET COMPTABLE EN VIGUEUR DEPUIS 2012 SE TRADUIT PAR UNE EVOLUTION SENSIBLE CONCERNANT LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....</b>	<b>33</b>
1.1 La réforme de la comptabilité publique .....	33
1.1.1 Le cadre budgétaire et comptable .....	33
1.1.2 La responsabilité des ordonnateurs et des comptables.....	34
1.2 L'impact pour les collectivités territoriales .....	34
<b>2 LES EVOLUTIONS EN COURS CONCERNANT LES COLLECTIVITES.....</b>	<b>35</b>
<b>3 LES MESURES PROPOSEES PAR LA MISSION.....</b>	<b>36</b>
3.1 Simplifier la gestion des procédures d'admission en non-valeur des créances irrécouvrables en permettant à l'assemblée délibérante d'autoriser l'ordonnateur à recouvrer ou non les sommes en deçà d'un plafond déterminé par elle-même .....	36
3.1.1 Contexte .....	36
3.1.2 Descriptif de la mesure .....	36
3.1.3 Impact.....	37
3.1.4 Textes à modifier .....	37
3.2 Alléger la production obligatoire de pièces justificatives pour les dépenses de petits montants (plafond : 1 000 ou 2 000 €).....	37
3.2.1 Descriptif de la mesure .....	37
3.2.2 Impact.....	38
3.2.3 Texte à modifier .....	38
TROISIEME PARTIE NORMES SPORTIVES.....	41
SYNTHESE DE LA TROISIEME PARTIE .....	43
INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE .....	45
<b>1 LE CADRE GENERAL DE L'EDITION DES NORMES SPORTIVES : DES COMPETENCES PARTAGEES .....</b>	<b>46</b>
1.1 Une compétence notamment partagée entre l'Etat, les collectivités territoriales et les fédérations sportives. ....	46
1.1.1 L'Etat .....	46
1.1.2 Les collectivités territoriales .....	46
1.1.3 Les fédérations sportives et l'Etat .....	47
1.2 Un <i>corpus</i> de normes édicté par les fédérations sportives internationales et nationales .....	47
1.2.1 Le mouvement sportif international .....	47
1.2.2 La diversité et le rôle des fédérations sportives .....	48
1.2.3 Les liens et la répartition des compétences entre les fédérations et les ligues sportives .....	49
<b>2 UN DISPOSITIF QUI TEND A ALLEGER LE COUT SUPPORTE PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES .....</b>	<b>49</b>
2.1 L'avis du Conseil d'Etat circonscrit le pouvoir d'édition des normes des fédérations sportives .....	49
2.2 La création de la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) et le Conseil national du sport.....	50
2.2.1 Cadre général .....	50
2.2.2 Missions.....	52
2.2.3 Procédure .....	52
2.2.4 Problématique et enjeux .....	52
2.3 Bénéfice de l'action de la CERFRES pour les collectivités territoriales .....	53

2.3.1	Anticiper les règlements fédéraux .....	53
2.3.2	Limitation des impacts financiers et environnementaux des projets de règlements fédéraux .....	53
2.3.3	Optimisation de la capacité des équipements sportifs : .....	53
<b>3</b>	<b>LES MESURES PROPOSEES PAR LA MISSION.....</b>	<b>54</b>
3.1	Encadrer la mise en conformité des installations suite aux règlements fédéraux. Retenir une obligation de résultat et non de moyens dans la rédaction des règlements sportifs fédéraux.....	54
3.1.1	Contexte .....	54
3.1.2	Descriptif de la mesure .....	54
3.1.3	Impact.....	54
3.1.4	Texte à modifier .....	54
3.2	Concevoir une procédure de type CERFRES pour l'encadrement des normes imposées par les ligues professionnelles.....	55
3.2.1	Contexte .....	55
3.2.2	Descriptif de la mesure .....	55
3.2.3	Impact.....	55
3.2.4	Textes.....	55
3.3	Modifier l'obligation des buts « fixes » pour le football, le handball, le basket-ball et le hockey sur gazon et en salle.....	55
3.3.1	Contexte .....	55
3.3.2	Descriptif de la mesure .....	56
3.3.3	Impact.....	56
3.3.4	Textes à modifier .....	56
3.4	Surveillance des piscines. Supprimer l'obligation de mise en place de binômes dans le cadre des nouvelles pratiques comme l'aquagym.....	56
3.4.1	Contexte .....	56
3.4.2	Descriptif de la mesure .....	56
3.4.3	Impact.....	57
3.4.4	Texte à modifier .....	57
3.5	Revoir l'obligation de vidanger deux fois par an les piscines. Une vidange peut suffire.....	57
3.5.1	Contexte .....	57
3.5.2	Descriptif de la mesure .....	57
3.5.3	Impact.....	57
3.5.4	Texte à modifier .....	58
3.6	Revoir la procédure d'agrément des moniteurs de natation en milieu scolaire.....	58
3.6.1	Contexte .....	58
3.6.2	Descriptif de la mesure .....	58
3.6.3	Impact.....	58
3.6.4	Texte à modifier .....	58
	QUATRIEME PARTIE URBANISME .....	61
	SYNTHESE DE LA QUATRIEME PARTIE.....	63
	INTRODUCTION DE LA QUATRIEME PARTIE.....	65
<b>1.</b>	<b>LE CADRE GENERAL .....</b>	<b>67</b>
1.1	Les collectivités territoriales disposent de compétences autonomes en matière d'urbanisme .....	67
1.2	Ces compétences se traduisent par des charges de fonctionnement que les collectivités assurent.....	67
1.2.1	Les coûts des documents d'urbanisme sont élevés .....	68
1.2.2	Les coûts pour les permis de construire et autres autorisations sont très significatifs .....	68
<b>2</b>	<b>LES EVOLUTIONS RECENTES.....</b>	<b>69</b>

2.1	Des mesures alourdissant les charges et obligations pesant sur les collectivités territoriales .....	69
2.2	Des mesures allégeant les charges et obligations pesant sur les collectivités territoriales .....	70
<b>3</b>	<b>LES MESURES PROPOSEES DANS LE DOMAINE DE L'URBANISME .....</b>	<b>71</b>
3.1	Réduire le coût de gestion et d'instruction des documents d'urbanisme, d'aménagement urbain et des autorisations d'urbanisme par une réingénierie des processus et des procédures, d'au moins 10 %.....	71
3.1.1	Descriptif de la mesure .....	71
3.1.2	Impact.....	71
3.1.3	Texte à modifier .....	71
3.2	Supprimer l'obligation d'élaborer un SCOT sur un territoire ayant élaboré un PLUi.....	72
3.2.1	Contexte .....	72
3.2.2	Descriptif de la mesure .....	72
3.2.3	Impact.....	73
3.2.4	Texte à modifier .....	73
3.3	Lorsque l'État est associé à l'élaboration d'un document d'urbanisme (PLU, PLUi), instaurer une réponse-garantie (rescrit) sur la légalité pendant la période d'élaboration du document. ....	73
3.3.1	Contexte .....	73
3.3.2	Descriptif de la mesure .....	74
3.3.3	Impact.....	74
3.3.4	Texte à modifier .....	74

## **PREMIERE PARTIE**

## **MARCHES PUBLICS**



## SYNTHESE DE LA PREMIERE PARTIE

Les principes qui justifient les règles d'élaboration, de passation, de publicité, de négociation et d'exécution des marchés publics font référence au droit de la concurrence comme au principe d'égalité. Les pouvoirs adjudicateurs soumis au respect du code des marchés publics sont nombreux et ne sont pas tous des personnes morales de droit public. Mais les principaux pouvoirs adjudicateurs sont les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

De fait, l'activité et l'emploi au niveau local dépendent pour une part de la commande publique. Le législateur a donc une responsabilité particulière quand il en modifie les règles.

Un projet d'ordonnance majeur est en cours de finalisation en vue de transposer deux directives européennes (2014/24/UE et 2014/25/UE). L'ordonnance de transposition saisit aussi l'occasion qui est offerte de rationaliser le droit national de la commande publique. Les objectifs de sécurité juridique renforcée et de simplification du droit des marchés publics inspirent le projet d'ordonnance. Ces avancées sont menées afin d'offrir un choix de dispositif le plus souple possible pour les acteurs économiques, en particulier au bénéfice des petites et moyennes entreprises (PME).

Bien que le projet d'ordonnance relative à la transposition des deux directives européennes apporte des améliorations et des simplifications sensibles à l'égard des collectivités territoriales, qui conforteront l'activité au niveau local, et qui contribueront au maintien de l'emploi, de nouvelles avancées paraissent possibles tant en droit national qu'en application des textes européens.

La mission a jugé opportun de retenir quatre propositions.

Ces mesures d'allègement proposées par la mission dans le domaine des marchés publics sont inspirées par plusieurs principes.

### **Ne pas surtransposer certaines dispositions des directives européennes**

- La proposition consiste à autoriser le recours sans mise en concurrence à des cabinets d'avocats en cas de contentieux (proposition 2).

L'ordonnance de transposition des marchés publics en cours de préparation oblige en effet à une mise en concurrence, alors que la directive européenne permet d'y déroger.

### **Alléger certaines dispositions inutilement lourdes pour les collectivités territoriales dans les obligations actuelles des normes françaises**

- La proposition consiste à supprimer l'obligation de publication dans un journal d'annonces légales ou au bulletin officiel des marchés publics des appels d'offres pour les marchés d'un montant compris entre 90 000 € et les seuils européens (proposition 1).

Cette obligation purement nationale est coûteuse et la recherche de la meilleure offre peut être atteinte par d'autres moyens plus économes des deniers publics.

- La proposition consiste à porter la durée de validité du Kbis (pièces exigées dans les dossiers d'appel d'offres) de trois mois à au moins un an (proposition 3).

L'effet de cette mesure serait positif tant pour les entreprises qui n'auraient pas à produire de nouvelle pièce justificative, que pour les collectivités locales qui n'auraient pas à vérifier à échéance courte la validité du Kbis.

Référence juridique : Article D8222-5 du décret n° 2008-244 du 7 mars 2008, modifié par le décret n° 2011-1601 du 21 novembre 2011.

**Tirer parti de la transposition des directives marchés pour alléger les normes pesant sur les collectivités territoriales**

- La proposition consiste à alléger et simplifier le fonctionnement des commissions d'appel d'offres (CAO) (proposition 4).

La principale mesure modifie les règles de quorum en permettant une représentation à distance par audioconférence ou visioconférence.

Référence juridique : Modification du code des marchés publics par voie réglementaire.



## INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE

Les principes qui justifient les règles d'élaboration, de passation, de publicité, de négociation, et d'exécution des marchés publics font référence au droit de la concurrence comme au principe d'égalité. Les pouvoirs adjudicateurs soumis au respect du code des marchés publics sont nombreux et ne sont pas tous des personnes morales de droit public. Mais les principaux pouvoirs adjudicateurs sont les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

De fait, l'activité et l'emploi au niveau local dépendent pour une part de la commande publique. Le législateur a donc une responsabilité particulière quand il en modifie les règles.

Un projet d'ordonnance majeur est en cours de finalisation en vue de transposer deux directives européennes (2014/24/UE et 2014/25/UE). L'ordonnance de transposition saisit aussi l'occasion qui est offerte de rationaliser le droit national de la commande publique. Les objectifs de sécurité juridique renforcée et de simplification du droit des marchés publics inspirent le projet d'ordonnance. Ces avancées sont menées afin d'offrir un choix de dispositif le plus souple possible pour les acteurs économiques, en particulier au bénéfice des petites et moyennes entreprises (PME).

Bien que le projet d'ordonnance relative à la transposition des deux directives européennes apporte des améliorations et des simplifications sensibles à l'égard des collectivités territoriales, qui conforteront l'activité au niveau local, et qui contribueront au maintien de l'emploi, de nouvelles avancées paraissent possibles tant en droit national qu'en application des textes européens.

Cette première partie du rapport thématique présente le cadre général (1), les évolutions en cours (2) et les mesures proposées (3) dans le domaine des marchés publics.

## 1 LE CADRE GENERAL

Les marchés publics sont soumis à de nombreuses obligations qui résultent tant de règles européennes que de règles purement nationales.

Les normes qui s'imposent aux « pouvoirs adjudicateurs » visent à assurer un libre accès et un égal accès des entreprises à la commande publique.

Les principes qui justifient les règles d'élaboration, de passation, de publicité, de négociation, d'exécution des marchés publics font référence au droit de la concurrence comme au principe d'égalité.

Les pouvoirs adjudicateurs soumis au respect du code des marchés publics sont nombreux et ne sont pas tous des personnes morales de droit public. Mais les principaux pouvoirs adjudicateurs sont les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Les règles de la commande publique découlent de principes d'essence européenne ou nationale. Ces principes se complètent sans pour autant se confondre totalement.

### 1.1 Les enjeux économiques et financiers des marchés publics

Les marchés publics représentent un enjeu économique et financier majeur.

L'observatoire économique de l'achat public (OEAP)<sup>1</sup> a pour mission de rassembler et analyser les données relatives aux aspects économiques de la commande publique et, notamment, les données issues du recensement économique des achats publics.<sup>2</sup> Entrent dans le champ d'application du recensement : les marchés ou accords-cadres passés en application du Code des marchés publics (CMP), de l'ordonnance du 6 juin 2005 et de l'ordonnance du 17 juin 2004. En revanche, ne figurent pas dans ces données les délégations de service public.

Toutefois, les données du recensement ne sont fiables que pour les marchés d'un montant supérieur à 90 000 euros hors taxes (Cf. arrêté du 21 juillet 2014).<sup>3</sup>

Les marchés inférieurs à ce montant et notamment, les plus petits d'entre eux (inférieurs à 15 000 €HT) sont mal connus au plan statistique alors que ces marchés sont dans leur majorité conclus par les collectivités territoriales et notamment les communes.

### 1.2 Le nombre de marchés publics par type d'acheteur<sup>4</sup>

En 2012 et 2013, l'OEAP a recensé environ 100 000 marchés (hors contrats de partenariat), pour un montant de l'ordre de 75 milliards d'euros HT dont un peu moins de 60 000 marchés conclus par les collectivités territoriales.

Le nombre de marchés (hors contrats de partenariat) se répartit comme suit.

---

<sup>1</sup> <http://www.economie.gouv.fr/daj/oeap-recensement-economique-achat-public>.

<sup>2</sup> Décret n° 2006-1071 du 28 août 2006 relatif au recensement des marchés publics et de certains contrats soumis à des obligations de mise en concurrence.

<sup>3</sup> L'arrêté du 21 juillet 2011 relatif au recensement économique de l'achat public dispose qu'une fiche statistique comportant les données du recensement est établie, pour chaque contrat, marché ou accord-cadre d'un montant supérieur à 90 000 €HT.

<sup>4</sup> Les données présentées ci-après sont issues de la fiche d'impact du projet d'ordonnance de décembre 2014 et de la lettre de l'OEAP d'avril 2015.

Tableau 1 : Nombre de marchés hors contrats de partenariat en 2012

Fournitures : 27 604
Services : 34 041
Travaux : 41 539

Toutefois, le nombre de marchés est en réalité très supérieur car le recensement s'avère incomplet pour les marchés inférieurs à 90 000 € L'OEAP précise que les marchés en deçà de 40 000 euros ne sont pas recensés.

Tableau 2 : Répartition des contrats, par catégorie d'acheteurs

Catégories d'acheteurs	Année	Les contrats par tranche de montant en 2013, 2012 et 2011				Ensemble	
		inférieur à 90 000 € HT		supérieur à 90 000 € HT			
		Nombre	Montant € HT	Nombre	Montant € HT	Nombre	Montant € HT
Etat	2013	8 369	440 578 626	17 141	23 014 719 815	25 510	23 455 298 441
	2012	9 253	499 075 120	18 470	28 695 913 677	27 723	29 194 988 797
	2011	9 339	482 615 321	19 483	31 197 032 128	28 822	31 679 647 449
Collectivités Territoriales	2013	20 847	644 351 924	34 452	26 970 901 298	55 299	27 615 253 222
	2012	23 208	704 533 224	36 578	24 620 269 316	59 786	25 324 802 540
	2011	28 257	758 452 408	38 572	27 193 089 108	66 829	27 951 541 516
Opérateurs de Réseaux	2013	420	19 404 804	15 284	20 262 442 873	15 704	20 281 847 677
	2012	561	26 048 015	15 115	20 952 716 419	15 676	20 978 764 434
	2011	1 290	55 623 431	15 272	22 616 303 188	16 562	22 671 926 619
Ensemble	2013	29 636	1 104 335 354	66 877	70 248 063 986	96 513	71 352 399 340
	2012	33 022	1 229 656 359	70 163	74 268 899 412	103 185	75 498 555 771
	2011	38 886	1 296 691 160	73 327	81 006 424 424	112 213	82 303 115 584

Source : Recensement de l'OEAP

On distingue trois catégories d'acheteurs publics, l'Etat, les collectivités territoriales et les opérateurs de réseaux. En moyenne, le nombre de marchés des collectivités territoriales supérieurs à 90 000 € est proche de 40 000 marchés par an en 2011 et 2012. En 2013, cet ordre de grandeur est du même ordre (35 000 marchés).

### 1.3 Les clauses spécifiques par type d'acheteur

L'OEAP fournit aussi des données spécifiques liées à l'achat public.

Tableau 3 : Clauses spécifiques par type d'acheteur en 2012 et 2013

Catégories d'acheteurs	Etat		Collectivités territoriales		Opérateurs de Réseaux	
En % du nombre de contrats > 90.000 € HT	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Marchés avec sous-traitants	3,9	3,5	2,1	2,4	0,4	0,4
Marchés avec co-traitants	6,0	5,5	6,8	6,9	1,4	1,5
Marchés avec clauses sociales	1,8	3,2	7,3	10,2	0,3	0,2
Marchés avec clauses environnementales	5,0	8,6	7,7	8,7	0,5	0,2
Marchés à prix révisables	48,5	47,3	53,0	49,9	57,2	66,5
Marchés avec au moins une proposition dématérialisée (*), sans correction.	18,2	23,4	17,7	20,2	1,3	1,5
Marchés avec au moins une proposition dématérialisée, après correction.	12,0	15,5	11,3	13,3	1,1	1,1

Source : recensement de l'OEAP

## 1.4 La part des PME dans les achats

Tableau 4 : Le poids des PME dans l'achat public en 2012 et en 2013 (\*)

	Nombres et montants des contrats des PME, pour chaque catégorie d'acheteur				Part des PME dans l'achat public pour chaque catégorie d'acheteur			
	2012		2013		en nombre de contrats		en montants	
	Nombre	Montant € HT	Nombre	Montant € HT	2012	2013	2012	2013
Etat (**)	12 394	4 876 616 640	11 569	4 014 723 208	22,3%	21,9%	24,6%	21,6%
Collectivités territoriales (*)	37 029	10 301 594 562	34 506	10 165 262 935	66,5%	65,5%	52,0%	54,8%
Opérateurs de réseaux	6 262	4 615 663 902	6 635	4 370 442 783	11,2%	12,6%	23,3%	23,6%
Ensemble	55 685	19 793 875 104	52 710	18 550 428 926	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

SOURCE : recensement de l'OEAP (\*):

Calculs effectués sur le champ plus restreint des contrats pour lesquels le titulaire est une entreprise immatriculée en France.

On constate une forte dominante des collectivités territoriales en ce qui concerne le nombre et le montant des marchés passés avec les PME. En 2013, le poids des PME dans les achats des collectivités territoriales est quasiment stable par rapport à 2012.

## 2 LES EVOLUTIONS : LA TRANSPOSITION EN COURS DES DIRECTIVES « MARCHES PUBLICS »

### 2.1 Le cadre de la transposition:

Le 11 février 2014, le Conseil de l'Union européenne a définitivement adopté deux nouvelles directives sur les marchés publics : la directive n°2014/24/UE relative à la passation des marchés publics (dite « secteurs classiques ») et la directive n°2014/25/UE relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (dite « secteurs spéciaux »).

Publiées le 28 mars 2014 au Journal Officiel de l'Union européenne, ces directives doivent être transposées en droit interne au plus tard le 18 avril 2016.

Le décret de simplification des marchés publics paru le 28 septembre 2014 en a été une première étape, la transposition se poursuivant via des mesures de niveau législatif prises dans le cadre de la loi de simplification de la vie des entreprises de décembre 2014 habilitant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance dans un délai de neuf mois.

### 2.2 Une rationalisation de l'architecture et de la hiérarchie du droit

Cette transposition offre l'occasion de rationaliser le droit national de la commande publique.

<sup>5</sup> Cf. Fiche d'impact du projet d'ordonnance sur les directives marchés publics soumis à consultation en décembre 2014.

### 2.2.1 Une sécurité juridique renforcée

L'objectif est de rassembler les règles applicables aux différents acheteurs publics au sein d'un corpus juridique unique, qui régira tous les contrats constituant des marchés publics au sens des directives européennes, tout en conservant au sein de ce corpus certaines des spécificités propres à tel ou tel contrat. Cette harmonisation de la notion de marché public en droit européen et en droit interne est de nature à renforcer substantiellement la sécurité juridique des procédures de marché et, partant, l'efficacité de l'achat public.

### 2.2.2 Une architecture du droit des marchés publics simplifiée

Il sera ainsi mis fin en particulier à la dichotomie entre les marchés relevant du code des marchés publics et ceux relevant de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Les contrats de partenariat, actuellement régis par une ordonnance de 2004<sup>6</sup>, seront également intégrés, en tant que marchés publics, dans ce corpus commun, même si leur caractère dérogatoire implique, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, un encadrement des modalités selon lesquelles il y est recouru.

Il en résultera une substantielle simplification de l'architecture de ce droit, actuellement constitué de textes épars à l'articulation complexe ainsi qu'une réduction du volume des dispositions applicables.

Cela aura aussi pour conséquence une réduction de la volumétrie des textes applicables de l'ordre de 40 %, le présent projet d'ordonnance constituant le pivot du futur dispositif. Toutefois, on ne saurait déduire d'une telle réduction un allègement des charges administratives des collectivités locales dans la même proportion.

Il devrait en découler de ce fait une amélioration de la lisibilité des normes des marchés publics pour l'ensemble des acteurs, entreprises, collectivités territoriales et Etat.

## 2.3 Les apports du projet d'ordonnance de transposition des directives marchés pour les entreprises et les collectivités territoriales, et leurs limites

### 2.3.1 Un choix de dispositif souple pour les acteurs économiques

Conformément aux orientations fixées par le Premier ministre, le projet d'ordonnance poursuit un objectif de simplification en alignant, chaque fois que cela est possible, le régime des marchés publics de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics sur le régime plus souple applicable aux autres acheteurs publics.

Il permettra aux collectivités publiques de tirer le meilleur parti des outils offerts par les nouvelles directives pour favoriser l'accès des PME à la commande publique et promouvoir l'utilisation stratégique des marchés publics comme levier de politique en matière d'emploi, d'innovation et de développement durable.

---

<sup>6</sup> Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

### 2.3.2 Une simplification pour les petites et moyennes entreprises (PME)

Le projet d'ordonnance relative à la transposition des directives marchés publics comporte un certain nombre de dispositions en faveur des petites et moyennes entreprises (PME).

- Le projet d'ordonnance opère un choix de transposition en imposant l'allotissement de principe.

Les directives ne font qu'encourager les acheteurs publics à allouer leurs marchés, sans prévoir d'obligation. Elles permettent toutefois que les États précurseurs, comme la France, puissent adapter le système pour le rendre plus efficace. Le projet d'ordonnance fait de l'allotissement la règle de principe et étend ainsi cette obligation aux acheteurs qui n'y étaient pas soumis jusqu'à maintenant.

- Le projet d'ordonnance prévoit des dispositions en matière d'exécution financière des marchés publics (avances, acomptes au bénéfice des titulaires des marchés).
- Le projet d'ordonnance introduit le principe selon lequel les communications et les échanges d'informations sont, sauf exceptions, réalisés par voie électronique.

Nécessitant un investissement au départ, la dématérialisation est un moyen de réduire les charges administratives pesant sur les entreprises. Les directives imposent la dématérialisation complète des procédures, sauf exceptions. Toutefois, afin que les entreprises puissent se préparer à cette nouvelle obligation, la directive prévoit une entrée en vigueur différée au 18 octobre 2018. Un système d'échéancier similaire sera prévu par les décrets d'application de l'ordonnance.

### 2.3.3 Une simplification partielle pour les collectivités territoriales

#### 2.3.3.1 Un traitement équivalent à celui des autres acheteurs

S'agissant des procédures de marchés publics, les collectivités territoriales ne sont pas traitées différemment des autres acheteurs publics, si ce n'est qu'elles bénéficient, en tant qu'« organismes sous-centraux » au sens des directives, d'un seuil de procédure formalisée plus élevé que l'État et ses établissements publics.

#### 2.3.3.2 Des efforts récents surtout orientés vers les entreprises

Les efforts de simplification ont été menés prioritairement en direction des entreprises. Des mesures ont déjà été prises pour alléger le formalisme, réduire le nombre de pièces justificatives à fournir, diminuer les délais et maîtriser les coûts.

Toutefois ces avancées concernent principalement les charges administratives exposées par les entreprises et n'ont intéressé les collectivités territoriales que de façon partielle ou indirecte.

Parmi les actions engagées par le Gouvernement en matière de marchés publics<sup>7</sup>, on peut citer un ensemble de démarches résultant des décisions du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 parmi lesquelles la diffusion renforcée à l'intention des acheteurs des bonnes pratiques de simplification. Dans ce cadre, un fascicule de bonnes pratiques a été élaboré, selon une méthode collaborative.

Articulé autour de dix conseils portant un ensemble de messages très opérationnels à l'attention des acheteurs publics, ce fascicule vise ainsi à favoriser un plus grand accès à la commande publique des opérateurs économiques, notamment des PME, sans pour autant nuire à la sécurité juridique des procédures.

---

<sup>7</sup> Cf. Rapport d'activité 2014 de la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers.

En outre, la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers a assisté le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) dans le cadre de la mise en place du dispositif «marché public simplifié», service expérimental permettant aux entreprises de répondre à un marché public avec leur seul numéro SIRET, de bénéficier d'une reprise de leurs données d'identité et de collecter auprès des administrations de référence les attestations et certificats.

### 2.3.3.3 Des lourdeurs subies par les collectivités territoriales

Au cours des entretiens menés par la mission, les représentants des élus et fonctionnaires des collectivités territoriales ont souligné la lourdeur des procédures qui, dans certains cas, vont au-delà d'exigences proportionnées aux enjeux.

En outre, certaines simplifications pour les entreprises sont susceptibles d'entraîner un alourdissement de la charge pour les collectivités territoriales.

Par exemple, le principe d'allotissement prévu dans le projet d'ordonnance, bénéfique pour les PME, et d'ailleurs souhaité par nombre d'élus locaux, peut entraîner des charges administratives supplémentaires pour les collectivités territoriales.

### 2.3.3.4 Des simplifications pour les collectivités territoriales

Le projet d'ordonnance tire toutefois parti de la transposition des directives pour prévoir des dispositions destinées à simplifier et à alléger le fonctionnement des commissions d'appel d'offres, donc simplifier les normes pour les collectivités territoriales.

- La composition de la commission d'appel d'offres (CAO) sera établie dans les mêmes conditions que la commission de service public (compétence pour les DSP), ce qui permet aux collectivités territoriales qui le souhaitent de ne constituer qu'une seule commission compétente pour les deux catégories de contrats.
- Il sera possible d'organiser les séances de la commission d'appel d'offres en visio-conférence ou audio-conférence.
- Pour les groupements de commande, l'obligation de constituer une commission d'appel d'offres sera limitée aux seuls groupements composés majoritairement de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux. En revanche, il n'y aurait pas obligation de constituer une CAO si la ou les collectivités font partie d'un groupement de commande composé majoritairement de personnes morales dont les marchés ne sont pas soumis à une CAO.

### 3 LES MESURES D'ALLEGEMENT DANS LE DOMAINE DES MARCHES PUBLICS

Les mesures d'allègement proposées par la mission dans le domaine des marchés publics sont inspirées par plusieurs principes dans lesquels s'inscrivent les quatre mesures proposées par la mission.

#### 3.1 Suppression de l'obligation de publication dans un journal d'annonces légales ou au bulletin officiel des marchés publics des appels d'offres pour les marchés d'un montant compris entre 90 000 € et les seuils européens.

##### 3.1.1 Contexte

Au moins 200 000 marchés d'un montant supérieur à 15 000 euros sont conclus chaque année.<sup>8</sup>

Les règles applicables sont formalisées très précisément au-delà des seuils européens. Pour 2015, le seuil pour les marchés des collectivités, de services et de fournitures s'élève à 207 000 euros et à 5 186 000 euros pour les marchés de travaux

En-deçà de ces seuils, les États membres disposent d'une grande latitude pour définir des procédures.

En France, les marchés d'un montant compris entre 15 000 euros et les seuils européens relèvent en principe d'une procédure adaptée qui, dès lors que les principes sont respectés, peut varier selon le pouvoir adjudicateur et la nature du marché.

Toutefois, les marchés d'un montant compris entre 90 000 euros HT et les seuils européens doivent faire l'objet d'une publicité au BOAMP ou dans un journal habilité à recevoir des annonces légales selon un formulaire obligatoire comportant beaucoup d'informations.

Si la collectivité publie uniquement sur son site internet ou dans un journal qui n'a pas le statut de journal d'annonces légales, le marché doit être inférieur à 90 000 euros, (dans le cas contraire, la procédure n'est pas régulière et expose la collectivité à un risque d'annulation et au plan pénal les responsables du marché à des poursuites).

##### 3.1.2 Descriptif de la mesure et impact estimé

Cette obligation de publicité dans le format prédéterminé actuel constitue une réelle dépense pour les collectivités.

L'obligation sous cette forme est clairement purement française et s'apparente à une surtransposition (publicité formalisée en deçà des seuils européens).

Elle a été introduite pour apporter des recettes aux journaux d'annonces légales et au BOAMP (bulletin officiel des annonces des marchés publics).

En moyenne, la dépense de publicité s'élève à 1 000 euros par marché.

---

<sup>8</sup> cf. supra, cadre général des marchés publics, où il est précisé que le nombre de contrats est en réalité très supérieur aux 100 000 contrats environ estimé par l'OEAP.



Nous ne disposons pas de chiffres exacts sur le nombre de marchés conclus « entre 90 000 euros et les seuils européens » mais les statistiques de la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers permettent d'en estimer le nombre à au moins 35 000 marchés ce qui représente une dépense annuelle de 35 millions d'euros.

La suppression de cette obligation à la condition de faire figurer l'annonce de la mise en concurrence sur un site internet aisément accessible est donc recommandée. Les collectivités gardent toutefois la possibilité d'organiser librement une publicité. Dans ce cas, le non respect de cette formalité ne vicie pas la procédure de marché public.

Enfin, on assiste aujourd'hui à un très fort développement de l'Internet, tant de la part des collectivités territoriales (même très petites), que de la presse régionale. Pour un coût nul (ou proche de 0), une commune par exemple, pourra n'afficher qu'un nombre très restreint d'informations sur ses appels d'offres, sans encourir un risque d'irrégularité. Pris globalement, cette nouvelle pratique combinerait le fait d'utiliser des moyens dématérialisés même au niveau des petites structures tout en ne s'exposant pas comme auparavant à un risque juridique.

En 2011/2012, cette mesure avait déjà été envisagée mais finalement écartée considérant que les collectivités pouvaient apporter ce « concours financier » aux bénéficiaires des annonces.

### 3.1.3 Texte à modifier

Une modification du code des marchés publics est aisément réalisable par voie réglementaire.

## 3.2 Autoriser le recours sans mise en concurrence à des cabinets d'avocats en cas de contentieux. Cette faculté est rendue possible par la nouvelle directive européenne « marchés ».

### 3.2.1 Contexte

Actuellement et avant transposition de la directive marchés, ces marchés ne sont pas soumis à l'obligation de mise en concurrence, principalement pour des motifs de confidentialité et de lien « *intuitu personae* » entre l'avocat et son client.

La nouvelle directive « marchés » place hors du champ de l'obligation de mise en concurrence certains marchés. Il en est ainsi du recours aux avocats au contentieux.

Or le projet d'ordonnance de transposition de la directive « marchés » ne retient pas cette souplesse par exception au principe de non surtransposition retenu par la DAJ. Les marchés de représentation en justice et les marchés de conseil juridique étroitement liés à un contentieux en cours ou à venir demeurent donc dans le champ de l'ordonnance.

En effet, si les services de représentation en justice par des avocats, sont exclus du droit européen des marchés publics au motif qu'ils ne sont pas susceptibles d'intéresser des opérateurs étrangers, il a été considéré « qu'aucun motif d'intérêt général ne permet, en droit interne, de soustraire [les avocats] aux principes fondamentaux de la commande publique<sup>9</sup> ».

La mise en concurrence prévue des avocats se fera donc au-delà de 15 000 € et en deçà de certains seuils dans un cadre simplifié et adapté et pourra se concrétiser par des marchés à bons de commande ou des accords-cadres.

---

<sup>9</sup> Cf. Étude d'impact du projet d'ordonnance marché public soumise à consultation en décembre 2014, p.42.

L'ordre des avocats est opposé à ce dispositif qui présente par ailleurs des inconvénients sérieux pour les collectivités territoriales et un certain nombre de coûts :

- la mise en concurrence entraîne des charges administratives (élaboration et transmission d'un dossier aux cabinets d'avocats, examen des dossiers, et choix) ;
- plus encore, la mise en concurrence au contentieux met en jeu la question de la confidentialité vis-à-vis des cabinets d'avocats sollicités mais finalement non retenus, et qui pourraient, dans cette hypothèse, être sollicités par la partie adverse.

### 3.2.2 Descriptif de la mesure

La mission propose d'autoriser le recours sans mise en concurrence à des cabinets d'avocats en cas de contentieux. Cette faculté est rendue possible par la nouvelle directive européenne « marchés ». Cela permet de ne pas faire de surtransposition sur ce point.

### 3.2.3 Impact

Cette mesure, si on l'applique aux marchés conclus par les pouvoirs adjudicateurs, pourrait concerner entre le tiers et la moitié des dossiers enregistrés par les juridictions administratives, soit de 80 000 à 120 000 contentieux.<sup>10</sup>

L'économie attendue du fait de l'absence de formalité de mise en concurrence entre avocats pourrait représenter de 16 à 24 M€ dont une part significative concernerait les contentieux intéressant les collectivités territoriales.

Cette mesure lèverait de plus les difficultés posées par la question de la confidentialité mise à mal lors de la mise en concurrence.

### 3.2.4 Texte à modifier

Ordonnance de transposition des marchés publics en cours d'élaboration.

---

<sup>10</sup> Le rapport d'activité du Conseil d'Etat pour 2014 mentionne l'enregistrement de 237 000 dossiers contentieux pour l'ensemble des juridictions administratives (Tribunaux administratifs, Cours administratives d'appel et Conseil d'Etat). Ces contentieux couvrent toutes les matières, notamment celles qui concernent très largement les collectivités territoriales, telles que l'urbanisme, la fonction publique, la police administrative, les relations contractuelles, les marchés publics. Toutefois, les collectivités publiques (Etat, collectivités territoriales, Etablissements publics) ne font pas appel au ministère d'avocats dans tous les dossiers contentieux. Est donc retenue l'hypothèse d'un recours à un avocat entre un tiers et la moitié des dossiers, soit entre 80 000 et 120 000 dossiers par rapport au total de 237 000 contentieux enregistrés. On notera que les collectivités publiques sont aussi concernées par des contentieux les impliquant devant les juridictions judiciaires. Toutefois, nous ne disposons pas de statistiques pour ces juridictions. Enfin, le coût de mise en concurrence entre cabinets d'avocats peut être estimé de l'ordre de 200 € en moyenne. Ce coût recouvre le temps de travail de rédaction de documents, d'explications, d'échanges avec les différents avocats puis d'examen des offres. On aboutit donc à une économie de 80 000 X 200, soit 16 M€ ou 120 000 X 200, soit 24 M€, montants qui concernent pour une part significative les collectivités territoriales.

### 3.3 Porter la durée de validité du *Kbis* (pièces exigées dans les dossiers d'appel d'offres) de trois mois à au moins un an.

#### 3.3.1 Contexte

Depuis 2004 le code du travail impose à l'acheteur, avant d'attribuer un marché, un contrat de partenariat public privé, une délégation de service public ou une concession, puis ensuite tous les six mois pendant la durée de l'exécution de ces contrats, d'exiger du candidat retenu la production de plusieurs documents dont un extrait de l'inscription au registre du commerce (K pour les personnes physiques ou *Kbis* pour les personnes morales) ou au répertoire des métiers, ou un récépissé du dépôt de déclaration auprès d'un centre de formalités des entreprises (CFE) pour les entreprises en cours d'inscription. En principe, le *Kbis* n'est exigé que du lauréat. En pratique, il est fréquent de le demander aux candidats ou de le fournir dès la phase d'appel d'offres. Un tel allègement irait tout à fait dans l'esprit du chantier « Dites le nous une seule fois ».

#### 3.3.2 Mesure

La proposition est de relever la périodicité de production du *Kbis* de trois mois à au moins un an.

Cette formalité s'applique aux dossiers de candidature de marchés publics.

Dans un cadre plus général, un décret de septembre 2014 a établi des dispositions pour éviter de redemander un même document dans le cadre des marchés publics (chantier « Dites le nous une seule fois »).

Le *Kbis* est extrait du registre du commerce et des sociétés (tenu par le greffe du tribunal de commerce), et sa délivrance est de nature réglementaire (articles R. 123-150 à R.123-152 du code du commerce).

#### 3.3.3 Impact

L'effet d'une telle mesure serait positif tant pour les entreprises qui n'auraient pas à produire de nouvelle pièce justificative que pour les collectivités territoriales qui n'auraient pas à vérifier à échéance courte la validité du *Kbis*. Le coût du *Kbis* revient à 4 euros (moyenne des prix des sociétés sous-traitantes). On a par ailleurs estimé le nombre de marchés supérieurs à 15 000 euros à 200 000.

Ne produire qu'une fois par an le *Kbis* revient à dégager un coût d'opportunité valable trois fois (une par trimestre), soit, pour une entreprise répondant régulièrement à des appels d'offres, une économie d'environ 12 euros (non compris le temps consacré à demander le *Kbis* à Info Greffe). L'économie générale de la mesure ressort donc à plusieurs millions d'euros.

Pour les collectivités territoriales, l'impact de la mesure se traduit par une économie de temps et la réduction du risque d'erreur.

#### 3.3.4 Texte à modifier

Article D.8222-5 du décret n°2008-244 du 7 mars 2008, modifié par le décret n°2011-1601 du 21 novembre 2011 - art.1. Il faudrait fixer sa durée à 1 an.

### 3.4 Alléger et simplifier le fonctionnement des commissions d'appel d'offres (CAO)

#### 3.4.1 Contexte

Dans ces cas, un doute subsiste sur l'obligation ou non de constituer une CAO.

Les commissions d'appel d'offre sont constituées suite à une décision de l'organe délibérant (conseil municipal, ou conseil communautaire).

La composition de ces commissions est fonction de la taille de la commune :

- Elle comprend le maire et trois membres du conseil municipal si la population de la commune est inférieure à 3 500 habitants ;
- Le maire et cinq membres du conseil municipal si la taille est supérieure à 3 500 habitants ;
- Le maire et un nombre variable de membres, dans les intercommunalités, calé sur le nombre d'habitants de la commune la plus peuplée (donc trois ou cinq dans la pratique).

#### 3.4.2 Descriptif de la mesure

Il est fait deux propositions.

- Il est proposé de revoir les règles de quorum pour la tenue de la commission d'appel d'offres en permettant également une représentation à distance par audioconférence ou visioconférence afin d'éviter les reports répétés de CAO, faute de quorum.
- Il est proposé de dispenser de constitution de commission d'appel d'offres l'examen des dossiers lorsque les acteurs sont composés en majorité d'entités relevant de l'Etat. En effet, il arrive que des commandes publiques soient passées par des personnes morales associant à l'Etat, des Etablissements publics, des collectivités territoriales, des groupements d'intérêt public (GIP)... Dans ces cas, un doute subsiste sur l'obligation ou non de constituer une commission d'appel d'offres.

Par ailleurs, il est précisé que le projet de loi NOTRe devrait permettre de constituer une seule commission du fait de l'alignement des régimes de la commission d'appel d'offre (CAO) et de la commission de délégation de service public (CDSP), ce qui va dans le sens de la simplification et d'une gestion moins coûteuse des commissions.

#### 3.4.3 Impact

Règles de quorum et représentation à distance par audioconférence ou visioconférence afin d'éviter les reports de commissions d'appel d'offre. Cette mesure est souhaitable. Une simple audioconférence téléphonique peut résoudre les difficultés de quorum dans la plupart des cas pour un prix très modeste.

La dispense de constitution de commission d'appel d'offre lorsque les personnes morales sont composées en majorité d'entités relevant de l'Etat constitue également un allègement notable.

Elle renvoie cependant aux acteurs la responsabilité de démontrer la transparence de leurs choix.

La fréquence « importante » de l'absence de quorum se traduit par des frais de fonctionnement (titres de déplacement, repas), et surtout du temps passé à organiser à perte des réunions qui ne se tiennent pas. Il convient donc de prévoir le recours à l'audioconférence directement dans la gestion des règles du quorum. En effet, il arrive que des commandes publiques soient passées par des personnes morales, des collectivités territoriales et des établissements publics associant l'Etat.

#### 3.4.4 Texte à modifier

Modification du code des marchés publics, par voie réglementaire.

Tableau 5 : Tableau récapitulatif des propositions de la mission dans le domaine des marchés publics

N°	Proposition	Objectif	Norme(s) à modifier/créer	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
1	Suppression de l'obligation de publication dans un journal d'annonces légales ou au BOMP des appels d'offres pour les marchés d'un montant compris entre 90 000 euros et les seuils européens.	Cette obligation sous cette forme est purement française et s'apparente à une surtransposition. Elle a été rédigée pour apporter des recettes aux journaux d'annonces légales et au BOAM. Le coût est de 1 000 euros par marché et cette obligation constitue une réelle dépense pour les collectivités.	Une modification du code des marchés publics est aisément réalisable par voie réglementaire	35 000 marchés concernés donc 35 millions d'euros économisés.
2	Autoriser le recours sans mise en concurrence à des cabinets d'avocats en cas de contentieux. Cette faculté est rendue possible par la nouvelle directive européenne « Marchés ».	Ne pas faire de surtransposition et alléger les obligations pour les collectivités territoriales et les pouvoirs adjudicateurs.	Modifier l'ordonnance de transposition de la directive de marchés.	Cette mesure pourrait comporter un impact de 16 à 24 M€ pour les pouvoirs adjudicateurs.
3	Porter la durée de validité du Kbis (pièce exigée dans le dossier d'appel d'offres) de trois mois à au moins un an.	L'effet de cette mesure serait positif tant pour les entreprises qui n'auraient pas à produire de nouvelle pièce justificative, que pour les collectivités locales qui n'auraient pas à vérifier à échéance courte la validité du Kbis.	Article D8222-5 du décret n°2008-244 du 7 mars 2008, modifié par le décret n° 2011-1601 du 21 novembre 2011 - art.1.	L'économie générale de la mesure ressort à plusieurs millions d'euros.
4	Alléger et simplifier le fonctionnement des commissions d'appel d'offres (CAO).	La disposition principale de cette proposition est de revoir les règles de quorum pour la tenue de la commission d'appel d'offres en permettant également une représentation à distance par audioconférence ou visioconférence afin d'éviter les reports répétés de CAO, faute de quorum.	Modification du code des marchés publics, par voie réglementaire	

## **DEUXIEME PARTIE**

### **NORMES COMPTABLES ET BUDGETAIRES**





## SYNTHESE DE LA DEUXIEME PARTIE

Le champ des normes comptables et budgétaires constitue un thème sensible pour les collectivités territoriales, objet depuis de nombreuses années de réformes et d'évolutions significatives impactant les relations entre les ordonnateurs et les comptables. L'importance des dépenses des collectivités (plus de 11 % du PIB), l'accroissement de leurs charges face à des ressources contraintes a conduit les collectivités à développer, au-delà des seules obligations légales, des dispositifs de bonne gouvernance avec la mise en place de procédure de contrôle interne, d'audit ou encore de contrôle de gestion. Cependant, si les collectivités constituent au sein d'une République décentralisée des acteurs majeurs et autonomes, le soutien de l'Etat via notamment son réseau des comptables publics doit contribuer à la mise en œuvre effective de l'article 47-2 de la Constitution qui précise que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

Dans ce contexte, l'Etat, via son réseau des comptables publics, souhaite approfondir le lien qui le lie aux collectivités territoriales en offrant sa capacité à mobiliser la comptabilité comme outil utile au gestionnaire.

La réforme de la comptabilité publique issue du décret du 7 novembre 2012 va dans le sens d'une meilleure prise en compte des besoins en termes de fiabilité des comptes, de transparence, d'amélioration des relations entre l'ordonnateur et le comptable. En particulier, le développement du contrôle a posteriori, les simplifications liées à la dématérialisation des actes administratifs, l'instauration de partenariats entre les comptables et les ordonnateurs, la mutualisation des process, conduisent à moderniser et faciliter l'action des collectivités territoriales.

La mission a donc pris en compte cette évolution générale et, s'inscrivant dans le mouvement en cours, propose deux mesures susceptibles d'alléger le coût de fonctionnement des collectivités tout en préservant la qualité de la gestion, le développement du contrôle interne sous la responsabilité de l'ordonnateur constituant le corollaire de leur mise en application.

➤ **Simplifier la gestion des procédures d'admission en non-valeur des créances irrécouvrables en donnant à l'ordonnateur la faculté de recouvrer ou non les sommes admises en non-valeur en deçà de certains montants**

Il s'agit là de permettre à l'assemblée délibérante, dans la limite d'un plafond défini au niveau national, de confier à l'ordonnateur une responsabilité de décision qui allègera d'autant le coût de fonctionnement de la collectivité.

➤ **Alléger la production obligatoire de pièces justificatives pour les dépenses de petits montants (plafond : 1 000 ou 2 000 €)**

Cette mesure peut prendre deux formes sensiblement différentes :

- ✓ soit le contrôle allégé en partenariat entre l'ordonnateur et le comptable ;
- ✓ soit la création d'une régie de dépenses de caractère général.

La mesure consiste à alléger la production de pièces justificatives pour les dépenses de petits montants (plafond à définir de : 1 000 € ou 2 000 €).

## INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE

Le champ des normes comptables et budgétaires constitue un thème sensible pour les collectivités territoriales, objet depuis de nombreuses années de réformes et d'évolutions significatives impactant les relations entre les ordonnateurs et les comptables. L'importance des dépenses des collectivités (plus de 11 % du PIB), l'accroissement de leurs charges face à des ressources contraintes a conduit les collectivités à développer, au-delà des seules obligations légales, des dispositifs de bonne gouvernance avec la mise en place de procédure de contrôle interne, d'audit ou encore de contrôle de gestion. Cependant, si les collectivités constituent au sein d'une République décentralisée des acteurs majeurs et autonomes, le soutien de l'Etat via notamment son réseau des comptables publics doit contribuer à la mise en œuvre effective de l'article 47-2 de la Constitution qui précise que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

Dans ce contexte, l'Etat, via son réseau des comptables publics, souhaite approfondir le lien qui le lie aux collectivités territoriales en offrant sa capacité à mobiliser la comptabilité comme outil utile au gestionnaire.

La réforme de la comptabilité publique issue du décret du novembre 2012 va dans le sens d'une meilleure prise en compte des besoins en termes de fiabilité des comptes, de transparence, d'amélioration des relations entre l'ordonnateur et le comptable. En particulier, le développement du contrôle a posteriori, les simplifications liées à la dématérialisation des actes administratifs, l'instauration de partenariats entre les comptables et les ordonnateurs, la mutualisation des process, conduisent à moderniser et faciliter l'action des collectivités territoriales.

Cette deuxième partie du rapport thématique a donc pour objet de rappeler le nouveau cadre de la gestion publique issu de la réforme de 2012 (1), de souligner les avancées obtenues en termes de partenariat (2) et de proposer, in fine, des mesures nouvelles d'allègement des normes budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales (3).

## 1. LE NOUVEAU CADRE BUDGETAIRE ET COMPTABLE EN VIGUEUR DEPUIS 2012 SE TRADUIT PAR UNE EVOLUTION SENSIBLE CONCERNANT LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

### 1.1 La réforme de la comptabilité publique

#### 1.1.1 Le cadre budgétaire et comptable

Le cadre budgétaire et comptable des organismes publics (Etat, collectivités territoriales, opérateurs publics) est organisé par le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) qui se substitue au décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. Une circulaire annuelle précise l'application du décret<sup>11</sup>. Ce décret maintient, en outre, le principe fondamental de la séparation de l'ordonnateur et du comptable même si des mesures d'assouplissement sont introduites.

Cette réforme s'inscrit dans le cadre des engagements européens de la France en matière de renforcement de la gouvernance des finances publiques et de mise en place d'un cadre homogène et cohérent pour l'ensemble des administrations publiques.

Ce texte est un corollaire de la LOLF qui actualise le référentiel budgétaire et comptable qui datait de 1962. Il exprime une triple évolution : unifier la tenue et la qualité des comptabilités de tous les organismes publics, renforcer le pilotage et la prise de décision et rappeler que le contrôle et l'audit internes sont garants de la qualité de toutes les comptabilités mises au service d'un pilotage pluriannuel.

Si les principes budgétaires classiques demeurent naturellement en vigueur (unité, universalité, non affectation des recettes, annualité...), il convient de souligner qu'une des principales novations du décret GBCP réside pour l'Etat et ses opérateurs (Groupements d'intérêt public, établissements publics...) dans la mise en place d'une comptabilité budgétaire, applicable dès 2016, en plus de la comptabilité générale habituelle. Concrètement la comptabilité budgétaire se caractérise par une comptabilité d'encaissements et de décaissements qui vient compléter la vision patrimoniale en droits constatés fournie par la comptabilité générale.

L'introduction d'une comptabilité d'engagements (autorisations d'engagements non reportables qui coïncident avec un engagement juridique), d'une disponibilité des crédits de paiement désormais non affectés à une opération spécifique (suppression de l'engagement comptable) introduisent une souplesse de gestion qui a pour contrepartie l'obligation pour l'ordonnateur de disposer d'une vision pluriannuelle des dépenses de façon à être toujours en capacité de faire face aux échéances de paiement. Cela permet d'éviter, dans une large mesure, la création de disponibilités et de fonds de roulement excessifs, permettant ainsi une optimisation de la trésorerie.

Cette réforme a également pour objet de recentrer la gestion de l'organisme sur son cœur de métier : ce sont les responsables « métiers » qui engagent les opérations et qui en suivent l'achèvement jusqu'à ce qu'ils certifient le service fait ; auparavant la certification du service fait relevait de la direction financière qui, à la réception de la facture, certifiait et payait.

Cette réforme institue donc un nouveau pilotage de gestion et conduit les organismes à s'interroger sur leurs métiers et leurs priorités : c'est une logique de programmation pluriannuelle des activités et une refonte du rôle de chacun dans le cadre d'une chaîne de la dépense renouvelée.

---

<sup>11</sup> la dernière est en date du 13 août 2014 Direction du Budget/Direction générale des finances publiques (DB/DGFIP) pour l'exercice 2015.

Ainsi cette réforme ne se réduit pas pour les organismes à un simple projet informatique mais induit une véritable réflexion structurante sur l'organisation et le cœur de métier. Elle constitue à cet égard une opportunité de rationalisation des modalités de pilotage et de gestion et doit être l'occasion d'un recours accru à la dématérialisation.

Afin d'accompagner ces changements une équipe-projet a été constituée au sein des ministères financiers (GBCP.Acccompagnement@finances.gouv.fr), composée de la DB, la DGFIP, l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat).

### 1.1.2 La responsabilité des ordonnateurs et des comptables

Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables demeure au cœur de l'organisation budgétaire et comptable même si des évolutions tendent à en atténuer la portée.

Le décret du 7 novembre 2012 reprend dans son titre 1, applicable notamment aux collectivités territoriales, les règles définies anciennement par le décret de 1962 précité.

Conformément à l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963, actualisé par l'article 90 de la loi n°2011-1978 du 28 décembre 2011, les comptables publics sont personnellement responsables de leur gestion et répondent sur leur patrimoine. En cas de manquement le juge des comptes met en jeu cette responsabilité par un arrêt de débet (s'il s'agit de la Cour des comptes) ou par un jugement de débet (s'il s'agit d'une chambre régionale ou territoriale).

La réforme de 2011 a mis un terme à la possibilité d'une remise gracieuse totale par le ministre des finances ; cela signifie, notamment, que lorsque le manquement d'un comptable a causé un préjudice financier à un organisme public, le comptable en cause doit verser immédiatement sur ses deniers personnels la somme correspondante, sauf sursis accordé. Le comptable est constitué en débet et le ministre ne peut plus consentir une remise gracieuse intégrale. Il est souligné que les comptables publics en charge des collectivités territoriales relèvent des jugements de la CRC (apurement juridictionnel) ou de la procédure dite d'apurement administratif opéré par le comptable supérieur pour les collectivités les moins importantes.

L'ordonnateur, pour sa part, peut voir sa responsabilité engagée dans des cas très limités (par exemple en cas de non - exécution d'une décision de justice, en cas de réquisition, gestion de fait) devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), ce qui, en pratique, se produit très rarement.

## 1.2 L'impact pour les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales demeurent, pour leur part, soumises à la tenue de la seule comptabilité en droits constatés, la comptabilité budgétaire ne s'appliquant qu'à l'Etat et ses opérateurs. Les textes d'application des principes budgétaires et comptables se déclinent pour les collectivités territoriales en instructions particulières : M14 pour les communes, M52 pour les départements et M71 pour les régions. Ces instructions comptables n'ont pas encore aujourd'hui tirées toutes les conséquences de la nouvelle gestion budgétaire et comptable publique qui ouvre cependant des perspectives intéressantes de partenariat entre l'ordonnateur et le comptable, d'assouplissement de la gestion, notamment dans les domaines suivants :

- contrôle partenarial : le contrôle hiérarchisé de la dépense en lien avec l'ordonnateur (art.42) qui se traduit par un développement du contrôle a posteriori ;
- service facturier (point unique d'entrée des factures) pour optimiser le traitement des dépenses (art. 42) ;
- élargissement de la palette des moyens d'encaissement des recettes (art.25 renvoyant à un arrêté d'application énumérant la carte bancaire sur internet, les prélèvements automatiques sur un compte bancaire...) ;

- dématérialisation des pièces comptables et justificatives adressées au comptable par l'ordonnateur (art. 51) ;
- fiabilisation des comptes qui suppose l'action coordonnées des deux acteurs (art.57).

C'est dans ce cadre que la DGFIP peut s'attacher à créer des centres de services partagés (unités administratives réunissant sous l'autorité du comptable des agents de l'ordonnateur mis à disposition et des agents du service comptable) et envisager la création de services facturiers permettant la rationalisation des contrôles et le raccourcissement du délai de la dépense. Cette dernière organisation fiabilise davantage la comptabilité en sécurisant notamment le rattachement des charges à l'exercice. Au demeurant, le développement d'une application informatique unique « Helios » pour la tenue des comptes des collectivités territoriales, contribue à faciliter la gestion des finances locales notamment en autorisant la diversité des moyens de paiement et en permettant à l'ordonnateur un accès aux informations détenues par le comptable, via un accès sécurisé par internet.

C'est également dans ce cadre que doit pouvoir être créé un compte de gestion unique regroupant le compte administratif de l'ordonnateur et le compte de gestion du comptable (cf. proposition du rapport MALVY - LAMBERT ; cela supposera la modification de la partie législative du CGCT). Ce projet est encore à l'état de réflexion au sein des services de la DGFIP et pourrait in fine se traduire par une proposition concrète que la présente mission ne retient pas cependant à ce stade ; il s'agit là, en effet, d'une démarche structurante et lourde, nécessitant un accompagnement des acteurs et un investissement dans les systèmes d'information qui doit être largement anticipé en amont.

## 2 LES EVOLUTIONS EN COURS CONCERNANT LES COLLECTIVITES

Les évolutions conduites depuis les années 2010 se traduisent par l'instauration de nouvelles relations « ordonnateurs-comptables » au niveau local, centrées sur l'instauration de partenariats et sur la définition d'une offre de services proposée par la Direction générale des Finances publiques (DGFIP).

C'est dans ce contexte qu'il convient d'apprécier les mesures précitées au §1.2.

En particulier, il convient de souligner :

- Le développement des « *conventions de services comptable et financier* » : la DGFIP développe cette pratique notamment pour les collectivités importantes (100 000 habitants) afin de rapprocher les services gestionnaires et comptables, reconfigurer les chaînes administratives de la dépense et du recouvrement, mettre en place des mécanismes spécifiques garantissant une meilleure qualité des comptes, offrir des prestations d'expertise afin de favoriser l'information et la prise de décision des responsables locaux .
- Concernant les communes rurales et les villes moyennes la DGFIP a développé « *l'engagement partenarial* » ; il s'agit de faciliter l'action de l'ordonnateur en développant et en dématérialisant les échanges, d'améliorer l'efficacité des procédures par une meilleure maîtrise des délais de paiement et par l'amélioration des conditions de recouvrement en optimisant les chaînes de recettes et dépenses, d'améliorer la qualité comptable et de développer l'expertise comptable, fiscale, financière et domaniale au service de ces mêmes responsables.
- Le chantier de la dématérialisation : engagée dès les années 2004-2005 cette démarche s'est traduite par l'élaboration d'« une charte nationale partenariale de dématérialisation » aujourd'hui intégrée dans une « *convention cadre* » nationale unique du 18 janvier 2010. Ce document détermine les modalités de la dématérialisation de l'ensemble des documents échangés pour l'exécution budgétaire et comptable, qui se répartissent à parts égales entre les pièces justificatives et les données de prise en charge (titres, mandats, bordereaux).

- Le développement du réseau Hélios, outil informatique de gestion comptable et financière du secteur public local qui enrichit les services proposés à la collectivité territoriale ou à ses établissements.

Le développement de l'offre de services par la DGFIP s'inscrit ainsi dans le cadre de nouvelles relations ordonnateur-comptable, qui, sans remettre en cause le principe lui-même, tend à transformer la relation en un véritable partenariat avec une mutualisation des actions, des services et des outils.

Cette offre est encore trop récente pour citer des chiffres significatifs, en nombre de collectivités concernées et pour porter une appréciation au titre de l'évaluation. En outre, toutes les mesures dans le champ budgétaire et comptable ne relèvent pas d'une logique de simplification et de réduction des obligations. Par exemple certaines mesures de transparence financière envisagées dans le projet de loi NOTRE imposent de nouvelles obligations qui peuvent induire des coûts.

### **3 LES MESURES PROPOSEES PAR LA MISSION**

#### **3.1 Simplifier la gestion des procédures d'admission en non-valeur des créances irrécouvrables en permettant à l'assemblée délibérante d'autoriser l'ordonnateur à recouvrer ou non les sommes en deçà d'un plafond déterminé par elle-même<sup>12</sup>**

##### **3.1.1 Contexte**

Actuellement, l'ordonnateur prépare les décisions des assemblées délibérantes, (36 000 communes notamment). Au cours de l'année 2014, le montant des non-valeurs admises est de 166 M€ pour 540 878 opérations, soit un montant moyen d'admission en non-valeur de 307 € (source DGFIP).

##### **3.1.2 Descriptif de la mesure**

Cette mesure a pour objet d'ajouter aux choix de délégation déjà ouverts à chaque assemblée délibérante, disposant du pouvoir budgétaire, la faculté juridique de déléguer à l'ordonnateur la capacité d'admettre en non-valeur les créances irrécouvrables les plus modestes que lui présente le comptable public.

Il convient de rappeler que l'ordonnateur prépare d'ores et déjà les décisions des assemblées délibérantes en ce domaine (instruction préalable des dossiers correspondants par ses services). Dans le dispositif cible, ce dernier prendrait directement la décision concernant les non-valeurs tout en rendant compte ensuite à l'assemblée délibérante (allègement de charge de chacun de ces organes).

Cette délégation facultative serait limitée aux créances de faibles montants dont le seuil serait fixé par décret des ministres chargés du budget et de l'intérieur. Chaque assemblée délibérante conserverait bien sûr le pouvoir de déléguer cette compétence en retenant un montant maximum inférieur à ce plafond national. Elle pourrait également ne déléguer à l'ordonnateur cette compétence que pour certaines catégories de créances, si elle l'estimait opportun.

---

<sup>12</sup> La partie consacrée au « fonctionnement de collectivités territoriales » du rapport thématique réalisé par l'IGA mentionne cette proposition également dans le cadre de l'allègement du contrôle de légalité.

Cette mesure a été validée en 2010 par un groupe de travail animé par la Direction générale des finances publiques et composé de représentants d'associations d'élus locaux (AMF, ADF, ARF). Elle a été retenue en 2011 par le sénateur Doligé dans le cadre de sa proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales qui avait été votée par le Sénat mais jamais inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

### 3.1.3 Impact

On estime à environ 100 000 délibérations les admissions en non valeurs (soit 4 ou 5 dossiers par délibération) ; une telle mesure pourrait diviser par deux le nombre de délibérations, soit 50 000 délibérations, et un gain d'autant d'heures de travail (50 000 heures).

### 3.1.4 Textes à modifier

Différents articles législatifs du CGCT : art. L21 22-22 ; L32 11-2 ; L 4221-5.

## 3.2 Alléger la production obligatoire de pièces justificatives pour les dépenses de petits montants (plafond : 1 000 ou 2 000 €)

Cette mesure peut prendre deux formes sensiblement différentes :

- soit le contrôle allégé en partenariat entre l'ordonnateur et le comptable,
- soit la création d'une régie de dépenses de caractère général.

### 3.2.1 Descriptif de la mesure

La mesure consiste à alléger la production de pièces justificatives pour les dépenses de petits montants (plafond : 1 000 € ou 2 000 €).

Elle peut prendre deux formes sensiblement différentes :

- soit le contrôle allégé en partenariat entre l'ordonnateur et le comptable :

Ce dispositif s'inscrit dans le cadre plus général des actions menées par la DGFIP de contrôle allégé en partenariat (CAP), fondé sur une « relation de confiance entre l'organisme public local et son comptable afin de nouer un partenariat renforcé et dynamique ».

Le contrôle allégé de partenariat vise à couvrir les risques en s'appuyant sur un diagnostic préalable, un bilan et un plan d'action de la chaîne de dépenses conjoints entre l'ordonnateur et son comptable.

Pour l'ordonnateur, cela signifie d'avoir une vigilance particulière en matière de contrôle interne.

Ce contrôle passe par une convention entre l'ordonnateur et le comptable. Pour être efficace, un tel dispositif devrait pouvoir intéresser un grand nombre de collectivités et donc aussi des petites collectivités, pas seulement celles disposant d'un service comptable et financier.

- soit la création d'une régie de dépenses de caractère général.

Cette mesure est la plus innovante puisqu'elle donne à l'ordonnateur une responsabilité accrue dans la gestion quotidienne. Elle permet un allègement significatif des charges de gestion en termes de coût agent.



Il s'agit donc de donner de la souplesse aux ordonnateurs pour la gestion de menues dépenses concernant le fonctionnement quotidien de la collectivité, étant entendu que le comptable sera amené à procéder à des contrôles aléatoires périodiquement.

Cette mesure peut notamment faciliter la gestion des petites communes en milieu rural et se traduire, au niveau national, par de substantielles mesures d'économie de fonctionnement.

La complexité administrative et la rigidité de la séparation « ordonnateur-comptable » sont régulièrement évoquées par les élus et cette mesure irait dans le sens préconisé de l'allègement des tâches administratives et de la responsabilisation des élus, sans pour autant négliger le nécessaire contrôle *a posteriori* à organiser avec la DGFIP.

### 3.2.2 Impact

Cette mesure permet d'alléger le travail de l'ordonnateur et du comptable en réduisant le temps de traitement des pièces justificatives. Elle conduit aussi à fiabiliser les comptes par le contrôle interne. La seconde formule (création d'une régie de dépenses de caractère général) est plus ambitieuse en termes de réduction des dépenses liées à la charge administrative.

### 3.2.3 Texte à modifier

Instruction n° 06-03-A-B-M relatives aux régies du service public local du 21/04/2006.



Tableau 6 : Tableau récapitulatif des propositions dans le domaine des normes comptables et budgétaires

N°	Proposition	Objectif	Norme à modifier/créer	Ordre de grandeur financier/Impacts éventuels
1	Simplifier la gestion des procédures d'admission en non-valeur des créances irrécouvrables en donnant à l'ordonnateur la faculté de recouvrer ou non les sommes admises en non-valeur en deçà de certains montants	Alléger les coûts de gestion	Articles : L 21 21-22 L 33 12-2 L 4221-5 du CGCT	Equivalent de 50 000h coût/agent au niveau national
2	Alléger la production obligatoire de pièces justificatives pour les dépenses de petits montants (plafond : 1 000 ou 2 000 €)	Alléger les procédures de paiement selon deux procédures distinctes : - soit le contrôle allégé en partenariat entre l'ordonnateur et le comptable ; - soit la création d'une régie de dépenses de caractère général.	Instruction n°06-03-A-B-M relative aux régies du service public local	Economie en « temps/agent » pour la mise en œuvre des menues dépenses



## **TROISIEME PARTIE**

## **NORMES SPORTIVES**



## SYNTHESE DE LA TROISIEME PARTIE

Le champ des normes sportives, et plus précisément la façon dont elles sont édictées et s'imposent aux collectivités territoriales, constitue un thème récurrent, objet de nombreuses critiques des élus locaux et de propositions d'adaptation de la part des parlementaires auteurs de rapports récents relatifs à l'inflation normative et aux mesures de simplification. Il est vrai que les enjeux sont importants en termes financiers : à titre d'illustration les collectivités territoriales sont propriétaires de 80 % des 270 000 équipements sportifs recensés et y consacrent annuellement quelque 10 Mds € alors que les dotations de l'Etat attribuées aux collectivités diminuent sensiblement passant de 42 Mds € en 2013 à 31 Mds € en 2017.

En outre, le dispositif de création et d'application des normes sportives est parfois contestable : ainsi des règlements imposés par les ligues professionnelles aux sociétés sportives et, de fait, aux collectivités territoriales maîtres d'ouvrage des équipements, sans qu'une concertation soit organisée, en amont, avec les financeurs que sont les collectivités. Souvent, au demeurant, ces normes résultent de règlements internationaux sur lesquels les fédérations et les ligues n'ont pas ou peu d'influence.

De façon plus générale, de nombreuses normes, souvent anciennes, imposent aux propriétaires d'équipements des mises en conformité ; le ministère en charge des sports travaille à l'allègement de celles-ci en « toilettant » le code du sport et supprimant ou modifiant de nombreuses dispositions obsolètes.

La mission a donc inclus les normes sportives dans le champ de son intervention. Ce choix s'est trouvé conforté par les échanges avec de nombreux interlocuteurs, les élus de terrain, notamment ceux des petites communes rurales, l'ancienne ministre en charge des sports Mme Valérie Fourneyron, le président de la Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs ou encore avec les services du ministère des sports.

A partir de ces constats, la mission juge opportun de retenir dans ce domaine six propositions de mesures d'allègement ou modification de procédures dont la mise en œuvre permettrait de réduire sensiblement les coûts trop souvent excessifs incombant aux collectivités.

➤ **Encadrer la mise en conformité des installations suite aux règlements fédéraux. Retenir une obligation de résultat et non de moyens dans la rédaction des règlements sportifs fédéraux**

Le coût induit par les mises aux normes fixées par les règlements fédéraux est bien souvent excessif au regard de l'intérêt général bien compris ; prévoir une obligation de résultat (par exemple que la rencontre sportive se déroule sans fixer de contraintes horaires et donc d'équipements d'éclairage) permettrait d'éviter des normes au coût important et inutile.

➤ **Concevoir une procédure de type CERFRES pour l'encadrement des normes imposées par les ligues professionnelles**

Il apparaît indispensable d'encadrer le pouvoir des ligues à l'instar de ce qui existe pour les règlements fédéraux. Les normes des ligues s'imposent sans qu'une concertation préalable avec les élus ait pu avoir lieu ; en outre, les cahiers des charges applicables notamment lors des grands événements sportifs ne sont pas publics et sont négociés en amont des compétitions.

➤ **Modifier l'obligation des buts fixes pour le football, le handball, le basket-ball et le hockey sur gazon et en salle**

Il s'agit là d'introduire une souplesse dans la gestion des équipements sportifs, les cages de buts auto-stables étant en vigueur au niveau européen mais interdites en France, la réglementation n'admettant que les buts fixes.

➤ **Surveillance des piscines, supprimer l'obligation de mise en place de binômes dans le cadre de nouvelles pratiques comme l'aquagym**

Cette mesure allègerait le coût financier de la masse salariale versée par les collectivités territoriales sans remettre en cause la sécurité. En effet, l'enseignement et la surveillance de nouvelles pratiques comme l'aquagym s'effectuent dans un espace bien délimité facilement contrôlable, seraient assurées par une même personne détentrice des qualifications requises.

➤ **Revoir l'obligation de vidanger deux fois par an les piscines**

Les nouveaux systèmes de traitement de l'eau permettent d'assurer une qualité d'eau indiscutable avec une seule vidange par an.

➤ **Revoir la procédure d'agrément des moniteurs de natation en milieu scolaire**

Dès lors qu'un moniteur de natation dispose de toutes les qualifications à jour il n'est pas nécessaire de subordonner son intervention à un agrément formel de l'inspecteur d'académie pour l'enseignement de la natation en milieu scolaire.

## INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE

Le champ des normes sportives, et plus précisément la façon dont elles sont édictées et s'imposent aux collectivités territoriales, constitue un thème récurrent objet de nombreuses critiques des élus locaux et de propositions d'adaptation de la part des parlementaires auteurs de rapports récents relatifs à l'inflation normative et aux mesures de simplification<sup>13</sup>. Il est vrai que les enjeux sont importants en termes financiers : à titre d'illustration les collectivités territoriales sont propriétaires de 80 % des 270 000 équipements sportifs recensés et y consacrent annuellement quelque 10 milliards d'euros alors que les dotations de l'Etat attribuées aux collectivités diminuent sensiblement passant de 42 milliards d'euros en 2013 à 31 milliards d'euros en 2017.

En outre, le dispositif de création et d'application des normes sportives est parfois contestable : ainsi des règlements imposés par les ligues professionnelles aux sociétés sportives et, de fait, aux collectivités territoriales maîtres d'ouvrage des équipements, sans qu'une concertation soit organisée, en amont, avec les financeurs que sont les collectivités. Souvent, au demeurant, ces normes résultent de règlements internationaux sur lesquels les fédérations et les ligues n'ont pas ou peu d'influence.

De façon plus générale de nombreuses normes, souvent anciennes, imposent aux propriétaires d'équipements des mises en conformité ; le ministère en charge des sports travaille à l'allègement de celles-ci en « toilettant » le code du sport et supprimant ou modifiant de nombreuses dispositions obsolètes.

La mission a donc inclus les normes sportives dans le champ de son intervention. Ce choix s'est trouvé conforté par les échanges avec de nombreux interlocuteurs, les élus de terrain, notamment ceux des petites communes rurales, l'ex-ministre en charge des sports Mme Valérie Fourneyron, le président de la Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs ou encore avec les services du ministère des sports.

La complexité du droit du sport et l'organisation de sa gouvernance, qui se partagent entre de nombreux acteurs, constituent des caractéristiques essentielles qui sont ainsi analysées dans cette troisième partie du présent rapport thématique. Celui-ci tend à décrire le cadre général applicable aux normes sportives (1), l'évolution récente constatée vers un allègement des normes imposées aux collectivités (2) et présente les mesures retenues par la mission (3).

---

<sup>13</sup> Ainsi des rapports E. DOLIGE « *La simplification des normes applicables aux collectivités locales* »-2011- C. BELOT « *les normes applicables aux collectivités territoriales* »-2011 et A. LAMBERT et J.C. BOULARD « *Rapport de lutte contre l'inflation normative* »-2013.

## 1 LE CADRE GENERAL DE L'EDITION DES NORMES SPORTIVES : DES COMPETENCES PARTAGEES

### 1.1 Une compétence notamment partagée entre l'Etat, les collectivités territoriales et les fédérations sportives.

#### 1.1.1 L'Etat

Le sport constitue une activité d'intérêt général selon les dispositions du code du sport :

**L'article L100-1 précise que** *« les activités physiques et sportives constituent un élément important de l'éducation, de la culture, de l'intégration et de la vie sociale. Elles contribuent notamment à la lutte contre l'échec scolaire et à la réduction des inégalités sociales et culturelles ainsi qu'à la santé. La promotion et le développement des activités physiques et sportives pour tous notamment pour les personnes handicapées, sont d'intérêt général. ».*

**L'article L100-2 dispose que** *« L'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et leurs institutions sociales contribuent à la promotion et au développement des activités physiques et sportives. L'Etat et les associations et fédérations sportives assurent le développement du sport de haut niveau, avec le concours des collectivités territoriales, de leurs groupements et des entreprises intéressées. »*

L'Etat exerce donc des responsabilités majeures dont certaines lui sont propres (exemples : organisation du sport de haut niveau, tutelle sur les fédérations, homologation des équipements...) et d'autres sont assurées en partenariat (conventions de soutien financier par exemple pour les grands événements sportifs) avec les différents acteurs et responsables du développement du sport.

S'agissant des équipements sportifs l'Etat, et tout particulièrement le ministère en charge des sports, assure des missions importantes de dialogue entre les fédérations et les collectivités territoriales pour faire en sorte que les projets de règlements fédéraux destinés à adapter les équipements soient compatibles notamment avec les capacités financières des collectivités ; c'est le rôle de la Commission d'évaluation des règlements fédéraux (CERFRES), présidée par un élu, d'apprécier la pertinence des projets, ces derniers étant préparés en amont avec l'Etat, les fédérations, les collectivités. La direction des sports joue à cet égard un rôle « clé » en s'évertuant à rapprocher les points de vue des acteurs préalablement au passage des dossiers en CERFRES.

#### 1.1.2 Les collectivités territoriales

Aux termes des dispositions de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, le sport reste une compétence partagée entre les différentes catégories de collectivités (communes, départements, régions), sans limitation de cumul pour les subventions de fonctionnement. En revanche, en matière d'investissement, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, aucun projet ne peut bénéficier, en principe, d'un cumul de subventions d'investissement accordées par un département et une région.

Les collectivités peuvent ainsi soutenir financièrement les associations ou sociétés à objet sportif constituées par ces dernières (clubs professionnels). Ce soutien est autorisé dans la limite maximale pour chaque discipline de 2,3M€ par saison sportive sous réserve que ces subventions soient affectées à des missions d'intérêt général (actions d'intégration, de cohésion sociale, d'éducation) et fassent l'objet de conventions spécifiques mentionnant l'ensemble des sommes versées.



Enfin il convient de souligner que les aides indirectes ne sont pas négligeables et se traduisent par la mise à disposition d'équipements sportifs, parfois à titre gratuit, au bénéfice des associations ou clubs professionnels.

### 1.1.3 Les fédérations sportives et l'Etat

Les fédérations sont des « associations loi 1901 » qui ont pour objet l'organisation d'une ou de plusieurs disciplines sportives (cf. infra). Dans chaque discipline une seule fédération reçoit délégation du ministre des sports pour organiser les compétitions à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux ou départementaux ; cette fédération est dite délégataire et édicte les règles propres à sa discipline et les règlements relatifs à l'organisation des manifestations ouvertes à ses licenciés.

Si aux termes des dispositions de l'article L 131-1 du code du sport, les fédérations sportives exercent leur activité en toute indépendance, elles ne peuvent le faire que dans le cadre strictement défini par l'Etat.

L'article L 111-1 du code du sport précise en effet explicitement qu'il exerce la tutelle des fédérations sportives. A cet égard le code du sport distingue deux grandes catégories de fédérations : celles qui sont simplement agréées ou celles qui bénéficient de surcroît d'une délégation : l'agrément emporte reconnaissance de la participation à une mission de service public et conditionne l'attribution d'aides publiques ; la délégation constitue un degré supérieur de reconnaissance. Les fédérations sont dites délégataires lorsque le ministère chargé des sports leur confie un monopole de gestion de leur discipline.

## 1.2 Un *corpus* de normes édicté par les fédérations sportives internationales et nationales

### 1.2.1 Le mouvement sportif international

L'organisation du sport en France se caractérise par une structure pyramidale dont l'étage supérieur est constitué des règlements émis par le comité international olympique (CIO) et les fédérations internationales et dont la déclinaison s'effectue via les fédérations nationales.

Le mouvement sportif international s'est formé au travers de différentes étapes. Il en résulte une organisation internationale du sport structurée sur le modèle pyramidal avec, à la base, les pratiquants et au sommet, les fédérations sportives internationales, gardiennes des règles fondatrices de la discipline sportive concernée.

C'est ce modèle que nous retrouvons également au sein du mouvement olympique dont le point de départ coïncide avec la création en 1894 du « comité international des jeux olympiques » en 1900, institution emblématique qui a pour principale mission d'organiser un événement devenu planétaire, les jeux olympiques, et de véhiculer les principes fondamentaux et les valeurs de l'olympisme.

A partir du modèle pyramidal, le mouvement olympique s'est structuré au sein de tous ses Etats membres qui ont chacun créé un comité international olympique. En France ce comité est depuis 1972 le Comité national olympique et sportif français (CNOSF). Il est représenté sur l'ensemble du territoire par des structures associatives à vocation territoriale : les comités régionaux et départementaux olympiques et sportifs.

**Les règles édictées** par le comité international olympique et par les fédérations internationales ont un impact direct sur le fonctionnement des fédérations nationales, tant au niveau des règlements sportifs et des normes d'équipement que sur celui de l'organisation des compétitions.

Les règlements créés par les fédérations internationales s'imposent aux fédérations nationales qui doivent les traduire en droit interne.

Une ordonnance n°45-1922 du 28 août 1945 relative à l'activité des associations, ligues, fédérations et groupements sportifs a assigné au mouvement sportif une mission de service public à travers des pouvoirs délégués de l'Etat, construction juridique qui régit toujours l'organisation du sport français.

### 1.2.2 La diversité et le rôle des fédérations sportives

Aux termes de la loi (art. L 131-1 et suivants du Code du sport) les fédérations sportives ont pour objet l'organisation de la pratique d'une ou de plusieurs disciplines sportives.

Elles regroupent des associations sportives relevant du domaine considéré. Elles peuvent, en outre, regrouper en qualité de membres dans les conditions précisées par leurs statuts les personnes physiques auxquelles elles délivrent directement des licences, les organismes à but lucratif dont l'objet est la pratique d'une ou de plusieurs de leurs disciplines et qu'elles autorisent à délivrer des licences, les organismes qui, sans avoir pour objet la pratique d'une ou de plusieurs de leurs disciplines contribuent au développement d'une ou de plusieurs de celles-ci, les sociétés sportives.

Il convient de distinguer les catégories de fédérations sportives suivantes :

- les fédérations unisports ou délégataires qui regroupent les fédérations olympiques et les fédérations non olympiques et qui ont reçu délégation du ministre de la jeunesse et des sports pour organiser les compétitions sportives ;
- les fédérations multisports et affinitaires : d'un point de vue juridique, il n'y a pas de distinction entre les deux. D'un point de vue historique, les fédérations affinitaires se sont créées autour de lien d'affinité idéologique. Les autres ne forment pas un tout uniforme : on y retrouve la pratique d'activités physiques et sportives (APS) à des fins multiples ou établie sur une logique territoriale. Ces fédérations sont simplement agréées par le ministère de la jeunesse et des sports ;
- les fédérations scolaires et universitaires : ces fédérations sont placées sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale. En application de l'article 10 de la loi du 16 juillet 1984 ces fédérations doivent avoir des statuts approuvés par décret en conseil d'Etat. Il en est ainsi pour la FNSU (Fédération Nationale du Sport Universitaire), pour l'UNSS (Union Nationale du Sport Scolaire), l'USEP (Union Sportive d'Enseignement du Premier degré). Deux sont membres du CNOSF sans statut approuvé par décret en conseil d'Etat : l'UGSEL (Union Générale Sportive de l'Enseignement Libre) et l'UNCU (Union Nationale des Clubs Universitaires).

Dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports : ces fédérations sont dites délégataires d'une mission de service public de la part de l'Etat.

Elles sont chargées d'édicter les règles techniques propres à leur discipline, les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés et également les règlements relatifs aux conditions juridiques, administratives et financières auxquelles doivent répondre les associations et sociétés sportives pour être admises à participer aux compétitions qu'elles organisent.

Seules les fédérations sportives délégataires peuvent utiliser l'appellation « Fédération française de » ou « Fédération nationale de » ainsi que décerner ou faire décerner celle d'« Equipe de France » et de « Champion de France » suivie du nom d'une ou de plusieurs disciplines sportives.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'entrée en vigueur des règlements fédéraux relatifs aux normes des équipements sportifs requises pour la participation aux compétitions sportives organisées par les fédérations délégataires.

### 1.2.3 Les liens et la répartition des compétences entre les fédérations et les ligues sportives

Les fédérations délégataires peuvent créer une ligue professionnelle, pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel des associations qui leur sont affiliées et des sociétés qu'elles ont constituées. Le décret no 2002-762 du 2 mai 2002 pris pour l'application du II de l'article 17 de la loi no 84-610 du 16 juillet 1984 définit le statut des ligues et les relations entre les ligues et la fédération.

Seules les fédérations sportives délégataires de service public ont compétence pour édicter des règles fédérales relatives aux équipements sportifs. Les dispositions de l'article 16 de la loi du 16 juillet 1984 autorisent une fédération agréée titulaire d'une délégation à déléguer tout ou partie de sa mission de service public à une ligue professionnelle.

Toutefois, la délégation à la ligue n'est possible que dans les conditions et sous les réserves énoncées par le décret du 2 mai 2002 et ne peut ainsi porter sur les matières énumérées à l'article 9 de ce décret lequel définit les compétences qui relèvent, en tout état de cause, de la fédération et au nombre desquelles figurent notamment la définition et le contrôle des règles techniques et l'homologation des équipements sportifs.

Les ligues nationales professionnelles exercent de fait un pouvoir réglementaire qui pèsent sur les clubs accédant à l'élite ; certes aux termes de l'article R131-33 du code du sport les fédérations (et les ligues) « ne peuvent imposer en matière d'équipements sportifs des règles dictées par des impératifs d'ordre commercial, telles que la définition du nombre de places et les espaces affectés à l'accueil du public ou la détermination de dispositifs et d'installations ayant pour seul objet de permettre la retransmission audiovisuelle des compétitions ». Il s'agit là de la transposition juridique de l'avis rendu par le Conseil d'Etat en 2003 (cf. *infra* §2.1).

## 2 UN DISPOSITIF QUI TEND A ALLEGER LE COUT SUPPORTE PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

### 2.1 L'avis du Conseil d'Etat circonscrit le pouvoir d'édiction des normes des fédérations sportives

Saisi par le ministre des sports en 2003 le Conseil d'Etat a précisé les pouvoirs des fédérations en matière d'édiction de normes et les limites de ce pouvoir.

En particulier, il est loisible à une fédération délégataire de définir les normes applicables aux équipements nécessaires au bon déroulement des compétitions sportives, qu'il s'agisse des installations édifiées sur l'aire de jeu ouverte aux sportifs ou de celles qui, tout en étant extérieures à l'aire de jeu, n'en concourent pas moins au déroulement des compétitions dans des conditions d'hygiène, de sécurité, et de loyauté satisfaisantes.

En revanche, les exigences dictées exclusivement par des impératifs d'ordre commercial comme celles qui touchent à la contenance minimale des espaces affectés à l'accueil du public pour chaque type de compétition ou la détermination de dispositifs électriques et d'installations ayant pour seul objet de favoriser la retransmission télévisée et radiophonique des compétitions, excèdent le champ des compétences des fédérations titulaires d'une délégation. En ces domaines elles ne peuvent intervenir que par voie de recommandations dépourvues de caractère obligatoire.

De même en ce qui concerne l'homologation des enceintes destinées à recevoir des manifestations sportives ouvertes au public : cette compétence ne peut être exercée que par le représentant de l'Etat (cf. articles L 322-5 et R 312-11 du code du sport).

En outre, les actes pris par les fédérations sportives constituent des actes administratifs susceptibles de recours devant le tribunal administratif et donc assujettis aux règles de fond et de forme applicables à tous les actes administratifs. Ainsi une collectivité territoriale propriétaire d'un équipement sportif peut avoir intérêt à agir au regard d'un règlement fédéral qui lui imposerait des normes particulièrement coûteuses et disproportionnées par rapport à l'intérêt et aux exigences de l'exercice de l'activité sportive réglementée.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs bien circonscrit la capacité de délégation d'une fédération à déléguer ses pouvoirs à une ligue professionnelle : en aucun cas cette délégation ne saurait concerner la définition et le contrôle des règles techniques et l'homologation des équipements sportifs.

Enfin en matière de normes internationales le Conseil a souligné que les fédérations sportives internationales sont soumises à la législation de l'Etat où chacune d'elles a son siège et les règlements qu'elles édictent ne s'appliquent pas dans le droit interne français. Cependant une fédération peut reproduire tout ou partie de ces règlements internationaux qui s'appliquent donc, dès lors qu'il s'agit d'une fédération délégataire.

La mission de service public confiée à une fédération délégataire ne confère pas à celle-ci une simple faculté dont elle serait libre d'user ou non mais lui impose de prendre les mesures réglementaires nécessaires pour atteindre l'objet sur lequel porte la délégation. Aussi, dans le cas où une fédération délégataire se bornerait à reprendre à son compte, pour les rendre applicables en France, les dispositions émanant d'une fédération internationale, elle serait dans l'obligation, si ces normes ne recouvrent pas l'ensemble du champ de compétence qui lui a été dévolu, de les compléter par des dispositions appropriées.

Le décret n°2006-217 du 22 février 2006 relatif aux règles édictées en matière d'équipements sportifs par les fédérations sportives a donné une portée réglementaire à cet avis du Conseil d'Etat.

## **2.2 La création de la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) et le Conseil national du sport**

### **2.2.1 Cadre général**

Le décret du 22 février 2006 répondait à la demande ancienne et réitérée de l'association des maires de France de mieux encadrer les exigences des fédérations qui avaient tendance à étendre leurs prescriptions à des éléments des équipements sportifs non directement liés au jeu (par exemple les vestiaires). Il convient de noter que les exigences des règlements fédéraux ont un impact non seulement sur les équipements à venir mais aussi sur ceux existants.

La création de la CERFRES constitue aujourd'hui la clef de voûte du dispositif réglementaire visant à encadrer l'évolution des règlements édictés par les fédérations délégataires concernant les installations sportives. Ainsi elle est amenée à formuler un avis sur le projet de règlement, inscrit à l'ordre du jour de la Commission par le ministre des sports, au vu de la notice d'impact établi par les fédérations et des avis formulés par les associations nationales d'élus et des autres fédérations concernées lors des consultations qui sont imposées par le code du sport.

La gouvernance issue de la réforme de 2013 (cf. infra) permet, de fait, aux élus, dont l'un d'entre eux préside la CERFRES, de faire part de leurs observations sur les projets de règlements fédéraux notamment en amont de leur passage en Commission.

Le dispositif actuel est ainsi jugé efficace car il garantit, d'une part, une phase de concertation entre les élus, les fédérations et l'Etat en amont, lors de la conception du projet de règlement avec une estimation de l'impact financier pour les collectivités et les clubs qu'il s'agisse des dépenses d'investissement ou de fonctionnement, d'autre part, un débat lors du passage en Commission et, enfin, éventuellement, le recours auprès du Comité d'évaluation des normes (CNEN) qui peut être amené à donner son avis sur les projet de normes sportives sur saisine du président de la CERFRES ou d'un tiers de ses membres.

Le « jeu » des acteurs concernés (fédérations, collectivités territoriales, Etat, associations d'élus, clubs sportifs) est ainsi encadré par de nouvelles pratiques de concertation dont la notice d'impact constitue un élément central d'appréciation et de négociation du règlement fédéral ; cette notice d'impact est prévue par l'arrêté du 14 octobre 2013 dont l'annexe en précise le contenu notamment en termes d'évaluation du coût moyen de fonctionnement et d'investissement induit mais aussi en termes de coût urbanistique et environnemental.

Le décret n°2009-341 du 27 mars 2009 portant création de la CERFRES a donc constitué une avancée majeure pour ce qui concerne la prise en compte par les fédérations des contraintes des collectivités territoriales, évolution renforcée par la réforme de 2013 (cf. décret n°2013-289 du 4 avril 2013) qui a accru la représentativité des collectivités en son sein.

En effet, conscient des conséquences financières que les règlements fédéraux peuvent avoir sur les maîtres d'ouvrage concernés, notamment les collectivités territoriales propriétaires de l'infrastructure, le ministère chargé des sports a mis en place un dispositif réglementaire visant à limiter ces impacts. Initié en 1993, ce travail a abouti à l'insertion dans le code du sport de dispositions spécifiques visant à circonscrire le champ de compétence des fédérations sportives (art. R 131-33 et suivants), à les responsabiliser et à favoriser la concertation entre l'Etat, les collectivités et les fédérations. Pour être opposable aux tiers, toute édicton ou modification de règlement fédéral relatif aux équipements sportifs destinés aux compétitions doit faire l'objet d'une notice d'impact évaluant le projet et être soumise à la CERFRES.

La commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs constitue aujourd'hui une des formations restreintes composant le Conseil national du sport, cette dernière instance créée par décret du 6 avril 2013 réunissant l'ensemble des parties prenantes (fédérations, Etat, Collectivités, autorités administratives indépendantes, représentants du Parlement...) et permettant, de fait, une meilleure coordination des acteurs.

Elle est composée de dix-huit membres nommés par arrêté du ministre chargé des sports, pour un mandat de quatre ans, renouvelable.

#### **Composition de la CERFRES**

Les dix-huit membres de la CERFRES sont :

- six représentants de l'État (directeur des sports, directeur régional de la jeunesse et des sports, représentants des ministres chargé du budget, des personnes handicapées, de l'écologie, des collectivités territoriales) ;
- six représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, élus au sein du deuxième collège défini par l'art. R142-3 2° du code du sport par les représentants des associations nationales d'élus locaux ; et par deux élus représentant le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) ;
- le Président du Comité national olympique et sportif français ou son représentant ;
- le Président du comité paralympique et sportif français ou son représentant ;
- trois représentants des associations sportives mentionnées à l'art. L121-1et un représentant d'une société sportive mentionnée à l'article L 122\_1 désigné par le Président du comité olympique et sportif français ainsi que leurs suppléants.

Le président est élu par les membres de la commission parmi les représentants des collectivités territoriales.

### 2.2.2 Missions

La CERFRES est consultée sur tout projet de norme d'une fédération délégataire relative aux équipements sportifs requis pour accueillir les compétitions (art. R142-7 du code du sport).

Lieu de concertation entre le mouvement sportif, l'Etat et les collectivités territoriales son rôle est avant tout de faire prendre en compte les points de vue de ces dernières par les fédérations dans l'exercice de leur compétence d'élaboration des règles fédérales. L'intervention de la CERFRES a pour objectif de s'assurer de la nécessité de la proportionnalité et du bien-fondé du projet de norme nouvelle d'une fédération délégataire.

### 2.2.3 Procédure

Le projet de règlement accompagné d'une notice d'impact est transmis par la fédération au ministère des sports, qui l'adresse ensuite à la CERFRES. La notice d'impact précise le niveau de compétition visé par le règlement, les conséquences financières de ce texte, le nombre d'équipements visé, le bien-fondé du projet au regard de l'évolution des règles techniques et la description des concertations préalablement engagées. L'avis est rendu par la CERFRES dans un délai de deux mois après transmission par le ministre. Il est signalé que le décret précité permet notamment à la CERFRES de surseoir à statuer et de saisir le Comité consultatif d'évaluation des normes pour avis. Elle doit ensuite se prononcer dans les deux mois suivant l'avis de celui-ci.

Le ministre chargé des sports notifie à la fédération intéressée l'avis de la CERFRES accompagné le cas échéant de celui de la CNEN. Les avis sont publiés conjointement avec le règlement définitivement adopté par la fédération au bulletin officiel du ministère des sports. Le règlement n'entre ensuite en vigueur qu'après l'écoulement d'un délai de deux mois.

### 2.2.4 Problématique et enjeux

L'édiction ou la modification des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs présente souvent des conséquences financières non négligeables pour les maîtres d'ouvrage qui sont très majoritairement des collectivités territoriales.

En particulier le caractère disproportionné des exigences des fédérations, la fréquence élevée des modifications, le manque de concertation ont souvent été mis en avant par les élus, principaux financeurs des équipements sportifs. De même l'information tardive des projets de modification des règlements fédéraux a été souvent soulignée.

Dans ces conditions, le fait d'accroître la représentativité des élus au sein de la CERFRES, le lien créé avec le CNEN, la présidence de la commission confiée à un élu vont dans le sens requis par les collectivités territoriales. En effet, ce nouveau dispositif s'avère efficace du fait de la consultation préalable des associations d'élus obligatoire avant un passage en Commission.

A cet égard, il est souligné à nouveau que l'évolution récente a permis une amélioration du dialogue avec le mouvement sportif, celui-ci s'installant en amont du passage des dossiers en commission grâce à l'action du ministère en charge des sports qui tend à concilier les points de vue.

La CERFRES s'est ainsi réuni deux fois en 2013 et deux fois également en 2014, soit pour examiner des projets de règlements fédéraux (par exemple en cyclisme, hockey sur glace, handball, football), soit pour des échanges sur les orientations du projet de loi sur le sport pour ce qui concerne les équipements sportifs. Les avis rendus ont tous été favorables du fait



précisément de la concertation préalable qui a pu conduire les fédérations à amender leurs projets.

## 2.3 Bénéfice de l'action de la CERFRES pour les collectivités territoriales

Depuis l'installation de la CERFRES le 12 janvier 2010, les consultations préalables imposées par la réglementation entre les fédérations proposant un règlement, les associations représentant les collectivités territoriales et les autres fédérations utilisant le même type d'équipement ont permis d'anticiper plusieurs modifications de règlements fédéraux, de limiter les impacts financiers et environnementaux de plusieurs projets de règlements fédéraux et d'optimiser la capacité d'utilisation des équipements sportifs. Pour être opposable aux tiers toute édification ou modification de règlement fédéral relatif aux équipements destinés aux compétitions doit faire l'objet d'une évaluation (notice d'impact) des conséquences, notamment financières, des prescriptions envisagées.

### 2.3.1 Anticiper les règlements fédéraux

Dès 2011, à la suite du rapport du sénateur DOLIGE, le ministère chargé des sports et la CERFRES ont souhaité que les différents acteurs concernés par les équipements sportifs, en particulier les collectivités territoriales, puissent être informés le plus tôt possible des projets d'édiction de normes par les fédérations délégataires. Cette procédure d'information préalable a permis d'adapter plusieurs projets de règlements fédéraux aux réalités économiques des collectivités. Ainsi des avant-projets de règlements concernant par exemple les salles de tennis de table présenté par la fédération de tennis de tables, ou encore les projets d'adaptation les patinoires présentés par les deux fédérations de sports de glace (hockey et sports de glace).

### 2.3.2 Limitation des impacts financiers et environnementaux des projets de règlements fédéraux

La mise en conformité des règlements fédéraux avec le cadre réglementaire a, de fait, limité les impacts financiers et environnementaux de ceux-ci. En particulier, l'interdiction pour les fédérations sportives d'imposer des exigences relatives à la capacité minimale des tribunes et des parkings et de niveau minimal d'éclairage visant à permettre la retransmission télévisée des rencontres permet de limiter les espaces sportifs et connexes ainsi que leur équipement techniques à la stricte satisfaction des besoins locaux avérés. Ainsi par exemple, la fédération française de pétanque et jeu provençal et celle de squash ont réduit par rapport à leurs projets initiaux les niveaux d'éclairement.

### 2.3.3 Optimisation de la capacité des équipements sportifs :

Les dispositions réglementaires qui prévoient que le projet de règlement fédéral accompagné de la notice d'impact afférente est notamment adressé aux autres fédérations utilisatrices des mêmes types d'équipements incitent les fédérations à harmoniser leurs règlements relatifs aux équipements sportifs.

Ainsi, à titre d'illustration, les deux fédérations de sports de glace ont pu se mettre d'accord sur un projet commun d'adaptation des patinoires, illustrant ainsi l'intérêt de l'information et du dialogue entre les fédérations potentiellement concernées par un même équipement.

### 3 LES MESURES PROPOSEES PAR LA MISSION

#### 3.1 Encadrer la mise en conformité des installations suite aux règlements fédéraux. Retenir une obligation de résultat et non de moyens dans la rédaction des règlements sportifs fédéraux.

##### 3.1.1 Contexte

Il conviendrait, chaque fois que cela est possible, de prévoir une *obligation de résultat* et non de moyens pour les collectivités. A partir d'un certain niveau de compétition le caractère contraignant et non négociable des règlements fédéraux pose la question de l'opportunité du règlement et de sa cohérence avec l'intérêt général.

Le coût de la mise en conformité de certaines installations est parfois exorbitant, compte tenu de contraintes topographiques, géologiques ou urbanistiques, mais aussi au regard de la finalité et de la fréquence d'usage des aménagements supplémentaires ainsi que de la situation financière de la collectivité ; (exemples : cas des villes contraintes de « mettre aux normes » leur stade pour accueillir l'Euro 2016 de football ; les cahiers des charges imposés aux sociétés sportives et collectivités ne sont pas publiés au demeurant et le ministère en charge des sports pas informé de leur contenu). Il convient de rappeler que, selon les chiffres publiés par le ministère en charge des sports, la répartition des dépenses dans le domaine sportif montre le poids prépondérant des collectivités territoriales avec plus de 10 milliards d'euros affectés chaque année contre 4 milliards pour l'État (chiffres 2013).

##### 3.1.2 Descriptif de la mesure

Il est proposé de retenir une obligation de résultat (par exemple imposer une obligation de garantir la tenue des rencontres sportives indépendamment des contraintes horaires) et non de moyens dans la rédaction des règlements sportifs fédéraux (sortir d'une logique « mesurable » en m<sup>2</sup> de locaux par exemple, ne pas imposer de rencontres en nocturne pouvant nécessiter une mise aux normes des équipements...). Ce projet est notamment soutenu par l'Association nationale des directeurs et intervenants d'installations et des services des sports (ANDIISS).

##### 3.1.3 Impact

Le coût induit par les mises aux normes se chiffre en millions d'euros.

##### 3.1.4 Texte à modifier

L'article L. 131-16 du code du sport.



### **3.2 Concevoir une procédure de type CERFRES pour l'encadrement des normes imposées par les ligues professionnelles**

#### **3.2.1 Contexte**

Les ligues sportives sont amenées à imposer des normes d'équipement aux clubs par exemple à l'occasion d'un passage en division supérieure. Cela peut concerner des équipements modestes (par exemple « banc de touche » de joueurs) mais aussi des équipements très coûteux (par exemple : agrandissement des vestiaires, du stade, équipement d'éclairage ou autres. Exemple récent du « Red Star » club de football de la ville de Saint Ouen qui monte en ligue 2 et dont la capacité du stade devrait être doublée alors que la commune est en difficulté financière).

#### **3.2.2 Descriptif de la mesure**

Définir une procédure de concertation entre les collectivités concernées et les représentants des ligues à l'instar de ce qui existe pour l'adoption des règlements fédéraux ; l'exemple de la procédure CERFRES pourrait être adapté au cas des ligues, soit par un élargissement de la compétence de la Commission actuelle, soit par la création d'une nouvelle commission ad hoc.

#### **3.2.3 Impact**

L'encadrement du pouvoir des ligues permettrait d'instaurer un dialogue entre toutes les parties prenantes et d'éviter aux collectivités de se trouver en situation de subir des décisions prises sans concertation et ayant un impact financier souvent lourd. Cela permettrait également d'adapter la norme au contexte local et de tenir compte de la situation financière de la collectivité. Les échanges oraux réalisés par la présente mission avec le Président de l'Association nationale des élus du sport (ANDES) ont confirmé le bienfondé pour les élus d'une telle évolution.

#### **3.2.4 Textes**

Art. L132-1 et R 132-1 du code du sport.

### **3.3 Modifier l'obligation des buts « fixes » pour le football, le handball, le basket-ball et le hockey sur gazon et en salle.**

#### **3.3.1 Contexte**

Le décret n°96-495 du 4 juin 1996 fixe les exigences de sécurité auxquelles doivent répondre les cages de buts dans les disciplines précitées. Ce texte impose la fixation de buts au sol, excluant de facto les buts auto-stables pourtant autorisés et largement utilisés au niveau européen.

### 3.3.2 Descriptif de la mesure

Modifier l'obligation des buts « fixes » pour le football, le handball, le basket-ball et le hockey sur gazon et en salle.

*Source : avis de la CERFRES rendu en 2015 et proposition développée par l'ANDIIS.*

### 3.3.3 Impact

Il s'agit d'une mesure d'assouplissement des normes ayant un double impact :

- d'une part, cela permettrait d'optimiser les temps de pratique sportive pour les utilisateurs : dans le cadre de l'éducation physique et sportive, les cours se succèdent toute la journée mais les pratiques ne sont pas les mêmes d'une heure à l'autre sur un terrain polyvalent. Le fait de pouvoir avoir recours à des buts auto-stables permettrait de mieux gérer le temps sportif au sein de salles « multisports » ;
- d'autre part, cela permettrait de réduire le coût « temps/agent » incompressible pour démonter des installations fixes ainsi que limiter le coût des accidents du travail. Un nouveau processus de contrôle de l'installation concernant la sécurité devrait alors être mis en place, le dispositif actuel semblant inadapté, notamment du fait que la périodicité des contrôles est laissée à l'appréciation des propriétaires d'équipements. Une périodicité minimale de contrôle serait requise.

Le ministère en charge des sports est actuellement amené à travailler sur ce projet.

### 3.3.4 Textes à modifier

Décret n°96-495 du 4 juin 1996 fixant les exigences de sécurité auxquelles doivent répondre les cages de buts de football, de handball, de hockey sur gazon et en salle, et les buts de basket-ball. Norme NF S52-409 définissant les modalités de contrôle de buts sur site.

## 3.4 Surveillance des piscines. Supprimer l'obligation de mise en place de binômes dans le cadre des nouvelles pratiques comme l'aquagym.

### 3.4.1 Contexte

L'émergence de nouvelles pratiques (aquagym, aquabiking...) pose la question de la nécessité d'un binôme dans le cadre de ces activités se déroulant dans un bassin réservé exclusivement à cette pratique ou dans un espace visuellement délimité. En effet, les normes actuelles veulent qu'il y ait une personne en charge de l'encadrement du groupe et une personne en charge de la surveillance du même groupe.

### 3.4.2 Descriptif de la mesure

Supprimer l'obligation de mise en place des binômes dans le cadre des nouvelles pratiques comme l'aquagym, pour la surveillance des piscines. Projet soutenu notamment par l'ANDIIS et l'ANDES.

### 3.4.3 Impact

Cela permettrait donc que l'enseignement et la surveillance soient assurés par une même personne qualifiée dans les deux domaines (compétence pédagogique et compétence en matière de sauvetage).

L'impact de cette mesure est non négligeable pour les collectivités en termes de masse salariale.

### 3.4.4 Texte à modifier

Il est proposé de modifier l'article L. 322-7 du code du sport en ajoutant un alinéa stipulant que « dans un espace délimité et affecté à l'organisation d'une activité aquatique déterminé, la surveillance de ces pratiquants peut être assurée par le personnel qualifié encadrant cette activité dans les conditions fixées par voie réglementaire ».

Cette proposition est défendue par le ministère chargé des sports et a reçu un avis favorable à l'unanimité au sein de la CERFRES.

## 3.5 Revoir l'obligation de vidanger deux fois par an les piscines. Une vidange peut suffire.

### 3.5.1 Contexte

Actuellement la réglementation prévoit que les bassins doivent être vidangés deux fois par an ; or il se trouve que les nouveaux systèmes de traitement de l'eau permettent d'assurer une qualité d'eau constante (système de filtration, gestion technique centralisée, nettoyage des parois et du fond, produits de traitement...), contrôlée par l'Agence régionale de santé (ARS). Il devient ainsi inutile de procéder à deux vidanges. Le nombre de bassins de natation relevant des collectivités territoriales est de 5372 (donnée 2014).

### 3.5.2 Descriptif de la mesure

Revoir l'obligation de vidanger deux fois par an les piscines ; une vidange peut suffire. Projet soutenu par l'ANDIIS et l'ANDES issu du rapport BOULARD - LAMBERT du 26 mars 2013.

### 3.5.3 Impact

Le coût n'est pas négligeable : l'étude réalisée, en 2014, par la mission « sport et développement durable » du ministère chargé des sports estime entre 6,7M€ et 9,9M€ selon le type de machinerie utilisée et la période à laquelle est effectuée l'opération, le coût d'une vidange annuelle sur l'ensemble du territoire national.

L'étude montre que l'économie faite par une commune possédant un complexe aquatique composé d'un bassin sportif intérieur de 5 couloirs et d'un espace ludique moyen, en réduisant le nombre de vidanges de deux à une est de 5 580€

La mission « sport et développement durable » a établi un ratio de 1,5 bassin par piscine. Le nombre de bassins relevant des collectivités territoriales est, à ce jour, de 5 372. L'estimation de l'économie d'une vidange d'un bassin serait de 1 861€ en moyenne. On peut donc estimer le coût moyen de vidange d'une piscine à 2 792€

Cet allègement de la norme présenterait l'avantage, outre la diminution des charges de vidange elle-même, de réduire les périodes de fermeture des piscines.

En terme environnemental une vidange représente au niveau national 1 247 747 m<sup>3</sup> soit la consommation d'eau potable de la Ville de Paris durant 3 jours.

#### 3.5.4 Texte à modifier

Il conviendra de modifier l'arrêté du 7 avril 1981 (art.10) fixant les normes d'hygiène et de sécurité applicables aux piscines et baignades aménagées.

Avis favorable à l'unanimité de la CERFRES.

### 3.6 Revoir la procédure d'agrément des moniteurs de natation en milieu scolaire.

#### 3.6.1 Contexte

Une réglementation de l'Éducation nationale impose une procédure d'agrément annuel délivré par l'inspecteur d'académie pour l'enseignement de la natation en milieu scolaire.

La procédure de demande d'agrément auprès de l'Éducation nationale par les collectivités locales pour des MNS intervenant en milieu scolaire retarde parfois la possibilité d'encadrer et génère des lourdeurs administratives. Cette exigence paraît superflue : en effet, les Maîtres-Nageurs-Sauveteurs (MNS) sont actuellement soumis à des obligations annuelles de formation en matière de secourisme, d'utilisation d'un défibrillateur cardiaque, à une formation quinquennale de révision des aptitudes, permettant l'obtention du certificat d'aptitude à l'exercice de la profession de MNS (CAEPMNS) pour continuer à exercer.

Dans ces conditions l'agrément annuel de compétence délivré par l'Education nationale constitue une complexité administrative qui pourrait être supprimée.

#### 3.6.2 Descriptif de la mesure

Revoir la procédure d'agrément des moniteurs de natation. Projet soutenu par l'ANDIISS.

#### 3.6.3 Impact

Suppression d'une formalité administrative consommatrice en « temps/agent ».

#### 3.6.4 Texte à modifier

Circulaire n°2011-090 du 7 juillet 2011 du ministère de l'Education nationale, annexe 2.

Tableau 7 : Tableau récapitulatif des propositions dans le domaine des normes sportives

N°	Proposition	Objectif	Norme(s) à modifier/créer	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
1	Encadrer la mise en conformité des installations suite aux règlements fédéraux. Retenir une obligation de résultat et non de moyens dans la rédaction des règlements sportifs fédéraux.	Les charges financières d'investissement et de fonctionnement se reportent sur les collectivités dès lors qu'il y a progression dans les catégories supérieures (passage en ligue 1 de foot par exemple) ou organisation de grands évènements sportifs internationaux. Le coût de la mise en conformité de certaines installations peut être exorbitant compte tenu des contraintes topographiques, géologiques ou urbanistiques, mais aussi de la réalité du besoin au niveau local (problème de l'intérêt des aménagements envisagés et de la fréquence d'usage). L'objectif est mettre un terme à ces dérives.	Article L 131-16 du code du sport donnant délégation aux fédérations.	Les coûts peuvent être très lourds se chiffrant en millions d'euros. En particulier pour les grands évènements sportifs, les obligations financières sont indirectes : au travers des exigences des contrats de ville hôte passés entre la fédération internationale et la collectivité territoriale d'accueil de la compétition ; de nombreuses exigences qualitatives (sûreté, sécurité, moyens de transports, respects des normes environnementales, zone commerciale réservée à la fédération internationale, totale disponibilité des services territoriaux pour le nettoyage de la ville...). Coût se chiffrant en millions d'euros pour les mises aux normes de stades particulièrement lourdes.
2	Concevoir une procédure de type « CERFRES » pour l'encadrement des normes imposées par les ligues professionnelles	Encadrer le pouvoir des ligues professionnelles afin d'éviter les dérives financières. Il conviendrait donc : soit d'élargir les compétences de la CERFRES aux normes édictées par les ligues professionnelles ; soit créer une commission ad hoc compétente composée notamment des élus et des représentants des ligues. Objectif complémentaire à l'encadrement des règlements fédéraux.	Art. L 132-1 du code du sport et R 132-1 à modifier pour mieux encadrer le pouvoir des ligues.	Exemples de normes émanant des ligues : labels imposés, acquisition de « bancs » ou tribunes pour les « officiels » des instances des ligues, obligations de normes d'éclairage etc. Exemples de coûts « niveau 4 », soit division d'honneur en football : Banc de touche joueur de 2.5m à 5m : +1 600€ Vestiaire arbitre de 8m² à 12m² : + 8 000€ Clôture installation sportive (grillage) : +88 000€ Local délégué 6m² : + 9 000€
3	Modifier l'obligation des buts « fixes pour le football, le handball, le basket-ball et le hockey sur gazon et en salle	Le décret impose la fixation des buts, excluant de facto les buts auto-stables pourtant largement utilisés au niveau européen. L'objectif est d'assouplir cette réglementation très contraignante. Cela permettrait notamment d'optimiser les temps de pratique : dans le cadre de l'éducation physique et sportive (EPS) les cours se succèdent toute la journée mais les pratiques ne sont pas les mêmes d'une heure à l'autre sur un terrain polyvalent ;	Modification du décret avec prise en compte de buts mobiles et possibilité d'étendre les délais de contrôles (tous les 3 ans a minima). Décret n°96-495 du 4 juin 1996 fixant les exigences de sécurité auxquelles doivent répondre les cages de buts de football, handball, basket-ball, hockey sur	La liberté de choix accordée à la collectivité permettra d'optimiser la gestion des équipements sportifs. Le coût d'investissement ne doit pas être la seule variable prise en compte ; les coût d'exploitation liés à la maintenance et aux manutentions lors des changements de configuration présentent pour les collectivités un gain important en temps/agents et renforcent la polyvalence d'un équipement. A noter qu'il existe plus de 60 000 salles de pratiques

N°	Proposition	Objectif	Norme(s) à modifier/créer	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
		Possibilité de s'entraîner sur des demi-terrains avec des buts mobiles complémentaires.	gazon.	collectives qui pourraient potentiellement être concernées par l'optimisation des pratiques sportives.
4	Surveillance des piscines. Supprimer l'obligation de mise en place de binômes dans le cadre des nouvelles pratiques comme l'aquagym.	L'émergence de nouvelles pratiques (aquagym, aqua-biking...) pose la question de la nécessité de binôme dans le cadre de ces activités. Les binômes sont constitués d'une personne en charge de l'encadrement et d'une personne en charge de la surveillance du groupe ; la personne en charge de l'encadrement devant obligatoirement être titulaire du titre de maître –nageur-sauveteur il paraît inutile d'imposer la présence de deux agents pour assurer la bonne tenue de ces activités qui ont lieu dans un espace bien délimité, visuellement très contrôlable.	Article L322-7 du code du sport et décrets d'application. La direction des sports a proposé de modifier l'article L.322-7 du code du sport en ajoutant un alinéa stipulant que « dans le cas où un espace délimité est affecté à l'organisation d'une activité aquatique déterminée, la surveillance de ces pratiquants peut être assurée par le personnel qualifié encadrant cette activité, dans les conditions fixées par voie réglementaire. » (avis favorable à l'unanimité de la CERFRES).	Réduction sensible de la masse salariale pour la collectivité.
5	Revoir l'obligation de vidanger deux fois par an les piscines. Une vidange peut suffire	L'obligation de vidanger deux fois par an le bassin de la piscine est ancienne et ne prend pas en compte les récentes évolutions techniques et technologiques dans le traitement de l'eau. La majorité des pays européens n'impose pas de vidange des bassins mais se limite à fixer une obligation de résultat quant à la qualité de l'eau. Les nouveaux systèmes de traitement de l'eau permettent d'assurer une qualité d'eau constante (système de filtration, gestion technique centralisée, nettoyage des parois et du fond, produits de traitement...); il devient inutile de procéder à deux vidanges.	Arrêté du 7 avril 1981 fixant les normes d'hygiène et de sécurité applicables aux piscines et baignades aménagées.	Allègement des charges. Une étude réalisée par la mission sport et développement durable du ministère chargé des sports estime à près de 10 M€ (hypothèse haute) le coût d'une vidange annuelle sur l'ensemble du territoire national, soit une économie moyenne de 2 792€par piscine si l'on supprime une vidange.
6	Revoir la procédure d'agrément des moniteurs de natation en milieu scolaire.	Supprimer des lourdeurs administratives inutiles. La demande d'agrément auprès de l'éducation nationale pour les Maîtres-Nageurs-Sauveteurs (MNS) intervenants en milieu scolaire est inutile ceux-ci possédant par définition les qualifications requises.	Circulaire n°2011-090 du 7-7-2011 du ministère de l'Education nationale.	Allègement de la charge administrative.

## **QUATRIEME PARTIE**

### **URBANISME**





## SYNTHESE DE LA QUATRIEME PARTIE

L'urbanisme est un des domaines majeurs décentralisé depuis 1983 puisque les communes et groupements de communes disposent de la compétence de principe en matière de documents d'urbanisme, d'aménagement urbain ainsi que d'autorisations relatives à l'occupation ou à l'utilisation du sol.

Ces compétences se traduisent par des coûts d'élaboration des documents d'urbanisme élevés, allant de l'ordre de 10 000 euros pour une carte communale à plusieurs millions d'euros pour un schéma de cohérence territoriale (SCOT), sans que ces chiffrages incluent toujours tous les coûts.

Les charges et obligations pesant sur les collectivités territoriales se sont le plus souvent alourdies récemment, du fait de demande de documents d'urbanisme de plus en plus exigeants. De plus, la limitation de la mise à disposition des agents de l'Etat aux seules communes rattachées à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comptant moins de 1 000 habitants à compter de juillet 2015 se traduit pour de nombreuses collectivités par des charges nouvelles de personnel ou liées au recours à des prestations d'expertise privées, tenant principalement au volume de permis à instruire.

On constate que les efforts de simplification accomplis ces dernières années dans le domaine de l'urbanisme ont concerné prioritairement les entreprises afin de faciliter la construction de logements et de favoriser les activités des entreprises concernées par le droit de l'urbanisme.

En conséquence, si les collectivités territoriales ont pu ainsi bénéficier de certaines mesures de simplification prises en 2013 et 2014 en direction des entreprises, elles ont, cependant, été confrontées dans certains cas à la création de charges nouvelles induites par ces mesures de simplification.

C'est pourquoi, le champ de l'urbanisme constitue un thème récurrent objet de nombreuses critiques des élus locaux et de propositions d'adaptation de la part des parlementaires auteurs de rapports récents relatifs à l'inflation normative et aux mesures de simplification.

La mission a donc inclus l'urbanisme dans le champ de son intervention. Ce choix s'est trouvé conforté par les échanges avec de nombreux interlocuteurs, les élus de terrain, notamment ceux des petites communes rurales.

Pour autant, ce domaine de l'urbanisme a été traité par la mission sans bénéficier du concours du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). En effet, la lettre de la mission IGAS-IGA-CGEFI n'était pas signée de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et la contribution du ministère aux travaux de la mission a été limitée.

La mission souligne en outre, qu'un programme de 70 mesures de simplification dans le domaine des normes de construction de logements a été décidé par le Gouvernement en 2014. Ces simplifications concernent aussi en partie les collectivités territoriales et il est souhaitable, dans la logique de la réduction des normes coûteuses, que ces mesures soient effectivement mises en œuvre prochainement.

A partir de ces constats la mission juge opportun de retenir dans le domaine de l'urbanisme trois mesures qui pourraient nécessiter des compléments et approfondissements.

➤ **Réduire le coût de gestion et d’instruction des documents d’urbanisme, d’aménagement urbain et des autorisations d’urbanisme par une réingénierie des processus et des procédures, d’au moins 10 %**

On constate à partir des évolutions qui viennent d’être exposées, une forme d’accumulation de documents dont les coûts d’élaboration élevés sont susceptibles d’être largement redondants et facteurs de complexité pour tous les acteurs.

Il paraît donc nécessaire pour l’ensemble des documents et autorisations d’urbanisme de passer en revue les procédures, les formulaires, l’articulation entre les différentes procédures dans une optique de simplification et d’allègement des coûts, tant internes (temps de travail passé par les services territoriaux) qu’externes (recours à de l’ingénierie extérieure à la collectivité).

Une telle action s’inspire de ce qui a été mis en œuvre ces dernières années dans certains secteurs en faveur des entreprises. Parvenir à un allègement des coûts d’au moins 10 % est dans ces matières tout à fait habituel tant en France que chez nos voisins européens.

Une telle mission requiert la mobilisation d’une petite équipe sur une période de cinq mois à partir d’un travail associant directement les acteurs de terrain et pas seulement les administrations centrales de l’Etat.

➤ **Supprimer l’obligation d’élaborer un SCOT sur un territoire ayant élaboré un PLUi**

L’obligation d’établir un SCOT sur un périmètre restreint limité à un seul (ou deux) EPCI perd son sens dès lors que l’EPCI dispose d’un PLUi.

Dans les zones à dominante rurale ou de petites villes, il est préférable de se limiter à l’élaboration d’un seul document. Dans ces situations, un PLUi semble plus utile et davantage à la portée d’un ou deux EPCI.

Le PLUi vaudrait en quelque sorte SCOT dès lors qu’un SCOT n’existe pas déjà. A défaut de PLUi sur le territoire intéressé (en présence de cartes communales et de PLU par exemple), le SCOT demeurerait obligatoire.

Cette configuration nécessite une bonne harmonisation des périmètres et de la structure du projet de façon à couvrir tous les besoins.

Il convient de noter que cette proposition est voisine de celle présentée dans un rapport du Conseil général de l’environnement et du développement durable de juillet 2013 (CGEDD) relatif au plan local d’urbanisme intercommunal (PLUi).

➤ **Lorsque l’État est associé à l’élaboration d’un document d’urbanisme (PLU, PLUi), instaurer une réponse-garantie (rescrit) sur la légalité pendant la période d’élaboration du document**

Instaurer un rescrit (réponse-garantie) sur la légalité du PLU ou PLUi lors de la phase d’élaboration lorsque l’État est associé à l’élaboration d’un document d’urbanisme (PLU, PLUi).

Ceci permettra de ne pas attendre la publication du PLU définitif pour découvrir les observations sur la légalité du dispositif.

## INTRODUCTION DE LA QUATRIEME PARTIE

L'urbanisme est un des domaines majeurs décentralisé depuis 1983 puisque les communes et groupements de communes disposent de la compétence de principe en matière de documents d'urbanisme, d'aménagement urbain ainsi que d'autorisations relatives à l'occupation ou à l'utilisation du sol.

Ces compétences se traduisent par des coûts d'élaboration des documents d'urbanisme élevés, allant de l'ordre de 10 000 euros pour une carte communale à plusieurs millions d'euros pour un schéma de cohérence territoriale (SCOT<sup>14</sup>), sans que ces chiffrages incluent toujours tous les coûts.

Les charges et obligations pesant sur les collectivités territoriales se sont le plus souvent alourdies récemment, du fait de demande de documents d'urbanisme de plus en plus exigeants. De plus, la limitation de la mise à disposition des agents de l'Etat aux seules communes rattachées à des ECPI comptant moins de 1 000 habitants à compter de juillet 2015 se traduit pour de nombreuses collectivités par des charges nouvelles de personnel ou liées au recours à des prestations d'expertise privées, tenant principalement au volume de permis à instruire.

On constate que les efforts de simplification accomplis ces dernières années dans le domaine de l'urbanisme ont concerné prioritairement les entreprises afin de faciliter la construction de logements et de favoriser les activités des entreprises concernées par le droit de l'urbanisme.

En conséquence, si les collectivités territoriales ont pu ainsi bénéficier de certaines mesures de simplification prises en 2013 et 2014 en direction des entreprises, elles ont, cependant, été confrontées dans certains cas à la création de charges nouvelles induites par ces mesures de simplification.

C'est pourquoi, le champ de l'urbanisme constitue un thème récurrent objet de nombreuses critiques des élus locaux et de propositions d'adaptation de la part des parlementaires auteurs de rapports récents relatifs à l'inflation normative et aux mesures de simplification.<sup>15</sup>

La mission a donc inclus l'urbanisme dans le champ de son intervention. Ce choix s'est trouvé conforté par les échanges avec de nombreux interlocuteurs, les élus de terrain, notamment ceux des petites communes rurales.

---

<sup>14</sup> Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) sont des documents de planification stratégique à l'échelle intercommunale créés par la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) en décembre 2000. Les collectivités locales se voient confier une responsabilité de mise en cohérence des différentes politiques sectorielles d'aménagement du territoire (organisation de l'espace, habitat, déplacements, environnement...) sur de larges bassins de vie. Les champs d'intervention du SCOT ont depuis été complétés suite à l'adoption de la loi portant engagement national pour l'environnement en 2010 qui renforce la prise en compte des domaines environnementaux dans la gestion des territoires. Le législateur a souhaité inciter les collectivités à se doter d'un SCOT avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ; à cette date, toutes les communes qui ne seront pas couvertes par un SCOT opposable ne pourront pas ouvrir de nouveaux terrains à l'urbanisation, sauf dérogation.

<sup>15</sup> Ainsi des rapports E. DOLIGE « La simplification des normes applicables aux collectivités locales »-2011- C. BELOT « Les normes applicables aux collectivités territoriales »-2011 et A. LAMBERT et J.C. BOULARD « Rapport de lutte contre l'inflation normative »-2013.

Pour autant, ce domaine de l'urbanisme a été traité par la mission sans bénéficier du concours du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD<sup>16</sup>). En effet, la lettre de la mission IGAS-IGA-CGEFI n'était pas signée de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et la contribution du ministère aux travaux de la mission a été limitée.<sup>17</sup>

La mission souligne en outre, qu'un programme de 70 mesures de simplification dans le domaine des normes de construction de logements<sup>18</sup> a été décidé par le Gouvernement en 2014. Ces simplifications concernent aussi en partie les collectivités territoriales et il est souhaitable, dans la logique de la réduction des normes coûteuses, que ces mesures soient effectivement mises en œuvre prochainement.

A partir de ces constats la mission juge opportun de retenir dans le domaine de l'urbanisme trois mesures présentées dans cette quatrième partie du rapport thématique, mesures qui pourraient nécessiter des compléments et approfondissements.

Cette partie présente tout d'abord le cadre général (1), puis les évolutions récentes (2) dans le domaine de l'urbanisme, et enfin les mesures proposées (3).

---

<sup>16</sup> Le CGEDD est chargé de conseiller le Gouvernement dans les domaines de l'environnement, des transports, du bâtiment et des travaux publics, de la mer, de l'aménagement et du développement durable des territoires, du logement, de l'urbanisme, de la politique de la ville et du changement climatique.

<sup>17</sup> La sous-direction de la qualité et du développement durable dans la construction a transmis et commenté une documentation sur les normes de construction. En revanche, la sous-direction compétente en matière de droit et de documents d'urbanisme ne s'est pas impliquée pour participer à l'identification de mesures d'allègement des normes.

<sup>18</sup> Cinquante premières mesures de simplification pour la construction de logements ont été présentées le 25 juin 2014 dans le cadre des actions pour la relance de la construction de logements, puis vingt nouvelles mesures de simplification le 4 décembre 2014.

## 1. LE CADRE GENERAL

### 1.1 Les collectivités territoriales disposent de compétences autonomes en matière d'urbanisme

Les communes et groupements de communes disposent de la compétence de principe en matière de documents d'urbanisme, d'aménagement urbain ainsi que des autorisations relatives à l'occupation ou à l'utilisation du sol dans le cadre de la décentralisation de 1983.

Les documents d'urbanisme sont :

- le schéma de cohérence territoriale (SCOT)<sup>19</sup> ;
- le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ;
- le plan local d'urbanisme (PLU) ;
- la carte communale pour les communes non dotées d'un PLU.

En matière d'aménagement urbain et d'urbanisme opérationnel, les collectivités territoriales ont la compétence sur les zones d'aménagement concertées (ZAC) et sur les lotissements.

Enfin, les communes et leurs EPCI sont les principaux intervenants pour les permis de construire, les déclarations préalables, les permis de démolir et les permis d'aménager.

Cette responsabilité porte sur l'élaboration de ces documents, la conduite des procédures pour ce qui concerne les documents d'urbanisme et d'aménagement urbain, l'instruction des demandes présentées par des tiers (permis de construire...).

### 1.2 Ces compétences se traduisent par des charges de fonctionnement que les collectivités assurent

Les coûts en question constituent des charges administratives dont la légitimité de principe ne saurait être constatée à la condition d'être proportionnées.

Un document d'urbanisme, la délivrance d'un permis de construire imposent un travail administratif dont les composantes principales se traduisent en :

- temps de travail des agents des collectivités territoriales (quantifiable en ETP et en dépenses de personnel) ;
- appel à des expertises extérieures (urbanistes, avocats, ...) ;
- dépenses de fonctionnement courantes ;
- temps de travail des élus.

---

<sup>19</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, les services du ministère de l'égalité des territoires et du logement avaient dénombré 448 SCOT qui concernaient 51,7 millions d'habitants (77 % de la population française), regroupaient 25 137 communes (68 % des communes françaises) et couvraient 366 009 km<sup>2</sup> (54 % du territoire national, départements d'outre-mer compris). Ces SCOT se répartissent ainsi :

- 271 SCOT approuvés, concernant 37 millions d'habitants et 14 587 communes couvrant 200 708 km<sup>2</sup> ;
- 28 projets de SCOT arrêtés, concernant 2,7 millions d'habitants, 1 347 communes et 17 439 km<sup>2</sup> ;

98 SCOT dont l'élaboration avait été engagée, concernant 7,5 millions d'habitants, 5 955 communes et 98 769 km<sup>2</sup> ; 51 périmètres de SCOT étaient publiés sans que l'élaboration du SCOT ait été engagée, concernant 4,5 millions d'habitants, 3 248 communes et 49 093 km<sup>2</sup>.

### 1.2.1 Les coûts des documents d'urbanisme sont élevés

Pour les documents d'urbanisme, quelques chiffres paraissent reconnus par les différents partenaires.

Le coût d'une carte communale s'élèverait entre 10 000 et 15 000 euros. Début 2015, 5 900 cartes communales étaient en vigueur, 1 800 en cours d'élaboration.

Le coût d'un PLU varierait de façon logique en fonction de la taille de la commune entre 40 000 et 200 000 euros.

Les PLUi qui concernent, par définition, le territoire de plusieurs communes, représenteraient une dépense de 150 000 à 300 000 euros, dépense qui, par commune est moins élevée que pour un PLU du fait d'une mutualisation d'une partie des études.

Le coût d'un SCOT, là aussi, varie en fonction de l'importance de la population et du territoire concerné, serait compris entre 300 000 euros et plusieurs millions d'euros.<sup>20</sup>

Ces chiffres qui figurent dans plusieurs rapports<sup>21</sup>, dans différentes études nationales ou locales, ne comptabilisent pas en général pleinement la valeur du temps passé par les agents des collectivités territoriales, ce qui conduit à considérer que la dépense réelle est en réalité plus élevée.

### 1.2.2 Les coûts pour les permis de construire et autres autorisations sont très significatifs

S'agissant des permis de construire, des déclarations préalables, des permis de démolir et des permis d'aménagement, nous disposons du nombre annuel de ces 752 000 autorisations, en 2014, c'est-à-dire environ 260 000 permis de construire en moyenne, 475 000 déclarations préalables, 10 000 permis de démolir et 6 000 permis d'aménagement. Sur la période 2012-2014, le nombre annuel d'autorisations est supérieur et s'établit à 826 000 autorisations.

---

<sup>20</sup> Le coût de l'élaboration d'un SCOT varie fortement en fonction des territoires. Ce coût recouvre les études, les frais de fonctionnement, et la concertation, la communication et les autres frais.

L'enquête de la fédération des SCOT du 1er semestre 2014 établit que le critère le plus pertinent de comparaison des SCOT est sans doute le coût par habitant. Sur l'échantillon de l'enquête, le coût moyen des études obligatoires et complémentaires est de 378 000 € par SCOT soit un coût moyen total par habitant de 3,30 € sur l'ensemble de la durée du SCOT. Si l'on raisonne sur le coût global d'un SCOT, les réponses de l'enquête s'établissent sur un petit nombre de 5 répondants et aboutissent à un coût global d'élaboration du SCOT compris entre 470 000 € et 1,3 M€. Ces montants équivalent à un coût du SCOT par habitant compris entre 11 € et 43 € soit un coût annuel du SCOT par habitant compris entre 2 € et 7 €.

<sup>21</sup> Le rapport du CGEDD sur le « plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) intégrateur » de juillet 2013 mentionne différents exemples de coûts de PLU et PLUi.

Tableau 8 : Nombre de permis (hors annulations) en 2012, 2013, 2014.

Type de permis	Année d'autorisation	Nombre de permis
Déclaration préalable	2012	518 495
Déclaration préalable	2013	524 159
Déclaration préalable	2014	475 641
Permis d'aménagement	2012	7 144
Permis d'aménagement	2013	7 376
Permis d'aménagement	2014	5 929
Permis de construire	2012	341 868
Permis de construire	2013	304 217
Permis de construire	2014	260 822
Permis de démolir	2012	11 275
Permis de démolir	2013	11 311
Permis de démolir	2014	10 329

Source : Ministère chargé de l'urbanisme - fin mai 2015 (SOES - Sitadel2)

Ces données sont dites « hors annulations » car elles ne prennent pas en compte les annulations constatées (retrait à l'origine du pétitionnaire ou d'origine administrative)

Le coût de gestion de ces autorisations et de fonctionnement des services des collectivités territoriales qui leur sont dédiés, représente au moins un milliard d'euros<sup>22</sup>.

Il est frappant de constater que nous disposons de peu de données quantifiées sur des sujets qui ont pourtant des conséquences importantes pour les collectivités territoriales.

## 2 LES EVOLUTIONS RECENTES

Des réformes nombreuses sont intervenues ou ont été décidées ces dernières années dans le droit de l'urbanisme et en matière de normes de construction de logements.<sup>23</sup>

Certaines mesures se traduisent par des charges et obligations nouvelles pour les collectivités territoriales. D'autres, au contraire, permettent de réduire ces charges et d'alléger le coût de certaines normes.

### 2.1 Des mesures alourdissant les charges et obligations pesant sur les collectivités territoriales

1. Les documents d'urbanisme que les collectivités territoriales ont à élaborer, sont de plus en plus exigeants et doivent répondre à toujours plus de problématique spécifique. C'est le cas du contenu du SCOT qui s'est substitué aux anciens schémas directeurs et du PLU qui s'est substitué aux anciens POS. En outre, l'ordonnance du 5 janvier 2012 prise en application de la loi du 12 juillet 2010 dite Grenelle II, généralise les SCOT sur tout le territoire à échéance de début 2017.

<sup>22</sup> Les coûts de gestion sont très hétérogènes : le coût pour une déclaration de travaux sera très inférieur à celui du coût de gestion d'un permis de construire. Une charge administrative moyenne par dossier de 1 200 euros correspond à environ 30 heures de travail au sein d'une collectivité ce qui semble constituer une estimation basse. Si l'on rapporte ces 826 000 autorisations à un coût de gestion par dossier de 1 200 euros, on obtient une dépense totale d'un milliard d'euros.

<sup>23</sup> Citons par exemple les cinquante mesures de simplification pour la construction de logements présentées le 25 juin 2014 dans le cadre des actions pour la relance de la construction de logements, puis vingt nouvelles mesures lancées le 4 décembre 2014.

2. La loi dite ALUR du 24 mars 2014 réserve la mise à disposition des moyens de l'État pour l'application du droit du sol aux seules communes appartenant à des EPCI comptant moins de 10 000 habitants. Ces dispositions entrent en vigueur le 1er juillet 2015 et se traduisent donc pour beaucoup de collectivités par des charges nouvelles de personnel ou le recours à des expertises privées principalement en raison du volume des permis de construire à instruire.

3. Les délais d'obtention des permis de construire seront réduits à échéance de fin 2015.

Cet effort de simplification et de réduction des délais vise à faciliter les activités des entreprises. Toutefois, la réduction du délai d'une procédure peut imposer à la collectivité territoriale et à l'Etat de déployer des moyens supplémentaires.

## **2.2 Des mesures allégeant les charges et obligations pesant sur les collectivités territoriales**

1. La réforme du contentieux de l'urbanisme qui cherche à rendre plus difficile les contentieux injustifiés portés contre les autorisations de construire ou d'aménager. (Echéance 2015 et 2016).

2. La prolongation du délai de validité de deux à trois ans des permis de construire, des permis d'aménager, des permis de démolir et des décisions de non opposition à une déclaration préalable. (Décret du 29 décembre 2014).

3. La suppression de l'enquête publique pour les permis de construire et permis d'aménager soumis à étude d'impact. Les enquêtes publiques sont ainsi modernisées avec l'objectif d'accélérer la construction et les aménagements tout en maintenant une qualité de participation du public. (Entrée en vigueur dès fin 2014).

4. Le relèvement du seuil d'application des exigences applicables à la réglementation thermique. (« RT 2012 ») pour les extensions de bâtiments existants d'ampleur limitée. (Entrée en vigueur en janvier 2015).

5. L'accessibilité pour les établissements recevant du public (ERP) existant par une réglementation spécifique se distinguant d'une réglementation pour les ERP neufs.

Si certaines des mesures annoncées ci-dessus ont fait l'objet de textes publiés, d'autres en revanche demeurent à l'état de projets. S'agissant de mesures induisant un allègement certain sur les dépenses des collectivités, il est souhaitable que les textes soient publiés et soient mis en œuvre rapidement.



### 3 LES MESURES PROPOSEES DANS LE DOMAINE DE L'URBANISME

#### 3.1 Réduire le coût de gestion et d'instruction des documents d'urbanisme, d'aménagement urbain et des autorisations d'urbanisme par une réingénierie des processus et des procédures, d'au moins 10 %

On constate à partir des évolutions qui viennent d'être exposées, une forme d'accumulation de documents dont les coûts d'élaboration élevés sont susceptibles d'être largement redondants et facteurs de complexité pour tous les acteurs.

##### 3.1.1 Descriptif de la mesure

Il paraît donc nécessaire pour l'ensemble des documents et autorisations d'urbanisme de passer en revue les procédures, les formulaires, l'articulation entre les différentes procédures dans une optique de simplification et d'allègement des coûts, tant internes (temps de travail passé par les services territoriaux) qu'externes (recours à de l'ingénierie extérieure à la collectivité).

Une telle action s'inspire de ce qui a été mis en œuvre ces dernières années dans certains secteurs en faveur des entreprises. Parvenir à un allègement des coûts d'au moins 10 % est dans ces matières tout à fait habituel tant en France que chez nos voisins européens.

Une telle mission requiert la mobilisation d'une petite équipe sur une période de cinq mois à partir d'un travail associant directement les acteurs de terrain et pas seulement les administrations centrales de l'Etat.<sup>24</sup>

##### 3.1.2 Impact

La simplification de l'ensemble des documents et autorisations d'urbanisme entraînerait un allègement des coûts internes (temps de travail des services territoriaux) et externes (ingénierie extérieure à la collectivité territoriale) et représenterait une réduction des charges administratives, a minima, de l'ordre de 10 %, c'est-à-dire une économie pour les collectivités territoriales d'un ordre de grandeur d'au moins 100 millions d'euros en retenant l'hypothèse d'un coût de gestion d'au moins un milliard d'euros des 826 000 permis et déclarations.<sup>25</sup>

##### 3.1.3 Texte à modifier

Sur la base des travaux de simplification des procédures et de l'organisation, des dispositions législatives et/ou réglementaires seraient à modifier dans le code de l'urbanisme.

---

<sup>24</sup> Cf. par exemple les démarches du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) en transformation du fonctionnement des administrations (organisation, réingénierie de processus, amélioration de la gouvernance, etc.). Cf. aussi les démarches locales citées par le rapport sur l'innovation territoriale, réalisé en 2015 par A OURAL avec l'appui du SGMAP.

<sup>25</sup> Le nombre de permis de construire, déclaration préalables et permis d'aménager est de 826 000 environ par an en moyenne pour les années 2012, 2013, 2014. Cf. tableau infra en note de bas de page « Nombre de permis hors annulations en 2012, 2013, 2014 ».

## 3.2 Supprimer l'obligation d'élaborer un SCOT sur un territoire ayant élaboré un PLUi

### 3.2.1 Contexte

Les SCOT ont été créés par la loi SRU du 13 décembre 2000 et avaient pour vocation de remplacer progressivement les schémas directeurs issus de la loi de janvier 2003.

La loi du 12 juillet 2010 (Grenelle II) et l'ordonnance du 5 janvier 2012 ont sensiblement modifié le régime et le périmètre d'application des SCOT.

La loi a transcrit de nouveaux objectifs dans une approche beaucoup plus environnementale en étoffant considérablement le contenu du dossier de SCOT.

En second lieu, la généralisation du SCOT concernera progressivement tout le territoire à échéance de début 2017.

Ces nouvelles dispositions constituent, comme le souligne un document d'étude récent de l'association des maires de France (AMF), des coûts directs supplémentaires pour les collectivités locales compétentes.

Les quelques estimations relatives aux coûts d'élaboration des SCOT mentionnent d'ailleurs une forte augmentation de ces coûts entre 2008 et 2014, passant en moyenne de moins de 300 000 euros à près de 400 000 euros<sup>26</sup>.

Simultanément à ces obligations nouvelles pour les collectivités territoriales en matière de SCOT, les PLU et surtout les PLUi se développent sur tout le territoire, en remplacement des POS. Le développement des intercommunalités s'accompagne logiquement d'une incitation à l'élaboration de PLU au niveau intercommunal (PLUi).

Or les PLUi intègrent les préoccupations environnementales, celles relatives à l'habitat voire aux plans de déplacements que l'on retrouve dans les SCOT.

Dans le contexte de recherche d'allègement des normes coûteuses pour les collectivités locales, cette superposition de documents d'urbanisme doit être limitée à des situations réellement justifiées.

Tel n'est pas le cas lorsqu'un SCOT et un PLUi concernent un même territoire.

En revanche, la superposition des SCOT, PLUi et PLU se comprend lorsque le SCOT couvre une aire urbaine importante ou un grand territoire comportant plusieurs EPCI à l'intérieur de son périmètre.

### 3.2.2 Descriptif de la mesure

L'obligation d'établir un SCOT sur un périmètre restreint limité à un seul (ou deux EPCI) perd son sens dès lors que l'EPCI dispose d'un PLUi.

Dans les zones à dominante rurale ou de petites villes, il est préférable de se limiter à l'élaboration d'un seul document. Dans ces situations, un PLUi semble plus utile et davantage à la portée d'un ou deux EPCI.

---

<sup>26</sup> Ces estimations sont issues des rapports sur les SCOT déjà mentionnés et ne concernent que le coût des études. Le coût d'un SCOT est une composante délicate à établir car elle englobe les études et le fonctionnement d'un SCOT. Sur moins de 400 SCOT, environ les deux tiers sont élaborés par des syndicats mixtes (3ème niveau après les communes et les EPCI), ce qui conduit en général au recrutement de directeurs de projets ou chefs de projets.

Le PLUi vaudrait en quelque sorte SCOT dès lors qu'un SCOT n'existe pas déjà. A défaut de PLUi sur le territoire intéressé (en présence de cartes communales et de PLU par exemple), le SCOT demeurerait obligatoire.

Cette configuration nécessite une bonne harmonisation des périmètres et de la structure du projet de façon à couvrir tous les besoins.

Il convient de noter que cette proposition est voisine de celle présentée dans un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable de juillet 2013 (CGEDD) relatif au plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

### 3.2.3 Impact

Un tel dispositif présente des avantages évidents en termes de simplification et de réduction des coûts de réalisation de ces documents d'urbanisme.

Au plan financier, un seul document au lieu de deux représentera une économie pour un EPCI de l'ordre de 300 000 à 400 000 euros.

Au moins plusieurs dizaines d'EPCI pourraient bénéficier d'un tel dispositif.

### 3.2.4 Texte à modifier

Modification de la loi du 12 juillet 2010 et de l'ordonnance du 5 janvier 2012.

## 3.3 Lorsque l'État est associé à l'élaboration d'un document d'urbanisme (PLU, PLUi), instaurer une réponse-garantie (rescrit) sur la légalité pendant la période d'élaboration du document.

### 3.3.1 Contexte

La compétence générale en matière d'urbanisme a été transférée aux collectivités locales il y a trente ans par les premières lois de décentralisation.

En France, le plan local d'urbanisme (PLU) est le principal document d'urbanisme de planification de l'urbanisme au niveau communal ou intercommunal. Le plan local d'urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un groupement de communes (PLUi) ou d'une commune (PLU), établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré.

La révision ou l'élaboration d'un PLU est une procédure lourde comportant des phases de délibération, d'études, de concertation et d'enquête publique, de promulgation, de contrôle de légalité qui prend de un an et demi à deux ans au minimum.

Le maire peut recueillir l'avis de tout organisme compétent en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'environnement, de déplacements, etc.

Le contrôle de légalité <sup>27</sup> intervient lors de la notification de prescription du PLU (ou de révision du PLU) en début d'élaboration et lors de la notification du PLU définitif au préfet, à l'issue de la phase de concertation.

---

<sup>27</sup> Pour devenir exécutoires, outre leur publication ou leur notification aux intéressés, certains des actes des collectivités territoriales doivent être transmis au préfet, représentant de l'Etat dans le département ou la région (ou au

Dans le cadre du contrôle de légalité, les critiques et observations du préfet transmises après l'adoption du PLU « définitif » conduisent d'une part à allonger les délais de deux mois, d'autre part à devoir relancer différents travaux (études, concertations...) qui renchérissent le coût du PLU.

### 3.3.2 Descriptif de la mesure

Instaurer un rescrit (réponse-garantie) sur la légalité du PLU ou PLUi lors de la phase d'élaboration lorsque l'État est associé à l'élaboration d'un document d'urbanisme (PLU, PLUi).

Ceci permettra de ne pas attendre la publication du PLU définitif pour découvrir les observations sur la légalité du dispositif.

### 3.3.3 Impact

La mesure proposée se traduira :

- par des gains en termes de délais,
- par une meilleure articulation de la prise en compte des observations et par voie de conséquence par une réduction des coûts d'élaboration.

L'allègement représenterait plusieurs millions d'euros en considérant un gain de 10 % pour des PLU et PLUi dont le coût d'élaboration ou de révision varie entre 40 000 et 300 000 €

La prise de position sur légalité du dossier serait donc concomitante à l'intervention des services techniques de l'État tout au long du processus d'élaboration du PLU, et à ce titre constituerait une forme de rescrit, ou réponse garantie.

Ce dispositif s'inscrirait ainsi dans la continuité de la notification « porté à la connaissance de l'Etat ».

Ceci éviterait aussi l'incompréhension des collectivités territoriales en contact régulier avec les services de l'État pendant environ deux ans et découvrant a posteriori des problèmes de légalité.

Pour autant, le préfet ne serait pas privé du droit d'exercer le contrôle de légalité a posteriori. Mais il est clair qu'une telle situation serait exceptionnelle.

### 3.3.4 Texte à modifier

Code général des collectivités territoriales, article L2131-1.

Tableau 9 : Tableau récapitulatif des propositions dans le domaine d'urbanisme

N°	Domaine	Proposition	Objectif	Norme(s) à modifier/créer	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
1	Urbanisme	Réduire le coût de gestion et d'instruction des documents d'urbanisme, d'aménagement urbain et des autorisations d'urbanisme par une réingénierie des processus et des procédures, d'au moins 10 %.	Sachant que coexistent au niveau local des SCOT, des PLUi, des PLU, et des cartes communales, il paraît donc nécessaire pour l'ensemble des documents et autorisations d'urbanisme de passer en revue les procédures, les formulaires, l'articulation entre les différentes procédures dans une optique de simplification et d'allègement des coûts, tant internes (temps de travail passé par les services territoriaux), qu'externes (recours à de l'ingénierie extérieure à la collectivité).	Sur la base des travaux de simplification des procédures et de l'organisation, des dispositions législatives et/ou réglementaires seraient à modifier dans le code de l'urbanisme.	Compte tenu d'un coût de gestion coût de gestion et d'instruction des documents d'urbanisme d'au moins un milliard d'euros, la mesure apportera un allègement de 10 % soit au minimum 100 millions d'euros.
2	Urbanisme	Supprimer l'obligation d'élaborer un SCOT sur un territoire ayant élaboré un PLUi.	L'obligation d'établir un SCOT sur un périmètre restreint limité à un ou deux EPCI perd son sens dès lors que l'EPCI dispose d'un PLUi. Dans les zones à dominante rurale ou petites villes, il est préférable de se limiter à l'élaboration d'un seul document. Le PLUi vaudrait en quelque sorte SCOT.	Modification de la loi de 12 juillet 2010 et de l'ordonnance du 5 janvier 2012.	Au plan financier, un seul document au lieu de deux représentera une économie pour un EPCI de l'ordre de 300 000 à 400 000 euros.
3	Urbanisme	Lorsque l'Etat est associé à l'élaboration d'un document d'urbanisme (PLU, PLUi), instaurer une réponse-garantie (rescrit) sur la légalité pendant la période d'élaboration du document.	Le contrôle de légalité intervient lors de la notification prescription du PLU, en début d'élaboration et lors de la notification du PLU définitif au préfet, à l'issue de la phase de concertation. Dans le cadre du contrôle de légalité, les critiques et observations du préfet transmises après l'adoption du PLU « définitif » conduisent d'une part à allonger les délais de deux mois, d'autre part à devoir relancer différents travaux (études, concertations), qui renchérissent le coût du PLU.	Code général des collectivités territoriales, Article L.2131-1	La mesure proposée se traduirait par des gains de délais, une réduction des coûts d'élaboration. L'allègement représenterait plusieurs millions d'euros en en coûts d'élaboration des PLU et PLUi.

Source : travaux de la mission.





L'ensemble des revues de dépenses est disponible sur :  
**[www.performance-publique.budget.gouv.fr/](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/)**