

2011

**[LA SIMPLIFICATION DES  
NORMES APPLICABLES AUX  
COLLECTIVITES LOCALES]**

*Mission parlementaire  
du Sénateur Eric Doligé*



# Synthèse

Exponentiel, instable, obscur, l'édifice normatif est devenu au fil des ans, un véritable engrenage pour les collectivités territoriales. Alors qu'il devrait favoriser la culture de projets et soutenir les initiatives locales, il apparaît comme un frein à la compétitivité, une source de complexité voire une perte de temps... Dans un contexte financier difficile où les collectivités locales exercent de nombreuses prérogatives autrefois dévolues à l'Etat, la prolifération normative incarne la fracture entre d'un côté, un Etat central, prescripteur de dépenses et de contraintes nouvelles et de l'autre des collectivités locales, devant sans cesse mobiliser des crédits nouveaux pour financer les dispositifs pensés et conçus au niveau national. Face à l'empilement des textes, la perspective d'une simplification semble fédérer l'ensemble des acteurs locaux. Au-delà d'un examen du stock de normes existantes, ils aspirent tous à une évolution du mode de gouvernance, afin que les problèmes quotidiens que rencontrent les collectivités locales dans l'application des normes soient durablement pris en compte et qu'un dialogue équilibré s'installe entre l'échelon central et local.

## ***1/ Une simplification urgente face à l'engrenage normatif qui entrave l'action des collectivités territoriales***

### **1. Changer la gouvernance normative entre l'Etat et les collectivités locales**

#### **1.1. Mettre en place une instance d'évaluation partagée des normes pour prendre en compte la réalité territoriale**

Au niveau législatif, la culture de l'évaluation des politiques locales est balbutiante et non structurée. De nouvelles réformes sont adoptées dans l'ignorance des effets réels des politiques existantes. L'absence d'évaluation partagée cristallise des conflits entre collectivités locales et Etat. La mission propose de conditionner tout projet de réforme concernant les collectivités locales à une évaluation partagée. A cette fin, elle recommande **la création d'une instance indépendante comprenant des personnels de l'Etat et des collectivités locales et disposant d'un système d'information partagé**. Elle suggère d'intégrer des critères pragmatiques et financiers précis dans les études d'impact, qui souffrent d'un biais trop juridique en s'inspirant des tests de capacité et de performance développés notamment aux Pays Bas et en s'appuyant sur **une modélisation de l'impact financier par type de collectivité**.

#### **1.2. Structurer les processus de consultation pour permettre aux collectivités territoriales d'exercer « un contre pouvoir normatif »**

Au niveau européen les collectivités locales sont insuffisamment associées aux négociations des directives qui les concernent néanmoins en tout premier lieu. De nouveau l'impact financier n'est pas évalué et le temps imparti à la consultation des collectivités locales ne permet pas réellement aux associations de collectivités locales d'exercer leur capacité critique. La mission préconise d'intégrer dans la fiche d'impact simplifiée l'impact financier, de s'assurer que les projets de réglementation sont présentés à la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), d'associer les collectivités aux groupes de travail et de définir un mode de consultation formelle des collectivités locales.

Au niveau national, chaque ministère voire chaque direction ministérielle a développé une méthode plus ou moins participative en direction des collectivités locales. Dans la mosaïque de commissions existantes, seul le comité des finances locales et ses émanations, la commission consultative d'évaluation des charges et la CCEN semblent véritablement être en mesure de

développer une approche transversale de la réglementation applicable aux collectivités locales. Néanmoins, il est permis de s'interroger sur la capacité des élus à exercer un contre pouvoir normatif efficace, en l'absence de véritables instruments de contre-expertise. C'est pourquoi la CCEN devrait pouvoir bénéficier de l'expertise d'un pôle de compétences financier pour vérifier la pertinence des études d'impact présentées.

Enfin, concernant les normes professionnelles opposables, trop souvent le choix est fait de rendre la norme dans sa totalité obligatoire, et de se désintéresser des évolutions de la norme. Il est impératif de responsabiliser sur les incidences de la normalisation :

- tant les collectivités locales en organisant un passage en CCEN des normes même non obligatoires dès lors qu'elles peuvent avoir une incidence financière lourde pour les collectivités et en les incitant à faire remonter les difficultés sur le terrain ;
- que les ministères en les obligeant :
  - à réaliser un suivi ministériel des difficultés engendrées et des surcoûts, qui devront faire l'objet d'un rapport annuel présenté en CCEN,
  - à étudier chaque disposition de la norme avant de la rendre opposable dans son intégralité en distinguant les objectifs qui doivent être obligatoires des moyens qui ne sauraient être que des référentiels,
  - à réexaminer les dispositions de portée obligatoire ou pas pour les normes déjà opposables lors des révisions de la norme.

## **2. Alléger les contraintes des collectivités face aux normes rigides et coûteuses dont elles assument seules quelle que soit leur taille, la responsabilité de leur application**

### 2.1 Changer en profondeur la culture normative de l'Etat

Excès de défiance et zèle juridique se traduisent par une véritable prolifération normative qui nuit à la capacité d'action et d'innovation des territoires. La multiplication des textes et l'instabilité de la règle de droit plaident pour un changement en profondeur de la culture normative de l'Etat :

- en imposant **une obligation de résultat plutôt que de moyen,**
- **en privilégiant les référentiels de bonnes pratiques** aux textes réglementaires à portée contraignante,
- **en limitant à 15 le nombre de ministères** et en empêchant qu'un texte puisse porter le nom d'un ministre ou d'un parlementaire,
- **en créant un outil de planification de l'ensemble de l'activité réglementaire validée en début d'année en Conseil des ministres et définissant l'ensemble de la stratégie normative,**
- **en déterminant des règles de stabilité minimale dans le temps des textes associées à une clause de révision périodique, selon l'exemple des « *sunset law* » américaines.**

Afin de réduire le stock normatif, il est proposé à l'instar de certains pays de l'OCDE, de **fixer un objectif chiffré de textes à supprimer par an et de lancer un programme de réduction annuel des normes.**

Par ailleurs, au niveau législatif comme réglementaire, les collectivités locales subissent le manque de lisibilité des textes. Très souvent les décrets renvoient à des codes et sont extrêmement obscurs pour un non juriste. Afin de réduire la complexité du droit applicable aux collectivités locales et de prendre en compte les difficultés d'application de la norme, la mission recommande **d'initier une démarche de suivi de la qualité et de l'application des normes au sein de chaque ministère en créant un véritable « service après vente » de la norme.**

La compétitivité et la réactivité des territoires sont également entravées par la surenchère normative et la mauvaise transposition des textes communautaires. Génératrice de surcoût, la sur-réglementation est en effet source de complexité inutile. Une collectivité qui souhaite ainsi aménager un terrain pour accueillir une entreprise internationale et qui serait en concurrence avec une collectivité d'un autre Etat membre, risque d'être désavantagée dans le choix final, les contraintes normatives étant plus fortes côté français. Pour maintenir la compétitivité des territoires et attirer de l'emploi, il est essentiel de mettre un terme à cette pratique, **en transposant directement les nouvelles directives sans verbatim**.

## 2.1. Donner de véritables garanties aux collectivités territoriales face aux coûts élevés générés par la production normative

Afin de les protéger contre les conséquences financières issues de l'activité normative de l'Etat, il est nécessaire de réviser l'article 72 de la constitution pour **introduire en droit français un principe de proportionnalité au sens du droit communautaire** défini comme l'exigence que toute charge imposée au destinataire de la règle de droit soit limitée à la stricte mesure nécessaire de l'objectif à atteindre et requiert un minimum de charges pour le destinataire de la norme et **étendre le droit de compensation des collectivités locales aux aménagements et approfondissements des compétences prévus par la loi (à l'exception des lois de transposition des directives communautaires)**. Parallèlement, il semble nécessaire de réaliser un suivi long terme du coût réel des normes intégrant l'ensemble des coûts cachés.

## 2.2. Une application des normes uniforme qui nuit à la compétitivité des territoires

### 2.2.1. *Un droit indifférent à la taille et aux moyens des collectivités*

Les collectivités territoriales ne constituent pas un bloc monolithique, réparti de manière mathématique et homogène. Fruit de l'histoire, elles traduisent toute la diversité, mais aussi la richesse de nos territoires. L'application uniforme des règles de droit à des collectivités territoriales aussi hétérogènes n'est pas sans poser de difficultés. Les contraintes normatives imposées sont d'autant plus lourdes que la collectivité locale ne dispose pas de toute de l'ingénierie nécessaire, ce qui est le cas de la majorité des petites communes. Afin de s'adapter à l'inégalité de facto qui existent entre les collectivités, il est proposé, outre la poursuite de la politique volontariste d'intercommunalité menée par le gouvernement, de moduler le droit en fonction de la taille des collectivités concernées en introduisant « **en droit un principe d'équité et d'adaptation favorisant l'établissement de règles prévoyant elles-mêmes, lorsque l'application uniforme de leurs dispositions de détail s'avère inadaptée, de déroger, suivant des mécanismes encadrés, aux dispositions qu'elles édictent** »<sup>1</sup>. Cela supposerait d'intégrer les effets en fonction de la taille des collectivités locales (et pas seulement par niveau) dans l'étude d'impact et dans la fiche d'impact financier.

### 2.2.2. *Des normes trop rigides qui s'accommodent mal des réalités variables du terrain*

Il ressort très clairement des auditions qu'il existe un manque de souplesse dans l'application du droit au niveau local. Alors même qu'il existe des dérogations possibles, prévues par les textes, elles semblent souvent ignorées des petites collectivités. Par ailleurs, de nombreux élus locaux renoncent souvent à déposer un recours, car ils ont le sentiment d'une extrême complexité de la procédure avec à la clé, une faible chance d'être entendu, les commissions de recours ne déjugant pas, à leurs yeux, leurs pairs. Cette difficulté ne tient pas toujours au caractère inadapté de la norme

---

<sup>1</sup> Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation présidé par Monsieur Dieudonné Mandelkern

ou à son iniquité mais plutôt à la rigidité de son application, à l'interprétation parfois très personnelle du service qui le met en œuvre, voire à une certaine adversité au risque qui imposerait d'en faire toujours plus par crainte du recours, de l'accident... Aussi est-il nécessaire de recréer des instances d'échange capables de donner toute sa place au dialogue et à l'intelligence territoriale. La mission recommande d'instituer **une instance de dialogue et de concertation au niveau local pour pallier les difficultés des procédures de recours et permettre des dérogations locales. Composée d'anciens élus, elle serait chargée d'examiner les conflits entre les collectivités et l'Etat sur l'application d'une norme et serait dotée d'un pouvoir de recommandation en équité vis-à-vis des services de l'Etat.**

### **3. Des collectivités prises en étau entre principes de précaution et de responsabilité et la lourdeur des procédures administratives**

#### 3.1. Des procédures administratives extrêmement lourdes qui entravent l'action des collectivités

##### *3.1.1. Des règles d'affichage et de publicité excessives*

La transparence des décisions publiques est une garantie essentielle de la démocratie locale. En ce sens, il est nécessaire que le citoyen puisse accéder aux décisions de la collectivité locale et le cas échéant lorsqu'il a intérêt à agir, déposer un recours contre une décision entachée d'illégalité. Toutefois, une rapide lecture du code de l'urbanisme et du code général des collectivités territoriales (CGCT) peut conduire à s'interroger sur l'efficacité du dispositif retenu. En effet, à l'heure de la dématérialisation et de l'internet, il apparaît nécessaire **de substituer à un affichage obligatoire sur place une publication des actes sur le site internet de la collectivité** et de réduire **les obligations de publication, souvent très onéreuses.**

##### *3.1.2. Les incohérences de la planification*

La planification répond à une nécessité stratégique de mise en cohérence des décisions sur un territoire, afin d'anticiper et de répondre aux besoins à une échéance fixe. Dans le cadre de la décentralisation, les schémas ont eu tendance à se multiplier dans l'ensemble des domaines, traduisant l'enchevêtrement des compétences entre collectivités locales. La mission propose de **s'appuyer sur la réforme du conseiller territorial pour envisager des schémas uniques, élaborés avec l'appui et l'accord des conseils généraux compétents.**

#### 3.2. Des collectivités seules face aux principes de responsabilité et de précaution

##### *3.2.1. Principes de précaution et de responsabilité, manque d'ingénierie juridique et contrôle incessants, poussent à une application parfois frileuse de la norme.*

Les élus appliquent en effet parfois la norme maximale, même non opposable, par crainte de l'accident. Cette situation est accentuée par d'une part le manque d'ingénierie juridique, notamment des petites communes qui peut par exemple les conduire à appliquer la réglementation sur les établissements recevant du public de catégorie 1, alors qu'ils relèvent de la catégorie 5. D'autre part, l'évolution du rôle de l'Etat au niveau local, qui dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, joue davantage un rôle de contrôle et d'évaluation que de conseil et d'accompagnement, peut laisser penser que l'Etat prescripteur se désintéresse des conséquences pratiques de ses normes. Afin de renforcer le rôle de conseil aux collectivités de l'Etat, il est proposé de **centraliser sur un site internet unique les guides d'appui et les bonnes pratiques, de réaliser un suivi des difficultés sur le terrain et de renforcer le rôle des préfetures et des sous-préfetures en structurant un réseau de correspondants pour les collectivités.**

### 3.2.2. *Un investissement dans le développement du territoire en permanence menacé par le risque d'une annulation contentieuse*

Le risque potentiel de recours juridictionnel et d'annulation pour vice de forme notamment entrave véritablement le bon fonctionnement des collectivités et pèse sur l'économie locale. Les incidences d'une annulation d'un projet peuvent être extrêmement lourdes non seulement d'un point de vue financier mais également opérationnel. Cette crainte d'une saisine juridictionnelle est d'autant plus forte que les collectivités locales sont parfois victimes de recours abusifs. C'est notamment le cas dans le domaine de l'urbanisme où les recours sont parfois motivés par des intérêts purement économiques et financiers ou de l'environnement. Face à ces recours abusifs très fréquents, les collectivités locales sont démunies.

Outre les conséquences néfastes pour la collectivité d'une annulation contentieuse, les élus rencontrés ont fait part de leur incompréhension face à la procédure juridictionnelle. Bien qu'il appartienne au requérant d'apporter la preuve des faits allégués, il ne peut apporter une preuve négative ni produire des documents qui ne résident que dans les dossiers dont dispose l'administration.

Afin de limiter les risques d'annulation pour vice de forme des projets structurants d'une collectivité, il est proposé de

- **fixer un délai pour juger certains types de contentieux en s'appuyant sur l'exemple des contentieux électoraux**
- **permettre aux collectivités de déposer un recours pour plainte abusive**
- **porter à 3000€ le montant minimal de l'amende**
- **conditionner la recevabilité de la requête au versement d'une consignation dont le montant serait fixé par le juge administratif dans les 15 jours suivant le dépôt de la requête sans pouvoir dépasser la somme de 2000€.**
- **demander au juge en matière d'urbanisme de statuer sur tous les moyens dont il est saisi et motiver sa décision sur tout ceux qui concerne la légalité externe de l'acte.**
- **prévoir lorsqu'un document est annulé pour vice de forme et non pour illégalité manifeste, que le jugement prenne effet 6 mois plus tard pour laisser le temps à la collectivité de se mettre en conformité.**

Au-delà des principes généraux de gouvernance, la mission a étudié 15 domaines prioritaires de simplification

## ***II/ 268 propositions pour simplifier le droit applicable aux collectivités locales***

### **1. Coûts, délais, gouvernance et accompagnement au cœur des préoccupations des collectivités locales**

La mission a recueilli plusieurs centaines de propositions émanant des collectivités locales, qu'elle a étudiées en lien avec les ministères concernés. Quel que soit le thème abordé, quatre préoccupations récurrentes doivent être placées au cœur de l'agenda politique :

- **Les coûts** : dans un contexte financier plus difficile pour les collectivités locales, marqué par une stabilisation voire une réduction des recettes, le processus très dynamique de normalisation équivaut à une progression des dépenses obligatoires, qui cristallise les tensions. Il ressort de l'analyse des questionnaires et des auditions que l'accessibilité, les fouilles, le sport, l'eau et l'assainissement mais également la fonction publique font peser des contraintes financières trop lourdes sur les collectivités locales.

- **Le temps** : les délais sont au cœur d'une double critique. D'un côté, les collectivités territoriales plaident pour une meilleure gestion du temps des projets. Alors qu'elles mobilisent les énergies sur leur territoire pour favoriser une dynamique de croissance et d'emploi, elles soulignent la lenteur de certaines procédures. C'est notamment le cas pour les fouilles et l'urbanisme. D'un autre côté, elles déplorent les délais trop courts fixés par le législateur pour se mettre aux normes, au détriment de la réalité du terrain et au prix d'une concertation réalisée parfois à marché forcée. Les délais définis par le Grenelle de l'environnement, mais également par les fédérations sportives sont ainsi fustigés par de nombreuses collectivités locales.
- **La gouvernance** : dans de nombreux domaines tels que l'éducation et la formation, ce n'est pas tant le bien fondé de la norme que sa modalité d'adoption qui est remise en cause. **Trop souvent les collectivités locales ont le sentiment de « subir » la normalisation** et de ne pas disposer d'un véritable espace de dialogue pour permettre de concilier les impératifs nationaux avec la réalité locale.
- **Le besoin d'accompagnement** : si nul n'est censé ignorer la loi, nombreux sont les élus à déplorer son manque d'accessibilité, son extrême complexité. Si les grandes collectivités locales disposent de services compétents capables de les accompagner sur les aspects juridiques et techniques les plus pointus, tel n'est pas le cas des petites communes, voire des petites intercommunalités. Le désengagement de l'Etat au niveau local et notamment la fin des directions départementales de l'équipement qui assuraient un véritable accompagnement technique de proximité a généré d'importantes difficultés sur le terrain. Certaines propositions reçues par la mission traduisent ainsi le manque de compréhension des textes en vigueur. Elles reflètent également la solitude de nombreux élus locaux, qui sans culture juridique ou technique préalable avec l'aide souvent d'un agent de catégorie C présent quelques heures à la mairie doivent appliquer le droit en vigueur. La mission tient ainsi à souligner le besoin d'accompagnement des petites communes dans la mise en œuvre des nouvelles normes pour éviter que ne se creuse le fossé déjà conséquent entre le monde rural et le monde urbain.

## 2. 15 domaines de simplification possibles

Le rapport présente des propositions détaillées par thème, classés par ordre d'importance, en fonction des questionnaires et courriers reçus par la mission.

### 2.1. L'accessibilité

Parmi les domaines abordés, l'accessibilité constitue la première préoccupation des collectivités locales. Si aucune d'entre elles ne remet en cause les objectifs de la loi, elles soulignent **le caractère excessif de ses décrets d'application, qui par une approche pointilliste et exhaustive, font peser des obligations très fortes sur les collectivités**, au mépris parfois du dialogue voulu par le législateur. Pour restaurer cet esprit de discussion et permettre dans les faits une amélioration des conditions d'accessibilité de l'espace public à une échéance proche, **le rapport recommande de substituer à la définition réglementaire de l'accessibilité (la personne handicapée doit pouvoir occuper un bâtiment exactement comme un valide) une approche fonctionnelle (l'obligation que la personne handicapée ait accès à toutes les fonctions du bâtiment)**. De même, la mission invite à réfléchir à l'accessibilité en termes de services équivalents rendus à l'échelle d'un territoire pour assurer une accessibilité effective et éviter qu'en 2015, l'échéance ne soit pas tenue. Le rapport préconise également de **supprimer le délit pénal existant pour les collectivités locales**, car une démarche participative et équilibrée ne saurait se construire sous la menace d'un emprisonnement.

## 2.2. La culture

L'archéologie préventive est un sujet récurrent de préoccupations pour les collectivités locales. Si elles ne contestent pas son bien fondé et la richesse de notre histoire, nombreuses sont celles à déplorer les retards enregistrés dans le démarrage d'un projet et le coût jugé parfois exorbitant des fouilles. A cette fin, la mission propose des mesures destinées à accélérer et faciliter la phase de diagnostic (développement d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour la rédaction des cahiers des charges, agrément globale sur toutes les périodes pour les services archéologiques, finalisation des arrêtés de zonage...), à limiter le coût des fouilles (déterminer un subventionnement minimal des fouilles par le FNAP, dès lors que le coût de celles-ci dépasse un pourcentage à définir du coût général du projet d'aménagement soumis à enquête d'utilité publique, et qu'aucune solution alternative n'a pu être trouvée...).

Outre la question des fouilles, la mission a également examiné la problématique des architectes des bâtiments de France. Si toutes reconnaissent leur rôle essentiel, la complexité des procédures à laquelle s'ajoute un certain ressentiment de subjectivité, conduisent de nombreuses collectivités locales à souhaiter une réforme de ce domaine. Dans cet objectif, la mission propose notamment de supprimer l'avis simple ainsi que le régime particulier des travaux sur immeubles adossés et de déléguer aux collectivités qui disposent d'un service compétent, (qui pourraient être agréés à cette fin), les avis conformes.

## 2.3. L'urbanisme

Parce que l'urbanisme est le vecteur incontournable des projets locaux et structure les possibilités de développement d'un territoire, il constitue un champ de simplification prioritaire. Conscient de cet enjeu, le gouvernement a initié une véritable réflexion sur cette question, afin que le droit devienne un outil au service des projets et ne soit plus perçu comme un frein. Dans ce cadre le rapport préconise notamment des simplifications dans le domaine des plans locaux d'urbanisme, ainsi que pour les zones d'aménagement concertées.

## 2.4. L'eau et l'assainissement

La France enregistre des retards considérables sur la question de l'eau et de l'assainissement, qui la conduisent à payer des amendes élevées auprès de l'Union Européenne. Au cœur de ces politiques, les communes, en dépit d'une politique de subvention active des agences de l'eau et d'un accompagnement fort des conseils généraux ne parviennent pas toujours à mobiliser dans les délais impartis, les crédits et l'ingénierie suffisante aux mises aux normes demandées. Le rapport préconise d'ériger le service public des eaux pluviales en service public industriel et commercial, de réexaminer la procédure globale concernant le suivi et le contrôle de la potabilité des eaux et de repousser certains délais peu réalistes, fixés par le Parlement contre l'avis du gouvernement.

## 2.5. L'environnement,

Si l'ensemble des collectivités locales saluent les avancées du Grenelle de l'environnement, les délais impartis, et les coûts potentiels ne sont pas sans susciter d'appréhension. La mission recommande de repousser certains délais.

## 2.6. Le sport

Les collectivités locales assurent le financement de 80% des équipements sportifs. Si elles sont très attachées à la promotion des activités sportives sur leur territoire, leur situation financière ne

leur permet plus de faire face à un patrimoine sportif vieillissant et à des aménagements obligatoires extrêmement fréquents imposés par les fédérations. La mission propose d'améliorer la gouvernance globale et de repousser le délai légal d'opposabilité des règlements des fédérations sportives.

#### 2.7. Le fonctionnement des collectivités territoriales

La réactivité du processus décisionnel des collectivités locales dépend en partie des règles qui régissent le fonctionnement de la collectivité. A ce titre, des assouplissements pourraient être envisagés, via notamment la dématérialisation.

#### 2.8. Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

Les conseils généraux sont attentifs aux incidences financières des évolutions normatives qui se traduisent par une charge nouvelle pour les départements. Le rapport préconise plusieurs assouplissements normatifs. Il propose notamment de donner la possibilité aux SDIS de choisir entre plusieurs types de véhicules de secours à personnes en adéquation avec la réalité opérationnelle, et d'adopter une réponse graduée (ambulances, médicalisables ou non) et sollicite un allègement de certaines normes inadaptées aux SDIS.

#### 2.9. La restauration collective

Attachées à la qualité nutritionnelle, les collectivités locales sont attentives également à ce que la complexification croissante du cadre juridique ne se traduise pas par la fin de la gestion directe et la fermeture de nombreuses petites cantines en milieu rural. Elles souhaitent que leurs spécificités soient davantage prises en compte dans les réglementations communautaires qui ne les distinguent pas du reste de la restauration industrielle... Dans cette perspective, le rapport propose de simplifier la procédure d'agrément sanitaire des établissements mettant sur le marché des produits d'origine animale ou des denrées et d'adapter les exigences nutritionnelles en restauration collective.

#### 2.10. Les marchés publics

Les marchés publics font l'objet de préoccupations contradictoires des collectivités territoriales : d'un côté, elles se plaignent de l'instabilité du code des marchés, les changements fréquents supposant un important effort de formation et étant perçus comme une source potentielle d'insécurité juridique ; d'un autre côté la complexité globale de la procédure est parfois incomprise. De nombreuses collectivités regrettent l'annulation du seuil de 4000€ et souhaitent davantage de souplesse...la mission propose notamment la mise en place d'un coffre fort électronique, d'élargir les possibilités de négociation, d'alléger les obligations de délibérations successives dans certains cas

#### 2.11. La fonction publique territoriale

Parce que la masse salariale constitue la première dépense de fonctionnement des collectivités territoriales, le pilotage de la fonction ressource humaine constitue un enjeu stratégique pour les collectivités. Or il est fortement contraint par les décisions nationales qui pèsent lourdement sur la maîtrise du glissement vieillesse technicité. A cette dimension financière s'ajoute une dimension humaine forte. Le service public local reposant avant tout sur les hommes et les femmes qui quotidiennement le mettent en œuvre, les collectivités locales aspirent à une meilleure prise en compte de leur réalité quotidienne dans la dynamique statutaire. La mission fait des préconisations concernant le coût des agents détachés, les frais de déplacement, les conditions de recrutement des agents non titulaires, le comité médical, le statut, la commission de réforme.

## 2.12. L'éducation et la formation

Les compétences des collectivités locales en matière d'éducation et de formation ont été renforcées par l'acte II de la décentralisation, sans que le mode de gouvernance des politiques d'éducation et de formation n'ait été profondément modifié. L'Etat prescripteur, compétent pour l'élaboration des programmes et des référentiels de formation ne semble ainsi pas avoir pris toute la mesure des incidences financières de ces décisions, les collectivités locales se retrouvant trop souvent de facto devant de nouvelles dépenses obligatoires liées aux changements de programme, la mission préconise de faire évoluer le mode de gouvernance et cible certaines mesures ponctuelles de simplification (logements de fonction, utilisation des locaux scolaires...).

## 2.13. Les politiques sociales et médico-sociales

Les collectivités locales sont au cœur des politiques de solidarité. Dans un contexte financier difficile de réduction des recettes et d'augmentation de la dépense sociale, les conseils généraux font notamment face à un véritable effet de ciseau. Ce nouveau contexte les conduit notamment à réexaminer l'ensemble des normes en vigueur dans le secteur social et médico-social, en particulier la question des indus sociaux. Le rapport par ailleurs fait remonter de nombreuses propositions visant à améliorer la gestion du revenu de solidarité active.

## 2.14. L'Outre Mer

Si en théorie le pouvoir d'adaptation doit permettre d'éviter l'adoption de textes inadaptés aux réalités locales, tel n'est pas le cas dans les faits. Les spécificités géographiques et insulaires rendent ainsi de nombreuses normes difficilement applicables et génèrent des surcoûts importants. En particulier, la situation climatique des DOM implique une dégradation plus rapide de l'ensemble des équipements publics, sans compter les risques naturels majeurs présents dans les DOM : volcans, séismes, cyclones, inondations...Le rapport s'est notamment attaché à la question du logement social.

## 2.15. Les finances locales

Enjeu stratégique, les finances locales rythment le fonctionnement de la collectivité. Parce qu'elles déterminent sa réactivité et sa capacité d'action, elles constituent un champ de simplification important. Le rapport fait des propositions concernant l'enregistrement comptable des avances versées au titre des marchés publics en budget de fonctionnement, le contrôle des dépenses publiques, les obligations comptables liées aux centres communaux d'action sociale (CCAS), l'admission en non valeur des créances irrécouvrables des collectivités territoriales, les régies comptables, les amortissements des subventions d'équipement...

# Sommaire

<b>Synthèse</b>	<b>3</b>
<b>Sommaire</b>	<b>12</b>
<b>Les 20 principes du rapport</b>	<b>20</b>
<b>Table des propositions</b>	<b>22</b>
<b>Introduction</b>	<b>41</b>
<b>Première partie : une simplification urgente face à l’engrenage normatif qui entrave l’action des collectivités territoriales</b>	<b>42</b>
<b>I/ Changer la gouvernance normative entre l’Etat et les collectivités territoriales</b>	<b>43</b>
1/ Une réalité territoriale insuffisamment prise en compte dans la réflexion sur l’opportunité d’une nouvelle norme applicable aux collectivités locales	43
1.1 Au niveau législatif, l’impératif d’une approche résolument pragmatique	43
a/ Une nécessaire évaluation des politiques locales avant toute réforme	43
b/ Le besoin d’intégrer dans les études d’impact la capacité des collectivités locales à mettre en œuvre la loi	45
1.2 Au niveau réglementaire, une évaluation financière perfectible	47
2/ Les lacunes des dispositifs de consultation ne permettent pas véritablement aux collectivités territoriales d’exercer un contre pouvoir normatif	49
2.1 Les collectivités locales françaises ne font pas le poids au niveau européen	49
2.2 Trop de commissions tuent la consultation au niveau national	51
2.3 La question des normes professionnelles	53
<b>II/ Alléger les contraintes des collectivités face aux normes rigides et coûteuses dont elles assument seules quelle que soit leur taille, la responsabilité de leur application</b>	<b>55</b>
1/ Excès de défiance et zèle juridique se traduisent par une véritable prolifération normative qui nuit à la capacité d’action et d’innovation des territoires	55
1.1 Multiplication des textes et instabilité de la règle de droit plaident pour un changement en profondeur de la culture normative de l’Etat.	55
a/ L’inflation normative	55
b/ L’instabilité de la règle de droit	56
c/ Les exemples étrangers	56
d / L’absence problématique des décrets d’application	59
1.2 Les collectivités locales, premières victimes de l’inaccessibilité du droit et de l’enchevêtrement normatif	60
1.2 La compétitivité et la réactivité des territoires entravées par la surenchère normative et la mauvaise transposition des textes communautaires	63
2/ Face aux coûts élevés générés par la production normative, les collectivités locales disposent de garanties insuffisantes	64
2.1 Des normes coûteuses	64
2.2 Des garanties juridiques contre les charges nouvelles obligatoires insuffisantes	65
a/ Les garanties existantes	65
b/ les limites jurisprudentielles	65
3/ Une application des normes uniforme qui nuit à la compétitivité des territoires	66
3.1 Un droit indifférent à la taille et aux moyens des collectivités	66
a/ En métropole	67
b/ Outre Mer	67
3.2 Des normes trop rigides qui s’accommodent mal des réalités variables du terrain	68

### III/ Des collectivités prises en étau entre les principes de précaution et de responsabilité et lourdeur des procédures administratives \_\_\_\_\_ 70

1/ Des procédures administratives extrêmement lourdes qui entravent l'action des collectivités _____	70
1.1 Des procédures complexes et longues qui pèsent sur la réactivité des collectivités locales pour répondre aux besoins des citoyens _____	70
1.2 Des règles d'affichage et de publicité, excessives _____	72
1.3 Les incohérences de la planification _____	72
2/ Des collectivités seules face aux principes de responsabilité _____	74
2.1. Principes de précaution et de responsabilité, manque d'ingénierie juridique et contrôles incessants, poussent à une application parfois frileuse de la norme _____	74
2.2. Un investissement dans le développement du territoire en permanence menacé par le risque d'une annulation contentieuse _____	75
a/ Les effets d'une annulation contentieuse _____	75
b/ Des collectivités au banc des accusés _____	75
c/ Des procès à répétition _____	75
d/ Des recours abusifs fréquents _____	75
e/ Des délais qui retardent l'initiative des territoires _____	76
2.3 L'extrême complexité et technicité de certains dossiers confèrent à certains interlocuteurs clés des collectivités locales un pouvoir perçu comme absolu _____	77

### Seconde partie: 268 propositions pour simplifier le droit applicable aux collectivités territoriales \_\_\_\_\_ 78

#### L'ACCESSIBILITE \_\_\_\_\_ 79

1/ Le cadre juridique _____	79
a/ Une obligation de résultat : l'accessibilité d'ici 2015 _____	79
b / Une obligation de moyen : le diagnostic pour les ERP _____	80
c/ Une obligation de contrôle, de dialogue et de suivi : les instances de pilotage _____	80
d/ Des dérogations importantes _____	81
1. 2.La voirie _____	82
a/Obligation d'accessibilité de la voirie et des espaces publics _____	82
b/Obligation de méthode : le plan de mise en accessibilité de la voirie (PAVE) _____	83
c/Obligation de moyens _____	83
d/Dérogations possibles _____	83
1.3. Les transports _____	83
a/Obligation d'accessibilité _____	83
b/ Une obligation de programmation : le schéma directeur d'accessibilité et le dépôt de plainte. _____	84
c/ Le cas de figure des transports scolaires _____	84
2/ Les difficultés rencontrées et les propositions de solution _____	84
2. 1.La question du coût _____	84
a/ 16 815 256 560€ nécessaires pour financer l'accessibilité _____	84
b/ la situation des petites communes _____	86
c/ Les transports régionaux _____	87
2.2. Les délais _____	87
a/Les retards importants constatés dans la démarche globale _____	87
b/2015 : un objectif d'accessibilité totale difficilement atteignable _____	88
2.3.Les sanctions _____	88
2.4. Une jurisprudence sur les dérogations restrictives _____	89
2.5. Les problèmes de gouvernance _____	89
a/ Au niveau national _____	89
b/ Au niveau local _____	90
2.6 L'articulation entre « Transports spécialement adaptés » et « Transports de substitution » _____	92
2.7 Les difficultés techniques constatées _____	93
a/Les conflits normatifs _____	93
b/ Les réglementations techniques trop contraignantes _____	93

c/Les réglementations techniques inadaptées _____	94
2.8. Le besoin d'accompagnement et de formation des acteurs _____	95
<b>LA CULTURE</b> _____	<b>96</b>
1/L'archéologie préventive _____	96
1.1. La procédure _____	96
a/ Le diagnostic _____	97
b/ La fouille _____	97
1.2. Les acteurs _____	98
a/ Un agrément limité à certaines périodes historiques _____	98
b/ Un agrément différent selon le type d'opérateur _____	99
1.3. Le financement _____	99
a/Le diagnostic _____	99
b/Les fouilles _____	101
1.4. Les délais _____	105
2/ Les architectes des bâtiments de France _____	105
2.1 Le cadre juridique en vigueur _____	106
a/Le domaine de compétence de l'ABF _____	106
b/ La décision de l'ABF _____	106
c/ La transmission du dossier à l'ABF _____	108
d/Voies de recours pour les collectivités locales _____	109
2.2 Les difficultés rencontrées _____	110
a/Les délais _____	110
b/ Les recours : une option complexe pour les petites collectivités _____	112
3/ Les archives _____	113
<b>URBANISME et BATIMENT</b> _____	<b>114</b>
1/ Les normes contraignantes qui pourraient être assouplies _____	114
1.1. Le contrôle de légalité des déclarations préalables _____	114
1.2. La planification en matière d'urbanisme _____	114
1.3. Le seuil entre les procédures de permis de construire et de déclaration préalable _____	115
1.4. La mise en place de classes provisoires _____	115
1.5 Les commissions de sécurité _____	115
2/ Les normes qui doivent être précisées _____	116
2.1. Les mandats d'aménagement _____	116
2.2. Le champ des lotissements préalables _____	116
2.3 Les surfaces de référence _____	117
3/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des collectivités locales _____	117
3.1. Les plans locaux d'urbanisme _____	117
a/. Des règlements de PLU qui freinent les initiatives locales _____	117
b/Les dérogations à l'application des règles du PLU _____	118
3.2. La création de secteurs de projet _____	119
a/ La notion de « secteurs de projet » _____	119
b/ Les OAP actuellement dans le code de l'urbanisme _____	119
c/ La question de la valeur du foncier _____	120
d/Les procédures de révision et modification des PLU _____	120
3.3 Simplifier la procédure de création de ZAC _____	122
a/ Le cadre juridique existant _____	122
b/ Les autres contraintes _____	124
d/les difficultés rencontrées _____	124
4/. Les procédures dont les délais peuvent être réduits : les délais d'autorisation d'urbanisme _____	125
5/ Les normes couteuses _____	126

<b>EAU ET ASSAINISSEMENT</b>	<b>127</b>
1/ Les normes dont les délais doivent être repoussés	127
1.1 Les captages prioritaires	127
1.2 Le schéma de distribution	127
1.3. L'assainissement	127
1.4. La légionelle	128
2/ Les normes contraignantes qui pourraient être assouplies	128
2.1 Contrôle de l'activité des délégataires	129
3/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des collectivités locales	129
3.1 La gestion des eaux pluviales et l'assainissement	129
3.2 Potabilité eau	130
<b>L'ENVIRONNEMENT et LES TRANSPORTS</b>	<b>132</b>
1/ Les normes dont les délais doivent être repoussés	132
2/ Les normes obsolètes qui doivent être révisées	133
2.1 Réseau de pompes GPL	133
2.2 Définition des déchets	133
3/ Les normes coûteuses	133
3.1 Les plans déchets	133
3.2 Les passages à niveau	134
3.3 Les quais de gare	134
4/ Les normes qui ne sont pas pleinement adaptées aux besoins locaux	134
4.2 Les voies vertes	134
4.3 Homologation du matériel roulant	134
5/ Les normes qui doivent être précisées	135
5.1 La collecte des ordures ménagères	135
5.2 Plan départementaux des déchets non dangereux	135
<b>LE SPORT</b>	<b>137</b>
1/ le cadre juridique	137
1.1 Le pouvoir réglementaire des fédérations sportives	137
a/ Le pouvoir réglementaires des fédérations	137
b/ Les limites fixées par le décret et le code du sport au pouvoir réglementaire des fédérations	137
1.2. Une instance de concertation : la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs	138
1. 3. Les possibilités de recours	139
2/ Les difficultés rencontrées	139
2.1. La CERFRES	139
a/Des modifications de règlements sans saisine préalable de la CERFRES	139
b/ Une représentation insuffisante des collectivités locales	139
c/ Une notice d'impact perfectible	140
2.2. Des conditions de classement fédéral discutables	140
2.3. Des délais d'application peu raisonnables	141
2.4. Un jeu d'acteurs et d'intérêts complexes	141
a/ Les clubs sportifs affiliés	141
b/ Les élus	141
c/ Les fédérations	142
d/ Le Comité national olympique et sportif français	142
2.5. Un manque d'accompagnement au niveau local	142
2.4 La problématique des piscines en milie rural	143
<b>LE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES</b>	<b>144</b>
1/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des collectivités locales	144
1.1 Délégations	144

1.2 Les registres communaux	144
2/ Les normes trop contraignantes qui pourraient être assouplies	145
2.1 Le recueil des actes administratifs et réglementaires	145
2.2 Publicité des actes du département	145
2.3 Les délégations de service public	146
2.4. Le certificat administratif	146
2.5 Déclaration parcelle en état	146
2.6 Conditions d'élections des membres des commissions des délégations de service public et d'appel d'offre	147
2.7 Les procédures de déclarations à la commission nationale informatique et liberté	147
3/. Les procédures dont les délais peuvent être réduits	147
3.1 Les délais de transmission des documents	147
3.2 Le délai d'adoption du règlement intérieur	148
3.3 Les conditions de réunion de la commission de délégation de service public	148

## **LA SECURITE CIVILE** **149**

1/ Les normes coûteuses	149
1.1 Les appareils respiratoires isolants	149
1.2. Vérification réglementaire des portes et portails automatiques	149
1.3. La norme NFS 61-919	149
1.4. Les équipements de protection individuelle	150
2/ Les normes contraignantes qui pourraient être assouplies	150
2.1. Nombre de pompiers dans les ambulances	150
2.2. La pharmacie à usage interne	150
3/ Les normes inadaptées aux SDIS	151
3.1. Les poids lourds et véhicules de services d'incendie et de secours	151
3.2. Obligation de 6% de contribution au FIPHFP	151
3.3. Règles de gestion du temps de travail	152
3.4. Accessibilité	152
3/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des SDIS	152
3.1. La formation	152
3.2. Formation aux risques radiologiques	153
3.3. La notion de grade minimal	153
3.4. Les commissions de sécurité	153
4/ Les normes obsolètes qui doivent être révisées	153

## **LA RESTAURATION COLLECTIVE** **154**

1/ Les exigences nutritionnelles en restauration collective	154
2/ L'agrément	154
2.1 La procédure	154
2.2 Les dérogations existantes	155
2.3. Méthode HACCP (analyses des risques, points critiques pour leur maîtrise)	155

## **LES MARCHES PUBLICS** **157**

1/ Les normes contraignantes qui pourraient être assouplies	157
1.1. Les pièces justificatives	157
1.2. Les attestations	158
1.3. Les groupements de commandes	158
1.4. Accords-cadres supérieurs aux "seuils définis par décret"	159
1.4. Contrôle de légalité	159
1.5. Délégation de service public	159
2/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des collectivités locales	160
2.1. La question de la régularisation en cours de procédure	160
2.2. La rigidité de la procédure en cas de dossier incomplet	160
2.3. La possibilité de compléter une offre de négociation	161

2.4. La possibilité de négocier	161
2.5. Les seuils	161
2.6. Publicité	161
2.7. Marché public d'urbanisme	162
3/ Les procédures dont les délais peuvent être réduits : les délais de publicité	162

## **LA FONCTION PUBLIQUE** 164

1/ Les normes trop coûteuses	164
1.1 Les cotisations retraite des agents détachés	164
a/ La norme	164
b/ Les difficultés	164
1.2 Les frais de déplacement ou de mission	165
3.3. Les modalités de calcul de la contribution au FIPHFP	165
3.4. Les visites d'embauche	166
2/ Les normes trop contraignantes qui pourraient être assouplies	166
2.1. Le recrutement	166
a/ La problématique générale	166
b/ les remplacements	166
c/ Les concours sur titre	167
2.2 Compte épargne temps et vacance d'emploi	168
2.3 Vacances d'emploi et déclaration aux centres de gestion	168
2.4. Le statut	169
a/ Les règles de classement	169
b/ La nouvelle bonification indiciaire (NBI)	169
2.5 Les groupements d'employeurs	170
3/ Les normes dont la modification ou la publication sont très attendues	170
3.1/ Les emplois à temps non complet	170
3.2/ Le cadre d'emploi des auxiliaires de puériculture et des auxiliaires de soins territoriaux	171
3.3/ La loi sur la mobilité	171
4/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des collectivités locales	172
4.1. La formation	172
a/ Le livret individuel de formation	172
4.2. Le droit individuel à la formation	172
4.3. Les examens professionnels	173
a/ Les normes	173
b/ Les difficultés	173
5/ Les procédures dont les délais doivent être réduits	174
5.1 Le comité médical	174
a/ La norme	174
b/ Les difficultés	174
5.2. La commission de réforme	175
a/ La norme	175
b/ Les difficultés	175
5.3. Le cas particulier du temps partiel thérapeutique	175
6/ Les normes qui doivent être précisées: le cadre juridique du reclassement	176
6.1 La norme	176
6.2 Les difficultés	176
6.3 Propositions	176

## **EDUCATION- FORMATION** 177

1/ Les normes coûteuses	177
1.1 Les changements de programme et référentiels de formation	177
1.2 Les logements de fonction	178
2/ Les normes contraignantes qui pourraient être assouplies	178
2.1 Modalité de déclaration préalable et agrément	178
2.2 Utilisation des locaux scolaires	179

3/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des collectivités locales	179
3.1 Le problème des qualifications exigées pour être responsable d'un institut de formation d'aides soignants	179
3.2 La durée d'agrément des instituts de formations sanitaires	179
3.3 La définition de la formation initiale	180
4/ Les normes dont la modification ou la publication sont très attendues	180
4.1 Le décret sur la santé et la sécurité	180
4.2 Transfert en pleine propriété des biens immobiliers des EPLE à leur collectivité de rattachement	180

## **LES POLITIQUES SOCIALES, MEDICO SOCIALES et SANITAIRES** **182**

1/ Les normes coûteuses	182
1.1 Les modalités de paiement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)	182
1.2. Les maintiens des prestations en cas d'hospitalisation	182
1.3. La tarification de l'aide sociale à l'hébergement	183
1.4. Qualité et sécurité dans les EHPAD	183
2.5. Revenu de solidarité active (RSA)	184
a/ Avance aux bénéficiaires du RSA	184
b/ Déclaration trimestrielle	184
2.6. Services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD)	185
2/ Les normes contraignantes qui pourraient être assouplies	185
2.1. Admission à l'aide sociale à l'hébergement concernant les personnes handicapées (Articles L241, 242, 314. du CASF)	185
2.2. La commission de l'APA	186
2.3. Les modalités de suspension du RSA	186
2.4 Qualification du personnel de direction des services d'accueil de petite enfance	187
2.5 Le statut des assistantes maternelles	188
2.6 Le dispositif des consultations de dépistage anonyme et gratuit (CDAG) et des centres d'information, de dépistage et de diagnostic des infections sexuellement transmissibles (CIDIST)	188
3/ Les normes dont la modification ou la publication sont très attendues	189
4/ Les normes qui doivent être précisées	189
4.1. Qualité et sécurité dans les EHPAD	189
4.2. Maison d'assistants maternels	190
4.3. « Circulaires » CNAF du RSA	190
4.4. RSA	190
a/ Recours préalables	190
b/ Paiement du RSA	190
5/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des collectivités locales	191
5.1. Amendes administratives RSA	191
5.2. L'organisation du Conseil de famille	191
5.3. Insertion	191
5.4. Le chèque emploi service universel (CESU)	192

## **L'OUTRE MER** **193**

1/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des collectivités locales	193
1.1 Le logement social	193
a/ Simplification concernant l'accessibilité,	194
b/ Simplification de la norme électricité NF C 15-10	194
c/ L'urbanisme	194
d/ Le financement	194
e/ Prêts et subventions	195
1.2 La fonction publique territoriale	195
a/ La question des promotions internes	195
b/ Le centre de gestion de st Pierre et Miquelon	196
2/ Les normes coûteuses	196
2.1 Les majorations de traitement	196

2.2 Les normes environnementales _____	196
<b>FINANCES</b> _____	<b>198</b>
1/ Les normes contraignantes qui pourraient être assouplies _____	198
1.1 Enregistrement comptable des avances versées au titre des marchés publics en budget de fonctionnement _____	198
1.2 Document d'orientation budgétaire _____	198
1.3 Dématérialisation _____	199
1.4 Contrôle des dépenses publiques _____	199
1.5 Contrôle de légalité _____	200
2.6. Obligations comptables liées aux centres communaux d'action sociale (CCAS) _____	200
2.7. Admission en non valeur des créances irrécouvrables des collectivités territoriales _____	201
2/ Les normes qui doivent être précisées _____	202
2.1. Dissolution d'un groupement _____	202
2.2 Le RSA _____	202
2.3. Les régies comptables _____	202
3/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des collectivités locales _____	203
3.1 Amortissement des subventions d'équipement _____	203
3.2 Démultiplication des instructions comptables _____	203
4/. Les procédures dont les délais peuvent être réduits _____	204
<b>Conclusion</b> _____	<b>205</b>
<b>Annexes</b> _____	<b>207</b>

# Les 20 principes du rapport

PRINCIPE N°1 :	PAS DE REFORME DES COLLECTIVITES LOCALES SANS EVALUATION PREALABLE PARTAGEE DES POLITIQUES LOCALES _____	44
PRINCIPE N°2:	DES ETUDES D'IMPACT MOINS JURIDIQUES ET PLUS PRAGMATIQUES _____	46
PRINCIPE N°3 :	PAS DE NOUVEAUX TEXTES REGLEMENTAIRES SANS UNE EVALUATION REALISTE ET UN AVIS MOTIVE ET OBLIGATOIRE DE LA CCEN _____	48
PRINCIPE N° 4 :	DONNER UNE VERITABLE PLACE AUX COLLECTIVITES LOCALES DANS L'ELABORATION DE LA REGLEMENTATION EUROPEENNE _____	50
PRINCIPE N°5 :	PERMETTRE AUX COLLECTIVITES LOCALES D'ETRE ACTRICES DE L'ELABORATION DES TEXTES QUI LES CONCERNENT _____	52
PRINCIPE N 6 :	IMPLIQUER LES MINISTERES ET LES COLLECTIVITES LOCALES DANS LA NORMALISATION AFNOR _____	54
PRINCIPE N°7 :	REDUIRE L'INSTABILITE JURIDIQUE _____	57
PRINCIPE N°8 :	ORGANISER LE REFLUX NORMATIF _____	58
PRINCIPE N°9 :	PALLIER L'ABSENCE DE DECRETS D'APPLICATION _____	60
PRINCIPE N°10 :	RENDRE LA REGLEMENTATION ACCESSIBLE A TOUTES LES COLLECTIVITES LOCALES QUELLE QUE SOIT LEUR TAILLE _____	62
PRINCIPE N°11 :	PASSER DE LA SUR REGLEMENTATION A LA REGLEMENTATION INTELLIGENTE _____	63
PRINCIPE N°12 :	ALLEGER LES COUTS DE LA REGLEMENTATION POUR LES COLLECTIVITES LOCALES _____	66
PRINCIPE N°13:	ADAPTER LES NORMES A LA TAILLE DES COLLECTIVITES _____	68
PRINCIPE N°14 :	PAR LA VOIE DU DIALOGUE ET DE LA CONCERTATION, CREER DE LA SOUPLESSE DANS L'APPLICATION DES NORMES AU NIVEAU LOCAL _____	69
PRINCIPE N°15 :	REDUIRE LES DELAIS ET LA COMPLEXITE DES PROCEDURES _____	71
PRINCIPE N°16 :	LIMITER LES AFFICHAGES POUR PLUS DE TRANSPARENCE _____	72
PRINCIPE N°17 :	ASSURER UNE PLANIFICATION DES POLITIQUES LOCALES PLUS COHERENTE _____	73
PRINCIPE N°18 :	FAIRE FACE AU MANQUE D'INGENIERIE PUBLIQUE _____	74
PRINCIPE N°19:	LES COLLECTIVITES LOCALES FACE A LA JUSTICE _____	76
PRINCIPE N°20:	REDUIRE LES POCHEs DE POUVOIR ABSOLU _____	77

## Schéma pour une nouvelle gouvernance normative



# Table des propositions

<b>L'ACCESSIBILITE</b>	79
Proposition n°1 :	Réaliser un inventaire des mesures de substitution possibles _____ 82
Proposition n°2 :	Changer la définition réglementaire de l'accessibilité qui vise que la personne handicapée puisse occuper un bâtiment exactement comme un valide par une obligation que la personne handicapée ait accès à toutes les fonctions du bâtiment en tolérant qu'elle n'ait pas accès à toutes les surfaces du bâtiment _____ 86
Proposition n°3 :	Réfléchir à l'accessibilité en termes de services équivalents rendus à l'échelle d'un territoire pour assurer une accessibilité effective _____ 86
Proposition n°4 :	Faire davantage connaître les possibilités de gestion au niveau intercommunal _____ 86
Proposition n°5 :	Prévoir pour les communes de – de 3500 habitants que des dérogations soient acceptées pour les bâtiments publics dès lors que le coût des travaux représente un % du budget de la commune à négocier avec l'AMF _____ 86
Proposition n°6 :	Renforcer l'accompagnement de l'Etat sur l'accessibilité pour les petites communes avec la création d'un réseau de correspondants _____ 86
Proposition n°7 :	Créer un fonds pour aider les petites communes à financer l'accessibilité__ 86
Proposition n°8 :	Revoir les clés de répartition des financements de l'accessibilité des transports régionaux à la suite d'un dialogue constructif _____ 87
Proposition n°9 :	Accorder aux collectivités territoriales des délais raisonnables pour la mise en accessibilité des bâtiments existants, dès lors que la commission communale d'accessibilité s'est réunie et que par une délibération, la collectivité a planifié les travaux _____ 88
Proposition n°10 :	Supprimer la peine d'emprisonnement _____ 89
Proposition n°11 :	Faire une mention explicite dans les motifs de dérogation de la possibilité de prendre en compte le coût de la mise aux normes au regard des ressources des collectivités territoriales et de la fréquence probable de la fréquentation de l'établissement par des personnes à mobilité réduite _____ 89
Proposition n°12 :	S'assurer que la CCEN est consultée obligatoirement sur les décrets concernant les dérogations ( la circonstance que ces décrets ont vocation à engendrer des économies ne les exonère pas de l'obligation de consulter la CCEN) _____ 90
Proposition n°13 :	Clarifier les difficultés d'interprétation sur l'articulation entre les différentes commissions existantes _____ 90
Proposition n°14 :	Créer une seule sous-commission départementale _____ 91
Proposition n°15 :	Mieux communiquer sur le rôle des CCDSA et sur les dérogations existantes, leur donner les moyens humains suffisants pour faire face à la progression de leur activité _____ 91

Proposition n°16 :	Créer un mécanisme d'aide à la décision et de capitalisation des cas acceptés et refusés afin de faciliter le traitement des demandes _____	91
Proposition n°17 :	Instituer une voie de recours auprès du Préfet qui serait libre de suivre ou non l'avis de la commission _____	91
Proposition n°18 :	Regrouper l'autorisation d'urbanisme avec l'autorisation au titre de la sécurité et accessibilité dans un seul document. _____	92
Proposition n°19 :	Supprimer l'attestation de conformité aux règles d'accessibilité _____	92
Proposition n°20 :	Lorsqu'il existe un service de transport adapté, permettre des dérogations à l'article 45 de la loi _____	93
Proposition n°21 :	Etudier les conflits normatifs avec un groupe de travail dédié et proposer des solutions _____	93
Proposition n°22 :	Réviser cette prescription technique pour les chambres non adaptées, sachant que les parties communes, elles resteraient utilisables par les personnes se déplaçant en fauteuil roulant (arrêté du 1er août 2006). _____	93
Proposition n°23 :	Substituer une obligation de résultat en précisant qu'il convient de veiller à installer un niveau d'éclairage adapté pour assurer en toute sécurité le déplacement des personnes malvoyantes. _____	93
Proposition n°24 :	Revoir l'article 6 de l'arrêté du 15 janvier 2007 qui est à la fois obsolète et non appliquée, alors que le besoin de sécurisation des parcours pour les personnes aveugles et malvoyantes est une réalité _____	94
Proposition n°25 :	Revoir l'arrêté du 15 janvier 2005 _____	94
Proposition n°26 :	Prévoir des dérogations en cas de contexte local fluvial ou maritime _____	94
Proposition n°27 :	Former les acteurs de l'accessibilité et mener une véritable campagne de communication nationale sur le sujet _____	95
<b>LA CULTURE</b>		<b>96</b>
Proposition n°28 :	Finaliser les arrêtés de zonage. Dans ce cadre, une réflexion pourrait être initiée sur un dispositif d'identification des sites archéologiques connus par un système de bornage ou un système d'information géographique _____	96
Proposition n°29 :	Améliorer la prise en compte du patrimoine archéologique dans les documents d'urbanisme _____	97
Proposition n°30 :	La libération de la contrainte archéologique pourrait être effectuée directement par l'État, dans le cadre de sa mission de contrôle à l'issue de la phase de fouille, sans courrier de notification de l'aménageur, dès lors qu'il a contrôlé lui même le bon achèvement des travaux de l'opérateur d'archéologie préventive _____	98
Proposition n°31 :	N'exiger que des photographies numériques, mais imposer leur transmission dans un format informatique standard et pérenne _____	98
Proposition n°32 :	Donner un agrément global à la structure, en exigeant qu'elle soit dirigée par un attaché de conservation ou conservateur du patrimoine spécialité archéologie, et que la collectivité territoriale présente un projet de service cohérent et doté de moyens suffisants. Les autres spécialistes peuvent être membres titulaire de la structure, ou recrutés en tant que de besoin par la suite. De toute manière, l'Etat garde le contrôle scientifique, puisqu'il autorise les fouilles et désigne les responsables d'opération au sein de la structure _____	99

- Proposition n°33 : Pour les saisines anticipées, le fait générateur pourrait être la date de l'arrêté de validation du projet d'intervention scientifique lequel précède immédiatement le lancement des opérations sur le terrain \_\_\_\_\_ 99
- Proposition n°34 : Dans l'intérêt des collectivités territoriales disposant de services : \_\_\_\_\_ 100  
 - soit mettre en place une péréquation complète pour tous les services (au prorata de l'activité effective de diagnostic), \_\_\_\_\_ 100  
 - soit définir une péréquation au moins partielle (par exemple sur les 68,5% de la redevance affectée au financement des diagnostics, une part de la RAP perçue sur un aménagement reversée à l'opérateur en réalisant le diagnostic, et une part de l'ensemble de la RAP perçue sur le territoire considéré répartie à l'ensemble des services de collectivité et à l'INRAP au prorata de l'activité effective). \_\_\_\_\_ 100
- Proposition n°35 : Fixer dans la loi, un subventionnement minimal de péréquation des fouilles par le FNAP dès lors que le coût de celles-ci dépasse un pourcentage à définir du coût général d'un projet d'aménagement soumis à enquête d'utilité publique et qu'aucune solution alternative n'a pu être trouvée. Ceci ne peut être réalisé que si le financement du FNAP se stabilise, ce qui à recette de la RAP constante, ne peut être obtenu qu'à condition que les aménageurs lotisseurs ne soient plus par défaut exonérés du coût des fouilles archéologiques. \_\_\_\_\_ 102
- Proposition n°36 : Améliorer la transparence de la tarification de l'INRAP en développant une véritable comptabilité analytique et en évitant de faire peser sur les aménageurs une trop grande partie des frais de structure \_\_\_\_\_ 103
- Proposition n°37 : Encourager les groupements d'opérateurs comme en Alsace en facilitant juridiquement ces rapprochements \_\_\_\_\_ 103
- Proposition n°38 : Favoriser le développement d'une offre concurrentielle en poursuivant les efforts entrepris en ce sens par le ministère \_\_\_\_\_ 103
- Proposition n°39 : S'assurer que les avis de prescription des services régionaux de l'archéologie comportent les coordonnées de l'ensemble des opérateurs disponibles (il comporte très souvent uniquement le nom de l'opérateur qui a réalisé le diagnostic) \_\_\_\_\_ 103
- Proposition n°40 : Limiter le coût des fouilles à un pourcentage des travaux sauf découverte exceptionnelle, dans ce cas de figure, l'Etat prendrait à sa charge la différence \_\_\_\_\_ 103
- Proposition n°41 : Augmenter la représentation des collectivités locales dans les commissions interrégionales d'archéologie préventive et prévoir la possibilité pour l'aménageur de venir présenter son dossier \_\_\_\_\_ 104
- Proposition n°42 : Créer une possibilité de recours contre l'avis de la commission interrégionale d'archéologie préventive \_\_\_\_\_ 104
- Proposition n°43 : Définir une possibilité de négociation sur le volume de fouilles auprès du préfet de région en cas de difficultés financières avérées ou de remise en cause de l'économie générale du projet. \_\_\_\_\_ 104
- Proposition n°44 : Développer une assistance à maîtrise d'ouvrage tant pour la rédaction des cahiers des charges d'appel d'offre que pour l'expertise technique et scientifique des offres. Elle pourrait être effectuée par une entreprise ou un

	service agréé sous réserve qu'il ne soit pas candidat pour la réalisation de l'opération _____	105
Proposition n°45 :	Afin de faciliter la traduction en marché des prescriptions de fouille de l'État, pour les aménageurs ne disposant pas d'une expertise en interne, les cahiers des charges scientifiques pourraient indiquer les moyens minima à mettre en œuvre. _____	105
Proposition n°46 :	Supprimer l'avis conforme de l'ABF en cas de déclaration de projet. L'association de l'ABF au stade de la déclaration de projet permettrait de ne recueillir qu'un avis simple au moment de l'instruction du permis (article R425-1 du code de l'urbanisme) _____	111
Proposition n°47 :	Etudier la possibilité de supprimer l'avis simple de l'ABF en laissant aux collectivités la possibilité de consulter l'ABF _____	111
Proposition n°48 :	Dans ce cadre, il pourrait être envisagé de leur déléguer les avis simples voire certains avis conformes. Les services des collectivités concernées seraient agréés par l'Etat _____	111
Proposition n°49 :	Supprimer le régime particulier des travaux sur immeubles adossés en l'intégrant au régime des immeubles situés dans le champ de visibilité des monuments historiques. Cela permettrait une modulation et une harmonisation des délais d'instruction pour les travaux soumis aux autorisations du code de l'urbanisme. Pour les travaux non soumis au code de l'urbanisme, le délai d'instruction de l'autorisation serait réduit à 40 jours (article L621-32 du code du patrimoine). _____	111
Proposition n°50 :	Réduire le délai dont dispose l'ABF pour rendre son avis sur une DP en site inscrit et en site classé à 1 mois au lieu de 2 (article R.423-67 du code de l'urbanisme) _____	112
Proposition n°51 :	Favoriser la mise en place d'une doctrine claire via l'élaboration de projets de services régionaux, ce que le ministère a d'ores et déjà engagé _____	112
Proposition n°52 :	Inciter à un exercice plus collégial de la profession d'ABF en favorisant les échanges entre ABF au niveau régional et en les incitant à évoquer collégalement les sujets complexes lors de réunions régionales mensuelles _____	112
Proposition n°53 :	Créer un modèle de recours téléchargeable sur les sites des DRAC et dont il serait fait très facilement mention dans l'avis conforme de l'ABF ainsi qu'une brochure expliquant en des termes simples les possibilités de recours. ____	112
Proposition n°54 :	Permettre aux représentants des collectivités d'être entendu par la commission régionale du patrimoine et des sites. _____	113
Proposition n°55 :	Réduire les délais quand il y a autorisation ou évocation ministérielle (de 1 an à 6 mois) notamment permis en site classé. _____	113
Proposition n°56 :	Prévoir une possibilité pour les services d'archives de faire participer financièrement les demandeurs aux frais de recherche et de copie des actes demandés _____	113
	<b>URBANISME et BATIMENT</b> _____	114
Proposition n°57 :	Réduire le nombre d'actes transmis au contrôle de légalité en matière d'urbanisme _____	114

- Proposition n°58 : Modifier les articles L 123-1-4/123-1-9/123-1-10 et 123-9-1 du code de l'urbanisme et L566-7 relatifs aux plans de gestion des risques d'inondations afin de réduire la superposition des documents de planification qui s'imposent dans la hiérarchie des normes aux documents d'urbanisme \_\_\_\_\_ 115
- 1/ approfondir la fusion du PLU, PLH et PDU déjà amorcée par la loi du 2 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement \_\_\_\_\_ 115
- 2/prévoir la fusion des SAGE ou SDAGE et PGRI, le rapport de compatibilité entre PGRI et PLU prévu par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement est en effet susceptible de créer un niveau de contraintes et de complexité supplémentaires imposées aux collectivités locales alors même que les plans de prévention des risques naturels (PPRN), annexés aux PLU et les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux comprenant un volet inondations s'imposent déjà aux documents d'urbanisme \_\_\_\_\_ 115
- Proposition n°59 : Clarifier ce régime et mieux expliquer les exceptions par une campagne de communication adaptée \_\_\_\_\_ 115
- Proposition n°60 : Supprimer l'obligation d'obtenir un permis de construire dans le cadre de la mise en place de classes provisoires dans le cas de travaux et permettre cette installation pendant toute la durée des travaux entrepris sur l'établissement \_\_\_\_\_ 115
- Proposition n°61 : Renforcer la possibilité d'appréciation conjoncturelle de la question posée des commissions locales de sécurité en leur permettant davantage de travailler en réseau et en formalisant des doctrines. A cette fin, une circulaire sur les pratiques locales les incitant à utiliser les possibilités de dérogations et mesures compensatoires prévues par la réglementation pourrait être rédigée \_\_\_\_\_ 116
- Proposition n°62 : Remonter en partie législative l'article R321-20 du code de l'urbanisme sur les mandats pour leur donner une base légale et autoriser ainsi les mandataires à effectuer des recettes et des dépenses pour le compte des collectivités concernées. \_\_\_\_\_ 116
- Proposition n°63 : Préciser la nature des différents types de mandats qui peuvent être confiés dans le cadre d'une opération d'aménagement : mandat d'études, mandat d'acquisition foncière, mandat de travaux (hors loi MOP), mandat de construction de bâtiments et mandat de commercialisation. \_\_\_\_\_ 116
- Proposition n°64 : Clarifier le champ des lotissements soumis à déclaration préalable et permis d'aménager \_\_\_\_\_ 117
- Proposition n°65 : Définir une nouvelle surface de plancher se substituant à la SHON et à la SHOB \_\_\_\_\_ 117
- Proposition n°66 : Supprimer les articles 5 et 8 du PLU \_\_\_\_\_ 118
- Proposition n°67 : Re-codifier et toiler ces dérogations. \_\_\_\_\_ 118
- Proposition n°68 : Privilégier les OAP par rapport au règlement dans les secteurs de projet \_ 119
- Proposition n°69 : En zone U et I AU : il est proposé d'instaurer des secteurs de projet dans lesquels, afin de donner de la souplesse au concepteur pour obtenir le meilleur projet, l'idée majeure consiste à privilégier l'orientation d'aménagement et de programmation qui définit les principes de l'urbanisation par rapport au règlement. \_\_\_\_\_ 119

- Proposition n°70 : Il s'agit de faire évoluer le régime juridique de l'OAP pour en faire le vecteur privilégié de secteurs de projet dédiés ; cette évolution consisterait à : \_\_ 120
- préciser dans le champ d'application de l'OAP la notion de projet \_\_\_\_\_ 120
  - compléter leur objet par des objectifs à atteindre en terme de gabarit, de densité et de nature d'occupation attendue ainsi que des objectifs qualitatifs (Eco-quartier), ce qui permettrait de n'avoir aucun article du règlement obligatoire, y compris les articles 6 et 7 \_\_\_\_\_ 120
- Proposition n°71 : La possibilité pourrait être laissée d'un règlement facultatif mais comportant un nombre réduit d'articles (à identifier, hauteur, et emprise au sol des constructions). Dans ce cas, lors de l'élaboration du PLU, ces secteurs feraient l'objet d'une affectation et d'un règlement correspondant à leur utilisation effective ainsi qu'une affectation et un règlement qui peut être mis en œuvre dans un délai de 5 ans. \_\_\_\_\_ 120
- Proposition n°72 : Par parallélisme des formes avec la procédure de ZAD, on pourrait imaginer que la date de référence soit la date de publication de la délibération arrêtant le projet de PLU ou de la modification du PLU. Il peut aussi être imaginé de fixer cette valeur x années avant cette publication. \_\_\_\_\_ 120
- Proposition n°73 : Supprimer l'enquête publique et renforcer la concertation préalable notamment dans le cadre d'une révision simplifiée du PLU (art L123-13 du code de l'urbanisme). \_\_\_\_\_ 121
- Proposition n°74 : Fondre les procédures de modification et de révisions simplifiées afin de limiter les interprétations et les contentieux. \_\_\_\_\_ 122
- Proposition n°75 : Créer une procédure unique de création de ZAC intégrant l'ensemble de ces dispositions. L'ensemble de ces procédures préalables pourraient être réalisées simultanément et feraient l'objet d'une seule délibération finale à laquelle serait annexée soit l'autorisation, soit la déclaration au titre de la loi sur l'eau. L'autorité environnementale et la police de l'eau seraient saisies sur les mêmes dossiers \_\_\_\_\_ 124
- Proposition n°76 : Modifier le code de l'urbanisme et le code de l'environnement en ce sens 125
- Proposition n°77 : Modifier la réglementation actuelle pour mettre en cohérence l'élaboration de l'étude d'impact avec celle de la ZAC (article R 311-2 Code de l'Urbanisme) : \_\_\_\_\_ 125
- Au stade de la création, l'étude d'impact devrait se limiter au diagnostic de la situation actuelle aux enjeux de l'opération compte tenu du territoire concerné et aux objectifs de l'opération, \_\_\_\_\_ 125
  - Au stade de la réalisation, l'étude d'impact serait complétée par la réponse du projet aux enjeux environnementaux et aux indicateurs proposés, \_\_ 125
  - Après livraison une évaluation serait conduite pour mesurer l'atteinte des objectifs. \_\_\_\_\_ 125
- Proposition n°78 : Réduire à 3 mois dans tous les cas le délai d'instruction maximal avec une meilleure réactivité des services instructeurs en cas de pièce manquante ou inadaptée \_\_\_\_\_ 126
- Proposition n°79 : Prévoir expressément les cas de dispense pour les diagnostics bâtementaires quant l'immeuble acheté est voué à la destruction ou la restructuration pour les diagnostics électricité, gaz, DPE \_\_\_\_\_ 126

<b>EAU ET ASSAINISSEMENT</b>		127
Proposition n°80 :	Repousser d'un an les délais de mise en œuvre du programme d'action des captages prioritaires	127
Proposition n°81 :	Revoir le délai des schémas de distribution	127
Proposition n°82 :	Adresser des instructions aux préfets afin qu'ils rappellent aux communes les possibilités offertes par le recours à des prestations de service (marchés publics), la délégation de service public ou le recours à l'intercommunalité.	128
Proposition n°83 :	Repousser le délai à 2013	128
Proposition n°84 :	Définir des seuils cibles intermédiaires pour la légionnelle, prioriser et échelonner dans le temps la mise en œuvre des plans d'actions	128
Proposition n°85 :	Reporter la date de publication du rapport annuel du maire sur le prix et la qualité du service public de la fin juin à la fin septembre (cour des comptes rapport 2011)	129
Proposition n°86 :	Donner la possibilité aux établissements publics à fiscalité propre (EPCI), ayant en compétence l'aménagement de l'espace, de créer un service public industriel et commercial de gestion des eaux pluviales.	129
Proposition n°87 :	Affecter à ce service les recettes de la taxe pluviale définie au L. 2333-97 du CGCT ainsi que des recettes provenant des taxes foncières perçues par l'EPCI.	129
Proposition n°88 :	Contribuer à la gouvernance locale en assurant la transparence de l'action et des financements par l'obligation de rendre compte de l'activité du SPIC à la commission consultative des services publics locaux et au conseil communautaire.	130
Proposition n°89 :	Revoir la procédure concernant la potabilité de l'eau	131
Proposition n°90 :	Réaffirmer le rôle des services de l'Etat et limiter son action au seul domaine régalién (instruction et contrôle).	131
Proposition n°91 :	Prévoir une procédure simplifiée pour les captages protégés naturellement – laisser l'initiative au Préfet.	131
Proposition n°92 :	Revoir l'échelle territoriale pertinente concernant la potabilité pour porter les procédures dans le cas des communes rurales.	131
Proposition n°93 :	Confier l'ensemble de l'instruction de la procédure à un service de police de l'eau aux compétences élargies.	131
Proposition n°94 :	Traiter les pollutions diffuses de façon distincte de la procédure d'autorisation d'utilisation d'eau destinée à la consommation humaine.	131
<b>L'ENVIRONNEMENT et LES TRANSPORTS</b>		132
Proposition n°95 :	Laisser le choix entre un PCET communal ou intercommunal	132
Proposition n°96 :	Laisser un an de plus aux SRCAE pour être élaborés (jusque fin 2012) et deux ans de plus aux PCET (jusque fin 2013) afin que les seconds puissent être cohérents avec les premiers	133
Proposition n°97 :	Revoir les dispositions obsolètes de la loi 96-1236 sur le parc automobile des collectivités publiques	133

Proposition n°98 :	Reprendre la définition des déchets du code de l'environnement dans les différents codes (code des douanes et code de l'environnement, CGCT)___	133
Proposition n°99 :	Fusionner les schémas de planification en un seul schéma régional: les déchets du BTP, les déchets ménagers et assimilés et les déchets industriels spéciaux. Une telle évolution supposerait une consultation étroite des départements concernés avec la création d'une commission consultative régionale ad hoc _____	134
Proposition n°100 :	Mettre en œuvre des solutions techniques plus légères que la construction de dénivellations ou de ponts _____	134
Proposition n°101 :	Prévoir des dérogations concernant l'interdiction de faire s'arrêter des trains hors quais lorsque le matériel est équipé d'un dispositif spécifique _____	134
Proposition n°102 :	Mettre le code de la route en conformité avec l'arrêté du 11 juin 2008 créant le panneau « voie verte » (dit C115) et autorisant le passage de véhicules d'entretien _____	134
Proposition n°103 :	Prévoir au niveau communautaire une reconnaissance réciproque _____	134
Proposition n°104 :	Supprimer le terme temporairement dans l'article R .2224-29 du code général des collectivités territoriales afin de déroger à la collecte hebdomadaire dans des conditions particulières qui doivent être encadrées strictement d'un point de vue sanitaire _____	135
Proposition n°105 :	Substituer la notion floue d'« établi » présente dans la Loi Grenelle 2 par celle d'« approuvé par délibération de la collectivité » juridiquement plus claire	135
Proposition n°106 :	La loi prévoyant un délai de six ans pour la révision de ces plans, insérer une disposition fixant le délai à 6 ans à compter de la date de délibération du plan _____	136
<b>LE SPORT</b>		<b>137</b>
Proposition n°107 :	Augmenter la représentation des élus à la CERFRES _____	139
Proposition n°108 :	Prévoir une saisine en amont pour information de la CCEN, les élus de la CERFRES pouvant siéger en tant qu'experts _____	140
Proposition n°109 :	Faire apparaître très clairement ce qu'impose la fédération internationale sans renvoyer vers d'autres références : type de compétition concernée, et délai d'application _____	140
Proposition n°110 :	Intégrer dans la notice d'impact une analyse coûts/ bénéfiques portant notamment sur les dispositions qui ne sont pas imposées par les fédérations internationales _____	140
Proposition n°111 :	Structurer une contre expertise qui pourrait s'appuyer sur le pôle de compétence générale créé à cette fin _____	140
Proposition n°112 :	Renforcer le contrôle du ministère sur ce qui relève d'un classement fédéral ou pas _____	141
Proposition n°113 :	Examiner les règlements existants en créant des groupes de travail avec les collectivités locales et les fédérations sur le sujet _____	141
Proposition n°114 :	Permettre aux collectivités locales d'anticiper les constructions publiques et les mises aux normes dans les budgets en demandant aux fédérations d'informer en amont la CERFRES de tous les changements au niveau international en cours et de leur calendrier potentiel _____	141

Proposition n°115 :	Regrouper dans le temps les modifications des normes fédérales au rythme d'une modification tous les 4 ans_____	141
Proposition n°116 :	Inciter davantage les fédérations à trouver des points de convergence dans leurs recommandations (vestiaires, panneaux d'affichage, tracés,...)_____	142
Proposition n°117 :	Inciter le CNOFS à jouer son rôle d'arbitre et de coordonnateur _____	142
Proposition n°118 :	Créer une plate forme d'information sur le site du ministère des sports regroupant l'ensemble des informations sur les règlements obligatoires, et les recommandations _____	143
Proposition n°119 :	Créer des outils d'accompagnement des règlements en ligne avec les fédérations _____	143
Proposition n°120 :	Désigner un interlocuteur local du ministère pour chaque sport _____	143
Proposition n°121 :	Réaliser un suivi des difficultés d'application et des coûts au niveau du ministère afin d'engager un dialogue responsable avec les fédérations____	143
Proposition n°122 :	Substituer une obligation de résultat (santé et sécurité des baigneurs) à une obligation de moyen_____	143
<b>LE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES</b> _____		<b>144</b>
Proposition n°123 :	Permettre un élargissement du champ des délégations aux demandes de subventions auprès de l'Etat et d'autres collectivités _____	144
Proposition n°124 :	Prévoir un délai dans l'application de cette mesure et accompagner les communes dans l'intervalle _____	145
Proposition n°125 :	Donner une valeur juridique à la production d'un rapport dématérialisé mis à disposition sur le site internet des Collectivités Territoriales, tout en prévoyant un exemplaire papier à la disposition du public à l'accueil de la collectivité pour les citoyens ne disposant pas d'internet ou d'un poste connecté à internet_____	145
Proposition n°126 :	Permettre que la publication dématérialisée des actes soit suffisante pour rendre exécutoire l'acte (actuellement elle peut être complémentaire mais non exclusive). Afin de tenir compte de la difficulté d'une partie des usagers à se servir d'internet, un exemplaire papier resterait consultable à l'accueil de la collectivité _____	145
Proposition n°127 :	Supprimer cette obligation et organiser un mécanisme de transmission par l'EPCI aux communes dont un administré aurait fait la demande des documents (il faudrait alors mettre cette mesure en adéquation avec les délais de recours) _____	146
Proposition n°128 :	modifier l'article L 2131-1 du CGCT de la manière suivante : « le maire peut certifier sous sa responsabilité le caractère exécutoire des actes. » _____	146
Proposition n°129 :	Supprimer cette obligation de passage en Conseil municipal, d'autant plus que l'article L 2243-3 dispose que « le maire saisit le Conseil municipal qui décide s'il y a lieu de déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste et d'en poursuivre l'expropriation au profit de la commune, pour une destination qu'il détermine ». Par conséquent, l'accord du Conseil municipal reste obligatoire _____	147

Proposition n°130 :	Le principe de deux délibérations distinctes pourrait être maintenu, mais dans le cadre d'une seule instance délibérante, à condition qu'une réflexion sur la consultation des listes ait été menée an amont _____	147
Proposition n°131 :	Envisager la possibilité d'étendre le champ des déclarations simplifiées pour les collectivités locales _____	147
Proposition n°132 :	Compte tenu des moyens désormais disponibles en matière de transmission dématérialisée des documents, à l'exception des documents budgétaires, le délai pourrait être ramené à 8 jours francs et pourrait être appliqué également pour les rapports de la Commission permanente pour lesquels aucun délai n'est fixé _____	148
Proposition n°133 :	Afin de donner plus de souplesse aux collectivités, le règlement pourrait être adopté dans le trimestre qui suit l'élection, le précédent règlement continuant de s'appliquer _____	148
Proposition n°134 :	Face aux difficultés rencontrées par certaines collectivités pour réunir cinq élus, il est proposé d'ajouter un alinéa organisant la tenue, à défaut de quorum, d'une seconde réunion sans condition de quorum _____	148
<b>LA SECURITE CIVILE</b>		<b>149</b>
Proposition n°135 :	Permettre la cohabitation des deux normes _____	149
Proposition n°136 :	Ramener les contrôles concernant les vérifications réglementaires des portes et portails automatiques à une fois par an, automatiquement ou parce que le rapport précédent ne présenterait aucune observation ou si, avant l'échéance, le chef d'établissement a fait réaliser les travaux de mise en conformité de nature à répondre aux observations contenues dans le rapport de vérification _____	149
Proposition n°137 :	Proposer à l'AFNOR concernant la norme NFS 61-919 de supprimer la révision systématique tous les 10 ans par un remplacement à la demande sachant que les contrôles de bon fonctionnement sont obligatoires tous les ans _____	149
Proposition n°138 :	Faire valoir les difficultés rencontrées lors de la révision de la directive ____	150
Proposition n°139 :	Donner la possibilité aux SDIS de choisir entre plusieurs types de véhicules de secours à personnes en adéquation avec la réalité opérationnelle, et d'adopter une réponse graduée (ambulances, médicalisables ou non) ____	150
Proposition n°140 :	Prévoir une possibilité de mutualisation des PUI entre les SDIS _____	151
Proposition n°141 :	A l'identique des véhicules légers prévoir la possibilité que le délai entre deux visites soit porté à deux ans _____	151
Proposition n°142 :	Permettre aux SDIS de bénéficier des mêmes dispositions (Arrêté du 18/06/1991) que les véhicules visés à l'article R323-3 du code la route. Il exonère de contrôle certains véhicules _____	151
Proposition n°143 :	Baser la contribution sur les effectifs hors SPP ou permettre que les sapeurs pompiers professionnels en inaptitude professionnelle, non opérationnels, soient intégrés dans les 6 % _____	151
Proposition n°144 :	Inscrire l'activité du sapeur-pompier volontaire dans le cadre d'une activité « citoyenne » qui ne pourra être assimilée à une activité classique _____	152
Proposition n°145 :	Alléger les dispositions de la loi en prenant en compte la spécificité de ces bâtiments et la spécificité du métier de sapeur-pompier. Prendre en compte	

	dans l'opportunité d'installation, la configuration du bâtiment (restructuration ou construction neuve) _____	152
Proposition n°146 :	Adapter la formation par la refonte des Guides Nationaux de Référence (GNR) pour une adaptation du contenu de la formation en fonction des besoins départementaux, l'élaboration de référentiels déclinés par compétences, et la facilitation des démarches de Validation des Acquis et de l'Expérience (VAE) des sapeurs-pompiers _____	152
Proposition n°147 :	Alléger la formation initiale des membres du SSSM et des SPV organisée par chaque SDIS _____	152
Proposition n°148 :	Modifier le code de la santé publique pour permettre cette mutualisation	153
Proposition n°149 :	Modifier le décret 90-851 du 25 septembre 1990 afin de déterminer d'abord le grade minimum pour accéder à l'emploi, puis ensuite la formation nécessaire pour tenir l'emploi _____	153
Proposition n°150 :	Favoriser l'unité de doctrine au sein des SDIS _____	153
Proposition n°151 :	Permettre un recours auprès du préfet _____	153
	<b>LA RESTAURATION COLLECTIVE</b> _____	154
Proposition n°152 :	Alléger les projets de textes sur la qualité nutritionnelle notamment les arrêtés et le décret afin de le rendre plus accessible et surtout de déterminer précisément ce qui relève de l'obligation _____	154
Proposition n°153 :	Faire porter les exigences sur la taille des portions uniquement sur les produits gras et/ ou sucrés achetés prêts à consommer _____	154
Proposition n°154 :	Reporter la mise en application de ces dispositions à la rentrée scolaire 2012 pour les établissements servant moins de 80 couverts par jour _____	154
Proposition n°155 :	Modifier l'arrêté ministériel en supprimant certaines pièces et en n'exigeant plus pour d'autres pièces qu'elles soient envoyées au service mais qu'elles puissent sans porter atteinte à la sécurité sanitaire être consultées sur place _____	155
Proposition n°156 :	Améliorer l'accompagnement des établissements et des collectivités dans l'élaboration de cette procédure _____	155
Proposition n°157 :	Créer un groupe de travail avec les collectivités sur la problématique de l'application de normes industrielles à la restauration collective et étudier la pertinence du maintien du seuil à 400 repas _____	155
Proposition n°158 :	Réaliser un guide pratique de l'HACCP ou si des outils existent déjà s'assurer de leur bonne diffusion. Le guide devra comporter une partie sur les déclinaisons possibles de l'HACCP dans une toute petite cuisine afin de proposer une déclinaison allégée de ces contraintes _____	156
	<b>LES MARCHES PUBLICS</b> _____	157
Proposition n°159 :	Demander aux entreprises qui soumissionnent des attestations sur l'honneur pour tous les documents demandés, et ne les exiger que pour les entreprises retenues. Une déclaration sur l'honneur produite au stade de la candidature pourrait suffire plutôt que de produire des attestations sociales et fiscales	157
Proposition n°160 :	Dans ce cadre, il pourrait être envisagé la consultation des pièces sur un site centralisateur, ou « dossier virtuel des entreprises ». Une véritable source de simplification consisterait à ce que ce ne soit pas l'entreprise qui ait en	

	quelque sorte la charge de la preuve mais qu'il y ait un véritable décloisonnement inter-administrations. L'administration étatique mettrait à jour une base de données via laquelle elle indiquerait si l'entreprise est en règle ou pas au regard de ses obligations _____	157
Proposition n°161 :	Prévoir la faculté de demander ou d'encourager la présentation des justificatifs de l'article 46 dès la remise de la candidature (avec possibilité de régularisation si non production) _____	158
Proposition n°162 :	Alléger l'ensemble de la procédure. Prévoir la possibilité dans la convention constitutive du groupement que la Commission d'Appel d'Offres habituelle du coordonnateur du groupement soit compétente. Limiter à une délibération la procédure _____	159
Proposition n°163 :	Compléter le CGCT afin de permettre aux collectivités territoriales de délibérer avant le lancement de la consultation non seulement pour les marchés mais également pour les accords-cadres _____	159
Proposition n°164 :	Poursuivre le processus de dématérialisation en identifiant les difficultés techniques. Dans l'attente d'une solution fiable, autoriser la transmission par cd rom ou clés USB _____	159
Proposition n°165 :	Aligner l'élection des membres de la CDSP sur les règles de l'article 22 du code des marchés publics pour la CAO _____	160
Proposition n°166 :	Autoriser la régularisation permettrait aux candidats de corriger un simple oubli. _____	160
Proposition n°167 :	Modifier la procédure d'appel d'offres afin de la rendre plus souple et de permettre d'assurer l'efficacité de la commande publique _____	160
Proposition n°168 :	Autoriser la négociation en procédure d'appel d'offre _____	161
Proposition n°169 :	Permettre aux collectivités de négocier en procédure formalisée ou augmenter les seuils des procédures formalisées pour les marchés de fournitures et services, en cohérence avec ceux des marchés de travaux _	161
Proposition n°170 :	Remonter les seuils des marchés formalisés _____	161
Proposition n°171 :	L'article 40 du CMP pourrait être modifié en substituant à ce seuil "intermédiaire" de 90 000 euros une obligation de publicité électronique simplifiée sur le journal officiel (gratuite) complétée par une recommandation de publicité dans un journal adapté (presse locale ou presse spécialisée selon le sujet) _____	162
Proposition n°172 :	Afin de remplacer les marchés de définition, pouvoir recourir au dialogue compétitif pour les marchés de maîtrise d'œuvre en vue de la réhabilitation d'un ouvrage ou la réalisation d'un projet urbain ou paysager _____	162
Proposition n°173 :	Permettre aux collectivités de réduire les délais de publicité (candidatures/offres) en fonction des types d'achats effectués, en précisant une base minimum de 30 jours par exemple, à charge pour la collectivité de moduler au-delà en fonction de la complexité des achats _____	163
	<b>LA FONCTION PUBLIQUE</b> _____	164
Proposition n°174 :	Aligner les taux de cotisation sur celui des agents de la fonction publique territoriale _____	165

Proposition n°175 :	Prévoir un remboursement des frais supplémentaires de repas « au réel » dans la limite d'un plafond correspondant à l'actuel taux du remboursement forfaitaire des frais supplémentaires de repas _____	165
Proposition n°176 :	Exclure des effectifs d'assujettissement de la collectivité certains métiers de la FPT, soumis à des conditions d'aptitude physique particulières _____	166
Proposition n°177 :	Limiter la visite d'embauche au seul examen du médecin de prévention__	166
Proposition n°178 :	Permettre le remplacement des agents en congés annuels si la continuité du service est compromise _____	167
Proposition n°179 :	Adopter le même dispositif que la fonction publique hospitalière pour les concours sur titre _____	167
Proposition n°180 :	Permettre le recrutement d'un titulaire lorsque des congés précèdent de manière continue un départ à la retraite ainsi que cela est prévu pour le congé de fin d'activités. _____	168
Proposition n°181 :	Supprimer l'obligation de déclaration de vacances de postes pour les postes pourvus à l'issue de la commission administrative paritaire _____	169
Proposition n°182 :	Permettre aux collectivités de nommer sans délai les lauréats de concours interne avec une procédure unique de déclaration (aujourd'hui les collectivités locales informent de la vacance du poste puis remplissent un second formulaire pour informer du recrutement) _____	169
Proposition n°183 :	Prévoir une logique plus simple avec une règle unique _____	169
Proposition n°184 :	Dans le cadre de la mise en œuvre de la prime de fonction et de résultat supprimer la NBI qui pourrait être intégrée à la part fonction _____	170
Proposition n°185 :	Elargir la liste des activités possibles _____	170
Proposition n°186 :	Permettre aux EPCI d'adhérer aux groupements d'employeurs _____	170
Proposition n°187 :	Mettre à jour le décret du 20 mars 1991 _____	171
Proposition n°188 :	Modifier d'urgence le décret n°91-875 du 6 septembre 1991 pour établir un nouveau principe d'équivalence _____	171
Proposition n°189 :	Publier rapidement l'ensemble des décrets d'application de la loi _____	172
Proposition n°190 :	Permettre aux directions des ressources humaines des collectivités locales avec l'accord de l'agent, de gérer le livret de formation dans le cadre du dossier agent _____	172
Proposition n°191 :	Élargir l'utilisation du DIF aux formations personnelles _____	173
Proposition n°192 :	S'inspirer des méthodes de calcul de l'Etat où chaque poste ouvert à l'examen professionnel correspond à un poste vacant _____	173
Proposition n°193 :	Prévoir de supprimer des clauses transitoires avant la fin de l'échéance en cas d'engorgement _____	174
Proposition n°194 :	Relever le niveau moyen des examens dont la différence avec le concours est parfois beaucoup trop importante _____	174
Proposition n°195 :	Fixer un délai maximal pour statuer au comité médical _____	174
Proposition n°196 :	Privilégier lors de l'examen des dossiers le recours aux médecins chargés du suivi des pathologies plutôt qu'aux médecins agréés (expertises) _____	175
Proposition n°197 :	Permettre à l'autorité territoriale de déterminer les dossiers prioritaires _	175

- Proposition n°198 : Consulter le médecin de prévention pour les reprises en temps partiel thérapeutique et les reclassements médicaux, et le médecin agréé uniquement pour fixer le taux des séquelles. La commission de réforme serait donc uniquement saisie pour les contestations des agents et les retraites invalidité en lien avec un accident ou une maladie professionnelle \_\_\_\_\_ 175
- Proposition n°199 : Permettre au médecin de prévention qui suit l'agent et connaît parfaitement son poste de travail de statuer seul sans avis de la commission de réforme ou du comité médical \_\_\_\_\_ 176
- Proposition n°200 : Créer un groupe de travail sur la problématique du reclassement avec les collectivités et envisager la création d'une position administrative de reclassement \_\_\_\_\_ 176
- Proposition n°201 : Permettre le remplacement de l'agent en reclassement par un non titulaire \_\_\_\_\_ 176
- EDUCATION- FORMATION** \_\_\_\_\_ 177
- Proposition n°202 : Mettre en cohérence les contraintes éducatives et les interdictions pour usage des matériels dangereux \_\_\_\_\_ 177
- Proposition n°203 : Faire passer les circulaires modifiant les programme en CCEN ce qui obligera le ministère concerné à intégrer la notion de coûts induits dans sa réflexion 177
- Proposition n°204 : Dialoguer en amont avec les collectivités locales sur les changements pédagogiques prévus \_\_\_\_\_ 177
- Proposition n°205 : Evaluer de manière concertée en amont leur impact financier pour les collectivités locales afin qu'elles l'intègrent dans leur programmation budgétaire d'investissement \_\_\_\_\_ 177
- Proposition n°206 : S'il n'est pas possible de supprimer cette obligation, en revanche, rien ne s'oppose à l'ouverture d'une réflexion spécifique sur le sujet afin de trouver des solutions aux problèmes évoqués, en particulier à l'inoccupation récurrente d'un certain nombre de logements de fonctions et aux inconvénients qui en découlent notamment en termes de gardiennage des locaux. \_\_\_\_\_ 178
- Proposition n°207 : Revoir la circulaire de 1951 \_\_\_\_\_ 178
- Proposition n°208 : Prévoir une évolution des modalités de déclaration préalable (Etat) et d'agrément (région) et à une harmonisation des procédures Etat/région en matière de formations sociales et de formations sanitaires (agrément des établissements de formation après avis du représentant de l'Etat (DRJSCS) 178
- Proposition n°209 : Simplifier cette procédure en prévoyant une consultation semestrielle du conseil de l'école sur les utilisations envisagées \_\_\_\_\_ 179
- Proposition n°210 : Modifier les qualifications des directeurs et des formateurs d'aides-soignants dans les lycées en réhabilitant les qualifications du certificat d'aptitude au professorat de lycée professionnel (CAPLP) ou du certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement technique (CAPET) au sein uniquement des lycées \_\_\_\_\_ 179
- Proposition n°211 : Laisser la possibilité aux régions de définir la durée des agréments en lien avec leur schéma de formations sanitaires et sociales \_\_\_\_\_ 180

Proposition n°212 :	Il conviendrait que le ministère de la santé adopte la définition du code du travail. Cette définition aurait l'avantage de préciser le financeur des coûts de formation (Pôle emploi, employeur...)_____	180
Proposition n°213 :	Rapidement aboutir à un décret sur la santé et la sécurité_____	180
Proposition n°214 :	Identifier à travers un groupe de travail mixte les freins réels à la mise en œuvre de la loi puis envisager dans une seconde étape de modifier les textes dans un sens plus opérationnel _____	181
<b>LES POLITIQUES SOCIALES, MEDICO SOCIALES et SANITAIRES _____</b>		<b>182</b>
Proposition n°215 :	Etudier en lien avec l'ADF la possibilité de payer l'APA à terme échu sur facture _____	182
Proposition n°216 :	faire évoluer la norme de sorte que_____	183
	- le maintien de la prestation n'ait plus un caractère systématique durant les 45 ou 60 jours suivants le fait générateur ; _____	183
	- la solution retenue et notamment les délais de référence soient étendues aux autres prestations à la charge du département et qui connaissent un mécanisme similaire_____	183
Proposition n°217 :	Faire évoluer la norme de sorte que le tarif journalier afférent à l'hébergement des personnes âgées ou handicapées soit minoré (à hauteur d'un montant fixé dans le règlement départemental d'aide sociale), non plus, en cas d'absence de plus de soixante-douze heures, mais dès le premier jour _____	183
Proposition n°218 :	Reporter l'obligation pour les groupes électrogènes_____	184
Proposition n°219 :	Envisager la suppression de la distinction entre personne seule et foyer de plus d'une personne pour l'application des sanctions (généralisation de la limite maximale de la sanction à 50% du montant forfaitaire pour tout foyer, quelle que soit sa composition et le nombre de sanctions prononcées)____	184
Proposition n°220 :	Etudier pour les bénéficiaires manquant de manière répétitive à leurs obligations, la possibilité d'une suspension totale du RSA (qui n'interviendrait qu'à l'issue d'une durée fixée de réduction maximale)_____	184
Proposition n°221 :	Mensualisation des déclarations ou maintien de la déclaration trimestrielle avec instauration d'un mécanisme de compensation pour supprimer les indus _____	185
Proposition n°222 :	Modifier le mode de tarification, avec le recours au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens. A cette fin, une étude d'impact fine devrait être réalisée en amont de toute décision _____	185
Proposition n°223 :	Supprimer la demande préalable d'admission à l'aide sociale et de la remplacer par une procédure entre l'établissement d'accueil et le Département visant à communiquer l'ensemble des justificatifs relatifs à l'usager établissant le domicile de secours avec une décision de prise en charge du CG à destination de l'établissement et du bénéficiaire en précisant les modalités de participation financière aux frais d'hébergement _____	185
Proposition n°224 :	Faire évoluer la norme afin qu'elle préserve l'institution dans ses fonctions de contrôle des pratiques arbitraires et s'inscrive dans les préconisations de l'IGAS _____	186

Proposition n°225 :	Dans le cadre des modalités prévues par la loi sur la suspension du RSA, supprimer la phase préalable de réduction du RSA _____	186
Proposition n°226 :	Définir des modalités de suspensions uniformisées quelle que soit la composition du foyer _____	186
Proposition n°227 :	Supprimer le 1er alinéa "...le PCG peut décider de réduire l'allocation d'un montant maximal de 100 €, pour une durée qui peut aller jusqu'à un mois. » _____	187
Proposition n°228 :	Clarifier le régime de sanction afin de sécuriser les décisions des départements _____	187
Proposition n°229 :	Elargir les qualifications possibles pour diriger les établissements les plus importants en termes de nombre de places (profil enseignement, management) _____	188
Proposition n°230 :	Définir un code pilote comprenant l'ensemble des dispositions relatives au statut des assistants maternels _____	188
Proposition n°231 :	Créer une nouvelle structure par la fusion des deux types de consultations existantes _____	189
Proposition n°232 :	Mettre en place un financement unique par l'assurance maladie avec mise en commun des budgets déjà dédiés à ces activités. _____	189
Proposition n°233 :	Communiquer sur l'état du programme de préparation et publication des textes d'application de la loi n°2009-879 _____	189
Proposition n°234 :	Préciser ce qui est de portée obligatoire et ce qui ne l'est pas _____	189
Proposition n°235 :	Rechercher une solution législative permettant de fixer une règle adaptée aux maisons d'assistants maternels _____ <b>Erreur ! Signet non défini.</b>	
Proposition n°236 :	Régler cette difficulté au sein de la CORSA _____	190
Proposition n°237 :	Lever l'incertitude juridique existant pour les départements _____	190
Proposition n°238 :	Harmoniser les règles et les circuits de traitement _____	191
Proposition n°239 :	Simplifier la procédure _____	191
Proposition n°240 :	L'organisation du conseil des familles pourrait être prise en charge par le seul Département qui est responsable du recueil et du placement des pupilles de l'Etat _____	191
Proposition n°241 :	En cas de délégation du CG vers un autre opérateur, ajouter un exemplaire à destination du CG ou dématérialiser le CERFA et prévoir des délais de transmission _____	192
Proposition n°242 :	Régler les difficultés techniques et réglementaires afin d'autoriser les collectivités à accepter des CESU dématérialisés _____	192
<b>L'OUTRE MER</b>	_____	193
Proposition n°243 :	Envisager des dérogations spécifiques à l'outre mer pour les opérateurs sociaux à condition qu'un pourcentage des logements construits soit accessible _____	194
Proposition n°244 :	Adapter la norme électricité NF C 15-10 (opposable) à l'outre mer _____	194

- Proposition n°245 : Tendre à une harmonisation à l'échelle départementale de l'interprétation de certaines règles d'urbanisme et traduire réellement la volonté de densification dans les documents d'urbanisme \_\_\_\_\_ 194
- Proposition n°246 : Révision des paramètres de financement du LLTS et de la subvention pour surcharge foncière (participation des collectivités locales) \_\_\_\_\_ 195
- Proposition n°247 : Supprimer l'obligation que tout organisme de logement social souhaitant bénéficier d'un prêt de type PLS (prêt locatif social) contribue par ses fonds propres à hauteur de 10% du montant du prêt \_\_\_\_\_ 195
- Proposition n°248 : Permettre, comme en métropole, les subventions pour acquisition de logements privés existants \_\_\_\_\_ 195
- Proposition n°249 : Adapter le régime de promotion de cadre d'emploi qui conditionne la possibilité de promotion à la réalisation de deux voire trois recrutements externes de titulaires \_\_\_\_\_ 195
- Proposition n°250 : Regrouper au sein d'une même instance les missions de gestion du personnel dévolues aux centres de gestion et les missions de formation, notamment la formation aux concours. (La formation est une compétence du centre national de la fonction publique territoriale. Or SPM, en tant que collectivité d'outre mer, n'est affiliée à aucune des délégations régionales et des instituts du CNFPT.) \_\_\_\_\_ 196
- Proposition n°251 : «Rendre des marges de manœuvre aux collectivités territoriales en ajustant les majorations de traitement des fonctionnaires territoriaux au différentiel réel du coût de la vie. Une fois les majorations de traitement réajustées au différentiel réel du coût de la vie, compensation par l'Etat des charges supplémentaires qui en résultent pour les collectivités territoriales, grâce aux économies réalisées par cette réforme pour les fonctionnaires de l'Etat». 196
- Proposition n°252 : Mieux évaluer en amont lors des négociations européennes, l'impact financier pour les DOM des directives en cours d'adoption \_\_\_\_\_ 197

## **FINANCES** \_\_\_\_\_ 198

- Proposition n°253 : Mettre en place un équivalent des comptes 237 et 238 pour les avances de fonctionnement. A cette fin le gouvernement en lien avec les associations d'élus pourrait enrichir la capacité du protocole informatique PES V2 à échanger ces informations \_\_\_\_\_ 198
- Proposition n°254 : Prévoir pour les syndicats intercommunaux, si le budget ne connaît aucune évolution majeure par rapport à l'année précédente, la possibilité de voter le DOB avant le budget. Si un tiers des membres estiment que le DOB constitue une évolution majeure, le Président devrait alors ajourner le vote du budget de quinze jours \_\_\_\_\_ 199
- Proposition n°255 : Mettre fin à la transmission papier des pièces justificatives par l'accélération des processus et normes de dématérialisation des pièces justificatives des titres et mandats \_\_\_\_\_ 199
- Proposition n°256 : Revoir le décret n°62-1587, afin d'alléger le contrôle et d'accélérer les délais de paiement \_\_\_\_\_ 199
- Proposition n°257 : Les comptes de gestion soient fournis au préfet, sur sa demande du fait de la sélectivité des contrôles de ce dernier, directement par la direction départementale ou régionale des finances publiques concernée. Ceci allégerait les tâches de transmission des comptes de gestion au contrôle de

- légalité pour les organismes publics locaux et simplifierait une approche transversale de la dématérialisation par les différents services de l'Etat \_\_ 200
- Proposition n°258 : Modifier les dispositions réglementaires du CGCT fixant, pour les communes, les départements et les régions, la liste des informations que le préfet doit transmettre à l'ordonnateur pour l'établissement du budget (articles D. 1612-1, D. 1612-5 et D. 1612-7 du CGCT). Il s'agit de supprimer dans ces listes les informations devenues obsolètes et de tirer les conséquences des dernières réformes de la fiscalité locale \_\_\_\_\_ 200
- Proposition n°259 : Dispenser les communes de créer un CCAS lorsqu'elles ne souhaitent pas lui faire exercer des missions justifiant son existence juridique et comptable distincte de celle de la commune. Les opérations sociales correspondantes seraient alors exécutées au sein même des comptes de la commune. Cette évolution sécuriserait aussi juridiquement la situation d'un grand nombre de communes, notamment parmi les quelques 30 000 communes ayant moins de 1 000 habitants, qui n'ont pas créé de CCAS et se trouvent donc actuellement en contravention avec la loi. En définitive, la création d'un CCAS resterait bien sûr possible mais deviendrait facultative alors que les missions sociales en cause continueraient d'être exercées \_\_\_\_\_ 201
- Proposition n°260 : Ajouter aux choix 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 \_\_\_\_\_ 201
- Proposition n°261 : Clarifier l'article L. 5211-26 du CGCT tel que modifié par l'article 59 de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 \_\_\_\_\_ 202
- Proposition n°262 : Mettre à jour les dispositions réglementaires du CGCT relatives à la définition des chapitres budgétaires des départements (articles D. 3311-4 et D. 3311-6 du CGCT) afin de tenir compte de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) \_\_\_\_\_ 202
- Proposition n°263 : Supprimer dans la liste des annexes budgétaires obligatoires pour les départements et les régions l'état relatif à la présentation de l'équilibre des opérations financières (4° de l'article R. 3313-7 et 4° de l'article R. 4313-3) ; il est prévu en partie 3 dans le code \_\_\_\_\_ 202
- Proposition n°264 : Préciser, s'agissant des régies comptables des collectivités territoriales, que le pouvoir qui peut être délégué en la matière au maire, au président du conseil général ou au président du conseil régional lui permet non seulement de créer ces régies mais également de les modifier et de les supprimer (7° de l'art. L. 2122-22 ; 8° de l'art. L. 3211-2 et 7° de l'art. L. 4221-5 du CGCT) \_\_\_\_\_ 203
- Proposition n°265 : Rapprocher la durée de l'amortissement de la subvention versée de la durée de vie du principal composant du bien financé par la subvention, étant précisé que si le bien est comptabilisé par composants, seule la durée du principal composant est retenue \_\_\_\_\_ 203
- Proposition n°266 : Prévoir une habilitation du gouvernement en vue de l'élaboration d'une instruction budgétaire et comptable unique pour les nouvelles collectivités qui seront issues de la loi de réforme des collectivités territoriales : collectivité unique issue de la fusion d'une région et des départements la composant et métropoles exerçant les compétences du département et de la région \_\_ 204

Proposition n°267 : Initier une véritable réflexion sur l'évolution de la norme comptable pour prendre en compte non seulement les collectivités mais les nouvelles possibilités de mutualisation entre collectivités prévues par la loi \_\_\_\_\_ 204

Proposition n°268 : Développer la carte achat en niveau 1 (type carte bleue), gestion d'un compte bancaire directement par la collectivité de type « régie directe » \_\_\_\_\_ 204

# Introduction

Excessive, complexe, rigide, la réglementation constitue pour beaucoup de collectivités territoriales un véritable engrenage. Dans un contexte financier difficile où elles peinent à équilibrer leur budget, la prolifération de règles induit des contraintes nouvelles qui génèrent trop souvent des dépenses supplémentaires permanentes. Ce processus est d'autant plus mal accepté que le bien fondé de la norme nouvelle n'est pas toujours évident. Perçue comme un frein au développement économique, l'inflation juridique incarnerait ainsi l'excès de zèle d'un Etat prescripteur, ignorant la réalité quotidienne du terrain et marquerait la fracture entre l'échelon central et les territoires.

De ce fait, les exemples de normes inadaptées aux réalités territoriales ne manquent pas. Que penser par exemple de l'acquisition par les collectivités compétentes pour les sections d'enseignement général professionnel et adapté (SEGPA) de machines professionnelles coûteuses, prévues par les programmes que seul aujourd'hui l'enseignant peut manœuvrer, les enfants de moins de 16 ans n'étant pas autorisés à travailler sur ce type de machine mais pouvant les utiliser en milieu professionnel ! De même, comment accepter la modification de l'ensemble des tracés des terrains de basket, lorsque les collectivités disposent de deux mois pour se mettre en conformité avec cette nouvelle exigence non anticipée budgétairement ? Comment comprendre que la réalisation d'une zone d'aménagement concerté dépasse les 12 mois alors qu'il est urgent de créer des emplois dans un bassin de vie, lourdement touché par la crise ? Trop contraignantes, trop longues, trop coûteuses, les normes ne sont pas tant contestées dans leurs principes que dans leur modalité, leurs incidences...

Conscient de ces enjeux le Président de la République a décidé en juillet 2010, un moratoire sur les normes nouvelles applicables aux collectivités locales et a demandé que soient proposées des mesures de simplification, ambitieuses et concrètes pour desserrer les contraintes et alléger les coûts excessifs qui pèsent sur les collectivités.

Comme l'écrit Dieudonné Mandelkern<sup>2</sup>, la simplification consiste à « *lutter contre la complexité, l'opacité et les coûts administratifs sans remettre en cause le principe de la réglementation elle-même (...) la simplification n'est pas la déréglementation.* ».

La mission a souhaité bénéficier de l'expertise et de la fine connaissance du terrain de parlementaires, d'élus locaux et des professionnels territoriaux, qui quotidiennement sont amenés à les mettre en œuvre. Dans un souci d'écoute et de compréhension des enjeux de la simplification pour la société civile, elle a également auditionné des représentants du monde sportif ainsi que des associations d'handicapés. Par ailleurs, un questionnaire a été diffusé via les associations d'élus et d'experts territoriaux, visant à identifier les normes devant être modifiées en priorité. Dans ce cadre, la mission a reçu plusieurs centaines de propositions émanant des collectivités locales, qu'elle a étudiées en lien avec les ministères concernés.

Le rapport analyse dans un premier temps le processus de gouvernance normative et constate l'urgence d'un changement profond pour restaurer la compétitivité des territoires. Dans un second temps, il examine dans quinze domaines, 268 mesures de simplifications possibles.

---

<sup>2</sup> Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, présidé par Dieudonné Mandelkern

## ***Première partie***

---

### ***Une simplification urgente face à l'engrenage normatif qui entrave l'action des collectivités territoriales***

**1. Une réalité territoriale insuffisamment prise en compte dans la réflexion sur l'opportunité d'une nouvelle norme applicable aux collectivités locales**

1.1 Au niveau législatif, l'impératif d'une approche résolument pragmatique

**a/ Une nécessaire évaluation des politiques locales avant toute réforme**

Trop souvent, les projets de loi sont élaborés rapidement pour faire face à l'urgence médiatique d'un incident, d'une difficulté ou pour tenter d'enrayer par la seule force prescriptive et réformatrice du droit, un problème structurel, sans que soit pris le temps au préalable, d'évaluer les dispositifs antérieurs, ni d'analyser les précédentes difficultés d'application. Certes, il existe de nombreuses démarches ponctuelles d'évaluation des politiques locales. Ainsi aux termes de l'article 47-2 de la constitution, la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques. La loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques renforce ce rôle<sup>3</sup>. L'Assemblée nationale dispose également d'un comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

De même, les corps d'inspection des différents ministères notamment l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances sont amenés dans le cadre de leurs prérogatives à réaliser des missions d'évaluation des politiques locales. Toutefois, il s'agit de plus en plus fréquemment d'évaluation de montant de compensation à la demande de la commission consultative d'évaluation des charges, qui font suite justement aux lacunes de l'évaluation ex ante des compétences décentralisées avant leur transfert. De toute évidence, une évaluation régulière des politiques locales apaiserait les relations financières parfois tendues entre l'Etat et les collectivités territoriales. Enfin, les collectivités territoriales importantes se sont dotées de service ou de direction de l'évaluation, de contrôle de gestion voire d'une inspection des services dans certains cas.

S'il existe une volonté partagée tant par l'Etat que par le Parlement et les collectivités territoriales d'évaluer, elle ne s'est pas traduite par une politique systématique et structurée d'évaluation qui viendrait précéder chaque réforme importante. Au contraire, la multiplicité des acteurs, le manque de lisibilité globale du processus, et l'absence d'une initiative partagée avec les collectivités territoriales n'ont pas permis l'émergence d'une véritable évaluation des politiques locales.

Outre ces difficultés, l'absence de système d'informations partagé ou plus simplement de bases de données précises sur l'ensemble des politiques ne permet pas de procéder efficacement à un tel exercice. Il existe des initiatives isolées intéressantes, telles que l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED), qui vise à favoriser la coordination de l'action de l'Etat, des Conseils généraux et des associations de protection de l'enfance. Créé par la loi du 2 janvier 2004, sous forme de groupement d'intérêt public l'ONED, il a pour mission de « *mieux connaître le champ de l'enfance en danger pour mieux prévenir et mieux traiter* ». L'ONED centralise les données, les bonnes pratiques et procède à des évaluations.

---

<sup>3</sup> Elle dispose que « *la Cour des comptes peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, de leur propre initiative ou sur proposition d'une commission permanente dans son domaine de compétence ou de toute instance permanente créée au sein d'une des deux assemblées parlementaires pour procéder à l'évaluation de politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente.* »

**PRINCIPE N°1 : PAS DE REFORME DES COLLECTIVITES LOCALES SANS EVALUATION PREALABLE  
PARTAGEE DES POLITIQUES LOCALES**

<i>Objectif :</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Conditionner tout projet de réforme de grande ampleur concernant les collectivités locales à une évaluation partagée</li> </ul>
<i>Option 1</i>	
<i>Gouvernance</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les compétences du comité des finances locales seraient élargies à l'évaluation des politiques locales</li> <li>◆ Une formation restreinte du CFL pourrait réaliser le suivi du calendrier des travaux, et proposer des recommandations méthodologiques. A cette fin, des experts qualifiés pourraient être associés aux réunions.</li> <li>◆ Le secrétariat serait assuré par la direction générale des collectivités locales</li> </ul>
<i>Moyens</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <u>Juridiques</u> : créer un principe constitutionnel d'évaluation antérieure obligatoire des projets de réforme des politiques locales dont la compétence est pleinement exercée par les collectivités locales</li> <li>◆ <u>Humains</u> :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- s'appuyer sur des équipes mixtes composées des corps d'inspection des ministères et d'experts territoriaux du domaine. Pour les experts territoriaux, plusieurs options seraient envisageables                 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ associer des fonctionnaires territoriaux, désignés par les associations d'élus, en fonction du sujet, particulièrement pointus sur le domaine, que leur collectivité accepterait de mettre à disposition à hauteur minimum de 20% de leur temps de travail</li> <li>○ définir par type de sujet un réseau de collectivités locales qui seraient pilotes et apporteraient leur expertise sur le sujet</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>◆ <u>Informatiques</u>: créer un système d'informations partagées gérées par un pôle de compétences spécialisé dans l'évaluation locale au sein de la DGCL: les collectivités devraient obligatoirement le renseigner. En échange, elles pourraient accéder pour chaque indicateur aux moyennes par strates de population et par ressources</li> </ul>
<i>Méthode</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Déterminer un programme annuel d'évaluation en fonction des projets et des difficultés constatées sur le terrain avec un calendrier précis</li> </ul>
<i>Conditions de réussite</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Association des collectivités territoriales à la définition des indicateurs</li> <li>◆ Indépendance de l'évaluation</li> <li>◆ Valeur ajoutée de l'évaluation tant pour les collectivités territoriales que pour le Gouvernement et le Parlement</li> <li>◆ Transparence : publicité des rapports</li> </ul>

<i>Option 2</i>	
<i>Gouvernance</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Créer une autorité d'évaluation et du suivi de la législation locale (AESLL) dotée d'un collège de conseillers nommés à 50% par l'Etat à 50% par les collectivités locales.</li> </ul>
<i>Moyens</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <u>Juridiques</u> : instituer un principe constitutionnel d'évaluation antérieure obligatoire des projets de réforme des politiques locales dont la compétence est pleinement exercée par les collectivités locales</li> <li>◆ <u>Humains</u> : disposer de personnels dédiés ou mis à disposition, issus de la cour des comptes, des corps d'inspection de l'Etat ainsi que des collectivités locales</li> <li>◆ <u>Informatiques</u> : créer un système d'informations partagées gérées par l'AESLL: les collectivités devraient obligatoirement le renseigner. En échange, elles pourraient accéder pour chaque indicateur aux moyennes par strates de population et par ressources</li> </ul>
<i>Méthode</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Déterminer un programme annuel d'évaluation en fonction des projets et des difficultés du terrain avec un calendrier précis</li> </ul>
<i>Conditions de réussite</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Association des collectivités territoriales à la définition des indicateurs</li> <li>◆ Transparence : publicité des rapports</li> </ul>

### **b/ Le besoin d'intégrer dans les études d'impact la capacité des collectivités locales à mettre en œuvre la loi**

Comme le souligne le rapport de l'OCDE, la France a réalisé des progrès conséquents en matière d'études d'impact. Rendue obligatoire par l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, les études d'impact doivent notamment exposer avec précision :

- l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;
- l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;
- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'Etat ;

Afin d'aider les ministères dans la réalisation de l'étude d'impact, le service de la législation et de la qualité du droit (au sein du Secrétariat général du gouvernement) leur apporte un appui méthodologique. Dans ce cadre, un guide a été élaboré ainsi qu'une méthodologie prenant en compte les spécificités des collectivités locales. Néanmoins, il s'agit d'un exercice nouveau pour les administrations qui n'est pas sans présenter quelques lacunes. D'une part, l'étude d'impact est souvent rédigée après l'élaboration d'un premier projet de loi. Elle vient donc justifier l'existence du projet de loi et ne se situe pas suffisamment en amont. L'analyse des alternatives à la loi est donc purement formelle. Or comme le souligne le rapport de l'OCDE, « l'étude d'impact doit aussi permettre de poser la question du besoin même de la loi très clairement dans le processus »<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> *Mieux légiférer en France*, OCDE, 2010

D'autre part, l'analyse des coûts n'est pas sans poser de difficultés concernant les collectivités locales. Les administrations ne disposent pas toujours des données suffisantes pour établir une évaluation financière performante et sous-estiment souvent, faute d'une comptabilité analytique performante, certains coûts cachés et induits. Cette difficulté dans l'évaluation des coûts tient aussi à l'impossibilité de modéliser avec précision l'impact à long terme de la loi et notamment son utilité marginale par rapport à son coût marginal. Lorsqu'est procédé au bilan coûts avantages, des coûts financiers directs sont ainsi mis en balance avec des grands principes difficilement quantifiables, tels que les effets sur la santé à long terme, la sécurité, la protection de l'enfance. Sont ainsi opposés des coûts tangibles, induits par la réglementation à des impacts à plus long terme de la loi, sur la société, tout-à-fait essentiels mais difficilement quantifiables. Si leur objectif est légitime, il convient cependant de réfléchir à la capacité financière des collectivités locales à court terme à mettre en œuvre la loi.

Par ailleurs, l'étude d'impact analyse le coût à court terme et l'impact à moyen et long terme, mais en aucun cas le caractère soutenable d'une dépense supplémentaire dans l'environnement financier des collectivités. Elle n'a pas donc pour objet de vérifier si les collectivités disposent des ressources suffisantes pour mettre en œuvre la loi.

Enfin, parce qu'elle est en toute logique conçue au niveau national et n'est pas précédée d'une véritable évaluation des politiques antérieures permettant un dialogue structuré avec le territoire, elle ignore trop souvent le caractère applicable ou non de la mesure et ne mesure pas les risques pour la collectivité, c'est-à-dire les externalités négatives potentielles de certaines dispositions.

**PRINCIPE N°2: DES ETUDES D'IMPACT MOINS JURIDIQUES ET PLUS PRAGMATIQUES**

<b>Objectif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Réaliser des études d'impact précises, pragmatiques et efficaces permettant véritablement d'examiner la pertinence de la législation et d'envisager des alternatives</li> </ul>
<b>Option 1</b>	
<b>Moyens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <u>Humain</u> : Créer un pôle de compétence dédié à la DGCL (cf. proposition 1) constitué d'économistes spécialistes des collectivités locales, de fonctionnaires territoriaux en détachement et de fonctionnaires du ministère des collectivités locales spécialistes des questions financières et juridiques. Ce pôle conseillerait les ministères lors de l'élaboration d'une étude d'impact et appuierait le commissaire à la simplification dans sa mission de <u>contrôle</u> de la qualité de l'étude d'impact</li> <li>◆ <u>Technique</u> : créer un outil de modélisation des coûts pour les collectivités territoriales en fonction de leur taille à l'image d'Oscar pour les entreprises et selon le modèle néerlandais des coûts standards et travailler sur un échantillon de collectivités locales représentatives</li> </ul>

<p><b>Méthode</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Intégrer dans l'étude d'impact <ul style="list-style-type: none"> <li>- un test de capacité et de performance globale de la norme pour les collectivités locales s'appuyant sur les critères suivants <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'efficacité c'est-à-dire l'appréciation du coût pour les collectivités par rapport aux résultats attendus</li> <li>• la cohérence c'est-à-dire le rapport entre les objectifs visés et les moyens nécessaires</li> <li>• la pertinence c'est-à-dire le rapport entre les besoins du territoire (cf. proposition 1) et les objectifs</li> <li>• l'applicabilité c'est-à-dire la capacité des collectivités locales à le mettre en œuvre : la dépense est-elle soutenable à court et moyen terme ? quelles sont les incidences fonctionnelles sur les process de la collectivité (ex réalisme des délais) ?</li> <li>• l'impact c'est-à-dire l'identification des effets de la politique publique (c'est le principal enjeu actuel des études d'impact)</li> </ul> </li> <li>- une véritable analyse des risques de la norme pour les collectivités locales</li> </ul> </li> <li>◆ Chiffrer le coût des amendements</li> </ul>
<b>Option 2</b>	
<p><b>Moyens</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Doter l'AESLL d'un pôle d'expertises (cf. proposition 1) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ constitué d'économistes spécialistes des collectivités locales, de fonctionnaires territoriaux en détachement et de fonctionnaires du ministère des collectivités locales spécialistes des questions financières et juridiques.</li> <li>○ disposant d'un outil de modélisation des coûts standards</li> </ul> </li> <li>◆ Conseiller les ministères lors de l'élaboration de l'étude d'impact.</li> </ul>
<p><b>Méthode</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ L'AESLL ferait passer à chaque loi un test de capacité et de performance globale de la norme pour les collectivités locales s'appuyant sur les critères décrits dans l'option 1</li> <li>◆ Elle vérifierait que les alternatives à la législation ont bien été envisagées et que l'évaluation financière est exacte</li> <li>◆ Les avis de l'AESLL seraient publics</li> </ul>

### 1.2 Au niveau réglementaire, une évaluation financière perfectible

Depuis l'instauration de la commission consultative d'évaluation des normes en 2008, il existe une véritable évaluation financière ex ante des incidences des normes produites sur les collectivités locales. Aux termes de l'article L1211-4-2 du code général des collectivités locales et de la circulaire du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la commission consultative d'évaluation des normes, le champ de compétence de la CCEN porte sur :

- les mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics ;
- les propositions de textes communautaires ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

Néanmoins, dans les faits, certaines normes ne sont pas examinées par la CCEN et échappent dès lors à toute évaluation préalable du coût financier induit pour les collectivités locales. Il s'agit :

- des règlements des fédérations sportives qui pourtant ont un impact non négligeable comme en témoigne le récent règlement de la fédération française de basket-ball sur les terrains de basket qui a entraîné un surcoût par terrain évalué à 22 000€
- des changements de référentiels qui prennent souvent la forme d'une simple circulaire. En apparence, pour la formation, par exemple, ils concernent avant tout l'encadrement pédagogique. En réalité, en modifiant les conditions de l'enseignement, ils peuvent entraîner l'achat par les collectivités de nouveaux supports pédagogiques voire des travaux conséquent pour modifier les salles de travaux pratiques !
- des arrêtés rendant obligatoires et opposables les normes AFNOR aux termes du décret n°2009-697

Les évaluations reçues selon les ministères sont de qualité inégale. Par définition, elles se limitent aux incidences financières. La fiche simplifiée d'impact financier, si elle constitue une avancée considérable manque de précision. Ainsi il existe quatre rubriques relativement larges pour l'estimation totale de l'impact financier de la mesure :

- Inférieur à 1 000 000€
- Entre 1 000 000€ et 50 000 000€
- Entre 50 000 000€ et 500 000 000€
- Plus de 500 000 000€

Elles n'ont pas par ailleurs pour vocation d'évaluer le caractère applicable ou non de la mesure. Certes, le débat avec les élus lors de la commission peut faire ressortir ce type de difficulté, mais la commission n'est pas compétente pour évaluer l'opérationnalité des mesures proposées.

### PRINCIPE N°3 : PAS DE NOUVEAUX TEXTES REGLEMENTAIRES SANS UNE EVALUATION REALISTE ET UN AVIS MOTIVE ET OBLIGATOIRE DE LA CCEN

<p><i>Objectif</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imposer la sincérité de l'évaluation des coûts de l'ensemble des textes réglementaires par la CCEN</li> </ul>
<p><i>Moyens</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Juridiques</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rendre obligatoire l'avis consultatif de la CCEN sur les projets de loi concernant les collectivités locales</li> <li>- Permettre aux parlementaires de saisir la CCEN pour avis dans le cadre des propositions de loi</li> <li>- Elargir les compétences de la CCEN en prévoyant dans le respect des dispositions prévues par la loi, un avis sur la performance globale des textes d'application définis comme <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ leur efficacité c'est-à-dire l'appréciation des moyens nécessaires par rapport au résultat visé par la loi</li> <li>▪ leur cohérence par rapport à la loi</li> <li>▪ leur incidence sur non seulement les coûts mais également les process de la collectivité</li> <li>▪ leur applicabilité c'est-à-dire la capacité des collectivités locales à le mettre en œuvre (clarté, délai...)</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• <u>Humains</u> : <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Option 1</b> : s'appuyer sur le pôle compétences créé pour améliorer en amont les évaluations et <u>contrôler l'exactitude</u> avant le passage en CCEN des évaluations présentées</li> <li>- <b>Option 2</b> : faire réaliser <u>une contre expertise</u> avant la CCEN par l'AESLL</li> </ul> </li> </ul>

## **2. Les lacunes des dispositifs de consultation ne permettent pas véritablement aux collectivités territoriales d'exercer un contre pouvoir normatif**

### 2.1 Les collectivités locales françaises ne font pas le poids au niveau européen

Parce qu'elles assurent au niveau local le service public de proximité et interviennent dans de très nombreux domaines, les collectivités locales évoluent dans un cadre juridique qui comporte une part conséquente (aujourd'hui non chiffrée) de réglementations d'origine communautaire.

Si les collectivités de taille importante ainsi que les principales associations de collectivités locales disposent d'une représentation à Bruxelles<sup>5</sup>, elles ne parviennent pas véritablement à parler d'une seule voix et à influencer sur le processus d'élaboration de la réglementation européenne. Cette situation tient à plusieurs facteurs.

D'une part, comme l'a montré le rapport de la fédération des villes moyennes sur l'analyse du processus d'élaboration des réglementations européennes, les collectivités françaises ne maîtrisent pas suffisamment les mécanismes propres aux décisions européennes et ne savent pas se positionner en amont de l'élaboration du texte dans le jeu d'acteurs. Selon le rapport, il leur faudrait établir davantage de relations avec les décideurs que ce soit au travers de :

- la participation aux « *stakeholders meetings* » organisés par la Commission européenne
- la participation aux auditions parlementaires au niveau européen et aux groupes de travail des ministères

Le rapport propose une véritable stratégie de lobbying tant national qu'europpéen pour permettre aux collectivités de faire entendre leur voix. Il remarque le rôle mineur joué par le Comité des régions<sup>6</sup> dont les avis ne sont pas pleinement pris en compte et qui en dépit d'orientations affichées, ne se prononce pas véritablement sur l'impact financier de la réglementation envisagée. Cette situation traduit la nécessité au moins au niveau national d'une meilleure association en amont aux réunions ministérielles sur ce sujet et d'une plus grande prise en compte des incidences sur les collectivités locales françaises des textes en cours de négociation par la représentation permanente.

D'autre part, si théoriquement, une fois le pré-projet de texte élaboré, le dispositif prévu permet une véritable consultation des collectivités territoriales, dans les faits, ce n'est pas toujours le cas.

En effet, état unitaire, la France négocie en toute logique ses positions sur les projets de textes communautaires via la représentation permanente. Au niveau national, il appartient au secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) d'assurer la concertation interministérielle et de rendre les arbitrages nécessaires le cas échéant. Comme le prévoit la circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004, « *tout projet d'acte des institutions européennes doit donner lieu à une analyse préalable de ses impacts juridiques, budgétaires, techniques ou administratifs, y compris, le cas échéant, pour les collectivités territoriales, ainsi que de ses conséquences sur le secteur d'activité intéressé.* ». Le ministère concerné dispose de trois semaines après avoir été saisi par le SGAE pour élaborer cette fiche d'impact simplifiée, qui consiste principalement en une analyse juridique des conséquences du texte sur le droit français et des modalités de transposition. Si le texte comporte

---

<sup>5</sup> La maison européenne des pouvoirs locaux fédère par exemple l'association des maires de France, l'association des départements de France, l'association des maires de grandes villes, la fédération des villes moyennes ainsi que l'association des petites villes de France. L'association française du conseil des communes et des régions de France regroupe 23 conseils régionaux, 46 conseils généraux, 26 intercommunalités, 1449 communes

<sup>6</sup> Avis du Comité des régions sur le «Paquet Mieux légiférer 2005 et 2006»

des incidences pour les collectivités territoriales, le SGAE fait également parvenir le projet de directive ou de règlement aux associations de collectivités territoriales.

Cette consultation dans des délais parfois très limités sur la base d'une fiche d'impact qui ne comporte aucune incidence financière ne permet pas pleinement aux associations d'exercer un pouvoir critique. En théorie et conformément au décret n° 2008-994, la CCEN devrait être consultée sur les propositions de textes communautaires ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics. En réalité, elle ne l'est pas. Par ailleurs, comme le montre le rapport de la fédération des villes moyennes « *les procédures de consultation sont variables et informelles, fonction du degré de technicité (nous avons observé que la technicité justifiait parfois une consultation plus restreinte voire quasi nulle des acteurs), des moyens dont le ministère en charge de la transposition dispose* ».

Le dispositif actuel peut aboutir ainsi à l'adoption de règlements voire à la transposition de directives parfois extrêmement décriées au niveau local.

#### PRINCIPE N° 4 : DONNER UNE VERITABLE PLACE AUX COLLECTIVITES LOCALES DANS L'ELABORATION DE LA REGLEMENTATION EUROPEENNE

<p><b>Objectif</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ S'assurer que les collectivités locales participent pleinement « à la réflexion stratégique, aux études d'impact, à la définition des positions françaises pour les projets de textes communautaires »<sup>7</sup></li> </ul>
<p><b>Processus</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Prévoir une consultation formelle des collectivités locales             <ul style="list-style-type: none"> <li>- très en amont lors des premières négociations</li> <li>- parallèlement aux premières saisines des ministères concernés</li> </ul> </li> <li>◆ Prendre en compte l'avis des collectivités locales dans la définition des positions françaises</li> <li>◆ Intégrer la dimension financière dans la négociation</li> <li>◆ Associer les représentants des associations d'élus des collectivités locales à des groupes de travail au sein des ministères</li> <li>◆ S'assurer que les projets de réglementation européenne passent en CCEN</li> </ul>
<p><b>Méthode</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Publier l'ensemble des projets de textes sur un site réservé aux collectivités locales et leur permettant de réagir sur le projet</li> <li>◆ Intégrer dans les fiches d'impact simplifiées l'impact financier             <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Option 1</b> : en s'appuyant sur le pôle de compétences de la DGCL pour évaluer l'impact financier pour les collectivités locales des projets</li> <li>- <b>Option 2</b> : en saisissant l'AESLL</li> </ul> </li> <li>◆ Transmettre aux associations de collectivités locales le calendrier des négociations et les informer à chaque étape de la négociation</li> </ul>

<sup>7</sup> Proposition déjà formulée par le Conseil d'Etat dans son rapport 2007, *L'administration française et l'Union européenne*

## 2.2 Trop de commissions tuent la consultation au niveau national

Formellement il existe une multitude de commissions formelles, à l'instar de la conférence nationale des services d'incendie et de secours, associant au niveau national les élus locaux, ou de processus informels de consultation des associations d'élus. Il apparaît que chaque ministère voire chaque direction ministérielle a développé une méthode plus ou moins participative en direction des collectivités locales. Au ministère des sports, une commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs comprenant 1/3 d'élus locaux a été créée. A l'occasion du Grenelle de l'environnement, sur la problématique des déchets, le bureau en charge des plans départementaux a même initié un dialogue via l'association des départements de France (ADF) avec un panel de 30 conseils généraux.

Si cette démarche globale ne peut être qu'encouragée, son caractère diffus et hétérogène ne facilite pas un suivi précis par les associations et une vision globale de l'impact normatif sur les collectivités locales. Dans cette mosaïque de commissions, seul le comité des finances locales et ses émanations, la commission consultative d'évaluation des charges et la CCEN semblent véritablement être en mesure de développer une approche transversale de la réglementation applicable aux collectivités locales.

Néanmoins force est de constater que la consultation de la CCEN intervient tardivement alors que le texte réglementaire est d'ores et déjà élaboré. Il est par ailleurs parfois substantiellement modifié à la suite de la CCEN sans qu'un second passage en CCEN ne soit intervenu. Par ailleurs, s'il est prévu de pouvoir consulter la CCEN sur les projets de lois, cette faculté n'est jamais utilisée dans les faits.

Au total, il est permis de s'interroger sur la capacité des élus à véritablement exercer un contre pouvoir normatif. En effet, au niveau législatif, les études d'impact sont réalisées par les services qui produisent la norme alors que très souvent le premier projet de texte est déjà élaboré. Il n'existe pas de contrôle de la véracité des faits avancés. Si la circulaire du 17 février 2011 prévoit un premier pré-contrôle du commissaire à la simplification, en l'absence de bases de données précises sur les collectivités et de modèle d'évaluation des coûts, l'exercice semble périlleux.

Au niveau réglementaire, les associations d'élus ne disposent pas véritablement des moyens pour apprécier la justesse de l'évaluation financière présentée lors de la CCEN. Par ailleurs, les délais impartis sont extrêmement courts. En effet comme le prévoit la circulaire du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la commission consultative d'évaluation des normes « *pour la délivrance de son avis, la commission dispose d'un délai de cinq semaines, éventuellement reconductible, au terme duquel son avis est réputé avoir été rendu* ». Si le Premier Ministre invoque l'urgence, le président de la CCEN ne peut reconduire le délai de 5 semaines. (Procédure d'urgence simple). En outre, il existe une procédure d'extrême urgence : à titre exceptionnel et à la demande du Premier ministre, le délai impartit à la commission pour se prononcer est ramené à 72 heures. Sur la période 2008-2011, 50 saisines en urgence ont été observées, dont 20 en extrême urgence. Dans cette configuration prévoyant des délais très courts, il est difficile aux associations d'élus de réaliser une contre évaluation de la norme. De plus, les élus qui sont souvent Président de Conseil régional, de Conseil général, Maires ne sont pas toujours disponibles pour des réunions fréquentes, et les associations d'élus ne sont pas officiellement reconnues comme experts. Enfin, il paraît difficile de s'opposer à un décret qui est l'application d'une loi votée.

## PRINCIPE N°5 : PERMETTRE AUX COLLECTIVITES LOCALES D'ETRE ACTRICES DE L'ELABORATION DES TEXTES QUI LES CONCERNENT

### Objectif

- ◆ Mieux intégrer la consultation des collectivités dans le processus d'élaboration de la norme en permettant un dialogue structuré et équilibré

### Processus

- ◆ Avant même l'élaboration d'un texte associer plus en amont les collectivités territoriales, les consulter sur son opportunité en engageant un véritable débat associant élus et associations professionnelles sur les difficultés existantes, les améliorations nécessaires et les alternatives possibles à une nouvelle réglementation
- ◆ Lors de l'élaboration :
  - les faire participer le cas échéant à des groupes de travail avec les ministères lors de l'élaboration d'une nouvelle norme
  - publier l'ensemble des projets de textes sur un site réservé unique aux collectivités locales et leur permettant de réagir sur le projet
- ◆ Une fois le texte élaboré :
  - allonger le délai de consultation des associations avant le passage en CCEN
  - renforcer le rôle de la CCEN en lui permettant d'exercer un véritable contre pouvoir normatif qui passe par
    - une contre expertise
      - **OPTION 1 :**
        - La possibilité de demander une contre expertise sur une étude d'impact financier en saisissant le pôle de compétences ou une équipe mixte d'évaluation selon l'importance du sujet (cf. proposition 1)
        - La nomination d'experts qualifiés permanents choisis parmi les associations d'élus et temporaires selon le sujet choisis par les associations d'élus parmi les agents des collectivités ou les associations d'élus
      - **OPTION 2 :** la saisine obligatoire en amont de l'AESLL
    - La saisine obligatoire pour avis de la CCEN sur les projets de loi en transmettant l'étude d'impact ainsi qu'un document récapitulatif des projets de décret, leurs orientations et leur calendrier de parution<sup>8</sup>
    - La modification de son fonctionnement pour s'assurer d'une présence permanente d'élus en prévoyant par exemple deux suppléants possibles (les deuxièmes suppléants pouvant être des adjoints au maire ou des vices présidents)

<sup>8</sup> Il n'est pas possible d'intégrer ces éléments à l'étude d'impact, le Conseil constitutionnel ayant censuré dans la loi organique du 15 avril 2009 le dernier alinéa de l'article 8 au motif qu'il méconnaissait le principe de séparation des compétences du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire

- ◆ Elaborer en lien avec la CCEN une procédure unique de négociation en amont avec les collectivités locales formalisée par
  - un calendrier prévisionnel annuel de consultation,
  - des délais de consultation suffisants et communs
  - des contributions écrites des collectivités locales qui seraient jointes au dossier lors du passage à la CCEN

### 2.3 La question des normes professionnelles

Document de référence approuvé par un institut de normalisation, les normes, au sens de l'association française de normalisation (AFNOR), définissent des caractéristiques et proposent des règles d'application volontaire aux activités. Les normes sont révisées tous les 5 ans. L'immense majorité des normes ont un caractère facultatif et sont d'origine européenne. Néanmoins, à titre exceptionnel, les pouvoirs publics peuvent rendre une norme d'application obligatoire. Comme le prévoit le décret du 16 juin 2009, il appartient alors au ministère compétent de prendre un arrêté rendant la norme obligatoire. Par ailleurs, une norme peut être citée dans une circulaire à titre indicatif sans effet contraignant ou être évoquée à titre secondaire dans un texte réglementaire ; elle devient alors indirectement opposable.

Parce qu'elles touchent des domaines aussi variés que la restauration scolaire, la gestion de l'eau, les aires de jeu, les déchets, les normes qu'elles soient obligatoires ou pas tiennent une place importante dans la vie des collectivités locales. Si la normalisation est source de qualité et d'amélioration et permet des simplifications considérables, elle n'est pas sans poser de difficultés.

D'une part, concernant les normes opposables, trop souvent le choix est fait de rendre la norme dans sa totalité obligatoire, et de se désintéresser des évolutions de la norme. Cette pratique qui contredit l'esprit de concertation et de dialogue de l'AFNOR peut conduire, si la norme n'est pas suivie par le ministère qui l'a rendue obligatoire à des surcoûts conséquents pour les collectivités locales et à une certaine incompréhension. En 1996, un décret rendant opposable la conformité aux normes françaises sur les équipements neufs des aires de jeu avait ainsi suscité une vive polémique.

De même, aux termes d'un arrêté du 22 octobre 1969, les installations électriques doivent obligatoirement être conformes à la norme NF C 15-100 en vigueur au jour du dépôt du permis de construire. Depuis lors, les organismes de normalisation disposent d'un « blanc-seing »<sup>9</sup> pour actualiser une norme. La version actuelle de la norme NF C 15-100 réglementant les installations électriques dans l'habitat date de 2002 et a été mise à jour de 2005. Elle impose notamment :

- la pose d'une prise électrique non spécialisée de 16 A tous les quatre mètres dans un séjour, avec un minimum de cinq prises ;
- la pose d'un socle de prise téléphone dans la cuisine ;
- l'interdiction de pose d'un branchement pour lave-linge à moins de 60 cm d'une baignoire.

D'autre part, des normes non obligatoires (ascenseurs, portes automatiques, matériel de levage...) peuvent s'imposer de fait, car en matière de construction, de mise en sécurité des matériels, en cas d'accident, la responsabilité de la collectivité mais également des agents qui ont en charge ce dossier peut être mise en cause pour n'avoir pas retenu les matériaux ou procédés bénéficiant réglementairement d'une présomption de conformité. Par ailleurs, les assurances imposent souvent le respect des normes professionnelles, rendant de facto obligatoires certaines normes.

<sup>9</sup> Le bilan coûts bénéfiques des normes en matière de construction de rénovation de logement est-il aujourd'hui positif ? Caron, Uher, Hubert, prudent, ENA 2011

Afin que la normalisation ne soit pas vécue comme une contrainte mais comme un vecteur de progrès pour les collectivités locales, celles-ci doivent davantage investir le champ de la normalisation et participer plus activement aux instances de concertation créées à cet effet (Comité de concertation et de normalisation des collectivités locales) ainsi qu'aux groupes de travail. Dans ce processus de dialogue ouvert, il leur faut faire remonter leurs difficultés et leurs sensibilités. Ce dialogue équilibré ne sera possible que dans la mesure où il existera des études d'impact financier des normes et pas seulement des normes à portée obligatoire.

## PRINCIPE N 6 : DES MINISTERES ET DES COLLECTIVITES LOCALES IMPLIQUES DANS LA NORMALISATION AFNOR

### Objectifs

- Responsabiliser Etat et collectivités locales sur les incidences positives comme négatives de la normalisation

### Moyens

- Responsabiliser les ministères en les obligeant
  - à réaliser un suivi ministériel des difficultés engendrées et des surcoûts, qui devront faire l'objet d'un rapport annuel présenté en CCEN
  - à étudier chaque disposition de la norme avant de la rendre opposable dans son intégralité en distinguant les objectifs qui doivent être obligatoires des moyens qui ne sauraient être que des référentiels
  - à réexaminer les dispositions de portée obligatoire ou pas pour les normes déjà opposables lors des révisions de la norme
- Responsabiliser les collectivités locales
  - en les incitant à faire remonter les difficultés sur le terrain
  - en permettant aux experts territoriaux qui participent à la normalisation d'avoir leur frais de déplacements remboursés à hauteur d'un plafond fixé annuellement
  - en organisant un passage en CCEN des normes mêmes non obligatoires, dès lors qu'elles peuvent avoir une incidence financière lourde pour les collectivités

## *II/ Alléger les contraintes des collectivités face aux normes rigides et coûteuses dont elles assument seules quelle que soit leur taille, la responsabilité de leur application*

---

### **1. Excès de défiance et zèle juridique se traduisent par une véritable prolifération normative qui nuit à la capacité d'action et d'innovation des territoires**

1.1 Multiplication des textes et instabilité de la règle de droit plaident pour un changement en profondeur de la culture normative de l'Etat.

#### **a/ L'inflation normative**

Phénomène ancien, l'inflation normative frappe durement les collectivités locales, qui interviennent dans des champs de compétences extrêmement vastes et diversifiés, allant notamment de l'urbanisme, la gestion des déchets jusqu'à l'éducation, au sport et au social. Si les critiques contre l'édifice normatif sont récurrentes, elles prennent toute leur dimension, lorsqu'on s'attache à en mesurer l'ampleur. Selon le site de « *Légifrance* », au 1er juillet 2007, 2619 textes de nature législative étaient en vigueur, représentant 22 334 articles. Au niveau réglementaire, 23 883 décrets étaient recensés au 1er juillet 2008, soit un total de 137 219 articles. Il existe par ailleurs actuellement 64 codes comportant 33 742 articles de nature législative, 57 080 articles de nature réglementaire et 11 415 articles indifférenciés. Le droit non codifié représenterait toujours une part largement majoritaire des dispositions en vigueur.

Cette prolifération de textes est le reflet d'une incompréhension grandissante entre l'échelon central et le niveau local. D'un côté, la volonté de réformer, d'améliorer, de répondre à l'urgence médiatique pousse le législateur et les administrations centrales à l'élaboration constante de règles nouvelles. Cette croyance inconditionnelle dans les vertus de la norme, dans sa capacité à améliorer l'intérêt général favorise un certain zèle normatif. Pour que la norme produise son plein effet, il faut s'assurer que l'ensemble des moyens concourant à son objectif soient mis en œuvre et prévoir des dispositifs de contrôle et de sanctions en cas de manquement à cette obligation de moyens. Il n'existe pas véritablement de stratégie normative, chaque ministère étant autonome sur sa production juridique, dans le respect de l'article 21 de la constitution.

De l'autre côté, l'extrême précision réglementaire des décrets et surtout des arrêtés et circulaires qui viennent compléter des dispositions législatives est ressentie sur le terrain comme un excès de défiance, une présomption d'incapacité à remplir l'objectif de la norme en dehors d'un cadre prédéterminé. Les textes se superposent créant davantage d'obligations et en dépit de l'effort conséquent de simplification depuis quelques années, l'impression d'une charge normative toujours plus lourde prédomine, laissant peu de place pour l'innovation et la créativité, qui font la valeur ajoutée de nos territoires.

Le récent exemple du projet de décret relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire pris en application de l'article 1 de la loi de modernisation agricole sur lequel la CCEN a émis un avis négatif constitue une excellente illustration de cette incompréhension latente entre le national et le local. Il prévoit qu'un arrêté conjoint des ministres chargés de la santé, de l'alimentation, de la consommation et de l'outre-mer précise la composition des repas, la fréquence de service des plats en fonction de leur teneur en lipides, en glucides simples totaux, en vitamines, en fibres, en calcium et en fer, ainsi que les tailles des portions d'aliments selon l'âge des convives. Si l'objectif de lutte contre l'obésité de cette législation est louable et nécessaire, il convient de s'interroger sur les conséquences d'une telle norme, difficilement applicables dans les cantines scolaires des petits établissements en milieu rural.

Ainsi l'inflation normative n'est-elle pas sans inquiéter les collectivités locales, qui perçoivent davantage le droit comme une contrainte aux contours sans cesse fluctuants que comme un cadre structurant de leur action.

### **b/ L'instabilité de la règle de droit**

L'instabilité de la règle de droit contribue au sentiment d'insécurité juridique, la fréquence des changements législatifs et réglementaires complexifiant l'action locale. Les nombreuses modifications du code des marchés publics depuis 2004 constituent un exemple de l'instabilité normative. Chaque modification suppose de sensibiliser tous les rédacteurs aux nouvelles règles.

En 1991 dans son rapport sur la sécurité juridique, le Conseil d'Etat estimait ainsi que « *la multiplication des normes, leurs raffinements byzantins, l'impossibilité où l'on se trouve de pénétrer les couches de sédiments successifs engendrent un sentiment d'angoisse diffuse, le droit n'apparaît plus comme une protection mais comme une menace* ».

Il ne s'agit pas de proscrire toute évolution car le changement régulier de la norme pour s'adapter aux évolutions de la société est nécessaire, mais de stabiliser le cadre juridique d'intervention des collectivités.

### **c/ Les exemples étrangers**

Face à la progression annuelle constante du nombre de normes et à l'insécurité juridique liée à leur changement fréquent, il convient de stopper le flux de normes, mais également de réduire le stock. Il s'agit d'un chantier extrêmement difficile dont il ne faut pas négliger ni l'ampleur ni la difficulté. D'autres pays de l'OCDE ont engagé ce type de réforme et ont connu certains succès qui pourraient être partiellement transposés.

Concernant le flux, sans modifier en profondeur la culture juridique française, le droit national pourrait davantage s'inspirer de l'exemple du droit britannique et des principes de la « *common law* », qui fixe un objectif et non une obligation de moyens. Cela ne signifie pas renoncer totalement à définir des principes communs pour atteindre l'objectif et améliorer la pratique. En effet, les britanniques s'appuient sur des guides de bonnes pratiques ou des référentiels souples, définis au niveau national et enrichis à l'aune de la pratique territoriale. Depuis 2008, au Royaume Uni, *le Local better regulation office* centralise les bonnes pratiques et désigne l'autorité locale dont la pratique est la plus performante, les autres autorités devant se conformer à l'interprétation de la réglementation nationale donnée par cette autorité<sup>10</sup>.

L'exemple du Canada<sup>11</sup> est également extrêmement intéressant car c'est l'un des très rares pays de l'OCDE à être parvenu à réduire le taux d'introduction de nouvelles dispositions juridiques. A cette fin, le pays a adopté une approche privilégiant plutôt la formation et le changement des cultures administratives, associée à la mise en place d'un véritable test de capacité des nouvelles réglementations, visant à évaluer ses incidences pour la compétitivité du pays. Au Canada par ailleurs, à l'instar des Etats Unis, les lois appelées « *sunset law* » comportent des clauses de réexamen de l'ensemble de leur disposition et de leur mise en œuvre dans un délai fixé à une échéance raisonnable. Si le bilan coût avantage est positif, la loi est maintenue. Si ce n'est pas le cas, elle est abrogée ou modifiée. Concernant le stock, le Canada a périodiquement réalisé un véritable réexamen systématique des réglementations existantes. Il a été demandé à l'ensemble des ministères d'évaluer les réglementations et notamment celles affectant la compétitivité des

<sup>10</sup> *Better regulation in Europe : United Kingdom*, OCDE

<sup>11</sup> *La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité*, Canada OCDE 2002

territoires. Une large consultation publique a été organisée et à l'issue de ce processus chaque ministère a présenté un programme de révision comprenant deux types de normes : les normes devant être supprimées car les coûts étaient supérieurs aux avantages et les réglementations pour lesquelles l'efficacité pouvait être améliorée.

Aux Pays Bas, il existe une autorité indépendante chargée d'évaluer l'impact des législations et réglementations et de réaliser une contre expertise appelée ACTAL. L'ACTAL joue un rôle important également sur la réduction du stock de normes en conduisant des évaluations du poids de la charge administrative des législations existantes et en conseillant le gouvernement sur son programme de simplification administrative.

L'Australie<sup>12</sup> dispose d'une commission dite de la productivité. C'est une structure indépendante, qui a développé une véritable expertise. Elle a pour objectif de favoriser la productivité et la performance globale du pays. Sa principale fonction est de modéliser les coûts économiques des politiques et des alternatives à la réglementation. Elle conseille l'ensemble des administrations. Cette commission possède une base de données précise des législations par domaine et conduit des enquêtes pour identifier les lois inefficaces ou inadaptées. Dans ce cadre, un programme annuel de révision et de lois soumises à une étude d'impact ex post est défini.

#### PRINCIPE N°7 : REDUIRE L'INSTABILITE JURIDIQUE

Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Stabiliser le droit</li> </ul>
Moyens	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Déterminer des règles de stabilité minimale dans le temps des textes associées à une clause de révision périodique, selon l'exemple des « sunset law » américaines</li> </ul>
Méthode	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Introduire des clauses de réexamen périodique dans les lois</li> <li>◆ Réaliser un bilan coût avantage</li> <li>◆ S'il est négatif, modifier ou abroger le texte</li> </ul>
Conditions de réussite	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Association des collectivités territoriales à la démarche</li> <li>◆ Transparence de la procédure</li> <li>◆ Volonté politique forte et partagée par l'ensemble des ministères</li> </ul>

<sup>12</sup> Government capacity to assure high level regulation in Australia, Rapport OCDE 2010

## PRINCIPE N°8 : ORGANISER LE REFLUX NORMATIF

Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Mobiliser l'Etat pour stopper l'inflation normative et diminuer par une politique ambitieuse le stock de textes applicables</li> </ul>
Moyens	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Pour diminuer le flux normatif             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Imposer <u>un objectif normatif plutôt qu'un moyen</u> et faire porter le contrôle sur le résultat plutôt que sur les moyens mis en œuvre.</li> <li>- Privilégier <u>les référentiels de bonnes pratiques</u> aux textes réglementaires à portée contraignante</li> <li>- <u>limiter à 15 le nombre de ministères et empêcher qu'un texte puisse porter le nom d'un ministre ou d'un parlementaire</u></li> <li>- Créer un outil de planification de l'ensemble de l'activité réglementaire validée en début d'année en Conseil des ministres et <u>définissant l'ensemble de la stratégie normative</u></li> </ul> </li> <li>◆ Pour réduire le stock normatif             <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Fixer un objectif de textes à supprimer chiffré par an</u></li> <li>- Numériser les arrêtés ministériels avec comme principe que ceux qui ne seront pas sur Légifrance dans les six mois seront supprimés</li> <li>- <b>Option 1</b> : soumettre les normes dont la simplification est prioritaire à l'examen de la CCEN pour le stock sur la base de rapports comportant une                 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analyse du coût par rapport aux avantages</li> <li>▪ Analyse des gains et des risques de la simplification</li> </ul> </li> <li>- <b>Option 2</b> : lancer un programme de réduction annuel des normes conduit par l'AESLL et dont les résultats seraient présentés pour avis à la CCEN</li> </ul> </li> </ul>
Méthode	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Pour le flux :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- mutualiser sur un site internet unique les référentiels et les bonnes pratiques</li> <li>- sensibiliser et former les rédacteurs de projets de lois ou de textes réglementaires aux alternatives à la réglementation et aux effets externes de la réglementation</li> </ul> </li> <li>◆ Pour le stock             <ul style="list-style-type: none"> <li>- fixer un calendrier de travail</li> <li>- réaliser une base de données précise par ministère par thème des législations existantes</li> <li>- prévoir une large consultation des collectivités locales via le site internet</li> <li>- sur la base des thèmes prioritaires identifiés dans le rapport et de la consultation, réaliser un bilan coût avantage en s'appuyant sur des groupes de travail associant représentants du ministère, élus locaux, fonctionnaires territoriaux voire universitaires</li> <li>- tester sur une collectivité pilote les simplifications proposées</li> </ul> </li> </ul>
Conditions de réussite	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Association des collectivités territoriales à la démarche</li> <li>◆ Volonté politique forte et partagée par l'ensemble des ministères</li> </ul>

## d / L'absence problématique des décrets d'application

Corollaire de l'instabilité de la règle de droit, la question des délais de parution des décrets d'application est centrale pour les collectivités locales. Selon le rapport sur l'application des lois du Sénat, au cours de l'année parlementaire 2009-2010, 59 lois ont été promulguées. Sur ce total, on dénombre 24 lois d'application directe et 35 lois prescrivant 670 mesures réglementaires. A la fin de l'année parlementaire, 20% seulement des mesures réglementaires prévues avaient été publiées

Il est tentant sur ce sujet d'opposer administration centrale et préoccupations locales en fustigeant la lenteur des administrations centrales. Néanmoins le sujet est plus complexe et traduit des modes de fonctionnement et des préoccupations légitimes divergentes qu'il faut parvenir à réconcilier pour éviter des situations juridiques troubles. Pour les administrations centrales, les décrets d'application constituent une charge de travail conséquente, qu'elles n'ont pas toujours été en mesure d'anticiper, la loi ayant été élaborée dans l'urgence. Il leur faut par ailleurs obtenir l'aval d'un certain nombre d'instances de consultations et obtenir un consensus ce qui retarde la parution des décrets. La participation des employeurs territoriaux à la mutuelle de leurs agents constitue un excellent exemple, six années ont été nécessaires pour obtenir l'accord des employeurs territoriaux et de la commission européenne<sup>13</sup>.

Au niveau local, la lenteur de l'Etat à publier les dispositions réglementaires posent de véritables problèmes opérationnels et humains. A titre illustratif, la loi « mobilité » n°2009-972 du 3 août 2009 a inséré dans la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 un article 76-1 qui permet à l'autorité territoriale de remplacer à titre expérimental, pour les années 2008, 2009 et 2010, la notation par un « *entretien professionnel* ». Le dispositif réglementaire d'application est prévu par le décret n°2010-716 du 29 juin 2010. L'attente de la parution du décret a généré des difficultés syndicales et managériales. Il était en effet extrêmement difficile pour une collectivité d'annoncer le maintien de la notation en 2010 dans l'attente du décret, alors que la loi prévoyait des dispositions dérogatoires et que parallèlement toute une campagne médiatique était organisée autour de la suppression de la notation. Inversement, en l'absence de décret supprimer la notation faisait courir un risque juridique important à la collectivité.

---

<sup>13</sup> L'arrêté du 19 septembre 1962 prévoyait notamment que les mutuelles des agents de l'Etat et des établissements nationaux peuvent recevoir une subvention dont le maximum est de 25 % des cotisations, sans pouvoir excéder le tiers des charges entraînées par le service des prestations. L'application de cet arrêté avait été étendue ultérieurement par circulaire aux agents de la fonction publique territoriale. La Commission européenne a proposé en juillet 2005 à la France des mesures utiles visant à revoir l'ensemble du dispositif juridique dans lequel exercent les mutuelles et les conditions dans lesquelles elles peuvent recevoir des subventions. A la suite d'un recours d'une mutuelle, et de façon indépendante à l'action de la Commission européenne, le Conseil d'Etat a en septembre 2005 remis en cause l'arrêté du 19 septembre 1962 qui permet aux ministères d'apporter des aides aux mutuelles de fonctionnaires. Ces actions ne remettaient toutefois pas en cause le principe d'une participation des employeurs publics à la protection sociale complémentaire de leurs agents, mais nécessitaient d'en redéfinir le cadre juridique. Sur cette base, et dans l'attente de dispositions non contraires au droit de la concurrence, l'article du code de la mutualité prévoyant cette participation est retiré. Afin de se mettre en conformité avec le droit européen, différents travaux préparatoires ont été conduits, notamment avec les services de la Commission qui a accordé le 16 mai 2006 des délais supplémentaires à la mise en œuvre des mesures utiles qu'elle avait proposées. Un audit a été réalisé conjointement par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales pour examiner la situation des mutuelles et proposer des solutions. Le ministère délégué aux collectivités territoriales a également lancé une enquête auprès des principales collectivités territoriales. Le 8 février 2006, un groupe de travail a été mis en place avec les partenaires sociaux pour assurer la concertation sur les principes d'action en matière de prestation de santé et de prévoyance des agents publics, il a permis de définir les grands principes de l'action des employeurs publics. En 2007, la loi du 2 février de modernisation de la fonction publique pose enfin les bases législatives d'un nouveau régime d'aides tout en renvoyant à la parution d'un décret d'application. Rapidement le décret concernant la fonction publique d'Etat paraît mais aucun consensus ne se dégage au niveau territorial et le dispositif choisi par l'Etat ne semble pas satisfaire les instances consultatives. En février 2011, la Commission donne son accord sur le dispositif choisi et le décret devrait prochainement paraître.

## PRINCIPE N°9 : PALLIER L'ABSENCE DE DECRETS D'APPLICATION

<b>Objectifs</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mettre un terme au silence de l'administration dans l'attente des décrets d'application et s'assurer que les collectivités locales disposent d'une ligne de conduite claire</li></ul>
<b>Moyens</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fixer des objectifs temporels d'adoption des décrets</li><li>• Préparer les décrets d'application au moment de l'élaboration de la loi</li><li>• Elaborer une procédure spécifique d'urgence</li></ul>
<b>Méthode</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prévoir lorsque le délai dépasse les 6 mois, si la parution du décret est retardée, une saisine du Conseil d'Etat visant à fixer une ligne de conduite pour les collectivités locales et le contrôle de légalité dans l'attente de la parution des décrets</li></ul>

### 1.2 Les collectivités locales, premières victimes de l'inaccessibilité du droit et de l'enchevêtrement normatif

Avec la décentralisation, les collectivités locales sont aujourd'hui le principal échelon d'application des politiques publiques. Parce qu'il leur incombe de mettre en œuvre les prescriptions réglementaires nationales, elles se situent au cœur de l'activité normative de l'Etat et sont dès lors les premières victimes de la dégradation qualitative de la norme.

#### **a/ L'inaccessibilité**

Au niveau législatif comme réglementaire, les collectivités locales subissent le manque de lisibilité des textes. Très souvent les décrets renvoient à des codes et sont extrêmement obscurs pour un non juriste. A titre d'exemple, l'article 2 du décret 2005-1661 du 27 décembre 2005 modifiant le code général des collectivités territoriales (partie Réglementaire) et relatif aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés dispose « *Au premier alinéa de l'article R. 2252-2, les mots : « Le cautionnement mentionné à l'article L. 2252-3 est obtenu auprès d' » sont remplacés par les mots : « La commune qui souhaite obtenir un cautionnement s'adresse à »*. Par ailleurs, il n'est pas toujours aisé de distinguer:

- ce qui est d'application immédiate de ce qu'il ne l'est pas
- ce qui est obligatoire ou ce qui relève d'une proposition
- ce qui est une déclaration de principe ou ce qui constitue une contrainte

Si ce travail ne pose pas de difficultés majeures aux grandes collectivités, il n'en va pas de même pour les collectivités qui face à des dispositions parfois sans contenu normatif, peinent à distinguer « *l'intention de l'action, le possible du souhaitable, l'accessoire de l'essentiel, le licite de l'illicite* »<sup>14</sup>.

La circulaire n'apporte pas toujours la clarification attendue. L'ajout de recommandations ou de bonnes pratiques dans le corps du texte peut parfois complexifier la lecture du texte. Le décret du 8 juillet 2010 sur la conservation des documents et sa circulaire d'application qui date du 14

<sup>14</sup> Conseil d'Etat, *De la sécurité juridique*, rapport annuel 1991

décembre 2010 sont une excellente illustration : la circulaire comprenait une série de recommandations sur les cartouches d'encre à utiliser pour la conservation des documents et des préconisations pour la reprographie qui n'ont pas été comprises par de nombreux élus de petites communes.

La circulaire parce qu'elle est publiée parfois plusieurs mois après le décret, peut également tenter de corriger un effet négatif non anticipé du décret. L'article R2213-16 du CGCT, issu du décret du 3 août 2010, premier décret d'application de la loi de simplification du droit funéraire du 19 décembre 2008 dispose qu'en cas d'exhumation, les agents de police municipale ou les gardes champêtres assistent à l'opération et précise que les exhumations interviennent en dehors des heures d'ouverture au public. Cette mesure qui s'applique indifféremment, quelle que soit la taille du cimetière a soulevé de nombreuses interrogations. Une circulaire est donc venue préciser les différentes modalités d'organisation des opérations d'exhumation.

Reconnus par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 16 décembre 1999, comme des objectifs de valeur constitutionnelle, les principes d'« *accessibilité et d'intelligibilité de la loi* » doivent véritablement être pris en compte par l'Etat, lors de l'élaboration des normes applicables aux collectivités locales.

### **b/ L'enchevêtrement normatif**

La multiplication des textes sur des sujets connexes voire analogues abordés selon des axes différents aboutit à un enchevêtrement normatif particulièrement complexe à démêler pour les collectivités locales qui souhaitent entreprendre un projet.

Cette situation tient en partie à la multiplicité des ministères qui interviennent dans un domaine donné, sans réelle visibilité sur l'ensemble des dispositions contraignantes régissant ce secteur, dans les collectivités. Cette segmentation fonctionnelle résiste mal à l'épreuve de la réalité où les normes contraignantes se superposent inmanquablement.

Ainsi des dispositions concernant le bâtiment et la construction sont présentes dans onze codes différents (code de l'urbanisme, code de l'environnement, code de l'action sociale et des familles, code de la santé, code du travail, code général des collectivités territoriales, code civil, code des assurances, code du commerce, code de la consommation, code du patrimoine).

Dans cet enchevêtrement normatif, il n'est pas rare qu'émergent des contradictions normatives que l'extrême précision des textes applicables ne saurait résoudre. Face au vide juridique, les collectivités sont ainsi confrontées au risque d'une annulation contentieuse de leur acte dans l'attente d'une interprétation du juge.

A titre illustratif, les articles L121-8 et L442-14 du code de l'urbanisme régissant les effets de l'annulation contentieuse d'un plan local d'urbanisme sont contradictoires, ce qui peut poser d'importantes difficultés si le juge annule l'ensemble des permis de construire délivrés pour un lotissement autorisé et devenu définitif avant l'annulation du PLU.

L'absence notable de véritable politique de suivi des difficultés pratiques d'application de la norme ne fait qu'accentuer ce problème. Comme le rappelle Pierre André Peyvel dans le rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation présidé par Monsieur Dieudonné Mandelkern « *la majeure partie des circulaires d'application s'achève par une phrase liturgique « vous voudrez bien me rendre compte des éventuelles difficultés rencontrées dans l'application des dispositions ci-dessus* ». Cela dispense encore trop souvent de mettre en place une véritable procédure d'animation, de suivi et d'évaluation en continu indispensable pour maintenir dans le

temps la qualité de la réglementation ». Or il est essentiel que les difficultés d'application rencontrées sur le terrain puissent remonter par un canal plus rapide que celui des questions parlementaires, qui restent parfois sans réponse.

## PRINCIPE N°10 : RENDRE LA REGLEMENTATION ACCESSIBLE A TOUTES LES COLLECTIVITES LOCALES QUELLE QUE SOIT LEUR TAILLE

<p><b>Objectif</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Réduire la complexité du droit applicable aux collectivités locales et prendre en compte les difficultés d'application de la norme</li> </ul>
<p><b>Moyens</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Initier une démarche de suivi de la qualité et de l'application des normes au sein de chaque ministère, en créant « un service après vente » de la norme</li> <li>● Réduire les situations d'incertitudes juridiques ou d'incompréhensions potentielles du droit</li> </ul>
<p><b>Méthode</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Dans le cadre de la mise en place d'une politique de suivi de la qualité de la réglementation :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Option 1 :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ désigner un référent « suivi de la qualité et de l'application » au sein du service de la législation et de la qualité du droit du secrétariat général du gouvernement, chargé de coordonner la démarche ainsi qu'un référent dans chaque ministère</li> <li>▪ recenser les difficultés rencontrées et mettre en place un véritable suivi qualité de la norme                     <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Des fiches de remontée des problèmes, uniques pour tous les ministères, disponibles sur une plate forme dédiée</li> <li>⇒ Des analyses des problèmes</li> <li>⇒ Des propositions de mesures correctives</li> </ul> </li> <li>▪ Transmettre pour information au CFL qui pourra décider d'évaluer les normes les plus souvent évoquées (cf. proposition 1)</li> <li>▪ Réaliser un rapport annuel précisant le taux de réponse aux demandes directes des collectivités locales ou de leurs associations</li> </ul> </li> <li>- <b>Option 2 :</b> charger l'AESLL du suivi des difficultés de la norme. Elle centraliserait les retours et disposerait de correspondants dans chaque ministère et réaliserait un rapport annuel</li> </ul> </li> <li>● Dans le cadre d'une politique volontariste pour améliorer l'accessibilité du droit             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire preuve de davantage de pédagogie en précisant la valeur de chaque disposition juridique dans un cadre récapitulatif en distinguant très clairement ce qui est de portée obligatoire ou pas</li> <li>- Identifier pour chaque politique locale les principaux codes concernés et vérifier leur cohérence puis prévoir à plus long terme une possibilité d'abrogation des dispositions redondantes et un renvoi vers le code pilote, ou d'intégration dans le code pilote des dispositions spécifiques</li> <li>- En cas d'absence de réponses de plusieurs ministères, ouvrir la possibilité aux collectivités via la DGCL de saisir le Conseil d'Etat pour avis</li> </ul> </li> </ul>

## 1.2 La compétitivité et la réactivité des territoires entravées par la surenchère normative et la mauvaise transposition des textes communautaires

La part des textes d'origine communautaire en droit français est estimée par l'OCDE à environ 50%. Dans son rapport 2010<sup>15</sup> sur la France, l'OCDE met en exergue deux tendances françaises par rapport à nos voisins européens :

- la sur-réglementation (goldplating) c'est-à-dire la transposition de la législation européenne allant au-delà des exigences de la législation en question, tout en restant légale. En effet, comme le note la Commission européenne<sup>16</sup>, « *les États membres disposent d'une grande marge de manœuvre dans la mise en œuvre des directives communautaires. Ainsi, ils peuvent renforcer les obligations en matière de communication d'informations, ajouter des exigences procédurales ou appliquer des régimes de pénalité plus rigoureux. Même si elle n'est pas illégale, la surréglementation est généralement perçue comme une mauvaise pratique, car elle engendre des coûts qui auraient pu être évités.* »
- la difficulté de transposition qui se traduit parfois par une mauvaise intégration dans le cadre normatif français.

Génératrice de surcoût, la sur-réglementation est source de complexité inutile et entrave la compétitivité des territoires français par rapport aux autres Etats membres. Une collectivité qui souhaite ainsi aménager un terrain pour accueillir une entreprise internationale et qui serait en concurrence avec une collectivité d'un autre Etat membre, risque d'être désavantagée dans le choix final, les contraintes normatives étant plus fortes côté français. Pour maintenir la compétitivité des territoires et attirer de l'emploi, il est essentiel de mettre un terme à cette pratique.

La sur-réglementation dépasse le strict cadre du développement économique et touche de nombreux secteurs où interviennent les collectivités locales rendant plus contraignantes et complexes leurs actions quotidiennes.

### PRINCIPE N°11 : PASSER DE LA SUR REGLEMENTATION A LA REGLEMENTATION INTELLIGENTE

<b>Objectif</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Mettre un terme à la surenchère normative lors des transpositions pour redonner de la compétitivité et de la réactivité aux territoires et alléger les contraintes des collectivités</li></ul>
<b>Moyens</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Transposer directement les nouvelles directives sans verbatim</li><li>◆ Changer la culture de transposition</li></ul>
<b>Méthode</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Expérimenter la transposition sans verbatim pendant un an</li><li>◆ Engager un dialogue avec la commission sur ce sujet et réaliser des études comparatives sur les modalités de transposition dans les autres pays</li><li>◆ Identifier dans chaque ministère cinq directives clés et réexaminer chaque disposition. A l'échéance d'un an envisager un réexamen des lois de transposition</li><li>◆ Créer un comité de suivi des transpositions qui ferait office de gendarme à l'avenir</li></ul>

<sup>15</sup> *Mieux légiférer en Europe : France*, OCDE 2010

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/glossary](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/glossary)

## **2. Face aux coûts élevés générés par la production normative, les collectivités locales disposent de garanties insuffisantes**

### 2.1 Des normes coûteuses

La question du coût des normes est par nature conflictuelle. Elle dépasse le simple cadre des incidences financières du transfert de compétences et constitue un débat de fond qui oppose Etat et collectivités locales.

De toute évidence, la production de normes obligatoires génère par nature des coûts directs, inhérents soit à la mise en conformité des équipements pour les normes techniques, soit à la mise en œuvre de nouveaux dispositifs générant des coûts de fonctionnement. Elle se traduit également par des coûts indirects conséquents, parfois initialement sous-évalués. Il s'agit notamment

- des coûts de maintenance,
- des coûts d'études préalables systématisées par le droit à l'environnement et qui obligent souvent faute d'ingénierie les collectivités à une externalisation très coûteuse,
- des coûts de contrôle : il convient de s'interroger sur la fréquence des contrôles obligatoires pour les bâtiments qui sont extrêmement onéreux et souvent très rapprochés alors qu'aucuns travaux n'ont été réalisés dans l'intervalle,
- de coûts de travaux si les locaux sont inadaptés.

Selon la fédération des Villes moyennes, l'adoption obligatoire d'un plan climat énergie territorial pour toutes les collectivités de plus de 50 000 habitants coûterait pour une ville une somme avoisinant les 60 000 à 120 000 euros en frais d'expertises et bureaux d'études. De même, l'obligation pour les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés d'élaborer un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2012, prévue par l'article L541-15-1 du code de l'environnement et introduite la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite Grenelle II, va générer des coûts d'ingénierie conséquents pour les collectivités concernées.

Il est difficile de modéliser l'ensemble de ces coûts, car ils dépendent en partie de l'organisation de la collectivité, de ses effectifs, de sa taille, de sa capacité d'ingénierie et de l'allocation des ressources internes. Par ailleurs, le ministère producteur de la norme ne dispose pas d'une base de données précise de comptabilité analytique, permettant de consolider les coûts de gestion de la norme (cf. proposition 2).

Dans une étude déjà ancienne, la fédération des villes moyennes<sup>17</sup> évaluait l'impact financier de la mise aux normes sur les budgets des communes à environ 230 euros par habitant, les dépenses liées à l'environnement occupant une place prépondérante. S'il n'existe pas de bases de données exhaustives sur le coût des normes, les statistiques de la CCEN permettent une première vue des incidences financières de l'activité réglementaire de l'Etat sur les collectivités locales. Depuis sa création jusqu'en décembre 2010, la Commission a examiné 405 textes réglementaires générant

- un coût cumulé pour les collectivités avoisinant les 1,613 milliards d'euros en année pleine
- environ 498,4 millions d'euros d'économies par rapport aux coûts de la réglementation en vigueur
- environ 588,2 millions d'euros de recettes potentielles

---

<sup>17</sup> *L'impact financier de la mise aux normes sur les budgets des communes*, Fédération des villes moyennes, 1999

Pour les collectivités, l'inflation normative crée un problème de hiérarchisation des dépenses dans le temps et de libre administration des marges financières de la collectivité. En effet, il est souvent reproché aux collectivités d'attendre l'échéance finale pour réaliser les travaux de mise aux normes prévues. Or comment pourraient-elles anticiper et prévoir lorsqu'elles doivent adapter en permanence leur calendrier d'investissement et leur programme de fonctionnement aux nouvelles dispositions législatives ? Le coût conséquent des réglementations nouvelles obère leurs marges de manœuvre financière, réduisant dès lors leur capacité à financer des projets spécifiques et à échelonner leurs dépenses dans le temps.

## 2.2 Des garanties juridiques contre les charges nouvelles obligatoires insuffisantes

### **a/ Les garanties existantes**

Le 4ème alinéa de l'article 72-2 de la Constitution (issu de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003) dispose que : « *Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.* »

En outre, le code général des collectivités territoriales garantit la compensation financière des collectivités locales dans les trois cas de figure suivants :

- premièrement, le transfert de compétence qui ouvre droit à une compensation intégrale et concomitante en application de l'article L. 1614-1 du CGCT. La commission consultative d'évaluation des charges veille au respect par l'Etat de ses obligations en la matière, en examinant les méthodes de calcul de la compensation et les projets d'arrêtés constatant le montant de compensation définitif dû.
- deuxièmement, la création ou l'extension de compétence impliquant le transfert des « ressources nécessaires », en application de l'article L.1614- 1-1 du CGCT.
- troisièmement, les effets financiers de l'activité normative dans le champ des compétences transférées aux termes de l'article L.1614-2 du CGCT, qui pose le principe de la compensation des charges nouvelles résultant de la modification par voie réglementaire des règles relatives à l'exercice d'une compétence déjà transférée.

Par ailleurs, à l'occasion de l'examen de la loi relative au prix de l'eau en 1984, le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé que seule la loi pouvait imposer « *une sujétion nouvelle aux collectivités locales* ».

### **b/ Les limites jurisprudentielles**

D'une part, la loi peut mettre à la charge des collectivités territoriales des obligations et des dépenses sans pour autant porter atteinte à l'article 72 de la Constitution, pourvu « *que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée* »<sup>18</sup>.

D'autre part, tout texte engendrant un surcoût pour les collectivités territoriales dans l'exercice d'une compétence décentralisée n'emporte pas nécessairement droit à compensation. En effet,

---

<sup>18</sup> Décision du Conseil Constitutionnel n° 2000-436 du 7 décembre 2000

- il ressort notamment d'un avis du Conseil d'Etat du 2 mai 1984 (n°334900) sur la portée de l'article L1614-2 du CGCT que les mesures de portée générale, « *même ayant pour effet de rendre le service plus onéreux pour les collectivités qui en ont la charge* », sont en dehors du champ d'application de ces dispositions.
- le Conseil Constitutionnel a précisé dans sa décision du 13 janvier 2005, Loi de programmation pour la cohésion sociale, confirmée par ses décisions n°2010-56 QPC du 18 octobre 2010 sur la MASP et n°2011-109 QPC du 25 mars 2011 sur la protection de l'enfance, la portée de l'article 72-2 de la constitution : les aménagements ou approfondissements de compétences opérés par la loi n'ouvrent pas droit à compensation financière. Cela concerne notamment les réformes législatives qui aménagent les modalités d'exercice d'une compétence, sans en modifier le périmètre, y compris lorsqu'elles renforcent, au sein de ladite compétence, les obligations mises à la charge de la collectivité.

## PRINCIPE N°12 : ALLEGER LES COÛTS DE LA RÉGLEMENTATION POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

<b>Objectif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protéger les collectivités locales contre les conséquences financières issues de l'activité normative de l'Etat, en responsabilisant l'Etat prescripteur</li> </ul>
<b>Moyens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Humains et techniques</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En amont, améliorer l'évaluation des coûts ex ante (cf. propositions 1 et 2)</li> <li>- En aval, réaliser un suivi long terme du coût réel des normes intégrant tous les coûts cachés</li> </ul> </li> <li>• <u>Juridiques</u> : Réviser l'article 72 de la constitution pour           <ul style="list-style-type: none"> <li>- Introduire en droit français un principe de proportionnalité au sens du droit communautaire défini comme l'exigence que toute charge imposée au destinataire de la règle de droit soit limitée à la stricte mesure nécessaire de l'objectif à atteindre et requiert un minimum de charges pour le destinataire de la norme<sup>19</sup></li> <li>- Etendre le droit de compensation des collectivités locales aux aménagements et approfondissements des compétences prévus par la loi (à l'exception des transpositions de directives)</li> </ul> </li> </ul>
<b>Méthode</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demander aux services des ministères présentant des textes ayant une incidence financière lourde (le seuil serait défini par la CCEC) de réaliser un suivi des coûts des mesures à travers un échantillon de collectivités</li> <li>• Imposer un rapport annuel de suivi des coûts des principales politiques</li> <li>• Revoir la périodicité des contrôles</li> </ul>

### 3. Une application des normes uniforme qui nuit à la compétitivité des territoires

#### 3.1 Un droit indifférent à la taille et aux moyens des collectivités

Les collectivités territoriales ne constituent pas un bloc monolithique, réparti de manière mathématique et homogène. Fruit de l'histoire, elles traduisent toute la diversité, mais aussi la richesse de nos territoires.

<sup>19</sup> CJCE 11.7.1989 Schrader, aff 265/87

Selon la direction générale des collectivités locales<sup>20</sup>, la France compte, au 1er janvier 2010,

- 36 682 communes dont 112 dans les départements d'outre-mer. Les collectivités d'outre-mer (COM) rassemblent 111 communes supplémentaires.
- 100 départements dont 4 d'outre-mer.
- 26 régions dont 4 d'outre-mer.
- 14 795 établissements publics de coopération intercommunale dont 2 611 à fiscalité propre et 12 184 à contributions communales.

Les 36 682 communes françaises sont de taille très diverse : 936 communes ont moins de 50 habitants, 930 comptent 10 000 habitants et plus, et Paris, la plus peuplée, plus de deux millions. La plupart des communes sont de petite taille : près d'une commune sur deux compte moins de 400 habitants et environ une sur quatre moins de 200 habitants. Les 27 301 communes de moins de 1000 habitants, représentant 74,4 % des communes, ne comptabilisent pourtant que 15 % de la population, quasiment autant que les 41 communes de plus de 100 000 habitants. Les communes des DOM sont en moyenne beaucoup plus peuplées que celles de métropole : 16 120 habitants en moyenne (de 9 683 en Guyane à 33 088 à la Réunion) contre 1 690 en métropole.

Concrètement, cette différence de taille se traduit par des moyens humains et financiers extrêmement hétérogènes. Les petites communes fonctionnent parfois avec deux agents municipaux parfois à temps non complet, alors que les plus grosses collectivités peuvent compter jusqu'à plus de 8 000 agents.

Dès lors, l'application uniforme des règles de droit à des collectivités territoriales aussi hétérogènes n'est pas sans poser des difficultés. Comme l'a affirmé le Président de la République lors d'un de ses récents déplacements « *mettre pour un village de 2000 habitants exactement les mêmes normes pour construire une halte garderie, une crèche ou une école qu'en plein cœur de Paris, cela n'a pas de sens, parce que le prix du terrain n'est pas le même, parce que les contraintes ne sont pas les mêmes.* » Les contraintes normatives imposées sont d'autant plus lourdes que la collectivité locale ne dispose pas de l'ingénierie, ce qui est le cas de la majorité des petites communes.

### **a/ En métropole**

De nombreuses lois et textes réglementaires prévoient des seuils d'application différenciés, c'est notamment le cas du Grenelle II de l'environnement et de nombreuses dispositions du code général des collectivités territoriales, comme l'article L2313-1 du code général des collectivités territoriales sur le budget des communes.

Il n'existe pas ainsi formellement en droit des collectivités métropolitaines un principe d'adaptation à la taille de la collectivité. Il ne s'agit pas de déroger au principe d'égalité devant la loi ni de prévoir des règles de sécurité au rabais dans les petites communes, le seul principe financier guidant les investissements réalisables, mais de prendre en compte l'inégalité existante de facto entre collectivités locales et d'intégrer cette réflexion, dans toute élaboration normative.

### **b/ Outre Mer**

Le principe d'adaptation existe déjà en droit français dans les départements et régions d'outre mer. L'article 73 de la constitution prévoit ainsi « *dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être*

---

<sup>20</sup> *Les collectivités locales en chiffre 2010*, Direction générale des collectivités locales

décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement. Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.».

Par ailleurs, la loi organique du 15 juin 2009 prévoit que l'étude d'impact de la loi doit analyser les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités.

Garantie constitutionnelle pour les collectivités d'outre mer, ce principe d'adaptation n'est cependant pas appliqué pour l'ensemble des normes. En 2009, M. Alain Tien-Liong, président du conseil général de la Guyane, dénonçait ainsi « l'absurdité de l'application de certaines normes européennes ou nationales »<sup>21</sup>.

Les normes doivent ainsi être adaptées, d'une part, aux spécificités géographiques et climatiques de l'outre-mer et, d'autre part, au niveau de développement, qui ne permet pas le respect de normes aussi strictes qu'en métropole.

### PRINCIPE N°13: L'ADAPTATION DES NORMES A LA TAILLE DES COLLECTIVITES

<b>Objectif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S'adapter à l'inégalité de facto qui existent entre les collectivités</li> </ul>
<b>Moyens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Juridiques</u> : « introduire en droit un principe d'équité et d'adaptation favorisant l'établissement de règles prévoyant elles-mêmes, lorsque l'application uniforme de leurs dispositions de détail s'avère inadaptée, de déroger, suivant des mécanismes encadrés, aux dispositions qu'elles édictent »<sup>22</sup></li> <li>• <u>Politiques</u> : poursuivre la politique visant à favoriser l'intercommunalité</li> </ul>
<b>Méthode</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intégrer les effets en fonction de la taille des collectivités locales (et pas seulement par niveau) dans l'étude d'impact et dans la fiche d'impact financier</li> </ul>

#### 3.2 Des normes trop rigides qui s'accommodent mal des réalités variables du terrain

Il ressort très clairement des auditions qu'il existe un manque de souplesse dans l'application du droit au niveau local. Alors même qu'il existe des dérogations possibles, prévues par les textes, elles semblent souvent ignorées des petites collectivités. Par ailleurs, de nombreux élus locaux renoncent souvent à déposer un recours car ils ont le sentiment d'une extrême complexité de la procédure avec à la clé une faible chance d'être entendu, les commissions de recours ne déjugant pas, à leurs yeux, leurs pairs.

Cette difficulté ne tient pas toujours au caractère inadapté de la norme ou à son iniquité mais plutôt à la rigidité de son application, à l'interprétation parfois très personnelle du service qui le met

<sup>21</sup> *Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir*, Eric Doligé, Sénat

<sup>22</sup> Proposition du Rapport du groupe de travail sur la qualité de la réglementation, présidé par M.Mandelkern

en œuvre voire à une certaine adversité au risque qui imposerait d'en faire toujours plus par crainte du recours, de l'accident...

Il est nécessaire de recréer des instances d'échange capables de donner toute sa place au dialogue et à l'intelligence territoriale.

**PRINCIPE N°14 : PAR LA VOIE DU DIALOGUE ET DE LA CONCERTATION, CREER DE LA SOUPLESSE DANS L'APPLICATION DES NORMES AU NIVEAU LOCAL**

<p><b>Objectif</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Créer une instance de dialogue et de concertation au niveau local pour pallier les difficultés des procédures de recours et permettre des dérogations locales</li> </ul>
<p><b>Moyens</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Créer un médiateur des territoires dans chaque département (un ancien élu) ou une commission d'anciens élus chargés d'examiner les conflits entre les collectivités et l'Etat sur l'application d'une norme</li> <li>◆ Ils seraient dotés d'un pouvoir de recommandation en équité comme le médiateur</li> </ul>
<p><b>Fonctionnement</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Saisine du médiateur par courrier envoyé à la Préfecture</li> <li>◆ Demande aux services de l'Etat d'apporter une réponse contradictoire dans le mois suivant la réception du courrier</li> <li>◆ Réunion de la commission de médiation (une fois par mois) où la collectivité pourrait faire part de ses arguments ainsi que les services de l'Etat représentés par le préfet ou le sous préfet</li> <li>◆ Plusieurs cas de figure             <ul style="list-style-type: none"> <li>- La commission estime la demande fondée et un accord intervient dans le respect du droit en vigueur,</li> <li>- La commission estime que la demande de l'élu n'est pas fondée,</li> <li>- La commission estime que l'application du droit aboutit à une situation inéquitable. Elle formule alors une recommandation en équité qui est transmise au ministre compétent. Ce dernier dispose alors d'un mois pour faire part de sa réponse, son silence valant acceptation,</li> <li>- La commission constate un conflit normatif, elle formule alors un avis motivé qui s'il recueille l'aval du préfet serait mis en œuvre,</li> <li>- Pour les dossiers comportant une part interprétative importante de l'instructeur, la commission estime que l'avis formulé par les services de l'Etat doit être contesté. Elle accompagne alors en s'appuyant sur les services de la préfecture la collectivité dans sa demande de recours.</li> </ul> </li> <li>◆ Le suivi national des dérogations et l'analyse des réformes possibles seraient centralisés             <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Option 1</b> : au niveau du commissaire à la simplification qui réaliserait avec l'appui de la DGCL un rapport annuel sur le sujet et proposerait des réformes éventuelles</li> <li>- <b>Option 2</b> au niveau de l'AESLL</li> </ul> </li> </ul>

### **1. Des procédures administratives extrêmement lourdes qui entravent l'action des collectivités**

Depuis quelques années, l'Etat a mobilisé d'importants moyens pour simplifier les procédures en direction des entreprises et des citoyens à travers notamment la démarche « *Ensemble simplifions* » portée par la direction générale de la modernisation de l'Etat. Dans ce cadre, certaines initiatives ont été menées en direction des collectivités. Les différentes lois de simplification ont également apporté des améliorations. Cependant, elles restent limitées à certains domaines et sur le terrain l'impression d'un formalisme accru et d'obligations juridiques extrêmement chronophages prédomine. La crainte d'une annulation d'un projet phare pour vice de forme conduit les collectivités importantes qui disposent des moyens pour le faire à s'investir dans l'ingénierie juridique. Il ressort des différents entretiens conduits par la mission, outre la question du coût et de la gouvernance déjà évoqués, quatre champs principaux de simplification des mesures administratives :

- la complexité des procédures,
- les délais,
- les règles d'affichage et de publicité,
- les incohérences de la planification.

#### 1.1 Des procédures complexes et longues qui pèsent sur la réactivité des collectivités locales pour répondre aux besoins des citoyens

Les collectivités locales constituent des acteurs économiques à part entière du territoire. Parce qu'elles représentent 70% de l'investissement public en France, elles contribuent directement à la croissance économique d'un territoire. Leur activité a des effets d'entraînement direct sur les entreprises retenues dans le cadre d'un appel d'offres. En desserrant les contraintes qui pèsent sur la réalisation des projets des collectivités, ce sont des gains essentiels d'efficience et d'efficacité qui pourront être réalisés. D'ores et déjà, la loi n°2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés s'inscrit dans cette dynamique. Il est aujourd'hui nécessaire d'aller plus loin en s'appuyant sur la création des directions départementales interministérielles et des nouvelles directions régionales pour simplifier les procédures et généraliser le principe du guichet unique.

Par ailleurs, une attention particulière doit être accordée à la question des délais. Sans sous estimer la corrélation entre la réactivité d'une administration et l'allocation des moyens humains adaptés (compétences, effectifs), il est **urgent de s'attaquer à l'excès de formalisme de certaines procédures qui génère des délais d'instruction et de réalisation importants, pouvant influencer sur la décision de mettre en œuvre le projet**. A titre indicatif, le délai d'instruction des dossiers d'agrément pour les cuisines centrales communiqué par les services de l'Etat est d'environ 8 mois. En matière d'urbanisme, si la demande intervient dans le cadre d'un périmètre sauvegardé, il faut 6 mois pour obtenir un permis de construire. De même, les autorisations et déclarations de travaux pour les édifices classés ou inscrits ainsi qu'à leurs abords peuvent prendre entre deux et six mois.

Outre la perte de temps pour les collectivités locales, inhérentes aux délais d'instruction, la complexité de certaines procédures ne favorise pas les initiatives locales. Le nombre de pièces à joindre, le nombre de copies à fournir sont vécus comme autant de tracasseries administratives par les collectivités locales. Certaines initiatives de simplification ont même généré au final davantage de complexité administrative. Ainsi l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 visant à réformer

et à simplifier le cadre de l'urbanisme a abouti à un allongement du formulaire de demande d'autorisation de travaux !

Afin de simplifier les procédures, il serait intéressant de s'appuyer sur la méthode de l'urbanisme de projet. En effet, M.Benoist Apparu, Secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme a lancé, en juin 2010, une démarche de simplification du droit de l'urbanisme, intitulée « urbanisme de projet ». Elle vise à faciliter la réalisation de projets d'urbanisme, d'aménagement ou de construction, que le droit et les pratiques actuels rendent souvent difficile. Cette démarche porte plus particulièrement sur quatre points :

- une nouvelle conception de l'urbanisme, avec des documents d'urbanisme plus facilement adaptables et de nouvelles procédures pour faciliter la réalisation des projets ;
- la simplification des autorisations individuelles et du calcul de la Surface Hors Œuvre Nette (SHON) ;
- la réforme de la fiscalité de l'urbanisme ;
- la réforme du droit de préemption urbain.

Elle s'appuie sur une méthode basée sur la concertation et l'implication de tous les acteurs. Un comité de pilotage a été constitué, ainsi que quatre groupes de travail réunissant experts, et praticiens, ainsi qu'un groupe miroir avec le Parlement. L'objectif est de mettre en œuvre les propositions au fur et à mesure de leur élaboration, thème par thème, et au plus tard avant fin 2011 et d'élaborer parallèlement des outils visant à accompagner la démarche.

<b>PRINCIPE N°15 : LA REDUCTION DES DELAIS ET LA COMPLEXITE DES PROCEDURES</b>	
<b>Objectif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Simplifier les procédures applicables aux collectivités</li> </ul>
<b>Moyens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Se fixer un objectif de réduction des délais de procédure</li> <li>◆ Définir des délais maximaux d'instruction d'un dossier</li> <li>◆ Réduire le nombre de pièces justificatives et vérifier que le dossier est complet dès le dépôt du dossier, les services de L'Etat disposant de 48h pour informer la collectivité locale qu'une pièce est manquante.</li> <li>◆ Généraliser le principe du guichet unique</li> </ul>
<b>Méthode</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Engager dans chaque ministère un programme ambitieux sur la simplification des procédures à destination des collectivités locales               <ul style="list-style-type: none"> <li>- définir les chantiers prioritaires par ministère sur la base de ce rapport et en lien avec les associations de collectivités locales</li> <li>- créer des groupes de travail mixtes associant praticiens des collectivités locales, praticiens de l'Etat en région et représentants du ministère avec obligation de finaliser les propositions en 6 mois</li> <li>- faire un état des lieux de l'existant : process, délais, dossiers, pièces à joindre</li> <li>- identifier les zones de simplification</li> <li>- étudier l'ensemble des pièces justificatives demandées et évaluer leur degré de pertinence</li> <li>- définir des outils d'accompagnement et expérimenter les mesures proposées avant de les généraliser</li> </ul> </li> </ul>
<b>Points de vigilance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Ne pas complexifier la procédure et générer de nouvelles normes plus contraignantes</li> <li>◆ Avoir une démarche lisible, unifiée et cohérente (éviter que plusieurs services travaillent sur le même sujet)</li> </ul>

## 1.2 Des règles d'affichage et de publicité excessives

La transparence des décisions publiques est une garantie essentielle de la démocratie locale. En ce sens, il est nécessaire que le citoyen puisse accéder aux décisions de la collectivité locale et le cas échéant lorsqu'il a intérêt à agir, déposer un recours contre une décision entachée d'illégalité.

Toutefois une rapide lecture du code de l'urbanisme et du code général des collectivités territoriales peut conduire à s'interroger sur l'efficacité du dispositif retenu. En effet, à l'heure de la dématérialisation et de l'internet, ne faudrait-il pas faire entrer dans le droit la possibilité de substituer à un affichage obligatoire sur place une publication des actes sur le site internet de la collectivité. A titre d'exemple, le droit de préemption urbain n'étant pas automatique et pouvant ne concerner que certaines parties de la commune, la publicité et l'information de ce droit sont indispensables et sont donc réalisées par l'affichage en mairie pendant un mois, l'insertion dans deux journaux d'annonces légales locaux, l'envoi de la copie de la délibération qui institue le droit de préemption avec le plan du périmètre aux professionnels concernés (le Conseil Supérieur du Notariat, la Chambre Départementale des Notaires, le Greffe du Tribunal de Grande Instance). De même aux termes de l'article R332-25 du code de l'urbanisme, « *la délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent approuvant, en application de l'article L. 332-9, un programme d'aménagement d'ensemble dans un ou plusieurs secteurs qu'elle délimite, accompagnée du document graphique faisant apparaître le ou les périmètres concernés, est affichée en mairie pendant un mois. Mention en est en outre insérée dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département.* ».

### PRINCIPE N°16 : LIMITER LE NOMBRE D’AFFICHAGE POUR PLUS DE TRANSPARENCE

<b>Objectifs</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Réduire le coût et la complexité des règles d'affichage et de publicité afin de limiter les recours motivés par un vice de forme</li></ul>
<b>Moyens</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Permettre de substituer à un affichage et à une publicité dans la presse locale une parution des actes sur le site internet</li><li>◆ pour les petites communes autoriser la mise en ligne sur le site de l'association des maires</li></ul>
<b>Méthode</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Identifier dans les principaux codes concernant les collectivités locales les obligations d'affichage et de publicité</li><li>◆ Analyser la jurisprudence liée à l'obligation</li><li>◆ Insérer des dispositions permettant leur dématérialisation dans une loi unique à échéance d'un an</li></ul>

## 1.3 Les incohérences de la planification

La planification répond à une nécessité stratégique de mise en cohérence des décisions sur un territoire, afin d'anticiper et de répondre aux besoins à une échéance fixe. Elle permet de rationaliser l'action publique en réfléchissant au niveau pertinent d'action locale et aux moyens nécessaires à l'action. Dans le cadre de la décentralisation, les schémas ont eu tendance à se multiplier dans l'ensemble des domaines, traduisant l'enchevêtrement des compétences entre collectivités locales mais également entre l'Etat et des collectivités locales.

Ainsi le domaine des déchets constitue une excellente illustration.

- Chaque région est couverte par un plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux, élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional (Article L541-13 du code de l'environnement).
- Chaque département est couvert par un plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux, élaboré par le conseil général (article L541-14 du code de l'environnement).
- Chaque département est couvert par un plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics (Article L541-14-1 du code de l'environnement) élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil général.

De même, dans le secteur médico-social, il existe une forte interconnexion entre

- le schéma régional d'organisation sanitaire qui est le document de planification de l'offre médicale de l'agence régionale de santé,
- le Programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (Priac) qui est un outil de programmation régionale et pluriannuel. Il organise l'adaptation et l'évolution de l'offre régionale de prise en charge et d'accompagnement des personnes en situation de handicap et des personnes âgées dépendantes, et fixe sur cinq ans les priorités régionales et interdépartementales de financement des créations, extensions et transformations de places en établissements et services médico-sociaux à destination des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées qui relèvent de la compétence du Préfet<sup>23</sup>, de la compétence conjointe du Préfet et du Président du Conseil Général<sup>24</sup>
- le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, élaboré par le Conseil général

## PRINCIPE N°17 : POUR UNE COHERENCE DE LA PLANIFICATION

<b>Objectifs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agir sur la complexité et les incohérences de la planification</li> </ul>
<b>Moyens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>S'appuyer sur la réforme du conseiller territorial pour envisager des schémas uniques élaborés avec l'appui et l'accord des conseils généraux compétents</li> <li>Identifier les zones de chevauchement entre l'Etat et les collectivités locales et prévoir une consultation obligatoire des acteurs concernés avant l'adoption du schéma</li> </ul>
<b>Méthode</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Etablir une liste des schémas existants</li> <li>S'appuyer sur des groupes de travail mixtes pour réfléchir à l'articulation des schémas</li> <li>Diminuer le nombre global de schéma de manière significative</li> </ul>

<sup>23</sup> Instituts Médico-Educatifs (IME), Instituts Thérapeutiques Educatifs et Pédagogiques (ITEP), Services d'Education Spéciale et de Soins A Domicile (SESSAD), Centres Médico-Psycho-Pédagogiques (CMPP), Maisons d'Accueil Spécialisé (MAS), Etablissements et Services d'Aide par le Travail (ESAT), Services de Soins Infirmiers A Domicile (SSIAD), Groupes d'Entraide Mutuelle (GEM)

<sup>24</sup> Centres d'Action Médico-sociales Précoce (CAMSP), Foyers d'Accueil Médicalisé (FAM), Services d'Accompagnement Médico-Sociaux pour Adultes Handicapés (SAMSAH), Etablissements d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes (EHPAD)

## 2. Des collectivités seules face aux principes de responsabilité et de précaution

### 2.1. Principes de précaution et de responsabilité, manque d'ingénierie juridique et contrôle incessants, poussent à une application parfois frileuse de la norme

Le principe de précaution a été introduit en droit français par la loi constitutionnelle n°2005-205 du 1<sup>er</sup> mars relative à la charte de l'environnement dont l'article 5 prévoit que « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.* ».

Si son champ d'application est limité au domaine de l'environnement, il joue indirectement un rôle important dans la prise de décision locale, conduisant parfois les élus à appliquer la norme maximale, même non opposable, par crainte de l'accident. La pénalisation de la vie publique et le risque pour les élus de voir leur responsabilité mise en cause accroissent ce phénomène.

Cette situation est accentuée par d'une part le manque d'ingénierie juridique, notamment des petites communes, qui peut par exemple les conduire à appliquer la réglementation sur les établissements recevant du public de catégorie 1 alors qu'ils relèvent de la catégorie 5

D'autre part, l'évolution du rôle de l'Etat au niveau local, qui dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, joue davantage un rôle de contrôle et d'évaluation que de conseil et d'accompagnement, pourrait laisser penser que l'Etat prescripteur se désintéresse des conséquences pratiques de ses normes.

#### PRINCIPE N°18 : FAIRE FACE AU MANQUE D'INGENIERIE PUBLIQUE

<b>Objectifs</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Renforcer le rôle de conseil aux collectivités de l'Etat</li></ul>
<b>Moyens</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Multiplier les guides d'appui sur un site internet unique</li><li>● Centraliser les bonnes pratiques</li><li>● Réaliser un suivi des difficultés sur le terrain (cf. infra)</li><li>● Renforcer le rôle des préfetures et des sous préfetures en les dotant des moyens humains nécessaires.</li></ul> <p>→ A ce titre des gains substantiels de personnels pourraient être réalisés en déléguant l'instruction des subventions de l'Etat aux associations et aux petites collectivités locales au conseil régional et au conseil général ; les critères de l'Etat seraient pleinement respectés et fixés par une convention.</p>
<b>Méthode</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Sur la plateforme internet créée pour les collectivités locales, centraliser<ul style="list-style-type: none"><li>- les documents d'appui et d'aide aux collectivités</li><li>- les descriptions d'expériences mutualisables</li></ul></li><li>● Créer un véritable service après vente de la norme dans chaque ministère avec un suivi s'inspirant des principes de la qualité (cf. proposition 9)</li><li>● Doter les sous préfetures de correspondants au niveau local et au niveau national pour chaque sujet, leur permettant de répondre aux collectivités locales rapidement</li></ul>

## 2.2. Un investissement dans le développement du territoire en permanence menacé par le risque d'une annulation contentieuse

### **a/ Les effets d'une annulation contentieuse**

Le risque potentiel de recours juridictionnel et d'annulation pour vice de forme notamment entrave véritablement le bon fonctionnement des collectivités et pèse sur l'économie locale. Les incidences d'une annulation d'un projet peuvent être extrêmement lourdes non seulement d'un point de vue financier (coût de fonctionnement, coût de réalisation), mais également opérationnel (nécessité de recommencer la procédure, retard dans la réalisation).

### **b/ Des collectivités au banc des accusés**

Outre les conséquences néfastes pour la collectivité d'une annulation contentieuse, les élus rencontrés nous ont fait part de leur incompréhension face à la procédure juridictionnelle. Bien qu'il appartienne au requérant d'apporter la preuve des faits allégués, il ne peut apporter une preuve négative ni produire des documents qui ne résident que dans les dossiers dont dispose l'administration. Aussi, si le requérant apporte au dossier des éléments suffisants pour convaincre le juge de la vraisemblance de la situation qu'il allègue et crée ainsi une présomption en sa faveur, le juge demande à l'administration la production de tous documents permettant la vérification des allégations du requérant (CE. 26 janvier 1968, Société Maison GENESTAL, n°69765). Les élus locaux ont dès lors l'impression d'être présumés coupables et de devoir apporter la preuve qu'ils ont respecté le cadre juridique en vigueur.

### **c/ Des procès à répétition**

En outre comme le rapport du sénat sur la modernisation du droit de l'urbanisme<sup>25</sup> le signalait déjà, « *Certains requérants profitent, en outre, d'une faille de la procédure contentieuse qui résulte de l'application de la règle dite "d'économie des moyens". Selon celle-ci, rien n'oblige le juge administratif, saisi de plusieurs moyens par un requérant, à statuer dans son jugement sur la légalité de l'ensemble de ceux-ci, alors même que le commissaire du gouvernement les a tous examinés dans ses conclusions. Le juge choisit parmi les moyens soulevés dans la requête le premier de ceux qu'il considère comme de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué. Il n'est pas tenu de prendre position sur les autres.* »

### **d/ Des recours abusifs fréquents**

Cette crainte d'une saisine juridictionnelle est d'autant plus forte que les collectivités locales sont parfois victimes de recours abusifs. C'est notamment le cas dans le domaine de l'urbanisme où les recours sont parfois motivés par des intérêts purement économiques et financiers ou de l'environnement. Dans ce dernier cas de figure, ce sont souvent des personnes morales, créées à cette occasion qui estent en justice. Face à ces recours abusifs très fréquents, les collectivités locales sont démunies.

Certes l'article R741-12 du code de justice administrative prévoit que le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 3000 euros. Cette amende permet de contenir les excès que peut provoquer la gratuité des actes de justice. En effet, elle a pour but de « *dissuader les auteurs de pourvois téméraires portant atteinte de*

---

<sup>25</sup> Rapport d'information n° 265 (1999-2000) de M. Louis ALTHAPÉ, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 15 mars 2000

*façon inconsidérée à l'autorité de la chose jugée* » (CE, 5 juillet 1985, Confédération générale du travail). Toutefois, l'amende pour recours abusif ne peut en aucun cas opérer comme une restriction du droit reconnu à toute personne de soumettre sa cause à une juridiction, c'est-à-dire contrevenir aux stipulations des articles 6§1 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CE, 25 juillet 1986, Casanova ; CE, 18 octobre 2000, M. Poilly). Sa fonction est de punir ceux dont les requêtes sont jugées abusives, c'est-à-dire qui font preuve d'un acharnement procédural jugé excessif ou de mauvaise foi caractérisé. Le juge sanctionne ici, plus précisément soit l'absence manifeste de pertinence de la requête (prétentions scandaleuses, allégations sans signification, moyens dépourvus de tout caractère sérieux ou absurdes...), soit le comportement d'un requérant qui a utilisé le droit d'agir en justice à d'autres fins que celles pour lesquelles il est établi, à des fins dilatoires par exemple, soit encore la requête qui s'appuie sur des documents falsifiés ou frauduleux.

Par ailleurs, l'article L600-1-1 du code de l'urbanisme encadre le droit de recours des associations<sup>26</sup>, Celles-ci ne sont recevables à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. Néanmoins, ces dispositions se sont avérées insuffisantes pour réduire le nombre de recours abusifs.

### e/ Des délais qui retardent l'initiative des territoires

Les délais de jugement posent de véritables problèmes concernant notamment la gestion d'un chantier ou l'aménagement d'une zone d'activité. C'est notamment extrêmement problématique lorsque cela retarde l'installation d'une entreprise, qui peut dès lors revoir son projet d'implantation et de création d'emplois.

#### PRINCIPE N°19: LES COLLECTIVITES LOCALES FACE A LA JUSTICE

<b>Objectifs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limiter les risques d'annulation pour vice de forme des projets structurants d'une collectivité</li> </ul>
<b>Moyens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fixer un délai pour juger certains types de contentieux en s'appuyant sur l'exemple des contentieux électoraux</li> <li>• Permettre aux collectivités de déposer un recours pour plainte abusive</li> <li>• Porter à 3000€ le montant minimal de l'amende<sup>27</sup></li> <li>• Conditionner la recevabilité de la requête au versement d'une consignation dont le montant serait fixé par le juge administratif dans les 15 jours suivant le dépôt de la requête sans pouvoir dépasser la somme de 2000 €<sup>28</sup></li> <li>• Demander au juge en matière d'urbanisme de statuer sur tous les moyens dont il est saisi et motiver sa décision sur tous ceux qui concernent la légalité externe de l'acte.</li> <li>• Prévoir que lorsqu'un document est annulé pour vice de forme et non pour illégalité manifeste, le jugement prend effet 6 mois plus tard pour laisser le temps à la collectivité de se remettre en conformité (il s'agit de donner une valeur législative à la jurisprudence AC qui est appliquée par quelques tribunaux)</li> </ul>
<b>Méthode</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modification du code de la justice administrative</li> </ul>

<sup>26</sup> Une question prioritaire de constitutionnalité est en cours sur ce sujet

<sup>27</sup> Proposition de loi de M. le Député Laurent Blum, 4 mars 2009

<sup>28</sup> Cette proposition s'inspire de la proposition loi relative à l'encadrement des recours en matière de permis de construire enregistré au sénat le 30 novembre 2010

### 2.3 L'extrême complexité et technicité de certains dossiers confèrent à certains interlocuteurs clés des collectivités locales un pouvoir perçu comme absolu

La concentration de l'exercice d'une compétence entre les mains d'un seul individu génère des incompréhensions au niveau local. Il s'agit principalement du rôle de l'architecte des bâtiments de France (point qui sera développé dans la seconde partie) mais également de l'avis du préventionniste de la commission de sécurité. Il apparaît qu'en fonction de son expérience et de sa pratique, il s'adapte plus ou moins au contexte local. Par ailleurs, certains dossiers dans des administrations déconcentrées sont traités par un seul fonctionnaire, sans qu'il existe véritablement un contrôle interne. C'est par exemple le cas pour les dossiers extrêmement pointus comme la protection de la nature dans les zones humides.

#### PRINCIPE N°20: REDUIRE LES POCHEs DE POUVOIR ABSOLU

<b>Objectifs</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Réduire le sentiment d'arbitraire de certaines décisions</li></ul>
<b>Moyens</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Développer la collégialité des décisions</li><li>● Prévoir la possibilité de demander un second avis</li><li>● Lorsqu'un avis négatif est donné aux collectivités, exposer obligatoirement les voies de recours</li><li>● S'appuyer sur le médiateur des territoires pour demander un assouplissement</li></ul>

Ainsi la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales passe par une modification des processus d'adoption de la norme. Au-delà des principes généraux de gouvernance, la mission a étudié quinze domaines prioritaires de simplification.

## *Seconde partie*

---

### *268 propositions pour simplifier le droit applicable aux collectivités territoriales*

*La France a longtemps souffert d'un manque de volontarisme sur l'accessibilité. La loi de 1975, en dépit de principes très généreux, n'a pas été suivie d'effets. Parce que l'accessibilité n'est pas un idéal, mais un enjeu de société essentiel, la loi du 11 février 2005 a fixé un objectif de continuité de la chaîne de déplacement entre le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur inter modalité avec une échéance en 2015. Dans une France vieillissante qui comporte 2 300 000 personnes handicapées moteur et 1 700 000 personnes déficientes visuelles, il est nécessaire de permettre aux personnes handicapées de prendre toute leur place dans la société et d'adapter l'espace public en ce sens. Cet objectif ambitieux est partagé par l'ensemble des collectivités territoriales. Néanmoins, une telle évolution nécessite du temps et du pragmatisme. En Suède, l'obligation d'accessibilité a été introduite en 1966 et dans les faits, même si le pays est plus avancé que la France, de nombreux établissements recevant du public ainsi que des transports en commun, ne sont toujours pas accessibles. Pour que cet objectif essentiel prenne toute sa dimension et se traduise concrètement par un changement du cadre de vie des personnes en situation de handicap, il convient de le concevoir en lien avec les acteurs et de prendre en compte la réalité du terrain dans le cadre d'un dialogue constructif et équilibré.*

### **1/ Le cadre juridique**

#### **1.1 Les établissements recevant du public (ERP)**

##### **a/ Une obligation de résultat : l'accessibilité d'ici 2015**

###### **\* Un principe d'accessibilité générale**

Aux termes de l'article L111-7 du code de la construction, introduit par l'article 41 de la loi du 11 février 2005, les dispositions architecturales, les aménagements et équipements intérieurs et extérieurs des locaux d'habitation, qu'ils soient la propriété de personnes privées ou publiques, des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des lieux de travail doivent être tels que ces locaux et installations soient accessibles à tous, et notamment aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap, notamment physique, sensoriel, cognitif, mental ou psychique.

###### **\* La définition réglementaire de l'accessibilité**

L'article R111-19-2 du code de la construction et de l'habitation précise qu'est considéré comme accessible aux personnes handicapées tout bâtiment ou aménagement permettant, dans des conditions normales de fonctionnement, à des personnes handicapées, avec la plus grande autonomie possible, de circuler, d'accéder aux locaux et équipements, d'utiliser les équipements, de se repérer, de communiquer et de bénéficier des prestations en vue desquelles cet établissement ou cette installation a été conçu. Les conditions d'accès des personnes handicapées doivent être les mêmes que celles des personnes valides ou, à défaut, présenter une qualité d'usage équivalente. L'obligation d'accessibilité des établissements recevant du public concerne les parties extérieures et intérieures des établissements et installations et porte sur les circulations, une partie des places de stationnement automobile, les ascenseurs, les locaux et leurs équipements<sup>29</sup>. Il convient de

---

<sup>29</sup> En application de l'article R111-19-1 du code de la construction et de l'habitation

remarquer que cette définition s'applique tant aux ERP neufs qu'aux ERP existants à partir de 2015, en application de l'article R111-19-8 du code de la construction et de l'habitation.

### \* Les délais

Avant le 1er janvier 2015, les ERP existants devront être adaptés ou aménagés afin que les personnes handicapées puissent y accéder et bénéficier des prestations offertes dans des conditions adéquates. Il convient de remarquer **l'existence de conditions plus souples pour les ERP de 5ème catégorie**, qui doivent comporter une section géographique où l'ensemble des prestations pour lesquelles l'établissement a été conçu doivent pouvoir être délivrées. Une partie de ces prestations peut être fournie par des mesures de substitutions.<sup>30</sup>

### b/ Une obligation de moyen : le diagnostic pour les ERP

Les exploitants d'un établissement recevant du public (ERP) de 1<sup>ère</sup> à 4<sup>ème</sup> catégories doivent réaliser un diagnostic de leur condition d'accessibilité<sup>31</sup>, établi par une personne pouvant justifier auprès du maître d'ouvrage d'une formation ou d'une compétence en matière d'accessibilité du cadre bâti.

### c/ Une obligation de contrôle, de dialogue et de suivi : les instances de pilotage

**\* La commission intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées (article L.2143-3 du code général des collectivités territoriales)**

Les communes de 5 000 habitants et plus doivent créer une commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées composée notamment des représentants de la commune, d'associations d'usagers et d'associations représentant les personnes handicapées. Cette commission dresse le constat de l'état d'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports. Elle établit un rapport annuel présenté en conseil municipal et fait toutes propositions utiles de nature à améliorer la mise en accessibilité de l'existant.

Pour les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de transports ou d'aménagement de l'espace, dès lors qu'ils regroupent 5 000 habitants et plus, la création d'une commission intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées est obligatoire. **Les communes membres de l'établissement peuvent également, au travers d'une convention passée avec ce groupement, confier à la commission intercommunale tout ou partie des missions d'une commission communale, même si elles ne s'inscrivent pas dans le cadre des compétences de l'établissement public de coopération intercommunale.** Lorsqu'elles coexistent, les commissions communales et intercommunales veillent à la cohérence des constats qu'elles dressent, chacune dans leur domaine de compétences, concernant l'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports.

Les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 5 000 habitants peuvent également instituer une commission intercommunale pour l'accessibilité des personnes handicapées. Présidée par le président de cet établissement, elle exerce ses missions dans la limite des compétences transférées au groupement. Les communes membres de l'établissement peuvent en outre, au travers d'une convention passée avec ce groupement, confier à la commission intercommunale tout ou partie des missions d'une commission communale, même si elles ne

---

<sup>30</sup> Article R111-19-8 du code de la construction et de l'habitation

<sup>31</sup> Article R111-19-9 du code de la construction et de l'habitation

## L'ACCESSIBILITE

s'inscrivent pas dans le cadre des compétences de l'établissement public de coopération intercommunale.

Il convient enfin d'ajouter que les communes peuvent créer librement une commission intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées. Celle-ci exerce, pour l'ensemble des communes volontaires, les missions d'une commission communale, dans la limite des compétences transférées, le cas échéant, par l'une ou plusieurs d'entre elles à un établissement public de coopération intercommunale.

### **\* La commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA)**

Cette commission est consultée par le Préfet de Département sur la sécurité, notamment contre les risques d'incendie et de panique, et sur l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public, et lors des demandes de dérogation aux règles d'accessibilité relatives à la voirie, aux bâtiments d'habitation collectifs, aux lieux de travail et aux établissements recevant du public. Elle émet un avis sur les demandes d'autorisation ou de dérogation. Les associations de personnes handicapées sont représentées par quatre membres qui participent à cette commission.

### **d/ Des dérogations importantes**

La loi prévoit trois types de dérogations

- l'impossibilité technique,
- les contraintes liées à la préservation du patrimoine architectural,
- lorsqu'il y a disproportion manifeste entre les améliorations apportées et leurs conséquences.

Ces dérogations sont accordées après avis conforme de la commission départementale consultative de la protection civile, de la sécurité et de l'accessibilité, et elles s'accompagnent obligatoirement de mesures de substitution pour les établissements recevant du public et remplissant une mission de service public.

### **\* Pour les ERP créés par changement de destination :**

Le préfet peut accorder des dérogations<sup>32</sup> :

- en cas d'impossibilité technique résultant
  - de l'environnement du bâtiment, et notamment des caractéristiques du terrain,
  - de la présence de constructions existantes,
  - de contraintes liées au classement de la zone de construction, notamment au regard de la réglementation de prévention contre les inondations,
  - ou, s'agissant de la création d'un établissement recevant du public ou d'une installation ouverte au public dans une construction existante, en raison de difficultés liées à ses caractéristiques ou à la nature des travaux qui y sont réalisés,
- pour des motifs liés à la conservation du patrimoine architectural en cas de création d'un établissement recevant du public par changement de destination dans un bâtiment ou une partie de bâtiment classé ou inscrit au titre des monuments historiques.

---

<sup>32</sup> Article R111-19-6 précise le champ des dérogations.

### \* Pour ERP existants <sup>33</sup>:

Le représentant de l'Etat dans le département peut accorder des dérogations :

- lorsque les travaux de modification ou d'extension, réalisés dans les établissements recevant du public et les installations ouvertes au public existants sont susceptibles d'avoir des conséquences excessives sur l'activité de l'établissement.
- en cas de contraintes liées à la conservation du patrimoine architectural dès lors que les travaux doivent être exécutés :
  - à l'extérieur et, le cas échéant, à l'intérieur d'un établissement recevant du public classé au titre des monuments historiques ou dont la démolition, l'enlèvement, la modification ou l'altération sont interdits et dont la modification est soumise à des conditions spéciales en secteur sauvegardé,
  - sur un établissement recevant du public situé aux abords et dans le champ de visibilité d'un monument historique classé ou inscrit, en zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ou en secteur sauvegardé et que ces travaux sont de nature à porter atteinte à la qualité de ces espaces protégés.

Dans le cas où l'établissement remplit une mission de service public, le représentant de l'Etat dans le département ne peut accorder une dérogation que si une mesure de substitution est prévue. Afin de faciliter le travail des commissions, la mission recommande de :

<b>Proposition n°1 : Réaliser un inventaire des mesures de substitution possibles ...</b>
---

### \* Procédure concernant une demande de dérogation

Lorsque le dossier comporte une demande de dérogation, la commission compétente est la commission d'accessibilité d'arrondissement ou, s'il n'en a pas été institué, la commission départementale. Si la commission ne s'est pas prononcée dans un délai de deux mois à compter de sa saisine, elle est réputée avoir émis un avis favorable. La demande de dérogation est accordée par décision motivée du préfet. A défaut de réponse du préfet dans le délai de trois mois à compter de la date à laquelle il a reçu la demande, la dérogation demandée est réputée refusée. <sup>34</sup>

Lorsque l'autorité compétente pour statuer sur la demande d'autorisation de travaux est le maire, celui-ci adresse un exemplaire de la demande, assortie du dossier et de l'avis de la commission compétente, au préfet qui lui fait connaître sa décision motivée sur la demande de dérogation dans un délai d'un mois. Passé ce délai, le préfet est réputé avoir rejeté la dérogation demandée. <sup>35</sup>

## 1. 2. La voirie

### **a/Obligation d'accessibilité de la voirie et des espaces publics**

Aux termes de l'article 2 de la loi n°91-663 du 13 juillet 1991 portant diverses mesures destinées à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail et des installations recevant du public, la voirie publique ou privée ouverte à la circulation publique doit être aménagée pour permettre l'accessibilité des personnes handicapées. L'article

<sup>33</sup> Article R111-19-10 du code de la construction et de l'habitation

<sup>34</sup> Article R111-19-23 du code la construction et de l'habitation

<sup>35</sup> Article R111-19-24 du code la construction et de l'habitation

L114-4 du code de l'action sociale et des familles précise que les aménagements des espaces publics en milieu urbain doivent être accessibles aux personnes handicapées.

### **b/Obligation de méthode : le plan de mise en accessibilité de la voirie (PAVE)**

L'article 45 de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées rend obligatoire l'élaboration d'un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics par chaque commune au plus tard le 22 décembre 2009. Il détermine les dispositions susceptibles de rendre accessible aux personnes handicapées ou à mobilité réduite l'ensemble des circulations piétonnes et des aires de stationnement présentes sur le territoire de la commune (que ces circulations et aires relèvent de la voirie communale, intercommunale, départementale, nationale ou de voies privées ouvertes à la circulation publique). Il peut faire l'objet d'un transfert à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de la compétence facultative « PAVE » et cela que l'EPCI détienne la compétence "création, aménagement et entretien de la voirie" ou non.

### **c/Obligation de moyens**

Tout aménagement ou réhabilitation de voirie doit respecter des prescriptions d'accessibilité définies par le décret n°2006-1658 du 21 décembre 2006 en matière de cheminements, de stationnement, de feux de signalisation, de postes d'appel d'urgence, d'emplacements d'arrêt de véhicules de transport collectif.

### **d/Dérogations possibles**

En cas d'impossibilité technique constatée par le gestionnaire de la voie après avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA), la collectivité peut obtenir une dérogation.

## 13. Les transports

### **a/Obligation d'accessibilité**

#### **\*Principes et délais**

Le système des transports doit satisfaire les besoins des usagers et rendre effectifs le droit qu'a toute personne, y compris celle dont la mobilité est réduite ou souffrant d'un handicap, de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter elle-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix.<sup>36</sup> La mise en accessibilité des services de transport collectif doit intervenir au plus tard le 12 février 2015<sup>37</sup>.

#### **\* Les exceptions**

Les réseaux sous-terrain des transports ferroviaires et des transports guidés existants sont exonérés de l'obligation d'accessibilité en 2015<sup>38</sup> à la condition d'élaborer un schéma directeur d'accessibilité et de mettre en place un service de transport de substitution avant le 11 février 2008.

<sup>36</sup> Article L1111-1 du code des transports

<sup>37</sup> En application de l'article L1112-1 du code des transports

<sup>38</sup> Article L1112-5 du code des transports

### \* Les dérogations :

Aucune dérogation ne peut être accordée à du matériel roulant acheté. Lorsque la mise en accessibilité des réseaux existants s'avère techniquement impossible, des moyens de transport adaptés aux besoins des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite sont mis à leur disposition<sup>39</sup>. L'autorité organisatrice de transport compétente dispose d'un délai de trois ans pour organiser et financer ces moyens de transport. Le coût de ces transports de substitution pour les usagers handicapés ne doit pas être supérieur au coût du transport public existant. Il convient de remarquer qu'une jurisprudence récente incite à avoir une lecture extensive de la notion « d'impossibilités techniques » : l'arrêt du 1er juillet 2010 de la Cour administrative d'appel de Lyon a indiqué que les impossibilités techniques recouvraient les cas où « pour surmonter l'obstacle technique rencontré le gestionnaire (...) devrait engager des dépenses manifestement disproportionnées par rapport au coût habituel d'un tel aménagement. »

### **b/ Une obligation de programmation : le schéma directeur d'accessibilité et le dépôt de plainte.**

L'ensemble des réseaux de transport doit faire l'objet, avant le 11 février 2008, de l'élaboration d'un schéma directeur d'accessibilité fixant la programmation de la mise en accessibilité. D'autre part, une procédure de dépôt de plainte en matière d'obstacles à la libre circulation des personnes à mobilité réduite doit être instaurée par l'autorité organisatrice des transports avant le 11 février 2008.

### **c/ Le cas de figure des transports scolaires**

La loi du 11 février 2005 prévoit la scolarisation des enfants handicapés dans l'école de la République la plus proche. Lorsque cet établissement se révèle inaccessible, la collectivité territoriale responsable de cet établissement est tenue de prendre en charge financièrement, les frais de transports de l'élève handicapé vers un établissement scolaire accessible plus éloigné.

## **2/ Les difficultés rencontrées et les propositions de solution**

### 2. 1. La question du coût

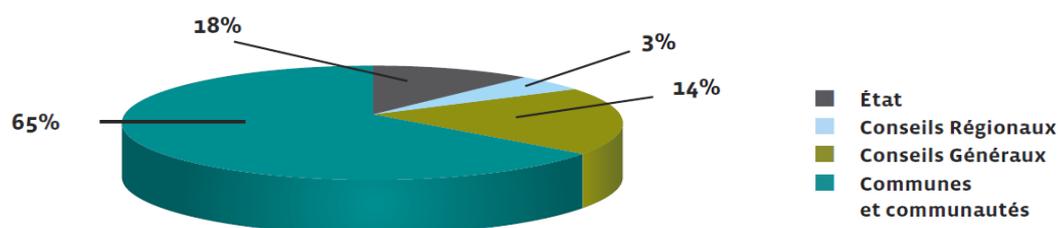
#### **a/ 16 815 256 560€ nécessaires pour financer l'accessibilité**

A la date de mai 2010, soit moins de 5 ans avant l'échéance fixée par la loi du 11 février 2005, Accesmétrie, la fédération des APAJH, Dexia et la fédération française du bâtiment ont évalué l'enjeu économique des travaux de mise en accessibilité des bâtiments publics. L'investissement à la charge de l'Etat et des collectivités territoriales est estimé à environ 20 milliards d'euros TTC pour l'ensemble des ERP existants. Depuis 2005, ils estiment seulement à 5 à 15% les travaux réalisés. Sur les 20 milliards, la charge de l'Etat est estimée à 3.6 milliards, les 16,4 milliards restant incombant aux collectivités territoriales. Le graphique ci-dessous synthétise la répartition des enjeux financiers :

<sup>39</sup> En application de l'article L1112-4 du code des transports

## L'ACCESSIBILITE

### Répartition des enjeux financiers globaux pour l'État et les collectivités locales



### L'étude chiffre de la manière suivante le coût par niveau de collectivité :

Collectivités	Nombre	Coût moyen HT par ERP	Enjeux en €
Villes ou intercommunalité plus de 3 000 hbts	114 160 ERP	73 000 €	8 333 680 000 €
Villes de moins de 3 000 hbts	183 670 ERP	10 775 €	1 979 055 000 €
Conseils Généraux	13 000 ERP	170 000 €	2 210 000 000 €
Conseils Régionaux	2 000 ERP	226 000 €	452 000 000 €
<b>TOTAL HT</b>			<b>12 974 735 000 €</b>
TOTAL TVA 19,6 %		TVA 19,6%	2 543 048 060 €
TOTAL MOE (Maîtrise d'œuvre)		MOE 10%	1 297 473 500 €
<b>TOTAL TTC et avec MOE</b>			<b>16 815 256 560 €</b>

Or les coûts de mise aux normes risquent d'obérer les capacités d'investissement des collectivités territoriales, voire de lourdement peser sur l'ensemble de leur budget. Dans une situation difficile marquée par une baisse des recettes fiscales, et une augmentation de la demande sociale, les crédits nécessaires à la mise en œuvre des actions planifiées risquent d'être difficiles à mobiliser pour les collectivités territoriales les plus en difficultés, le contexte économique pour les collectivités territoriales n'étant pas le même qu'en 2005. En particulier, pour beaucoup de petites communes notamment « *la loi a été ressentie comme une contrainte sans aucun financement ou taxe spécifique aidant à supporter les investissements importants de mise aux normes* »<sup>40</sup>. Certes il est possible de percevoir la dotation globale d'équipement dans le cadre des travaux de mise en accessibilité. Toutefois, les enveloppes de l'Etat ne sont pas en augmentation et dans un contexte économique très difficile, marqué par un niveau d'endettement public conséquent, les collectivités territoriales seront sans doute conduites à hiérarchiser leurs investissements.

Ces problèmes financiers retardent aujourd'hui la programmation des travaux nécessaires. En ce sens, **le faible niveau de demande de dérogations demandées (3,85% des dossiers en 2009<sup>41</sup>) tend à prouver que les collectivités territoriales n'ont pas encore véritablement entrepris la phase de travaux de mise en accessibilité des bâtiments existants**. Il ne s'agit pas d'opposer une réalité financière à un impératif social et humain mais de réfléchir à une solution pragmatique pour qu'en 2015, les personnes en situation de handicap puissent bénéficier des mêmes droits que l'ensemble de nos concitoyens.

<sup>40</sup> Rapport national sur les journées territoriales sur l'accessibilité 2010

<sup>41</sup> Source « *Point sur la mise en accessibilité au 31 décembre 2009* », délégation ministérielle à l'accessibilité

**Proposition n°2 :** Changer la définition réglementaire de l'accessibilité qui vise que la personne handicapée puisse occuper un bâtiment exactement comme un valide par une obligation que la personne handicapée ait accès à toutes les fonctions du bâtiment en tolérant qu'elle n'ait pas accès à toutes les surfaces du bâtiment

Ainsi dans un établissement scolaire, si pédagogiquement l'ensemble des cours peuvent être assurés au rez-de-chaussée et que la cantine est accessible, rien n'empêche la scolarisation d'un enfant à mobilité réduite et cela d'autant plus que l'installation d'un ascenseur n'est pas sans poser de problème en cas d'incendie.

Dans le prolongement de la réflexion en termes de fonctions et de services équivalents entre une personne en situation de handicap et un citoyen lambda, il pourrait être intéressant de réfléchir à l'échelle de chaque bassin de vie à la notion d'accessibilité en termes de services à la personne rendus. Ainsi si un territoire dispose de trois gymnases multisports, un seul pourrait être accessible, non seulement en terme d'équipements sportifs, mais également en termes de chaîne de déplacement (voirie et transport accessibles).

**Proposition n°3 :** Réfléchir à l'accessibilité en termes de services équivalents rendus à l'échelle d'un territoire pour assurer une accessibilité effective

### **b/ La situation des petites communes**

Il ne faut pas négliger la problématique financière des petites communes. Si le CGCT prévoit la possibilité de confier la mise aux normes à l'intercommunalité, l'état d'avancement de la phase de diagnostic tend à montrer que les intercommunalités sont moins impliquées dans la démarche que les communes et que la possibilité d'examiner cette question à l'échelle intercommunale n'est pas pleinement utilisée.

**Proposition n°4 :** Faire davantage connaître les possibilités de gestion au niveau intercommunal

La gestion intercommunale, si elle permet de partager la charge globale entre communes, ne réduit pas toutefois le coût total des travaux à engager.

**Proposition n°5 :** Prévoir pour les communes de – de 3500 habitants que des dérogations soient acceptées pour les bâtiments publics dès lors que le coût des travaux représente un % du budget de la commune à négocier avec l'AMF

**Proposition n°6 :** Renforcer l'accompagnement de l'Etat sur l'accessibilité pour les petites communes avec la création d'un réseau de correspondants

**Proposition n°7 :** Créer un fonds pour aider les petites communes à financer l'accessibilité

### c/ Les transports régionaux

Pour les Conseils régionaux, la mise en accessibilité des quais de gare aux personnes à mobilité réduite est extrêmement coûteuse. D'après l'assemblée des régions de France<sup>42</sup>, « *les opérateurs publics propriétaires (SNCF et RFF) ont fixé arbitrairement une règle de financement à hauteur de 25%* »

<b>Proposition n°8 :</b>	<b>Revoir les clés de répartition des financements de l'accessibilité des transports régionaux à la suite d'un dialogue constructif</b>
--------------------------	---

### 2.2. Les délais

#### a/Les retards importants constatés dans la démarche globale

##### \* Les schémas directeurs d'accessibilité (SDA)

En janvier 2011<sup>43</sup>, les SDA sont quasi finalisés. Néanmoins, ces résultats très encourageants cachent d'importantes disparités en fonction du niveau de collectivités locales, puisque

- la totalité des SDA régionaux ont été adoptés,
- 95% des SDA départementaux sont engagés ou en cours
- 76% des SDA urbains sont adoptés ou en cours

Par ailleurs, il convient de remarquer qu'à la date fixée par la loi soit 2008, seuls 38% des SDA étaient adoptés.

##### \* Les plans de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics

Obligatoire depuis le 22 décembre 2009, seuls 5% ont été adoptés. Néanmoins, 60% sont en cours d'élaboration ou achevés, couvrant 82% de la population. Il existe de fortes disparités entre départements.

##### \* Les diagnostics d'ERP

Obligatoire au 1er janvier 2010 pour les ERP de 1ère et 2ème catégorie et au 1er janvier 2011 pour les ERP de 3ème et 4ème catégorie, les diagnostics sont réalisés<sup>44</sup>

- 47% pour les ERP de 1ère et 2ème catégories des communes
- 34% pour les ERP de 1ère et 2èmes catégories des EPCI
- 32% pour les ERP de 3ème et 4ème catégories des communes
- 25% pour les ERP de 3ème et 4ème catégories des EPCI

Cela traduit une implication plus forte des communes que des intercommunalités.

##### \* Les commissions communales ou intercommunales

En janvier 2011, 76% des commissions communales sont créées ainsi que 62% des commissions intercommunales pour l'accessibilité des personnes handicapées. Il convient de remarquer l'engagement des communes dans la démarche puisque la taille moyenne d'une

<sup>42</sup> Lettre au Premier Ministre en date du 15 novembre 2010

<sup>43</sup> Source délégation ministérielle à l'accessibilité

<sup>44</sup> Source délégation ministérielle à l'accessibilité

## L'ACCESSIBILITE

commune ayant créé sa commission communale est de 18 841 habitants, alors que la taille d'une commune soumise à l'obligation de création est de 20 650 habitants.

Au total la planification est bien avancée et la dynamique d'accessibilité existe au sein des collectivités locales. Néanmoins, force est de constater que les échéances initiales fixées ne sont pas respectées. Dès lors, il convient de s'interroger sur la « faisabilité » de l'échéance de 2015.

### **b/2015 : un objectif d'accessibilité totale difficilement atteignable**

L'ensemble des représentants des associations de collectivités auditionnés par la mission ainsi que l'intégralité des questionnaires reçues font état de difficulté par rapport à l'échéance de 2015. Les collectivités territoriales sont toutes convaincues de la nécessité de faire évoluer l'environnement et l'aménagement des espaces et des infrastructures afin qu'ils puissent accueillir l'ensemble de nos concitoyens. Aucune d'entre elles ne conteste l'objectif à atteindre et la nécessité d'une politique volontariste forte pour y parvenir.

Néanmoins, elles plaident pour une démarche pragmatique et une concertation plus poussée avec les associations représentatives des personnes en situation de handicap pour définir ensemble le calendrier de la mise en œuvre. Aujourd'hui, la dynamique de mise en œuvre de l'accessibilité est présente sur l'ensemble du territoire comme l'ont montré les journées territoriales de l'accessibilité. L'état d'avancement des différents schémas traduit une implication forte des collectivités territoriales dans la démarche. Cependant, les retards constatés dans cette phase de planification par rapport aux exigences de la loi montrent que ce changement profond de l'espace social prendra du temps. Comme l'évoque le rapport national sur les journées territoriales de l'accessibilité, il n'est pas possible de « combler 30 ans de retard en matière d'accessibilité en 5 ans<sup>45</sup> ». En particulier, il convient de souligner que chez nos voisins européens, en dépit de lois volontaristes la mise en œuvre de l'accessibilité a souvent pris des années et n'est pas encore totale. Il s'agit donc d'une politique essentielle et centrale pour le pacte social.

<b>Proposition n°9 :</b>	<b>Accorder aux collectivités territoriales des délais raisonnables pour la mise en accessibilité des bâtiments existants, dès lors que la commission communale d'accessibilité s'est réunie et que par une délibération, la collectivité a planifié les travaux</b>
--------------------------	--

Cet assouplissement de la réglementation est d'autant plus nécessaire que les collectivités publiques peuvent voir leur responsabilité engagée sur ce sujet, comme le montre l'arrêt du Conseil d'Etat (CE n°301572 du 22 octobre 2010).

### 2.3. Les sanctions

Aux termes de l'article L. 152-4 du code de la construction et de l'habitation, « est puni d'une amende de 45 000 EUR le fait, pour les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou toute autre personne responsable de l'exécution de travaux, de méconnaître les obligations d'accessibilité. En cas de récidive, une peine d'emprisonnement de six mois peut en outre être prononcée. Sans préjudice de l'application, le cas échéant, des peines plus fortes prévues aux articles 433-7 et 433-8 du code pénal, quiconque aura mis obstacle à l'exercice du droit de visite prévu à l'article L. 461-1 sera puni d'une amende de 3 750 euros. En outre, un emprisonnement d'un mois pourra être prononcé. »

<sup>45</sup> Rapport national sur les journées territoriales sur l'accessibilité 2010

## L'ACCESSIBILITE

Par ailleurs, les personnes morales (à l'exception notable de l'Etat) peuvent être déclarées responsables pénalement des infractions au respect des règles d'accessibilité des établissements recevant du public, ainsi que des règlements pris pour son application ou des autorisations délivrées en conformité avec leurs dispositions. Elles encourent les peines suivantes :

- l'amende, d'un taux maximum égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction.,
- la peine complémentaire d'affichage ou de diffusion, par la presse écrite ou par tout moyen de communication audiovisuelle, de la décision prononcée,
- la peine complémentaire d'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales.

S'il est normal de sanctionner les violations du droit, il est possible de s'interroger sur le bien fondé d'une telle pénalisation. L'accessibilité est une dynamique majeure fondée sur le dialogue et l'écoute. Certes toute politique volontariste suppose un minimum de contraintes mais une politique se construit-elle sur la crainte d'une sanction pénale ?

**Proposition n°10 : Supprimer la peine d'emprisonnement**

### 2.4. Une jurisprudence sur les dérogations restrictives

La loi prévoit de nombreuses dérogations. Dans les faits, **le taux d'acceptation des dérogations sur l'existant présentées dépassent les 80%**<sup>46</sup>. Cependant, ces dérogations ne peuvent avoir un caractère général et doivent être étudiées au cas par cas comme le montre la jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Lyon, Arrêt n°09LY00079 du 1er juillet 2010, qui a annulé un Schéma directeur d'accessibilité (SDA) pour examen inapproprié des impossibilités techniques avérées. La Cour a certes reconnu qu'une impossibilité financière pouvait constituer une impossibilité technique, mais elle a sanctionné l'autorité organisatrice des transports en raison de sa méthode d'évaluation des impossibilités techniques avérées : l'impossibilité financière ne doit pas être examinée de manière globale, sur l'ensemble des points d'arrêts. Au contraire, il convient, pour chacun des points d'arrêts, d'étudier si le coût d'aménagement de cet arrêt est "manifestement disproportionné par rapport au coût constaté habituellement en la matière". Un pourvoi a été déposé devant le Conseil d'Etat.

Face au caractère très restrictif des jurisprudences portant sur les dérogations, il est proposé de faciliter les possibilités de dérogations

**Proposition n°11 : Faire une mention explicite dans les motifs de dérogation de la possibilité de prendre en compte le coût de la mise aux normes au regard des ressources des collectivités territoriales et de la fréquence probable de la fréquentation de l'établissement par des personnes à mobilité réduite**

### 2.5. Les problèmes de gouvernance

#### **a/ Au niveau national**

<sup>46</sup> Chiffre 2009/ Source Délégation ministérielle à l'accessibilité

## L'ACCESSIBILITE

Les collectivités locales ont le sentiment de ne pas être suffisamment associées à l'élaboration des décrets d'application sur le handicap et notamment sur les dérogations. En effet, aux termes de l'article L111-7-3 du code de la construction et de l'habitation, les décrets, précisant les dérogations exceptionnelles qui peuvent être accordées aux établissements recevant du public sont pris après avis du Conseil national consultatif des personnes handicapées.

**Proposition n°12 :** S'assurer que la CCEN est consultée obligatoirement sur les décrets concernant les dérogations (la circonstance que ces décrets ont vocation à engendrer des économies ne les exonère pas de l'obligation de consulter la CCEN).

### b/ Au niveau local

#### \* Les commissions communales et intercommunales

Il apparaît que les dispositions sur ces commissions manquent de clarté et que de nombreuses collectivités s'interrogent sur l'articulation entre la commission communale et la commission intercommunale et la commission départementale. Comme l'a montré le rapport national sur les journées territoriales sur l'accessibilité, il n'est pas aisé de différencier les missions de la CAPH et les obligations des communes, « par exemple dresser le constat état accessibilité signifie-t-il faire le diagnostic d'accessibilité ? »<sup>47</sup>

**Proposition n°13 :** Clarifier les difficultés d'interprétation sur l'articulation entre les différentes commissions existantes

Au delà de ces difficultés de fonctionnement, existent des problèmes structurels. Les CAPH peinent à réunir les représentants désignés, et rencontrent des problèmes pour disposer des informations dont elles ont besoin.

#### \*Les CCDSA

Les CCDSA jouent un rôle essentiel, en donnant leur avis sur les autorisations de construction, d'aménagement et de modification d'un ERP ou sur les dérogations aux règles d'accessibilité de la voirie.

La création et la définition des compétences des commissions sont laissées à l'appréciation du préfet (seule la sous-commission d'accessibilité est obligatoire). Dans certains départements, l'organisation est relativement complexe. Dans le Loiret par exemple, les commissions d'accessibilité, au nombre de sept depuis leur création en 1995, examinent quasi-exclusivement les demandes d'autorisation de travaux (construction ou aménagement) des établissements recevant du public (ERP). Leurs compétences définies par arrêtés préfectoraux sont les suivantes :

- la sous-commission départementale, présidée par la DDT, traite des établissements de première catégorie et des demandes de dérogation (ERP, voirie et espaces publics, logements, services de transport), ainsi que des établissements de 2ème à 4ème catégorie des secteurs géographiques des commissions locales (voir ci-après)

<sup>47</sup> Rapport national sur les journées territoriales sur l'accessibilité 2010

## L'ACCESSIBILITE

- les trois commissions d'arrondissement, présidées par les sous-préfets et couplées aux commissions de sécurité correspondantes, traitent des établissements de 2ème à 5ème catégorie, hors secteur géographiques des commissions locales (voir ci-après)
- les trois commissions locales (Agglomération Montargoise et Rives du Loing, Ville d'Orléans, Communauté des Communes Giennes), présidées par le représentant de la collectivité et couplées aux commissions de sécurité correspondantes, traitent des établissements de 5ème catégorie sur leur secteur géographique.

La composition des commissions est fixée par décret pour la sous-commission départementale et laissée au choix du préfet pour les autres commissions. Les commissions incluent des représentants du corps préfectoral et des services de l'État, des associations de personnes handicapées, des propriétaires ou gestionnaires d'ERP (de voirie et de logements le cas échéant). Ces commissions sont créées à l'initiative et à la discrétion du préfet. L'instruction des demandes d'autorisation de travaux est réalisée par la DDT qui est aussi rapporteur des dossiers dans les différentes commissions. La DDT assure également le secrétariat de la sous-commission départementale et des commissions d'arrondissement.

Dans d'autres départements, il n'existe qu'une sous-commission départementale. Cette configuration générale manque de clarté.

**Proposition n°14 : Créer une seule sous-commission départementale**

Certains courriers reçus par la mission montrent qu'elles sont relativement méconnues. Si aujourd'hui le nombre de dérogations examinées est très faible, leur activité va sans doute progresser à l'approche de l'échéance.

**Proposition n°15 : Mieux communiquer sur le rôle des CCDSA et sur les dérogations existantes, leur donner les moyens humains suffisants pour faire face à la progression de leur activité**

Par ailleurs, il n'existe pas de voie de recours contre les avis de la CDSA. Celles-ci peuvent différer d'un département à l'autre et donner des avis différents dans un même cas de figure.

**Proposition n°16 : Créer un mécanisme d'aide à la décision et de capitalisation des cas acceptés et refusés afin de faciliter le traitement des demandes**

**Proposition n°17 : Instituer une voie de recours auprès du Préfet qui serait libre de suivre ou non l'avis de la commission**

### \*La procédure

Les autorisations de travaux et d'ouverture sont délivrées par le maire. Conformément aux dispositions du code de la construction et de l'habitation les travaux des établissements recevant du public (construction, création par changement de destination ou travaux d'aménagement) sont conditionnés à la délivrance par le maire après avis de la commission d'accessibilité compétente d'une autorisation de travaux (procédure intégrée ou parallèle à l'autorisation d'urbanisme, le cas échéant). Après réalisation des travaux, les ERP font l'objet d'une autorisation d'ouverture, accordée

## L'ACCESSIBILITE

par le maire (cas général). Cette autorisation est soumise à la vérification de la conformité des travaux au projet autorisé :

- soit au vu d'une attestation d'accessibilité délivrée par un bureau de contrôle en cas de permis de construire
- soit après visite de la commission d'accessibilité compétente dans les autres cas, (hors établissements de 5ème catégorie).

Pour un ERP, dans le cadre des déclarations préalables au titre du code de l'urbanisme, le pétitionnaire remplit un document administratif. Il doit remplir également un autre document au titre du code de la construction et de l'habitation qui est l'Autorisation de Travaux, ce qui entraîne la rédaction de 2 arrêtés – parfois contradictoires ! - au lieu d'un seul (contrairement au permis de construire ou il n'y a qu'un seul arrêté).

**Proposition n°18 : Regrouper l'autorisation d'urbanisme avec l'autorisation au titre de la sécurité et accessibilité dans un seul document.**

Par ailleurs, aux termes de l'article L111-7-4, à l'issue de l'achèvement des travaux soumis à permis de construire, le maître d'ouvrage doit fournir à l'autorité qui a délivré ce permis un document attestant de la prise en compte des règles concernant l'accessibilité. Cette attestation est établie par un contrôleur technique ou par une personne physique ou morale satisfaisant à des critères de compétence et d'indépendance déterminés par décret. De nombreuses collectivités ne comprennent pas cette obligation de contrôle supplémentaire, alors que la responsabilité du maître d'ouvrage peut d'ores et déjà être engagée pour non-conformité.

**Proposition n°19 : Supprimer l'attestation de conformité aux règles d'accessibilité**

### 2.6 L'articulation entre « Transports spécialement adaptés » et « Transports de substitution »

La publication de la loi du 11 février 2005 ne s'est pas accompagnée d'un toilettage de l'ancien dispositif juridique issu de la loi d'orientation du 30 juin 1975. Plus précisément, le décret n°78-1167 – toujours en vigueur – prévoit soit l'amélioration de l'accessibilité des services réguliers de transport public, dans la mesure où le service de transport et ses modalités d'exploitation ne sont pas « manifestement incompatibles avec la nature même du handicap », soit la création de services de transport « spécialement adaptés ».

De nombreuses autorités organisatrices de transport ne comprennent pas, d'une part l'articulation sinon la différence entre les « transports de substitution » mentionnés par la loi de 2005 et les « transports spécialement adaptés » qui existent parfois depuis les années 1970, d'autre part la dissonance entre la loi du 11 février 2005 qui impose la mise en accessibilité des services de transport – pour tous les types de handicap – et le décret de 1978 qui ouvre la possibilité de ne pas les rendre accessibles pour certains types de handicap.

Par ailleurs, il ressort des journées territoriales que les personnes à mobilité réduite qui bénéficiaient d'un transport à la demande, supprimé à la suite de la mise en accessibilité du réseau principal, se plaignent, car le niveau de service n'est pas identique. Le transport à la demande venait les chercher à leur domicile ce qui facilitait leur déplacement. Cette réflexion s'applique également aux transports scolaires, les parents d'enfants à mobilité réduite préférant qu'un bus adapté vienne chercher leur enfant à domicile. Comme le remarque le rapport national sur les journées territoriales

de l'accessibilité 2010, « la revendication de mise en accessibilité du réseau conventionnel semble donc déconnectée des demandes locales et donc peu entendable par les décideurs locaux. Il existerait une ambivalence entre le désir de mixité social et un idéal de transport dédié à la demande»

De même concernant le transport interurbain, quel est l'intérêt de mettre aux normes les différents arrêts alors que les chemins pour y aller ne le seront pas.

**Proposition n°20 :** **Lorsqu'il existe un service de transport adapté, permettre des dérogations à l'article 45 de la loi**

### 2.7 Les difficultés techniques constatées

#### **a/ Les conflits normatifs**

S'il existe de nombreuses dérogations pour les monuments historiques, la cohabitation entre les prescriptions de l'architecte des bâtiments de France et les impératifs d'accessibilité sont parfois très complexes, notamment en matière de voirie ou d'ERP.

**Proposition n°21 :** **Etudier les conflits normatifs avec un groupe de travail dédié et proposer des solutions**

#### **b/ Les réglementations techniques trop contraignantes**

Certaines réglementations trop contraignantes pourraient être allégées. D'une part, la réglementation relative à l'accessibilité des locaux à sommeil (internat scolaire, foyer de l'enfance, colonie de vacances...) prévoit un quota de chambres adaptées (aux personnes en fauteuil roulant) mais également des prescriptions techniques pour toute autre chambre non adaptée : largeur de la porte d'entrée à 90 cm, circulation du couloir intérieur à 90cm et la distance de la poignée de la porte par rapport au mur rentrant de 40 cm).

**Proposition n°22 :** **Réviser cette prescription technique pour les chambres non adaptées, sachant que les parties communes, elles resteraient utilisables par les personnes se déplaçant en fauteuil roulant (arrêté du 1er août 2006).**

D'autre part, la réglementation en matière d'éclairage norme le nombre de lux à chaque emplacement intérieur ou extérieur au bâtiment avec une grande rigidité.

**Proposition n°23 :** **Substituer une obligation de résultat en précisant qu'il convient de veiller à installer un niveau d'éclairage adapté pour assurer en toute sécurité le déplacement des personnes malvoyantes.**

Une telle modification s'inscrirait dans la démarche sociétale de développement durable et de maîtrise de dépense énergétique tout en garantissant la sécurité des déplacements, grâce à l'obligation de résultat.

### c/ Les réglementations techniques inadaptées

#### \* Article 6 de l'arrêté du 15 janvier 2007 – Dimensions minimales du mobilier urbain implanté sur voiries

La réglementation « accessibilité » vise notamment la sécurité de circulation des personnes aveugles ou malvoyantes. Or certains objets trop petits (par exemple une boule anti-stationnement) ne sont pas détectés lorsque les personnes aveugles balaient le trottoir avec leur canne blanche, ce qui peut provoquer des chutes. Pour répondre à cet objectif de sécurité, l'Etat a imposé des dimensions minimales au mobilier implanté sur la voirie : il a en fait réutilisé un abaque conçu en 1988 par l'Afnor pour le fascicule de documentation P98-350.

Comme ce fascicule de documentation n'avait aucun caractère obligatoire, son utilisation par les collectivités territoriales entre 1988 et 2007 fut exceptionnelle et l'évaluation de l'abaque inexistante. Il s'avéra que les dimensions minimales imposées par l'arrêté du 15 janvier 2007 étaient à la fois trop contraignantes (une très large part des catalogues des fabricants se retrouvait dans l'illégalité) et inadaptées pour répondre à l'objectif de détection par les personnes aveugles ou malvoyantes.

**Proposition n°24 :** Revoir l'article 6 de l'arrêté du 15 janvier 2007 qui est à la fois obsolète et non appliquée, alors que le besoin de sécurisation des parcours pour les personnes aveugles et malvoyantes est une réalité

Conscient de ces lacunes, le ministère du développement durable a constitué une commission ad hoc réunissant les collectivités territoriales, les associations de personnes handicapées et les fabricants de mobilier urbain. Il a mobilisé son réseau scientifique et technique qui a réalisé une étude révélant que l'objectif de détection pouvait être atteint en utilisant des mobiliers de dimensions plus petites. Un nouvel abaque a ainsi été dessiné. La modification réglementaire aurait un impact positif sur les finances locales (gain sur la quantité de matériau à utiliser). Un arrêté modificatif pourrait être signé après consultation de la CCEN.

#### \* Arrêté 15 janvier 2005 en application du décret 2006-1658 du 21 décembre 2006.

Aux termes de l'article 4 relatif aux traversées pour piétons : « *un contraste tactile appliqué sur la haussée ou le marquage (...) permet de se situer sur les passages piétons ou d'en détecter les limites* ». Or aucune solution satisfaisante n'existe actuellement.

**Proposition n°25 :** Revoir l'arrêté du 15 janvier 2005

#### \* Arrêté 15 janvier 2005 en application du décret 2006-1658 du 21 décembre 2006

L'article 1 relatif aux pentes prévoit « *un garde-corps permettant de prendre appui est obligatoire le long de toute rupture de niveau de plus de 0,40 mètre de hauteur* ». Or c'est inadapté dans le cadre de l'aménagement d'une place publique en amphithéâtre extérieur ou le long des fleuves (c'est en contradiction avec la réglementation fluviale : cas des crues).

**Proposition n°26 :** Prévoir des dérogations en cas de contexte local fluvial ou maritime

### 2.8. Le besoin d'accompagnement et de formation des acteurs

Comme le souligne le rapport national sur les journées de l'accessibilité, « *le constat est souvent fait d'une ignorance ou d'une méconnaissance de la loi du 11 février 2005 par certains acteurs* ». La réglementation est mal maîtrisée tant par les maîtres d'ouvrages que par les petites collectivités (qui appliquent à tort les obligations d'accessibilité totale à un ERP de catégorie 5). Ce manque de formation explique en partie les retards accumulés. Concernant la formation des architectes, les textes sont extrêmement récents alors que l'obligation d'accessibilité a déjà 6 ans.

<b>Proposition n°27 :</b>	<b>Former les acteurs de l'accessibilité et mener une véritable campagne de communication nationale sur le sujet</b>
---------------------------	--

### **1/ L'archéologie préventive**

***L'archéologie préventive est un sujet récurrent de préoccupations pour les collectivités locales. Si elles ne remettent pas en cause son bien fondé et la richesse de notre histoire, nombreuses sont celles à déplorer les retards enregistrés dans le démarrage d'un projet et le coût jugé parfois exorbitant des fouilles.***

L'archéologie préventive est définie à l'article L.521-1 du code du patrimoine : « *L'archéologie préventive, qui relève de missions de service public, est partie intégrante de l'archéologie. Elle est régie par les principes applicables à toute recherche scientifique. Elle a pour objet d'assurer, à terre et sous les eaux, dans les délais appropriés, la détection, la conservation ou la sauvegarde par l'étude scientifique des éléments du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés par les travaux publics ou privés concourant à l'aménagement. Elle a également pour objet l'interprétation et la diffusion des résultats obtenus.* »

#### **1.1. La procédure**

Afin de concilier les contraintes de la recherche historique avec les impératifs du développement de l'aménagement du territoire et de la construction, la loi sur l'archéologie préventive du 17 janvier 2001 réorganise l'intervention des archéologues autour de deux temps forts : le diagnostic et les fouilles.

Aux termes de l'article L522-5 du code du patrimoine, avec le concours des établissements publics ayant des activités de recherche archéologique et des collectivités territoriales, l'Etat dresse et met à jour la carte archéologique nationale. Cette carte rassemble et ordonne pour l'ensemble du territoire national les données archéologiques disponibles. Dans le cadre de l'établissement de la carte archéologique, l'Etat peut définir des zones où les projets d'aménagement affectant le sous-sol sont présumés faire l'objet de prescriptions archéologiques préalablement à leur réalisation.

Concernant ces zones, les services instructeurs (direction départementale des territoires, service urbanisme des collectivités...) transmettent au Service Régional de l'Archéologie (SRA) tous les dossiers de travaux soumis à l'obtention d'un permis de construire, d'un permis de démolir, d'une autorisation d'installation ou de travaux divers ou bien d'une autorisation de lotir, ainsi que les dossiers de ZAC (Zone d'Aménagement Concerté).

Dans les faits toutefois, l'état d'avancement de ces arrêtés de zonage est très hétérogène d'une région à l'autre, alors qu'il représente une source d'information essentielle pour tout aménageur. En leur absence, celui-ci pour mieux intégrer le risque du patrimoine archéologique dans ses projets, se trouve contraint de systématiser l'interrogation des services de l'Etat sur ce sujet par des demandes volontaires de diagnostic.

<b>Proposition n°28 :</b>	<b>Finaliser les arrêtés de zonage. Dans ce cadre, une réflexion pourrait être initiée sur un dispositif d'identification des sites archéologiques connus par un système de bornage ou un système d'information géographique<sup>48</sup></b>
---------------------------	---

---

<sup>48</sup> *Rapport d'information du Sénat fait au nom de la Commission de la culture de l'éducation et de la communication sur l'archéologie préventive, table ronde sur l'archéologie préventive, intervention Pierre Marie Blanquet, représentant de l'Assemblée des départements de France.*

Par ailleurs, en milieu urbain notamment, les documents d'urbanisme ne prennent pas toujours pleinement en compte la problématique archéologique.

<b>Proposition n°29 : Améliorer la prise en compte du patrimoine archéologique dans les documents d'urbanisme</b>
---

A l'extérieur de ces zones, le SRA examine les dossiers concernant les demandes d'autorisation de lotissement et les projets de ZAC, affectant une superficie supérieure ou égale à 3 hectares, ainsi que les dossiers correspondants à certains aménagements et ouvrages qui doivent être précédés d'une étude d'impact au titre du code de l'environnement, et les travaux sur les immeubles classés au titre des monuments historiques. Certains aménagements n'étant pas soumis à une autorisation administrative, il revient à l'aménageur d'adresser son dossier au SRA. Il s'agit notamment des travaux soumis à déclaration préalable d'affouillements d'une superficie supérieure à 10 000 m<sup>2</sup> (travaux de voirie, linéaires, plantations ou arrachages d'arbres ou de vignes, création de retenues d'eau ou de canaux d'irrigation) ou de certains aménagements soumis à étude d'impact au titre du code de l'environnement.

A la suite à l'examen du dossier, le Préfet de région sur le fondement de l'analyse du SRA peut prescrire un diagnostic. Aux termes de l'article L522-2 du code du patrimoine, les prescriptions de l'Etat concernant les diagnostics et les opérations de fouilles d'archéologie préventive sont motivées. Cependant, si des éléments du patrimoine archéologique sont déjà connus sur le terrain du projet, une fouille ou une modification de la consistance du projet peut être directement prescrite.

### **a/ Le diagnostic**

Le diagnostic vise, par des études, prospections ou travaux de terrain, à mettre en évidence et à caractériser les éléments du patrimoine archéologique éventuellement présents sur le site et à en présenter les résultats dans un rapport.

Il peut être assimilé à une étude d'impact avec ouverture du sous-sol, car ces résultats visent à déterminer de manière impartiale les éléments du patrimoine archéologique présents, à les caractériser (datation, état de conservation, intérêt scientifique local, régional, national). Le rapport de diagnostic doit être validé par les services de l'État, qui peuvent demander l'avis consultatif de la Commission Interrégionale de la Recherche Archéologique (CIRA).

À l'issue du diagnostic, après la remise du rapport, les services de l'État indiquent à l'aménageur si une partie de l'aménagement peut conduire à une prescription de fouille, et quelles sont les surfaces concernées. La prescription intervient par la suite sur confirmation du projet par l'aménageur à l'exception des dossiers soumis à étude d'impact.

### **b/ La fouille**

La fouille préventive consiste en une étude d'un site archéologique déterminé, selon un cahier des charges scientifiques établi d'après le projet de l'aménagement et en particulier la nature et le volume des affouillements, les résultats du diagnostic, l'état de la question scientifique sur ce type de site.

L'aménageur réalise l'opération quand il le souhaite en amont de la construction de son projet après avoir reçu l'arrêté de prescription de fouilles. La loi prévoit un délai de 3 mois pour les services de l'État pour émettre cet arrêté à la suite de la réception de la confirmation du projet d'aménagement. Ce délai est prévu afin de permettre une discussion avec l'aménageur sur les

solutions techniques permettant de minorer la prescription et afin que les services de l'État puissent obtenir l'avis de la commission interrégionale de l'archéologie préventive (CIRA), laquelle se réunit une fois par mois.

La libération de la contrainte archéologique intervient à l'issue de la phase de fouille sur constat des services de l'État et en amont de la remise du rapport. Elle est fournie dans un délai de 15 jours par les services de l'État, sur notification de l'achèvement des travaux par l'aménageur (art. 53 – décret 2004-490). La fouille peut être divisée en tranches avec des libérations au fur et à mesure.

**Proposition n°30 :** La libération de la contrainte archéologique pourrait être effectuée directement par l'État, dans le cadre de sa mission de contrôle à l'issue de la phase de fouille, sans courrier de notification de l'aménageur, dès lors qu'il a contrôlé lui-même le bon achèvement des travaux de l'opérateur d'archéologie préventive

Par ailleurs, certaines contraintes actuelles du rapport de fouilles apparaissent aujourd'hui obsolètes, c'est notamment le cas des photographies argentiques, prévues par l'arrêté du ministère de la culture et de la communication du 27/09/2004 portant définition des normes de contenu et de présentation des rapports, qui ne se font plus. Dans les faits, la plupart des collectivités territoriales ont abandonné cette pratique et fournissent uniquement des tirages numériques.

**Proposition n°31 :** N'exiger que des photographies numériques, mais imposer leur transmission dans un format informatique standard et pérenne

## 1.2. Les acteurs

### **a/ Un agrément limité à certaines périodes historiques**

Depuis la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, l'institut national de recherches d'archéologie préventive (INRAP) ne dispose plus d'un monopole sur les fouilles en France. D'autres opérateurs privés et publics peuvent intervenir sous réserve d'avoir été au préalable agréés par le ministère de la culture. A ce jour, il existe ainsi 18 structures privées et 63 services de collectivités territoriales (31 départements, 23 communes, 9 groupements de communes) agréés. L'agrément est valable 5 ans et est accordé pour des périodes archéologiques déterminées en fonction de la qualification des scientifiques recrutés par l'entreprise ou la collectivité locale.

Alors que la législation<sup>49</sup> n'oblige pas à un agrément pour les fouilles par période chronologique académique (préhistoire, protohistoire, antiquité, moyen-âge et leurs subdivisions), l'État a pris l'habitude de l'imposer aux collectivités. Cela entraîne la nécessité pour les collectivités de recruter un éventail de spécialistes de toutes périodes pour pouvoir être agréé pour la fouille de tout type de sites. Ce découpage des compétences par période est largement obsolète, les archéologues travaillant de plus en plus sur la longue durée, car les sites archéologiques sont très souvent multi périodes. Cette exigence est en outre contradictoire avec l'agrément pour la

<sup>49</sup> Code du patrimoine, article L 522-8, décret n° 2004-490 du 3 juin 2004 *relatif aux procédures administratives et financières en matière d'archéologie préventive, chapitre IX, arrêté du 8 juillet 2004 du ministère de la culture et de la communication portant définition des qualifications requises des personnels des services candidats à l'agrément d'opération d'archéologie préventive, fiche sur le site du ministère de la culture*

réalisation des diagnostics archéologiques, puisque ceux-ci sont attribués sans distinction de période, puisque par définition n'importe quel type de site peut être découvert lors d'un diagnostic.

**Proposition n°32 :** Donner un agrément global à la structure, en exigeant qu'elle soit dirigée par un attaché de conservation ou conservateur du patrimoine spécialité archéologie, et que la collectivité territoriale présente un projet de service cohérent et doté de moyens suffisants. Les autres spécialistes peuvent être membres titulaire de la structure, ou recrutés en tant que de besoin par la suite. De toute manière, l'Etat garde le contrôle scientifique, puisqu'il autorise les fouilles et désigne les responsables d'opération au sein de la structure

### **b/ Un agrément différent selon le type d'opérateur**

L'agrément diffère selon la nature des opérations. Le diagnostic ne peut être confié qu'à l'INRAP ou à un service archéologique de collectivité territoriale agréé uniquement sur son territoire (art 73 du décret 3 juin 2004). En revanche, les fouilles archéologiques peuvent être réalisées par l'ensemble des opérateurs agréés. En effet, cette différence s'explique par la crainte que les opérateurs privés subissent une pression commerciale de leur client qui les incite à réduire le volume de fouille.

### 1.3. Le financement

#### **a/Le diagnostic**

Le financement des diagnostics est assuré par le reversement de 68,5% de la redevance d'archéologie préventive (RAP). Cette redevance, régie par un principe général de péréquation, est levée sur tous les projets d'aménagement, qu'il donne lieu ou non à une prescription archéologique sur le projet.

#### **\* Fait générateur de la redevance d'archéologie préventive (RAP)**

Il s'agit :

- pour les travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable : de la délivrance des permis de construire, des autorisations d'installations et de travaux divers, des autorisations pour aménager des terrains de camping et de caravanage, et des déclarations de travaux non frappés d'opposition.
- pour les travaux soumis à étude d'impact : l'acte qui décide, autorise ou approuve le projet et en détermine l'emprise
- pour les saisines anticipées à la demande de l'aménageur : l'acte de saisine (art L.524-4 du code du patrimoine)

**Proposition n°33 :** Pour les saisines anticipées, le fait générateur pourrait être la date de l'arrêté de validation du projet d'intervention scientifique lequel précède immédiatement le lancement des opérations sur le terrain

Cela encouragerait les aménageurs à solliciter en amont de leur projet une demande volontaire de diagnostic et permettrait le cas échéant à l'aménageur de disposer des informations utiles pour le déplacement de son projet au regard des enjeux archéologiques et de patrimoine. Par ailleurs, en

## LA CULTURE

faisant coïncider le paiement de la redevance avec la réalisation du diagnostic, cela éviterait à l'aménageur d'avancer l'argent sans que le service demandé soit rendu.

### \* Calcul et répartition de la redevance d'archéologie préventive

La RAP est actuellement en cours de révision dans le contexte de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme. La situation actuelle est synthétisée dans le tableau ci-dessous :

Calcul de la RAP	Liquidation	Affectation	Répartition
Travaux relevant du code de l'urbanisme : 0,5% de la TLE	DDT	-68,5% pour les diagnostics -1,5% Trésor public -30%FNAP : fond national archéologie préventive	Cas général : péréquation - INRAP et collectivités ayant décidé de prendre tous les diagnostics sur leur territoire : 68,5% de l'ensemble de la RAP perçue sur le territoire
Travaux soumis à étude d'impact : 0,49 €/m2	DRAC	Normalement les 68,5% pour diagnostic + 30% pour le FNAP sont versés à l'INRAP qui gère aussi le FNAP. C'est donc aux opérateurs de collectivité territoriale de demander à l'INRAP le reversement de ce qui leur est dû. Dans les faits, lorsque la liquidation est assurée par les DRAC, la part destinée aux collectivités territoriales leur est reversée directement et rapidement.	Cas particulier Collectivités réalisant les diagnostics au cas par cas : 68,5% de la RAP propre aux dossiers pris en charge
Saisine anticipée : 0,49 €/m2	DRAC		Diagnostiques exonérés, fouilles exonérées, subventions aux aménageurs impécunieux
Sauf exonération (<3000m2, bailleurs sociaux, particuliers construisant pour eux-mêmes, et par extension aménageurs lotisseurs, travaux agricoles et forestiers).			
Nota : lorsque la ZAC est créée, la RAP est générée au fur et à mesure par chaque aménagement réalisé dans la ZAC.			

<b>Proposition n°34 :</b>	<p><b>Dans l'intérêt des collectivités territoriales disposant de services :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- soit mettre en place une péréquation complète pour tous les services (au prorata de l'activité effective de diagnostic),</li> <li>- soit définir une péréquation au moins partielle (par exemple sur les 68,5% de la redevance affectée au financement des diagnostics, une part de la RAP perçue sur un aménagement reversée à l'opérateur en réalisant le diagnostic, et une part de l'ensemble de la RAP perçue sur le territoire considéré répartie à l'ensemble des services de collectivité et à l'INRAP au prorata de l'activité effective).</li> </ul>
---------------------------	--

Ceci permettrait aux collectivités de mieux décider de leur politique en leur offrant la possibilité d'équilibrer le coût de réalisation de diagnostics sur des projets exonérés de RAP ou sur des opérations en milieu urbain

A contrario, à ce jour, le Ministère de la Culture souhaite que les collectivités territoriales disposant de services agréés prennent en charge l'ensemble des diagnostics sur leur territoire.

## LA CULTURE

### \*Coût des diagnostics

C'est à l'opérateur d'équilibrer ses coûts par rapport à la redevance perçue. Les coûts incluent principalement :

coût	Moyens de terrassement	660 m <sup>2</sup> /j pour une pelle pour le décapage - 1350 m <sup>2</sup> /j pour le rebouchage - ouverture à 10% de la surface.
Principaux coûts	Moyens de cantonnement	Dans le respect des normes réglementaires et selon la durée de l'opération
	Moyens de levées topographiques	Coût variable selon que l'opérateur dispose de topographes en interne ou fait appel au marché.
	Moyens humains (terrain + rapport)	Le temps moyen immobilisé est dans la région de Centre de 8 à 10 jours/ homme par hectare de diagnostic (terrain et rapport) selon les données des différents opérateurs. Ce temps varie à l'échelon national selon la sédimentologie des sols et la densité des sites archéologiques. Ce taux est beaucoup plus important sur les diagnostics urbains.
	Études spécialisées et moyens d'analyse et de conservation du mobilier	Part très aléatoire selon les résultats de l'opération

Le coût d'une opération ne peut être équilibré directement par le reversement de la RAP propre à la surface diagnostiquée que pour des surfaces au moins égales à 5 ha en zone rurale. Pour les surfaces plus petites et les diagnostics en zone urbaine, le coût du diagnostic ne peut-être équilibré que par péréquation.

### b/Les fouilles

#### \* Le financement

Il incombe à l'aménageur de payer le coût d'une fouille d'archéologie dans le cadre du marché (ou en régie pour un opérateur public disposant d'un service agréé). Outre les cas d'exonérations prévues (bailleurs sociaux, particuliers construisant pour eux-mêmes, aménageurs lotisseurs) pour lesquels le coût de la fouille est pris en charge par le Fond national d'archéologie préventive (FNAP), la loi prévoit un subventionnement possible par ce dernier pour les aménageurs impécunieux et lorsque le coût de la fouille est hors de proportion avec le coût global de l'aménagement. Toutefois, l'exonération des aménageurs lotisseurs joue un rôle de « siphon » de la trésorerie du FNAP, empêchant ce dernier de jouer pleinement ce deuxième rôle. Le montant des subventions du FNAP est de 2,5 millions d'euros par an, soit très peu au regard du prix moyen des fouilles.

La loi de 2003 en passant d'un financement par redevance à un financement dans le cadre du marché visait à multiplier les opérateurs (coût et délais), ce qui est aujourd'hui le cas. Un autre but recherché par le Ministère de la Culture était que l'aménageur prenne mieux en compte le patrimoine en recherchant des solutions alternatives (construction sur pieux, sur remblais, mise en réserve...), à même de minorer les interventions archéologiques et donc leur coût. Dans le cas des aménageurs lotisseurs, exonérés, on constate une absence quasi-systématique de recherche de solutions alternatives, qui conduisent aux difficultés précitées du FNAP à subventionner les autres aménageurs.

Par ailleurs, certains aménageurs, notamment les petites communes, rencontrent des difficultés de financement telles qu'ils préfèrent parfois renoncer au projet.

**Proposition n°35 :** Fixer dans la loi, un subventionnement minimal de péréquation des fouilles par le FNAP dès lors que le coût de celles-ci dépasse un pourcentage à définir du coût général d'un projet d'aménagement soumis à enquête d'utilité publique et qu'aucune solution alternative n'a pu être trouvée. Ceci ne peut être réalisé que si le financement du FNAP se stabilise, ce qui à recette de la RAP constante, ne peut être obtenu qu'à condition que les aménageurs lotisseurs ne soient plus par défaut exonérés du coût des fouilles archéologiques.

**\*Le coût d'une fouille :**

Il n'existe pas aujourd'hui de prix type applicable à une surface donnée de fouille. Le coût d'une fouille dépend pour partie des conditions de réalisation (période de l'année, durée...) fixées par l'aménageur. Il dépend surtout du type de site archéologique (habitat, nécropole, atelier de potiers...), de la densité et de la qualité de conservation des vestiges estimés à partir du diagnostic, de la quantité et qualité des mobiliers archéologiques... et donc du cahier des charges scientifiques.

Les coûts à inclure dans une opération de fouille sont :

- Les moyens techniques : préparation de chantier, cantonnement, terrassement
- La topographie
- Les moyens humains (terrain et rapport)
- Les moyens d'études, d'analyse et de conservation des mobiliers archéologique.

Les coûts de terrassements et de cantonnement sont relativement égaux d'un opérateur à l'autre (sauf erreur d'appréciation de leur part dans la réponse au marché). Les moyens mécaniques sont calculés en coût journalier et non en coût en m3 car un décapage archéologique, minutieux, ne peut être effectué en « pleine masse » par les pelles-mécaniques. En revanche, ce sont les coûts humains qui connaissent le plus de variation d'un opérateur à l'autre

**Exemple des variations de coût humain fourni par le Département du Loiret**

Coût service archéologie du CG	Coût INRAP	Coût d'un opérateur représentatif
Assistant de conservation, fouilleur cat B : 205,82 € / j travaillé Attaché de conservation, responsable d'opération cat A : 241,46 € hors moyens bureautiques et outillage topographie : 1077,20 € ht	Responsable d'opération (cat A) : 560 € ht Spécialiste (cat A) : 560 € ht Fouilleur (cat B) : 358 à 389 € ht Topographe (cat A ou B) : 420 € ht	prix facturé Responsable d'opération : 405 € ht Spécialiste : 325 € ht Fouilleur : 285 € ht.

A ces coûts, il convient d'ajouter les moyens d'analyse et de conservation. Ils correspondent selon les types d'analyses à des traitements réalisés soit directement par l'opérateur soit en sous-traitance par des laboratoires spécialisés. La variation des moyens à provisionner d'une opération archéologique à l'autre est surtout liée au type de site concerné. Par exemple une nécropole mérovingienne (VIe-VIIe s.)

## LA CULTURE

livrera par nature un très important mobilier métallique (armes, parure) qu'il conviendra de faire restaurer, alors qu'une nécropole carolingienne (VIIIe-Xe s.) ne livrera pas, très peu de mobilier métallique.

De toute évidence, le développement de la concurrence permettra à terme de réduire significativement les coûts. Néanmoins, l'INRAP réalise encore 90% des diagnostics et 65% des fouilles. L'offre concurrentielle ne s'est pas encore traduite par une baisse significative de ces prix et les coûts des fouilles atteignent parfois des montants dissuasifs pour certains aménageurs, pouvant même induire un effet d'éviction (l'aménageur renonçant à son projet). Une petite communauté de communes évoquait ainsi un coût d'opération de 76 657€ pour un diagnostic sur environ 15 hectares et près de 90 000€ pour une fouille préventive sur une emprise de 3750 m<sup>2</sup> alors que la zone de découverte tient sur environ 400m<sup>2</sup>. Dans une ville de 185 000 habitants, disposant d'un service archéologique, le cahier des charges prescrit par la DRAC s'est traduit par un marché global d'environ 2 000 000 €. La collectivité a vivement réagi face à ce coût imposé par la DRAC, qui est venu surenchérir très sensiblement le coût du projet. La réaction de la collectivité était d'autant plus forte que les experts de la collectivité avaient déjà une très bonne connaissance historique du site.

La réduction des coûts passe par une stratégie visant tant à agir sur le volume que sur les prix. Pour réduire les prix, il faut

**Proposition n°36 :** Améliorer la transparence de la tarification de l'INRAP en développant une véritable comptabilité analytique et en évitant de faire peser sur les aménageurs une trop grande partie des frais de structure

**Proposition n°37 :** Encourager les groupements d'opérateurs comme en Alsace en facilitant juridiquement ces rapprochements

**Proposition n°38 :** Favoriser le développement d'une offre concurrentielle en poursuivant les efforts entrepris en ce sens par le ministère

**Proposition n°39 :** S'assurer que les avis de prescription des services régionaux de l'archéologie comportent les coordonnées de l'ensemble des opérateurs disponibles (il comporte très souvent uniquement le nom de l'opérateur qui a réalisé le diagnostic)

Une stratégie plus offensive pourrait par ailleurs s'inspirer de l'exemple Allemand. Plusieurs länders<sup>50</sup> restreignent la contribution de l'intéressé aux limites du raisonnable, souvent fixé à 1% du montant total des travaux pour les aménageurs privés.

**Proposition n°40 :** Limiter le coût des fouilles à un pourcentage des travaux sauf découverte exceptionnelle, dans ce cas de figure, l'Etat prendrait à sa charge la différence

<sup>50</sup> Les documents de travail du sénat, l'archéologie préventive, Octobre 2004

Pour agir sur le volume, il convient de s'interroger sur le volume de prescription de fouilles, en renforçant la réflexion sur l'opportunité des fouilles et en instituant un véritable dialogue entre les services régionaux d'archéologie et l'aménageur. Comme le souligne Michel Clément, « *en archéologie préventive, il faut faire des choix. Le choix est indispensable sinon dès que vous creusez dans votre jardin c'est un acte archéologique(...)* Quand on aborde la énième fouille romaine dans tel ou tel territoire alors que l'on connaît bien, on peut orienter sa fouille sur quelques questions »<sup>51</sup>

Afin de favoriser ce dialogue, la composition des commissions interrégionales d'archéologie préventive pourraient être revue. Aux termes du décret n°2007-823 du 11 mai 2007 relatif au Conseil national et aux commissions interrégionales de la recherche archéologique, elles comprennent actuellement

- Un directeur de recherche, un chargé de recherche ou un ingénieur du Centre national de la recherche scientifique, après avis des sections compétentes du Comité national de la recherche scientifique ;
- Un professeur, un maître de conférences des universités, ou un membre des personnels qui leur sont assimilés, après avis des sections compétentes du Conseil national des universités ;
- Un conservateur général du patrimoine, un conservateur du patrimoine, un ingénieur de recherche, un ingénieur d'étude ou un assistant ingénieur compétent en matière d'archéologie et affecté dans une direction régionale des affaires culturelles, à la direction générale des patrimoines ou dans un service à compétence nationale en relevant ;
- Un agent d'une collectivité territoriale compétent en matière d'archéologie ;
- Trois spécialistes choisis en raison de leur compétence en matière d'archéologie ;
- Un agent de la filière scientifique et technique de l'Institut national de recherches archéologiques préventives, après avis du conseil scientifique de cet établissement public ;
- Un inspecteur général de l'architecture et du patrimoine compétent en matière d'archéologie, désigné par le ministre chargé de la culture, assiste aux séances avec voix consultative ;
- Dans chaque commission, au moins trois membres n'ont pas leur résidence administrative dans le ressort des régions sur le territoire desquelles s'exerce la compétence de celle-ci.

**Proposition n°41 :** Augmenter la représentation des collectivités locales dans les commissions interrégionales d'archéologie préventive et prévoir la possibilité pour l'aménageur de venir présenter son dossier

**Proposition n°42 :** Créer une possibilité de recours contre l'avis de la commission interrégionale d'archéologie préventive

Par ailleurs, la collectivité doit être en mesure de faire valoir ses difficultés et demander une réduction du nombre de points de fouilles.

**Proposition n°43 :** Définir une possibilité de négociation sur le volume de fouilles auprès du préfet de région en cas de difficultés financières avérées ou de remise en cause de l'économie générale du projet.

<sup>51</sup> Rapport d'information du Sénat fait au nom de la Commission de la culture de l'éducation et de la communication sur l'archéologie préventive, table ronde sur l'archéologie préventive, intervention de Michel Clément, 2 février 2010

### 1.4. Les délais

Les aménageurs se plaignent souvent du délai des prescriptions archéologiques qui retardent le début des travaux. Soucieux de concilier recherche historique et développement économique, le gouvernement a d'ores et déjà encadré les délais. Aux termes de l'article L522-2, les prescriptions de diagnostic sont délivrées dans un délai de vingt et un jours à compter de la réception du dossier. Ce délai est porté à deux mois lorsque les aménagements, ouvrages ou travaux projetés sont soumis à une étude d'impact en application du code de l'environnement. Les prescriptions de fouilles sont délivrées dans un délai de trois mois à compter de la réception du rapport de diagnostic. En l'absence de prescriptions dans les délais, l'Etat est réputé avoir renoncé à édicter celles-ci.

Malgré ces efforts, les délais restent importants. Le temps nécessaire à la conclusion du contrat de fouille est celui qui cristallise à juste titre les principales difficultés et les critiques. A compter du moment où l'Etat a notifié une prescription de fouille, la procédure passe entièrement entre les mains de l'aménageur. Entre la notification de l'arrêté de prescription de fouille et sa mise en œuvre sur le terrain, il faut compter :

- le délai nécessaire à l'aménageur pour lancer un appel d'offre ou contacter un ou des opérateurs (il comprend éventuellement l'achèvement des études techniques ou économiques, les acquisitions foncières, les démolitions éventuelles liées à la mise à disposition de terrains),
- le délai nécessaire aux opérateurs pour formaliser leur offre,
- la décision de l'aménageur de maintenir ou non son projet entraînant la nécessité de fouille (il peut toutefois décider de le déplacer ou d'y renoncer).

Pour la plupart des aménageurs, il manque ainsi aujourd'hui pour traduire les prescriptions de l'Etat en marché et valider coût et délais une ingénierie d'assistance à maîtrise d'ouvrage. L'Etat ne peut assurer cette mission s'agissant d'un secteur concurrentiel.

<b>Proposition n°44 :</b>	<b>Développer une assistance à maîtrise d'ouvrage tant pour la rédaction des cahiers des charges d'appel d'offre que pour l'expertise technique et scientifique des offres. Elle pourrait être effectuée par une entreprise ou un service agréé sous réserve qu'il ne soit pas candidat pour la réalisation de l'opération</b>
---------------------------	--

Dans cette perspective, le Ministère de la Culture, réfléchit également sur la possibilité que les cahiers des charges puissent indiquer des moyens minima à mettre en place selon l'opération.

<b>Proposition n°45 :</b>	<b>Afin de faciliter la traduction en marché des prescriptions de fouille de l'Etat, pour les aménageurs ne disposant pas d'une expertise en interne, les cahiers des charges scientifiques pourraient indiquer les moyens minima à mettre en œuvre.</b>
---------------------------	--

## ***2/ Les architectes des bâtiments de France***

***Présents dans chaque département placé sous l'autorité du Préfet, au sein des Services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP), les architectes des bâtiments de France jouent un rôle essentiel. Garants de l'entretien et de la conservation des monuments protégés notamment, ils veillent à la bonne insertion des constructions neuves et des transformations aux***

***abords des monuments protégés. Si leur fonction essentielle n'est pas contestée, la lenteur et la complexité des procédures auxquelles s'ajoute un certain ressentiment de subjectivité, conduisent de nombreuses collectivités locales à souhaiter une réforme de ce domaine.***

## 2.1 Le cadre juridique en vigueur

### **a/ Le domaine de compétence de l'ABF**

Les architectes des bâtiments de France interviennent dans quatre grands secteurs :

- Les secteurs sauvegardés L'ABF a pour mission de veiller (après avoir participé à leur élaboration) à la protection des secteurs sauvegardés. Il tient cette mission du code de l'urbanisme (article L313-2 du code de l'urbanisme).
- Les aires de mises en valeur de l'architecture et du patrimoine (Article L642-1 code du patrimoine) : une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine peut être créée à l'initiative de la ou des communes ou d'un établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est compétent en matière d'élaboration du plan local d'urbanisme, sur un ou des territoires présentant un intérêt culturel, architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique. Elle a pour objet de promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces dans le respect du développement durable.
- La zone de visibilité d'un immeuble inscrit ou classé au titre des monuments historiques (ou d'un parc ou d'un jardin classé ou inscrit ne comportant pas d'édifice)
- Les sites inscrits et classés au titre de la protection de l'environnement sur le fondement juridique des articles L341-1 et L341-2 du code de l'environnement. Aux termes de l'article L341-1 du code de l'environnement, il est établi dans chaque département une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général.

### **b/ La décision de l'ABF**

La consultation de l'ABF prend la forme soit d'un avis conforme ou accord, soit d'un avis simple.

#### **\* Projets soumis à l'accord de l'ABF**

- ***Secteur sauvegardé***

Lorsque le projet est situé dans un secteur sauvegardé dont le périmètre a été délimité, l'autorité compétente recueille l'accord de l'architecte des Bâtiments de France<sup>52</sup>.

- ***Les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine***

Tous travaux, à l'exception des travaux sur un monument historique classé, ayant pour objet ou pour effet de transformer ou de modifier l'aspect d'un immeuble, bâti ou non, compris dans le périmètre d'une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, sont soumis à une autorisation préalable délivrée par l'autorité compétente. Cette autorisation peut être assortie de

---

<sup>52</sup> En vertu de l'article R.423-54 du code de l'urbanisme

prescriptions particulières destinées à rendre le projet conforme aux prescriptions du règlement de l'aire. L'autorité compétente transmet le dossier à l'architecte des Bâtiments de France<sup>53</sup>.

- **Démolition d'un bâtiment situé sur un site inscrit**

Lorsque le projet porte sur la démolition d'un bâtiment situé dans un site inscrit au titre du code de l'environnement, le permis de démolir ne peut intervenir qu'avec l'accord exprès de l'ABF<sup>54</sup>.

- **Périmètre de protection des immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques (avec co-visibilité)**

Lorsque les constructions ou travaux destinés à la création ou à la modification d'un immeuble adossé à un immeuble classé sont soumis à permis de construire, à permis de démolir, à permis d'aménager ou à déclaration préalable, la décision accordant le permis ou la décision de non-opposition ne peut intervenir sans l'accord de l'autorité administrative chargée des monuments historiques<sup>55</sup>. De même, les travaux sur un immeuble adossé à un immeuble classé non soumis à permis de construire, permis de démolir, permis d'aménager ou déclaration préalable mais qui sont de nature à affecter la bonne conservation de l'immeuble classé ne peuvent être réalisés sans autorisation de l'autorité administrative chargée des monuments historiques.

Aux termes de l'article L621-30-1 du code du patrimoine, est considéré, comme étant situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit tout autre immeuble, nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui et situé dans un périmètre de 500 mètres. Lorsqu'un immeuble non protégé au titre des monuments historiques fait l'objet d'une procédure d'inscription ou de classement ou d'une instance de classement, l'architecte des Bâtiments de France peut proposer, en fonction de la nature de l'immeuble et de son environnement, un périmètre de protection adapté. La distance de 500 mètres peut être dépassée avec l'accord de la commune ou des communes intéressées. Ce périmètre est créé par l'autorité administrative après enquête publique.

### **\*Avis simple de l'ABF**

- **Projet situé dans le périmètre de protection d'un monument historique mais sans co-visibilité avec le monument**

Il incombe à l'ABF de déterminer si le projet est en co-visibilité avec le monument historique. Lorsque l'ABF considère que le projet n'est pas en co-visibilité, l'autorité compétente en urbanisme prend sa décision librement et prend en compte ou non l'avis de l'ABF. Même si l'ABF considère qu'un projet n'est pas en co-visibilité avec le monument historique, il peut néanmoins formuler un avis qui peut être favorable, favorable assorti de prescriptions ou défavorable. Il s'agit alors d'un avis simple qui ne s'impose pas à l'autorité compétente en urbanisme, laquelle pourra décider de ne pas en tenir compte. Lorsque l'autorité compétente en urbanisme décide de reprendre cet avis, il lui appartient de le motiver en droit et en fait.

<sup>53</sup> Conformément à l'article L642-6 du code du patrimoine

<sup>54</sup> Aux termes de l'article R.425-18 du code de l'urbanisme

<sup>55</sup> En application de l'article L621-30 du code du patrimoine

- **Site inscrit**

Lorsque le projet est situé dans un site inscrit, les travaux ne peuvent être entrepris avant l'expiration d'un délai de quatre mois à compter du dépôt de la demande ou de la déclaration. La décision prise sur la demande de permis ou sur la déclaration préalable intervient après consultation de l'ABF<sup>56</sup>.

- **Site classé**

Lorsque le projet est situé dans un site classé ou en instance de classement, la décision prise sur la demande de permis ou sur la déclaration préalable ne peut intervenir qu'avec l'accord exprès :

- du préfet ou, le cas échéant, du directeur de l'établissement public du parc national, après avis de l'architecte des Bâtiments de France, lorsque le projet fait l'objet d'une déclaration préalable ;
- du ministre chargé des sites, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, dans les autres cas<sup>57</sup>.

### **c/ La transmission du dossier à l'ABF**

Aux termes de l'article R.423-11 du code de l'urbanisme « *lorsque la décision est subordonnée à l'avis de l'ABF, le maire lui transmet un dossier dans la semaine qui suit le dépôt* ». Le maire intervient ici au nom de l'État. Il a l'obligation légale de transmettre le dossier à l'ABF, qu'il soit ou non l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation. Conformément à l'article R423-2 du code de l'urbanisme, lorsque le projet est soumis à la consultation de l'ABF, le demandeur doit fournir un exemplaire supplémentaire du dossier. Si l'ABF ne dispose pas de tous les éléments pour rendre son avis, il doit prévenir le service instructeur. Ce dernier notifie au demandeur une demande de pièces manquantes, dans la limite des pièces exigibles au vu des textes. Aux termes de l'article R423-22 du code de l'urbanisme, le dossier est réputé complet si l'autorité compétente n'a pas, dans le délai d'un mois à compter du dépôt du dossier en mairie, notifié au demandeur ou au déclarant la liste des pièces manquantes.

#### **\* Les délais de réponse de l'ABF**

L'ABF doit répondre dans les délais qui lui sont impartis, aucune prolongation de délai ne peut lui être accordée. Passé le délai de consultation l'instructeur doit préparer le projet de décision. Le service instructeur ne doit pas retarder la rédaction du projet d'arrêté pour permettre à un service d'émettre un avis tardif. Aux termes de l'article R.423-67 du code de l'urbanisme, le délai à l'issue duquel l'ABF est réputé avoir émis un avis favorable est de :

- Un mois pour l'ensemble des travaux réalisés dans une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine. A compter de sa saisine, l'architecte des Bâtiments de France statue dans un délai d'un mois. En cas de silence à l'expiration de ce délai, l'architecte des Bâtiments de France est réputé avoir approuvé le permis ou la décision de non-opposition à déclaration préalable, qui vaut alors autorisation préalable. Dans le cas contraire, l'architecte

<sup>56</sup> Aux termes de l'article R.425-30 du code de l'urbanisme

<sup>57</sup> Conformément à l'article R.425-17 du code de l'urbanisme

## LA CULTURE

- des Bâtiments de France transmet son avis défavorable motivé ou sa proposition de prescriptions motivées à l'autorité compétente ;
- Deux mois lorsque la demande concerne la démolition d'une construction située dans un secteur sauvegardé, dans le champ de visibilité d'un monument historique défini à l'article L. 621-30-1 du code du patrimoine ;
  - Deux mois lorsque la demande de permis de construire ou d'aménager porte sur un projet situé dans un secteur sauvegardé dont le plan de sauvegarde et de mise en valeur a été approuvé ;
  - Deux mois lorsque le projet est situé dans un site inscrit ou classé en application du code de l'environnement ;
  - Quatre mois lorsque la demande de permis de construire ou d'aménager porte sur un projet situé dans le périmètre de protection des immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, dans un secteur sauvegardé dont le plan de sauvegarde et de mise en valeur n'est pas approuvé.

Dans tous les autres cas, en application de l'article R 423-59 du code de l'urbanisme, en l'absence de l'envoi d'un avis motivé dans un délai d'un mois, à compter de la réception de la demande, l'avis de l'ABF est réputé favorable.

### **d/ Voies de recours pour les collectivités locales**

#### **\*Cas de recours possibles**

- ***Pour les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine***

En cas de désaccord avec l'avis ou la proposition de l'architecte des Bâtiments de France, l'autorité compétente transmet le dossier accompagné de son projet de décision au préfet de région qui instruit le projet. À compter de sa saisine, ce dernier statue :

- dans un délai de quinze jours s'il s'agit d'une autorisation spéciale ou d'une déclaration préalable ;
- dans un délai d'un mois s'il s'agit d'un permis et, après avoir entendu, le cas échéant, l'instance consultative prévue à l'article L. 642-5.

En cas de silence à l'expiration des délais précités, le préfet de région est réputé avoir approuvé le projet de décision. Toutefois, le ministre chargé des monuments historiques et des espaces protégés peut évoquer les dossiers relevant d'un intérêt national dont le préfet de région est saisi en application du présent article. Dans ce cas, il émet, dans un délai de quatre mois à compter de l'enregistrement de la demande d'autorisation préalable, une décision qui s'impose à l'autorité compétente pour la délivrance de ladite autorisation. Cette décision ne peut être contestée que par voie juridictionnelle. À défaut, le silence gardé par le ministre vaut approbation implicite de la demande d'autorisation.

- ***Pour le secteur sauvegardé***

En cas de désaccord entre, d'une part, l'architecte des Bâtiments de France et, d'autre part, soit le maire ou l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, soit le pétitionnaire, sur la compatibilité des travaux avec le plan de sauvegarde et de mise en valeur ou sur les prescriptions imposées au propriétaire, le représentant de l'Etat dans la région émet, après consultation de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites, un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France<sup>58</sup>. Le recours du pétitionnaire s'exerce à l'occasion du refus

---

<sup>58</sup> En application de l'article L313-2 du code de l'urbanisme

d'autorisation de travaux. En l'absence de décision expresse du représentant de l'Etat dans la région dans le délai de deux mois à compter de sa saisine, le recours est réputé admis.

- **Pour les immeubles adossés aux immeubles classés ou situés dans le champ de visibilité des immeubles classés ou inscrits**

En cas de désaccord soit du maire ou de l'autorité administrative compétente pour délivrer le permis de construire, le permis d'aménager ou le permis de démolir ou pour ne pas s'opposer à la déclaration préalable, soit du pétitionnaire avec l'avis émis par l'architecte des Bâtiments de France, le représentant de l'Etat dans la région émet, après consultation de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites, un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France<sup>59</sup>. Le recours du pétitionnaire s'exerce à l'occasion du refus d'autorisation ou de l'opposition à la déclaration préalable. Si le représentant de l'Etat exprime son désaccord à l'encontre de l'avis de l'architecte des Bâtiments de France, le maire ou l'autorité administrative compétente peut délivrer le permis de construire, le permis de démolir ou le permis d'aménager initialement refusé ou ne pas s'opposer à la déclaration préalable. En l'absence de décision expresse du représentant de l'Etat dans la région dans le délai de deux mois à compter de sa saisine par le maire, l'autorité administrative compétente ou le pétitionnaire, le recours est réputé admis.

#### **\* Recours du maire ou de l'autorité compétente**

Le délai à l'issue duquel le préfet de région doit se prononcer sur un recours de l'autorité compétente contre l'avis émis par l'architecte des Bâtiments de France est de trois mois à compter de sa saisine, sauf si le dossier a été évoqué, dans ce délai, par le ministre chargé de la culture. En l'absence de décision expresse du préfet de région avant l'expiration du délai mentionné ci-dessus, le recours est réputé rejeté<sup>60</sup>. Le recours doit être adressé au préfet de région par lettre recommandée avec demande d'avis de réception dans le délai d'un mois à compter de la réception par l'autorité compétente de l'avis émis par l'architecte des Bâtiments de France. Le préfet de région adresse notification de la demande dont il est saisi au demandeur, ainsi qu'au maire lorsque celui-ci n'est pas l'auteur de la saisine. Le préfet de région émet après consultation de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France. L'avis du préfet de région est notifié au maire et à l'autorité compétente pour délivrer le permis ainsi qu'au demandeur.

## 2.2 Les difficultés rencontrées

### **a/ Les délais**

En dépit des efforts conséquents du ministère de la culture et d'améliorations notables à la suite de la création des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, les délais globaux de la procédure continuent de cristalliser les mécontentements et sont vécus par les collectivités locales, comme de véritables entraves à leur projet. Les petites communes soulignent par ailleurs qu'entre le dépôt de la demande et l'avis de l'ABF, il peut arriver que les devis ne correspondent plus aux tarifs du marché, ce qui est d'autant plus pénalisant que les subventions sollicitées sont souvent calculées sur les montants des devis initiaux.

Au vu des moyens limités dont disposent les services du patrimoine, cette réduction des délais n'est envisageable que dans la mesure où le volume d'activité global est repensé. A cette fin, différentes options sont envisageables.

<sup>59</sup> En application de l'article L621-31 du code du patrimoine

<sup>60</sup> Aux termes de l'article R423-68 du code de l'urbanisme

- **Réduction du nombre d'avis rendu**

La procédure d'avis conforme pourrait être allégée.

<b>Proposition n°46 :</b>	<b>Supprimer l'avis conforme de l'ABF en cas de déclaration de projet. L'association de l'ABF au stade de la déclaration de projet permettrait de ne recueillir qu'un avis simple au moment de l'instruction du permis (article R425-1 du code de l'urbanisme)</b>
---------------------------	--

Il convient en outre de s'interroger sur la pertinence du maintien de l'avis simple de l'ABF.

<b>Proposition n°47 :</b>	<b>Etudier la possibilité de supprimer l'avis simple de l'ABF en laissant aux collectivités la possibilité de consulter l'ABF</b>
---------------------------	---

Par ailleurs, certaines collectivités de taille importante disposent de leur propre service d'architecture qui travaille déjà étroitement avec l'ABF.

<b>Proposition n°48 :</b>	<b>Dans ce cadre, il pourrait être envisagé de leur déléguer les avis simples voire certains avis conformes. Les services des collectivités concernées seraient agréés par l'Etat</b>
---------------------------	---

- **Réduction des délais légaux**

De nombreuses communes, sans contester la nécessité d'un contrôle de l'ABF, ont mis en évidence la longueur du délai pour obtenir une réponse de l'ABF. C'est notamment le cas de l'autorisation de travaux à proximité d'un édifice classé au titre du champ de visibilité des monuments historiques ou au sein des secteurs sauvegardés dont le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) n'est pas approuvé. Il apparaît ainsi nécessaire de simplifier le régime spécifique des travaux réalisés sur immeubles adossés à un immeuble classé monument historique prévu par l'article L621-30 du code du patrimoine. Cet article dispose que les travaux réalisés sur un immeuble adossé à un immeuble classé soumis à permis ou déclaration préalable au titre du code de l'urbanisme nécessitent l'accord de l'autorité administrative chargée des monuments historiques. Si ces travaux ne sont pas soumis à permis ou à déclaration préalable au titre du code de l'urbanisme, ils nécessitent l'autorisation de l'autorité administrative chargée des monuments historiques. En application des dispositions du décret 2007-487 du 30 mars 2007, ce délai de délivrance de l'autorisation est de 6 mois selon la procédure prévue pour les travaux sur maisons d'habitation classés.

<b>Proposition n°49 :</b>	<b>Supprimer le régime particulier des travaux sur immeubles adossés en l'intégrant au régime des immeubles situés dans le champ de visibilité des monuments historiques. Cela permettrait une modulation et une harmonisation des délais d'instruction pour les travaux soumis aux autorisations du code de l'urbanisme. Pour les travaux non soumis au code de l'urbanisme, le délai d'instruction de l'autorisation serait réduit à 40 jours (article L621-32 du code du patrimoine).</b>
---------------------------	--

De même, pour les sites inscrits et les sites classés, il serait intéressant de mettre en cohérence le délai de l'ABF avec le délai d'instruction (2 mois) et éviter les déclarations préalables illégales.

**Proposition n°50 :** Réduire le délai dont dispose l'ABF pour rendre son avis sur une DP en site inscrit et en site classé à 1 mois au lieu de 2 (article R.423-67 du code de l'urbanisme)

### 1.1 L'ABF, un exercice solitaire des responsabilités qui n'est pas toujours compris

Comme le souligne le rapport Gaillard, « Tandis que l'administration des monuments historiques d'État souffre manifestement de la manie de la consultation généralisée, celle des SDAP, dont on ne sait s'il faut leur conférer la qualité d'échelon départemental de l'administration du patrimoine, pâtirait plutôt de l'excès inverse, l'exercice solitaire et très personnalisé du pouvoir : faiblesse du pouvoir hiérarchique technique, absence également de principes directeurs dans les prescriptions imposées aux propriétaires d'immeubles avec, pour conséquence, des changements de doctrine à l'occasion de changements de personnes, qui accroissent le sentiment d'arbitraire. L'enquête a permis de montrer qu'un des facteurs importants de l'incompréhension que suscitaient certaines décisions des SDAP était l'excessive personnalisation du service et les changements de doctrine et de méthode liés à la personnalité de son chef. »

Nombreuses sont les collectivités qui ne comprennent pas les changements de doctrine et déplorent parfois une vision patrimoniale qu'elles jugent subjective et variable. Cette situation est d'autant plus mal comprise que parfois faute de moyen les ABF ne se déplacent pas nécessairement et prennent leur décision sur la base de photographies. Dans un petit village où la mairie est classée, il peut arriver que certains projets soient acceptés et d'autres pas sans que la cohérence globale des décisions n'apparaisse clairement.

Dans ce cadre, il convient de

**Proposition n°51 :** Favoriser la mise en place d'une doctrine claire via l'élaboration de projets de services régionaux, ce que le ministère a d'ores et déjà engagé

**Proposition n°52 :** Inciter à un exercice plus collégial de la profession d'ABF en favorisant les échanges entre ABF au niveau régional et en les incitant à évoquer collégalement les sujets complexes lors de réunions régionales mensuelles

### b/ Les recours : une option complexe pour les petites collectivités

S'il existe une véritable possibilité de recours pour les maires, de nombreuses petites collectivités renoncent à cette voie de recours par crainte de la complexité de la procédure.

**Proposition n°53 :** Créer un modèle de recours téléchargeable sur les sites des DRAC et dont il serait fait très facilement mention dans l'avis conforme de l'ABF ainsi qu'une brochure expliquant en des termes simples les possibilités de recours.

En outre, certains maires ont le sentiment, qui ne repose pas nécessairement sur des éléments tangibles et objectifs, que la commission ne déjugera pas l'ABF et que les arguments avancés par les petites collectivités ne seront pas entendus.

**Proposition n°54 :** Permettre aux représentants des collectivités d'être entendu par la commission régionale du patrimoine et des sites.

Par ailleurs, le délai, lorsque le ministre intervient pourrait être réduit

**Proposition n°55 :** Réduire les délais quand il y a autorisation ou évocation ministérielle (de 1 an à 6 mois) notamment permis en site classé.

### **3/ Les archives**

Le transfert des archives des hypothèques a eu pour conséquence de créer une charge de travail supplémentaire au sein des archives départementales qui doivent désormais effectuer les recherches et les copies des actes précédemment archivés dans les conservations des hypothèques. Ces recherches étaient facturées par les conservations des hypothèques aux notaires qui les répercutaient dans les actes de mutation. Depuis ce transfert, les recherches et les copies de ces actes sont effectuées gratuitement par les archives conformément aux dispositions de la loi sur les archives alors qu'elles sont toujours facturées par la majorité des notaires<sup>61</sup>. En conséquence, il serait souhaitable que la loi puisse être modifiée pour permettre aux archives de facturer ce service aux notaires :

**Proposition n°56 :** Prévoir une possibilité pour les services d'archives de faire participer financièrement les demandeurs aux frais de recherche et de copie des actes demandés

---

<sup>61</sup> Décret n°2008-1055 du 10 octobre 2008 - art. 2 modifiant les règles relatives à l'archivage des documents déposés et produits dans les conservations des hypothèques, déterminées par le Décret n°79-1037 du 3 décembre 1979 relatif à la compétence des services d'archives publics et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques

*Parce que l'urbanisme est le vecteur incontournable des projets locaux et structure les possibilités de développement d'un territoire, il constitue un champ de simplification prioritaire. Conscient de cet enjeu, le gouvernement a initié une véritable réflexion sur cette question, afin que le droit devienne un outil au service des projets et ne soit plus perçu comme un frein.*

### **1/ Les normes contraignantes qui pourraient être assouplies**

#### 1.1. Le contrôle de légalité des déclarations préalables

Aux termes de l'article R423-7 du code de l'urbanisme, lorsque l'autorité compétente pour délivrer le permis ou pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable est le maire au nom de la commune, celui-ci transmet un exemplaire de la demande ou de la déclaration préalable au préfet dans la semaine qui suit le dépôt. L'article R423-8 du même code dispose que lorsque l'autorité compétente est le président de l'établissement public de coopération intercommunale, le maire, dans la semaine qui suit le dépôt, transmet un exemplaire de la demande ou de la déclaration préalable au préfet, en conserve un exemplaire et transmet les autres exemplaires au président de cet établissement. Cette obligation de transmission au contrôle de légalité des déclarations de projet s'accompagne d'une obligation d'information du demandeur de la date à laquelle la décision et le dossier ont été transmis au préfet ou à son délégué dans les conditions définies aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales (article R 424-12 du code de l'urbanisme)

Cette procédure est très contraignante tant pour les collectivités que pour l'Etat. Par ailleurs, elle concerne majoritairement des petits projets, représentant un enjeu faible.

<b>Proposition n°57 :</b>	<b>Réduire le nombre d'actes transmis au contrôle de légalité en matière d'urbanisme</b>
---------------------------	--

#### 1.2. La planification en matière d'urbanisme

Aujourd'hui le PLU doit être compatible avec le SCOT, le schéma de mise en valeur de la mer, la charte du parc naturel régional, PDU, PLH avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et objectifs de qualité des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux SAGE ainsi qu'avec les objectifs du plan de gestion des risques d'inondations

Cette multiplication des documents de planification cadre favorise une certaine instabilité juridique et conduit à de fréquentes révisions des documents d'urbanisme. Pour réduire les risques d'insécurité juridique en engageant la fusion de documents, deux pistes de réflexion pourraient être expertisées:

**Proposition n°58 :** **Modifier les articles L 123-1-4/123-1-9/123-1-10 et 123-9-1 du code de l'urbanisme et L566-7 relatifs aux plans de gestion des risques d'inondations afin de réduire la superposition des documents de planification qui s'imposent dans la hiérarchie des normes aux documents d'urbanisme**

**1/ approfondir la fusion du PLU, PLH et PDU déjà amorcée par la loi du 2 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement**

**2/prévoir la fusion des SAGE ou SDAGE et PGRI, le rapport de compatibilité entre PGRI et PLU prévu par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement est en effet susceptible de créer un niveau de contraintes et de complexité supplémentaires imposées aux collectivités locales alors même que les plans de prévention des risques naturels (PPRN), annexés aux PLU et les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux comprenant un volet inondations s'imposent déjà aux documents d'urbanisme**

### 1.3. Le seuil entre les procédures de permis de construire et de déclaration préalable

Le seuil entre les procédures de permis de construire et de déclaration préalable prévu par l'article L 421-1 et suivants du code de l'urbanisme, est de 20 m<sup>2</sup>. Néanmoins, il existe de nombreuses exceptions à cette règle qui induisent souvent les usagers en erreur et rendent particulièrement complexe l'instruction.

**Proposition n°59 :** **Clarifier ce régime et mieux expliquer les exceptions par une campagne de communication adaptée**

### 1.4. La mise en place de classes provisoires

Dans ce cas de figure, un permis de construire est nécessaire, si le délai d'installation est supérieur à une année.

**Proposition n°60 :** **Supprimer l'obligation d'obtenir un permis de construire dans le cadre de la mise en place de classes provisoires dans le cas de travaux et permettre cette installation pendant toute la durée des travaux entrepris sur l'établissement**

### 1.5 Les commissions de sécurité

En matière de sécurité, de nombreuses collectivités font valoir le manque d'adaptabilité de la norme et la rigidité des règles applicables alors même que la commission de sécurité est d'accord pour déroger. Si l'article R116.16 du code de la construction et de l'habitation prévoit des dispositions compensatoires et des mesures de substitution, il semble insuffisamment utilisé et il n'existe pas de réelles harmonisations des pratiques.

**Proposition n°61 :** Renforcer la possibilité d'appréciation conjoncturelle de la question posée des commissions locales de sécurité en leur permettant davantage de travailler en réseau et en formalisant des doctrines. A cette fin, une circulaire sur les pratiques locales les incitant à utiliser les possibilités de dérogations et mesures compensatoires prévues par la réglementation pourrait être rédigée

## **2/ Les normes qui doivent être précisées**

### 2.1. Les mandats d'aménagement

La modification de la rédaction de l'article L 300-4 du code de l'urbanisme, par la loi du 20 juillet 2005, a supprimé le fondement législatif des mandats d'aménagement et notamment d'études en aménagement, qui restent prévus à l'article R 321-20. L'absence de base légale a fait dire au conseil d'Etat dans un avis du 13 février 2007, (repris dans la circulaire DGCL/DGCP du 8 février 2008) que « *les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne sont pas fondés à disposer de leur compétence, en matière de recettes et dépenses publiques, par une convention de mandat, sauf dans le cas où la loi autorise spécifiquement la conclusion d'une telle convention* » (ce qui était le cas dans la version antérieure de l'article L 300-4 et n'est plus le cas dans sa version actuelle).

Pour remédier à cette absence de base légale, il est donc proposé que cet article soit remonté au niveau législatif et à cette occasion qu'il soit toiletté pour que son bénéfice ne soit plus limité aux établissements publics et aux sociétés d'économie mixtes et que la passation de ce type de contrat respecte les règles de mise en concurrence prévues au code des marchés publics.

**Proposition n°62 :** Remonter en partie législative l'article R321-20 du code de l'urbanisme sur les mandats pour leur donner une base légale et autoriser ainsi les mandataires à effectuer des recettes et des dépenses pour le compte des collectivités concernées.

**Proposition n°63 :** Préciser la nature des différents types de mandats qui peuvent être confiés dans le cadre d'une opération d'aménagement : mandat d'études, mandat d'acquisition foncière, mandat de travaux (hors loi MOP), mandat de construction de bâtiments et mandat de commercialisation.

Pour les collectivités, ces propositions réduiraient les risques de contentieux qui retardent les projets d'aménagement.

### 2.2. Le champ des lotissements préalables

En application de l'article R.421-23 du code de l'urbanisme, sont soumis à déclaration préalable les lotissements autres que ceux mentionnés à l'article R.421-19. Ce champ d'application se définit négativement par rapport à celui du permis d'aménager. Le permis d'aménager est nécessaire dans l'hypothèse d'un lotissement ayant pour effet, sur une période de moins de 10 ans, de créer plus de 2 lots à construire, si des voies et espaces communs sont prévus ou si l'assiette du lotissement figure dans un site classé ou dans un secteur sauvegardé dont le périmètre a été délimité. Certains terrains doivent être exclus du décompte :

- les terrains bâtis dont le ou les bâtiments ne sont pas voués à la démolition,
- les terrains d'agrément détachés pour être rattachés à une propriété voisine,
- les terrains détachés par expropriation ou certaine cession amiable motivée par un intérêt public,
- les emplacements réservés acquis dans le cadre du droit de délaissement,
- les terrains qui ne sont pas des lots de lotissement.

En conséquence, la déclaration préalable de division doit être souscrite pour tout détachement de terrain à bâtir

- jusqu'à deux terrains ne rentrant pas dans les exceptions au décompte s'il y a création de voies et d'espaces communs.
- ou davantage de terrains en l'absence de création de voies et d'espaces communs

**Proposition n°64 : clarifier le champ des lotissements soumis à déclaration préalable et permis d'aménager**

### 2.3 Les surfaces de référence

Le code de l'urbanisme définit différents types de surfaces à prendre en considération lors des instructions : SHON, SHOB, emprises au sol. Cela complexifie les instructions et ne facilite pas la compréhension des usagers.

**Proposition n°65 : Définir une nouvelle surface de plancher se substituant à la SHON et à la SHOB**

## ***3/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des collectivités locales***

### 3.1. Les plans locaux d'urbanisme

Cette réflexion et ces propositions sont issues de groupes de travail associant les collectivités territoriales. Dans ce cadre a émergé l'idée que le droit de l'urbanisme doit favoriser les projets et non constituer une contrainte. Ce véritable changement de culture passe par une évolution des rapports entre l'autorité instructrice et les porteurs de projet ou aménageurs, tout en renforçant le rôle des collectivités locales dans la structuration de l'espace communal ou intercommunal. Les outils qui existent aujourd'hui dans le code de l'urbanisme pour répondre au projet ont en effet montré leurs limites.

#### **a/. Des règlements de PLU qui freinent les initiatives locales**

Le règlement de l'urbanisme décrit, pour chaque zone définie dans le document graphique, les dispositions réglementaires applicables. Il peut comprendre 14 articles (R.123-9 du code de l'urbanisme). Seuls les articles 6 et 7 sont obligatoires, les autres sont facultatifs. Ces 12 articles facultatifs doivent théoriquement offrir la souplesse nécessaire pour ne pas entraver les projets. Or dans un souci de sécurité juridique, le règlement est précisé dans tous les documents d'urbanisme. Cela conduit à des situations paradoxales où une collectivité locale qui soutient la réalisation d'un projet se trouve dans l'impossibilité d'accorder les documents d'urbanisme nécessaire, en application du règlement. La mise en œuvre du projet nécessite alors une modification ou une révision du PLU.

## **b/Les dérogations à l'application des règles du PLU**

De nombreuses dispositions du code de l'urbanisme instituent des « dérogations » à l'application des règles du PLU dont certaines sont de création récente. Ci-après sont présentées les dérogations existantes :

- dispositifs, procédés de construction et matériaux performants sur le plan énergétique (L.111-6-2)
- adaptations mineures (L.123-1-9)
- aire de stationnement par logement lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat (L123-1-13)
- reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle (L123-5)
- la restauration ou la reconstruction d'immeubles protégés au titre de la législation sur les monuments historiques (L123-5)
- autoriser des travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant (L123-5)
- dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu (L.128-1, L.128-2, L.128-3)

Elles sont motivées par l'intérêt général. Ces dérogations ont été créées dans des circonstances différentes et sont codifiées à des emplacements différents dans le code, n'entraînant pas une cohérence et une bonne lisibilité. Par ailleurs, la réforme de la surface utile va rendre certaines de ces dérogations caduques : procédé et matériaux à performance énergétique, accessibilité handicapé.

La question se pose de garder dans les PLU les 14 articles actuels qui sont repris systématiquement malgré le caractère facultatif de 12 d'entre eux, et cela d'autant plus qu'ils apparaissent en contradiction avec les objectifs du Grenelle. Ainsi l'article 5 sur la taille minimale des parcelles est remis en cause. De même l'article 8 sur l'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété génère des difficultés à l'intérieur des lotissements (certains lots deviennent inconstructibles du fait de l'application de cet article).

**Proposition n°66 : Supprimer les articles 5 et 8 du PLU**

Certains articles s'ils subsistent peuvent être réécrits pour une application plus souple.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire de

**Proposition n°67 : Re-codifier et toiletter ces dérogations.**

En particulier, les dérogations portant sur les obligations en termes de nombre de places de stationnement constituent un véritable enjeu pour les collectivités locales.

Pour que cette initiative soit concluante, l'ingénierie pour l'élaboration des PLU doit être développée afin que l'écriture de ces documents ne soit pas de simples « copier-coller » ou n'aboutisse pas un ensemble de règles uniquement quantitatives au détriment d'objectifs de qualité.

Cette proposition supposera donc un accompagnement des services de l'Etat pour les petites communes.

### 3.2. La création de secteurs de projet

#### **a/ La notion de « secteurs de projet »**

Actuellement les PLU peuvent prévoir plusieurs types d'outils permettant de favoriser l'émergence et la mise en œuvre de projet :

- Les secteurs de gel en zone U sur lesquels sont interdite, sous réserve d'une justification particulière et pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement ; les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes sont toutefois autorisés.
- Les zones à urbaniser I AU qui à la différence des zones II AU dispose d'orientations d'aménagement et d'un règlement, et sont donc constructible sous réserves de réalisation d'équipements internes.

Sur les zones U, l'outil actuel « les secteurs de gel » relèvent plutôt de périmètre d'étude que de périmètre de projet.

#### **b/ Les OAP actuellement dans le code de l'urbanisme**

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) qui définissent les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. En l'état actuel du droit, l'orientation d'aménagement et de programmation est souple dans son écriture et son application. Elle demande d'anticiper sur le projet en en définissant les grandes lignes en termes d'aménagement mais pas de contenu qui est du niveau du règlement. Elle ne traite pas non plus de projet urbain, d'implantation, de volumétrie.

<b>Proposition n°68 :</b>	<b>Privilégier les OAP par rapport au règlement dans les secteurs de projet</b>
---------------------------	---

<b>Proposition n°69 :</b>	<b>En zone U et I AU : il est proposé d'instaurer des secteurs de projet dans lesquels, afin de donner de la souplesse au concepteur pour obtenir le meilleur projet, l'idée majeure consiste à privilégier l'orientation d'aménagement et de programmation qui définit les principes de l'urbanisation par rapport au règlement.</b>
---------------------------	---

**Proposition n°70 :** Il s'agit de faire évoluer le régime juridique de l'OAP pour en faire le vecteur privilégié de secteurs de projet dédiés ; cette évolution consisterait à :

- préciser dans le champ d'application de l'OAP la notion de projet
- compléter leur objet par des objectifs à atteindre en terme de gabarit, de densité et de nature d'occupation attendue ainsi que des objectifs qualitatifs (Eco-quartier), ce qui permettrait de n'avoir aucun article du règlement obligatoire, y compris les articles 6 et 7

Ainsi libéré de la contrainte réglementaire, le secteur de projet pourrait accueillir tout projet dont le contenu serait convenu avec la collectivité. Dans ce cadre,

**Proposition n°71 :** La possibilité pourrait être laissée d'un règlement facultatif mais comportant un nombre réduit d'articles (à identifier, hauteur, et emprise au sol des constructions). Dans ce cas, lors de l'élaboration du PLU, ces secteurs feraient l'objet d'une affectation et d'un règlement correspondant à leur utilisation effective ainsi qu'une affectation et un règlement qui peut être mis en œuvre dans un délai de 5 ans.

Pour que la plus value foncière apportée par ces modifications participe à la réalisation d'un projet urbain, il convient que les orientations d'aménagement et de programmation soient mise en œuvre à travers une ZAC ou une convention de PUP.

La formulation de ces OAP permettra une expression politique plus forte que ne l'est un règlement, en ce qui concerne le projet de la collectivité. Par ailleurs, cette réflexion menée en amont évitera les procédures plus lourdes à mettre en œuvre sinon pour faire évoluer le règlement du document d'urbanisme.

### **c/ La question de la valeur du foncier**

Aujourd'hui, les « dates de référence » sont les dates à laquelle le juge de l'expropriation va évaluer la valeur d'un bien. Elles sont définies par rapport à un acte juridique. Ainsi plus la date de référence sera lointaine, moins la valeur des terrains à acquérir sous expropriation inclura les plus values liées à la modification du document d'urbanisme réglementaire et/ou les travaux de viabilisation mis en œuvre pour la réalisation de l'opération rendant constructible ces terrains. Il convient de permettre la fixation de la valeur du foncier dans les secteurs de projets dans l'état initial.

**Proposition n°72 :** Par parallélisme des formes avec la procédure de ZAD, on pourrait imaginer que la date de référence soit la date de publication de la délibération arrêtant le projet de PLU ou de la modification du PLU. Il peut aussi être imaginé de fixer cette valeur x années avant cette publication.

### **d/Les procédures de révision et modification des PLU**

#### **\*La révision et la modification du plan local d'urbanisme**

Les communes sont amenés très fréquemment à modifier ou à réviser leur PLU. En application de l'article L123-13 du code de l'urbanisme, le plan local d'urbanisme est modifié ou révisé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, du conseil municipal après enquête publique. La procédure de modification est utilisée à condition que la modification envisagée :

- a) Ne porte pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durables;
- b) Ne réduise pas un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, ou une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ;
- c) Ne comporte pas de graves risques de nuisance.

Toutefois, lorsque la modification a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle ou porte uniquement sur des éléments mineurs, à l'exclusion de modifications sur la destination des sols, elle peut, à l'initiative du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, être effectuée selon une procédure simplifiée. La modification simplifiée est adoptée par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent par délibération motivée, après que le projet de modification et l'exposé de ses motifs ont été portés à la connaissance du public, en vue de lui permettre de formuler des observations, pendant un délai d'un mois préalablement à la convocation de l'assemblée délibérante.

Lorsque la révision a pour seul objet la réalisation d'une construction ou d'une opération, à caractère public ou privé, présentant un intérêt général notamment pour la commune ou toute autre collectivité, elle peut, à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou, du maire, être effectuée selon une procédure simplifiée. La révision simplifiée donne lieu à un examen conjoint des personnes publiques associées. Le dossier de l'enquête publique réalisée est complété par une notice présentant la construction ou l'opération d'intérêt général. Ces dispositions sont également applicables à un projet d'extension des zones constructibles qui ne porte pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable et ne comporte pas de graves risques de nuisance.

### **\* Les difficultés et propositions**

- **Réduire les délais**

Cette la procédure est longue. La révision d'un PLU fait l'objet d'une procédure de concertation préalable puis le PLU est soumis pour avis aux personnes publiques associées et fait l'objet d'une enquête publique (article L123-13 code de l'urbanisme)

<b>Proposition n°73 :</b> <b>Supprimer l'enquête publique et renforcer la concertation préalable notamment dans le cadre d'une révision simplifiée du PLU (art L123-13 du code de l'urbanisme).</b>
---

La concertation préalable est devenue incontournable car elle permet de faire remonter le débat en amont de l'enquête et faire en sorte que la participation du public concerne les options et les orientations du projet et non plus seulement ces modalités

- **Fusionner les procédures de modification et de révision simplifiées**

Le code de l'urbanisme prévoit deux modes la révision simplifiée et la modification du POS/PLU. La différence formelle entre ces deux procédures est dans le cas de la révision simplifiée, une réunion publique en plus, par rapport à la modification

**Proposition n°74 : Fondre les procédures de modification et de révisions simplifiées afin de limiter les interprétations et les contentieux.**

### 3.3 Simplifier la procédure de création de ZAC<sup>62</sup>

#### **a/ Le cadre juridique existant**

La ZAC permet aux collectivités publiques de disposer d'un cadre juridique, financier et technique adapté à la réalisation d'une opération d'aménagement de l'espace. L'article L. 311-1 du code de l'urbanisme définit les ZAC comme étant des zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

La procédure actuelle de création d'une ZAC comprend trois étapes

#### **\*La concertation préalable :**

Aux termes de l'article L300-2 du code de l'urbanisme, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté. A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère. Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public. Les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations. Elles organisent la concertation dans des conditions fixées après avis de la commune.

#### **\* La création :**

La collectivité définit le périmètre de l'opération et les grandes lignes du programme prévisionnel et analyse la faisabilité du projet. A cette fin, elle prend une délibération. Aux termes de l'article R311-2 du code de l'urbanisme, le dossier comprend :

- un rapport de présentation, qui expose notamment l'objet et la justification de l'opération, comporte une description de l'état du site et de son environnement, indique le programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la zone, énonce les raisons pour lesquelles, au regard des dispositions d'urbanisme en vigueur sur le territoire de la commune et de l'insertion dans l'environnement naturel ou urbain, le projet faisant l'objet du dossier de création a été retenu ;
- un plan de situation ;

<sup>62</sup> Cf annexe 4

## URBANISME ET BATIMENT

- un plan de délimitation du ou des périmètres composant la zone ;
- l'étude d'impact définie à l'article R. 122-3 du code de l'environnement.

Aux termes de l'article R311-5 du code de l'urbanisme, l'acte qui crée la zone d'aménagement concerté en délimite le ou les périmètres indique le programme global prévisionnel des constructions à édifier à l'intérieur de la zone. Il mentionne le régime applicable au regard de la taxe locale d'équipement. Il est affiché pendant un mois en mairie ou au siège de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et, dans ce cas, dans les mairies des communes membres concernées. Mention de cet affichage est insérée en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département. Il est en outre publié au recueil des actes administratifs.

En application de l'article R311-6, l'aménagement et l'équipement de la zone sont réalisés dans le respect des règles d'urbanisme applicables. Lorsque la commune est couverte par un plan local d'urbanisme, la réalisation de la zone d'aménagement concerté est subordonnée au respect de l'article L. 123-3. L'aménagement et l'équipement de la zone sont :

- soit conduits directement par la personne morale qui a pris l'initiative de sa création ;
- soit concédés, par cette personne morale.

Lorsque l'opération doit faire l'objet d'une étude de sécurité publique, cette étude doit être reçue par la sous-commission départementale pour la sécurité publique de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité avant le commencement des travaux de réalisation des voies et espaces publics.

### **\* La réalisation :**

Le dossier de réalisation définit le programme prévisionnel des constructions et des équipements publics et décrit le bilan financier de l'opération. En application de l'article R311-7 du code de l'urbanisme, le dossier de réalisation comprend :

- Le projet de programme des équipements publics à réaliser dans la zone ; lorsque celui-ci comporte des équipements dont la maîtrise d'ouvrage et le financement incombent normalement à d'autres collectivités ou établissements publics, le dossier doit comprendre les pièces faisant état de l'accord de ces personnes publiques sur le principe de la réalisation de ces équipements, les modalités de leur incorporation dans leur patrimoine et, le cas échéant, sur leur participation au financement ;
- Le projet de programme global des constructions à réaliser dans la zone ;
- Les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement, échelonnées dans le temps.

Le dossier de réalisation complète en tant que de besoin le contenu de l'étude d'impact, notamment en ce qui concerne les éléments qui ne pouvaient être connus au moment de la constitution du dossier de création. L'étude d'impact ainsi que les compléments éventuels prévus à l'alinéa précédent sont joints au dossier de toute enquête publique concernant l'opération d'aménagement réalisée dans la zone.

Aux termes de l'article R311-8, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou, lorsque la création de la zone relève de sa compétence, le préfet, après avis du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, approuve le programme des équipements publics. Par ailleurs, l'acte qui approuve le dossier de réalisation et celui qui approuve le programme

des équipements publics font l'objet des mêmes mesures de publicité et d'information que l'acte de création.

## **b/ Les autres contraintes**

### **\*Une éventuelle révision du PLU**

Les travaux d'aménagement ne pourront être engagés que si le PLU permet de réaliser le programme. Si une modification ou une révision du PLU est nécessaire, elle peut avoir lieu lors du Conseil municipal approuvant le dossier de réalisation.

### **\* Le dossier de loi sur l'eau**

Pour démarrer les travaux, et conformément à l'article L214-1 du code de l'environnement, le maître d'ouvrage a besoin de l'obtention de l'arrêté d'autorisation au titre de la loi sur l'eau pour démarrer les travaux, ce qui prend entre huit et dix mois et suppose une enquête publique.

Par ailleurs, la procédure de ZAC permet de recourir à la procédure d'expropriation dans le cadre d'une DUP (Déclaration d'Utilité Publique). La procédure de DUP est indépendante de la procédure de ZAC. Dans ce cadre, « *la pièce caractéristique des ouvrages les plus importants* » du dossier doit reprendre les points essentiels du programme des équipements publics de la ZAC et du dossier de loi sur l'eau.

## **d/les difficultés rencontrées**

La procédure est particulièrement longue et fastidieuse.

### **\*De nombreuses délibérations nécessaires**

Formellement, la procédure est longue et complexe. Les délais du dossier d'autorisation prévu par la loi sur l'eau viennent s'ajouter aux délais de création de la ZAC. Dans ce cadre, il pourrait être proposé de :

<b>Proposition n°75 :</b>	<b>Créer une procédure unique de création de ZAC intégrant l'ensemble de ces dispositions. L'ensemble de ces procédures préalables pourraient être réalisées simultanément et feraient l'objet d'une seule délibération finale à laquelle serait annexée soit l'autorisation, soit la déclaration au titre de la loi sur l'eau. L'autorité environnementale et la police de l'eau seraient saisies sur les mêmes dossiers</b>
---------------------------	---

Dès lors, par une délibération unique, le conseil municipal se prononcerait

- sur le projet d'aménagement issu de l'enquête publique Bouchardeau (cette délibération vaudra déclaration de projet au titre du code de l'environnement),
- sur la modification ou la révision du PLU,
- sur la création de la ZAC,
- sur son dossier de réalisation et son programme d'équipement public qui aura fait l'objet d'une autorisation ou d'une déclaration au titre de la loi sur l'eau, ainsi que des délibérations concordantes des autres collectivités concernées.

Dans le cas où le dossier de création et le dossier de réalisation ne sont pas adoptés simultanément, l'enquête publique Bouchardeau, la modification ou la révision du PLU et la procédure de la loi sur l'eau sont adoptées en même temps que le dossier de réalisation.

**Proposition n°76 : Modifier le code de l'urbanisme et le code de l'environnement en ce sens**

### **\* Des coûts élevés**

Elle présente un coût important en études, et en aménagement. Sa complexité nécessite un fort investissement de la collectivité.

### **\*Les études d'impact**

Les études d'impact sont demandées dès le stade de création des ZAC, ce qui est parfois prématuré et fait doublon avec le second avis demandé au stade du dossier de réalisation.

**Proposition n°77 : Modifier la réglementation actuelle pour mettre en cohérence l'élaboration de l'étude d'impact avec celle de la ZAC (article R 311-2 Code de l'Urbanisme) :**

- **Au stade de la création, l'étude d'impact devrait se limiter au diagnostic de la situation actuelle aux enjeux de l'opération compte tenu du territoire concerné et aux objectifs de l'opération,**
- **Au stade de la réalisation, l'étude d'impact serait complétée par la réponse du projet aux enjeux environnementaux et aux indicateurs proposés,**
- **Après livraison une évaluation serait conduite pour mesurer l'atteinte des objectifs.**

#### ***4/. Les procédures dont les délais peuvent être réduits : les délais d'autorisation d'urbanisme***

En application de l'article R423-23 du code de l'urbanisme, le délai d'instruction de droit commun est d'un mois pour les déclarations préalables ; de deux mois pour les demandes de permis de démolir et pour les demandes de permis de construire portant sur une maison individuelle, trois mois pour les autres demandes de permis de construire et pour les demandes de permis d'aménager. Conformément à l'article R 423-24 code de l'urbanisme, le délai d'instruction de droit commun prévu par l'article R. 423-23 est majoré d'un mois lorsque le projet est soumis, à un régime d'autorisation ou à des prescriptions prévus par d'autres législations ou réglementations que le code de l'urbanisme, lorsque le projet est situé dans un secteur sauvegardé dont le périmètre a été délimité ou lorsque la décision nécessite une dérogation pour permettre

- la reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle survenue depuis moins d'un an, lorsque les prescriptions imposées aux constructeurs en vue d'assurer la sécurité des biens et des personnes sont contraires à ces règles.
- la restauration ou la reconstruction d'immeubles protégés au titre de la législation sur les monuments historiques, lorsque les contraintes architecturales propres à ces immeubles sont contraires à ces règles.

- des travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant.

Les collectivités locales aspirent à une réduction de ce délai qui ralentit leur projet. A cette fin la mission propose de réduire le délai de saisine de l'ABF.

**Proposition n°78 :** Réduire à 3 mois dans tous les cas le délai d'instruction maximal avec une meilleure réactivité des services instructeurs en cas de pièce manquante ou inadaptée

### ***5/ Les normes couteuses***

Aux termes de l'article L 271-4 du code de la construction et de l'habitation, en cas de vente de tout ou partie d'un immeuble bâti, un dossier de diagnostic technique, fourni par le vendeur, est annexé à la promesse de vente ou, à défaut de promesse, à l'acte authentique de vente. Le dossier de diagnostic technique comprend, dans les conditions définies par les dispositions qui les régissent, les documents suivants :

- Le constat de risque d'exposition au plomb
- L'état mentionnant la présence ou l'absence de matériaux ou produits contenant de l'amiante
- L'état relatif à la présence de termites dans le bâtiment
- L'état de l'installation intérieure de gaz
- Le diagnostic de performance énergétique
- L'état de l'installation intérieure d'électricité
- Le document établi à l'issue du contrôle des installations d'assainissement non collectif

Or ces obligations apparaissent couteuses et superflues lorsque l'immeuble est voué à la destruction.

**Proposition n°79 :** Prévoir expressément les cas de dispense pour les diagnostics bâtimentaires quant l'immeuble acheté est voué à la destruction ou la restructuration pour les diagnostics électricité, gaz, DPE

Afin de lever la difficulté juridique liée à la liberté de disposer des biens et de conditionner leur présence à l'intention d'un acquéreur qui peut changer, il faudra donc stipuler dans le compromis l'intention de l'acquéreur pour dégager le vendeur de la garantie des vices cachés.

*La France enregistre des retards considérables sur ce sujet, qui la conduisent à payer des amendes élevés auprès de l'Union Européenne. Au cœur de ces politiques, les communes, en dépit d'une politique de subvention active des agences de l'eau et d'un accompagnement fort des Conseils généraux ne parviennent pas toujours à mobiliser dans les délais les crédits et l'ingénierie suffisante aux mises aux normes demandées. Cette situation est d'autant plus inquiétante que les Départements dans un contexte financier difficile pourraient à leur tour réduire leur participation....*

### **1/ Les normes dont les délais doivent être repoussés**

#### 1.1 Les captages prioritaires

La loi Grenelle 1 du 3 août 2009 dispose que : « d'ici à 2012, des plans d'action seront mis en œuvre en association étroite avec les agences de l'eau pour assurer la protection des cinq cents captages les plus menacés par les pollutions diffuses, notamment les nitrates et produits phytosanitaires. ». Les délimitations des zones de protection des aires d'alimentation de captage ainsi que les programmes d'action font l'objet d'un arrêté préfectoral. Aux termes du décret du 14 mai 2007, le programme d'action volontaire peut devenir obligatoire en cas de non mise en œuvre des actions du plan dans un délai de 3 ans, si les résultats de la mise en œuvre des actions contenues dans le programme s'avèrent insuffisants au regard des objectifs fixés. »

Par voie de circulaire (30 mai 2008), l'échéance de 2012 est donnée pour la prise de l'arrêté préfectoral de programme d'action. Cet objectif temporel apparaît peu réaliste pour les collectivités concernées. Sachant que l'objectif est de diminuer des pollutions aux nitrates et pesticides issus de l'agriculture (pollutions diffuses d'origine agricole) et d'atteindre le bon état des masses d'eau en 2015, les délais de réponse du milieu naturel risquent s'être beaucoup plus long que trois ans

<b>Proposition n°80 :</b> <b>Repousser d'un an les délais de mise en œuvre du programme d'action des captages prioritaires</b>
--

#### 1.2 Le schéma de distribution

L'article L2224-7-1 CGCT prévoit que les collectivités réalisent un schéma de distribution d'ici fin 2013 sachant que cette date est issue du Grenelle 2 de juillet 2010. Ce délai semble un peu court, d'autant plus qu'il s'agit en fait de réaliser une étude diagnostic complet du réseau d'eau potable accompagné d'une cartographie et d'un programme d'action si besoin. L'objectif final est d'améliorer le rendement des réseaux à un taux qui doit être fixé par un décret qui n'est pas encore paru.

<b>Proposition n°81 :</b> <b>Revoir le délai des schémas de distribution</b>
--

#### 1.3. L'assainissement

Afin d'assurer une information objective pour les futurs acquéreurs sur l'état de l'assainissement non collectif, la LEMA a introduit l'obligation pour le vendeur, d'annexer à l'acte de vente, de tout ou partie d'un immeuble à usage d'habitation non raccordé au réseau public de

collecte des eaux usées, le document établi à l'issue du contrôle des installations d'assainissement non collectif, assuré par la commune de localisation du bien,.

Considérant que toutes les installations d'assainissement non collectif devaient avoir été contrôlées au moins une fois avant le 31 décembre 2012, la date d'entrée en vigueur de cette obligation avait été fixée au 1er janvier 2013 dans la LEMA. Toutefois, suites aux débats parlementaires, l'article 160 de la loi Grenelle 2 a avancé cette obligation de 2013 à 2011.

Cette modification pose surtout problème pour les communes n'ayant pas encore mis en place leur SPANC alors que cette obligation date de fin 2005. Dans ce cas, les ventes peuvent être reportées, voire annulées et les actes de ventes fragilisés par l'absence de cette pièce. S'il apparaît que cette difficulté n'est pas généralisée, elle concernerait potentiellement 34 000 installations par an, sur un parc de plus de 4 millions d'installations.

**Proposition n°82 :** Adresser des instructions aux préfets afin qu'ils rappellent aux communes les possibilités offertes par le recours à des prestations de service (marchés publics), la délégation de service public ou le recours à l'intercommunalité.

**Proposition n°83 :** Repousser le délai à 2013

#### 1.4. La légionelle

L'arrêté du 1 février 2010 introduit une nouvelle obligation pour les collectivités locales plus contraignante que les recommandations formulées, en 2005, par le Conseil Supérieur d'Hygiène Public de France. Ce dernier recommandait une gestion des risques basée sur deux seuils : 1000 UFC/L niveau d'alerte et 10000 UFC/L niveau d'action

Cet arrêté précise que pour tous les établissements possédant des points d'usage à risque, autres que les établissements de santé, le seuil à respecter est de 1 000 UFC/l de légionella pneumophila, soit un seuil dix fois inférieur à la réglementation précédente. Cette nouvelle réglementation est entrée en vigueur :

- le 1 juillet 2010 pour les établissements de santé et les établissements sociaux et médico-sociaux d'hébergement des personnes âgées (cas des foyers-logements)
- le 1 janvier 2011 pour les autres établissements sociaux et médico-sociaux (cas des crèches)
- Les délais de mise en œuvre de la nouvelle réglementation sont courts et impactent financièrement les collectivités locales (recensement des sites, plans d'action, réalisation des tests, interventions techniques ...).

L'arrêté du 1 février 2010 fait référence à la directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine qui ne fixe pas de seuil pour la légionelle.

**Proposition n°84 :** Définir des seuils cibles intermédiaires pour la légionelle, prioriser et échelonner dans le temps la mise en œuvre des plans d'actions

## ***2/ Les normes contraignantes qui pourraient être assouplies***

## 2.1 Contrôle de l'activité des délégataires

L'article L.1411-3 du CGCT impose à tout délégataire de produire un rapport comportant les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Le rapport doit être rendu pour le 1er juin. L'article L.2224-5 du CGCT fait obligation au maire ou président EPCI de présenter à son assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité de service (présenté dans les 6 mois qui suivent la clôture de l'exercice).

Or les maires et présidents d'EPCI ne disposent que d'un temps limité pour exploiter les éléments transmis par le délégataire.

**Proposition n°85 :** **Reporter la date de publication du rapport annuel du maire sur le prix et la qualité du service public de la fin juin à la fin septembre (cour des comptes rapport 2011)**

Un tel report permettrait :

- la prise en compte des données transmises par le délégataire
- la saisie des données pour l'observatoire des services publics de l'eau et de l'assainissement (ONEMA)

## ***3/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des collectivités locales***

### 3.1 La gestion des eaux pluviales et l'assainissement

L'imperméabilisation des sols, liée à une urbanisation périphérique est, dans de nombreuses agglomérations, à l'origine d'inondations urbaines par débordement des réseaux et des exutoires naturels. Le service des eaux pluviales est actuellement un service public à caractère administratif, financé par le budget général. L'annualité budgétaire et l'absence de ressources dédiées ne permettent pas de garantir la pluriannualité des financements nécessaires pour le renforcement des structures d'assainissement pluvial.

Dans son rapport « l'eau et son droit » de février 2010, le Conseil d'Etat souligne la nécessité pour l'Etat de prendre une décision structurante pour le long terme pour le financement des services de l'eau, de l'assainissement et des eaux pluviales et préconise la constitution de SPIC pour l'ensemble de ces « services de l'eau ».

Afin d'assouplir la gestion du dispositif, il serait intéressant d'ériger le service public de gestion des eaux pluviales en service public à caractère industriel et commercial. L'enjeu est de permettre par la mise en place d'un service public industriel et commercial (SPIC), disposant de ressources affectées, de garantir des financements pluriannuels pour la réalisation des travaux de gestion des eaux pluviales d'origine urbaine

**Proposition n°86 :** **Donner la possibilité aux établissements publics à fiscalité propre (EPCI), ayant en compétence l'aménagement de l'espace, de créer un service public industriel et commercial de gestion des eaux pluviales.**

**Proposition n°87 :** **Affecter à ce service les recettes de la taxe pluviale définie au L. 2333-97 du CGCT ainsi que des recettes provenant des taxes foncières perçues par l'EPCI.**

**Proposition n°88 :** **Contribuer à la gouvernance locale en assurant la transparence de l'action et des financements par l'obligation de rendre compte de l'activité du SPIC à la commission consultative des services publics locaux et au conseil communautaire.**

### 3.2 Potabilité eau<sup>63</sup>

Pour garantir la potabilité de l'eau et éviter les pollutions de la ressource en eau, l'article L1321-2 du code de la santé publique rend obligatoire pour chaque point de prélèvement la détermination d'un périmètre de protection immédiate dont les terrains sont à acquérir en pleine propriété, un périmètre de protection rapproché à l'intérieur duquel peuvent être interdits ou réglementés toutes sortes d'installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux et, le cas échéant, un périmètre de protection éloigné à l'intérieur duquel peuvent être réglementés les installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols et dépôts ci-dessus mentionnés.

L'article 13 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 modifiant l'article L 20 du code de la santé publique (devenu L 1321-2) donnait 5 ans aux pouvoirs publics et aux collectivités concernées pour mettre en place les périmètres de protection de tous les captages, soit avant le 3 janvier 1997.

- Or en 2011, à peine la moitié des périmètres de protection obligatoires sont en place, en dépit
- de la reprise de cet objectif dans différentes nouvelles réglementations (Plan National Santé Environnement, LEMA du 30.12.06, Grenelle de l'Environnement, etc...);
  - du soutien technique et financier important des partenaires publics (assistance aux maîtres d'ouvrage des Départements pour un prix dérisoire et subvention à hauteur de 80 % des dépenses par les Agences de l'Eau).

Cette situation tient :

- au manque de moyens du service instructeur, en l'occurrence, l'agence régionale de santé qui garantit la potabilité de l'eau. ;
- à une certaine confusion sur le rôle de la déclaration d'utilité publique. Elle est considérée comme un outil d'aide à la restauration de la qualité de l'eau alors qu'elle vise à protéger l'eau contre les pollutions accidentelles. Cet amalgame s'explique par la nature du service instructeur (ex DDASS, nouvellement ARS), qui est également le service chargé de surveiller la qualité de l'eau, le même personnel s'occupant des deux sujets ;
- à la longueur et à la complexité des procédures. Elles mobilisent de nombreux acteurs : un géomètre, un bureau d'études préalable, un hydrogéologue agréé, la collectivité maître d'ouvrage, le service instructeur, les financeurs (souvent Agence de l'Eau et Département) au cours d'une vingtaine d'étapes. Au total avec les délais de passation de marché, la procédure prend au minimum deux ans. (Dans certains cas elle s'est même échelonnée sur dix ans) ;
- au caractère inadapté voire disproportionné en termes de coûts des arrêtés pris. A titre d'illustration, une commune bénéficiant d'une protection naturelle efficace a été obligée de mettre en place un plan de protection des inondations clôturé en pleine forêt avec création d'un chemin d'accès. Certains arrêtés sont même

<sup>63</sup> Analyse développée dans la contribution à la mission d'un Conseil général

## EAU ET ASSAINISSEMENT

inappliqués. Il s'agit notamment des commune ayant bénéficié de la mise en place d'un PPP par arrêté, resté sans application réelle (pas de clôture mise en place, ou prescriptions non respectées car sorties de la « mémoire collective »). Par ailleurs, le contrôle du respect des arrêtés n'est pas toujours assuré, faute de moyens humains ;

- au manque d'ingénierie des collectivités concernées. Les petites communes, au centre du dispositif, ne disposent souvent pas de moyens suffisants pour suivre une telle procédure. ;
- à la répartition du coût. En effet, dans le cas de regroupements intercommunaux (syndicats des eaux), il y a décalage entre, d'une part, l'opération de protection de la ressource, au bénéfice de tous, et, d'autre part, les contraintes et les servitudes, qui ne vont peser que sur la seule commune sur laquelle est implanté le captage à protéger.

Ces difficultés sont d'autant plus préoccupantes que les nouvelles procédures (captages SDAGE, captages GRENELLE, etc.) présupposent des DUP abouties alors que ce n'est souvent pas le cas et viennent ajouter un certain nombre d'obligations à la charge des collectivités, et des services instructeurs déjà en manque de personnel.

**Proposition n°89 : Revoir la procédure concernant la potabilité de l'eau**

**Proposition n°90 : Réaffirmer le rôle des services de l'Etat et limiter son action au seul domaine régalién (instruction et contrôle).**

**Proposition n°91 : Prévoir une procédure simplifiée pour les captages protégés naturellement – laisser l'initiative au Préfet.**

**Proposition n°92 : Revoir l'échelle territoriale pertinente concernant la potabilité pour porter les procédures dans le cas des communes rurales.**

**Proposition n°93 : Confier l'ensemble de l'instruction de la procédure à un service de police de l'eau aux compétences élargies.**

**Proposition n°94 : Traiter les pollutions diffuses de façon distincte de la procédure d'autorisation d'utilisation d'eau destinée à la consommation humaine.**

***L'environnement est devenu au fil des ans une des compétences les plus stratégiques des collectivités locales. Parce qu'il prend une place importante dans les décisions de la collectivité et mobilise des crédits importants, c'est un thème récurrent de préoccupation. Si l'ensemble des collectivités locales saluent les avancées du Grenelle de l'environnement, les délais impartis, et les coûts potentiels ne sont pas sans susciter d'appréhension.***

### **1/ Les normes dont les délais doivent être repoussés**

Aux termes de l'article 68 du titre III (Energie et climat), chapitre 1er (réduction de la consommation énergétique et prévention des émissions de gaz à effet de serre) de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 (J.O. du 13/07/2010), le schéma régional du climat de l'air et de l'énergie (SRCAE) est élaboré par le préfet de région et le président du Conseil régional après consultation des collectivités territoriales. Le SRCAE fixe à horizon 2020 et 2050 les orientations pour atténuer les effets du changement climatique et s'y adapter (facteur 4 entre 1990 et 2050), pour limiter la pollution de l'air, pour développer les énergies renouvelables (il vaut Schéma régional des énergies renouvelables), la maîtrise de l'énergie. Il s'appuie sur un inventaire des gaz à effets de serre et pollutions atmosphériques, bilan énergétique, évaluation potentiel énergétique.

Les délais pour établir ce schéma (1 an après entrée en vigueur de la loi) sont très courts, d'autant plus que les régions doivent simultanément élaborer

- Le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE)
- Le Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADDT)
- Le Plan Climat Energie Territorial de la Région, à articuler avec ceux des collectivités
- Le Plan Régional Santé Environnement (PRSE 2)

Or, dans le même temps, toutes les collectivités de plus de 50 000 habitants sont censées lancer un Plan Climat Energie Territorial qui doit être compatible avec ce SRCAE. La concertation avec les collectivités est donc difficile à mettre en œuvre matériellement.

Par ailleurs, aux termes de l'article 75 de cette même loi, si chaque niveau de collectivité élabore son PCET, les régions et la collectivité territoriale de Corse, si elles ne l'ont pas intégré dans le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants sont tenus de réaliser un bilan des gaz à effet de serre et doivent avoir adopté un plan climat-énergie territorial pour le 31 décembre 2012.

De toute évidence, certaines incohérences risquent d'apparaître pour des équipements structurants comme un aéroport par exemple. Situé dans une commune, appartenant à une communauté d'agglomération, localisé dans un département lui-même appartenant à une région, il sera évoqué dans quatre documents différents.

<b>Proposition n°95 :</b>	<b>Laisser le choix entre un PCET communal ou intercommunal</b>
---------------------------	---

**Proposition n°96 :** Laisser un an de plus aux SRCAE pour être élaborés (jusque fin 2012) et deux ans de plus aux PCET (jusque fin 2013) afin que les seconds puissent être cohérents avec les premiers

## ***2/ Les normes obsolètes qui doivent être révisées***

### 2.1 Réseau de pompes GPL

La Loi n° 96 1236 du 30/12/1996 prévoit que sous réserve des contraintes liées aux nécessités de service les collectivités gérant une flotte de plus de 20 véhicules doivent renouveler ce parc à hauteur de 20% minimum avec des véhicules fonctionnant à l'énergie électrique, au GPL et au GAZ naturel. Ces dispositions sont aujourd'hui obsolètes.

**Proposition n°97 :** Revoir les dispositions obsolètes de la loi 96-1236 sur le parc automobile des collectivités publiques

### 2.2 Définition des déchets

Il n'existe pas de définition unique de la notion de déchets entre les différents codes. Or La directive cadre sur les déchets 2008-98/CE, précise les définitions. Ces définitions ont été transposées dans le code de l'environnement par l'ordonnance de décembre 2010 ainsi que par le décret de transcription en cours. Les autres codes devraient les reprendre pour garantir la conformité au cadre européen.

**Proposition n°98 :** Reprendre la définition des déchets du code de l'environnement dans les différents codes (code des douanes et code de l'environnement, CGCT)

## ***3/ Les normes coûteuses***

### 3.1 Les plans déchets

En application du code de l'environnement :

- Chaque région est couverte par un plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux, élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional (article L541-13 du code de l'environnement)
- Chaque département est couvert par un plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux, élaboré par le Conseil régional (article L541-14 du code de l'environnement)
- Chaque département est couvert par un plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics (Article L541-14-1 du code de l'environnement) élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil général

Cette configuration complexe pourrait être simplifiée, ce qui génèrerait des économies.

**Proposition n°99 :** Fusionner les schémas de planification en un seul schéma régional: les déchets du BTP, les déchets ménagers et assimilés et les déchets industriels spéciaux. Une telle évolution supposerait une consultation étroite des départements concernés avec la création d'une commission consultative régionale ad hoc

En cas de création d'un plan régional unique, l'ensemble des plans pourraient être révisés en 2014 à la suite des élections du conseiller territorial.

### 3.2 Les passages à niveau

La mesure 20 du plan Bussereau qui impose la suppression des passages à niveau génère des coûts importants. A titre illustratif, le projet de réouverture de la ligne Laval/ Mayenne est aujourd'hui évalué à 55,7 millions d'euros hors expropriation et s'élèverait à 102 millions d'euros si la totalité des passages à niveau est supprimée.

**Proposition n°100 :** Mettre en œuvre des solutions techniques plus légères que la construction de dénivellations ou de ponts

### 3.3 Les quais de gare

Les dispositions prises concernant l'interdiction de faire s'arrêter des trains dans les gares où certaines voitures sont hors quais (arrêtés du 01/07/2004 et du 12/08/2008), même si le matériel roulant est équipé de dispositifs de sécurité spécifique, implique des coûts importants.

**Proposition n°101 :** Prévoir des dérogations concernant l'interdiction de faire s'arrêter des trains hors quais lorsque le matériel est équipé d'un dispositif spécifique

## ***4/ Les normes qui ne sont pas pleinement adaptées aux besoins locaux***

### 4.2 Les voies vertes

Les articles R 110-2 et R 412-7 du code de la route ne prévoient pas la possibilité de passage de véhicules d'entretien sur les voies vertes.

**Proposition n°102 :** Mettre le code de la route en conformité avec l'arrêté du 11 juin 2008 créant le panneau « voie verte » (dit C115) et autorisant le passage de véhicules d'entretien

### 4.3 Homologation du matériel roulant

Les matériels roulants entre pays frontaliers doivent être homologués dans des conditions différentes, ce qui ne favorise pas l'interopérabilité.

**Proposition n°103 :** Prévoir au niveau communautaire une reconnaissance réciproque

## 5/ Les normes qui doivent être précisées

### 5.1 La collecte des ordures ménagères

L'article R 2224-29 du CGCT permet au Préfet, après avis des conseils municipaux intéressés et du CODERST, de prendre un arrêté permettant en cas d'urgence de déroger temporairement:

- à la collecte hebdomadaire (R2224-23, R2224-24, R224-25)
- au dispositif prévu pour la collecte des encombrants (R224-26)
- à la collecte et à l'élimination par le service public des déchets d'origine commerciale et artisanaux « banaux » (R224-28)

Cet article ne permet pas en première analyse de dérogation à la mise en place d'une tarification incitative, même temporaire.

La mise en place d'une tarification incitative est l'un des engagements forts du Grenelle. L'article 46 de la Loi de programmation « Grenelle1 » (non codifié) prévoit l'obligation de mise en place dans un délai de 5 ans. Compte-tenu de la difficulté juridique d'application dans le cas de la TEOM (et non pour la REOM), l'article 195 de la Loi « Grenelle 2 » (non codifié) précise que les collectivités en charge peuvent à titre expérimental et pendant une durée de 5 ans instaurer une TEOM à part variable.

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 dispose que la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) devront intégrer dans un délai de cinq ans une part variable incitative, devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le nombre d'enlèvements des déchets. L'utilisation de l'article R.2224-29, permettant de déroger à cette obligation est actuellement limitée par le caractère temporaire de la dérogation territoriale.

<b>Proposition n°104 :</b> <b>Supprimer le terme temporairement dans l'article R .2224-29 du code général des collectivités territoriales afin de déroger à la collecte hebdomadaire dans des conditions particulières qui doivent être encadrées strictement d'un point de vue sanitaire</b>
---

### 5.2 Plan départementaux des déchets non dangereux

La Loi Grenelle 2 prévoit l'établissement ou la révision des plans départementaux « déchets non dangereux » et régionaux « déchets dangereux » :

- Au 12 juillet 2012 pour ceux qui ont été « établis » avant juillet 2005
- Au 12 juillet 2013 pour ceux qui ont été « établis » après le premier juillet 2005 et avant le 1<sup>er</sup> juillet 2008
- A leur échéance normale de 6 ans pour ceux qui on été « établis » après le 1<sup>er</sup> juillet 2008.

La totalité des plans départementaux doit être en conformité avec les objectifs de grenelle en 2013. Or certains plans ont déjà été approuvés et sont en cours d'enquête publique.

<b>Proposition n°105 :</b> <b>Substituer la notion floue d'« établi » présente dans la Loi Grenelle 2 par celle d'« approuvé par délibération de la collectivité » juridiquement plus claire</b>
--

**Proposition n°106 :** La loi prévoyant un délai de six ans pour la révision de ces plans, insérer une disposition fixant le délai à 6 ans à compter de la date de délibération du plan

*Les collectivités locales assurent le financement de 80% des équipements sportifs. Si elles sont très attachées à la promotion des activités sportives sur leur territoire, leur situation financière ne leur permet plus de faire face à un patrimoine sportif vieillissant et à des aménagements obligatoires extrêmement fréquents imposés par les fédérations. Dans ce contexte complexe, le ministère des sports s'est beaucoup mobilisé sur ce sujet et a entrepris, sur la base du rapport de 2005 de la mission d'évaluation et de contrôle sur les normes édictées par les fédérations et les ligues sportives, une réforme importante pour encadrer le pouvoir réglementaire des fédérations et limiter l'impact financier pour les collectivités locales. Néanmoins, les incompréhensions demeurent et certaines difficultés persistent.*

### **1/ le cadre juridique**

#### **1.1 Le pouvoir réglementaire des fédérations sportives**

Les fédérations sportives sont des associations loi 1901 qui regroupent des associations sportives. Dans chaque discipline, une seule fédération reçoit délégation du Ministre pour organiser les compétitions à l'issue desquelles sont délivrés les titres départementaux, nationaux et internationaux. Cette fédération est dite délégataire. Elles édictent les règles fédérales, c'est-à-dire les prescriptions qui permettent à un équipement sportif de satisfaire aux règles techniques des compétitions. Ces règles sont pour la plupart issues des prescriptions des fédérations internationales, qui ne sont pas d'application directe en droit français. Ainsi une installation qui ne serait pas destinée à accueillir des compétitions n'est donc pas obligée de se conformer à ces règles.

Dans un avis du 20 novembre 2003, le Conseil d'Etat a précisé l'étendue et les limites du pouvoir réglementaire des fédérations sportives en matière d'équipements sportifs. 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.

#### **a/ Le pouvoir réglementaires des fédérations**

Les fédérations sportives définissent les règles applicables aux équipements nécessaires au bon déroulement des compétitions sportives qu'elles organisent ou autorisent. Elles contrôlent et valident la conformité à leur règlement fédéral des caractéristiques techniques du matériel, des équipements, des aires de jeu et des installations indispensables au bon déroulement des compétitions sportives. Par ailleurs, aux termes de l'article R132-10 du code du sport, il leur appartient de classer les équipements sportifs relevant de leur compétence. Du fait des prérogatives de puissance publique déléguées par l'État, ces règles constituent des actes administratifs qui s'imposent aux propriétaires des équipements sportifs accueillant des compétitions.

#### **b/ Les limites fixées par le décret et le code du sport au pouvoir réglementaire des fédérations**

D'une part, les fédérations 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 des 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.

## LE SPORT

D'autre part, les règles édictées par les fédérations doivent :

- être nécessaires à l'exécution de la délégation que la fédération a reçue du ministre chargé des sports ou à l'application, dans le respect du droit français, des règlements de sa fédération internationale ;
- être proportionnées aux exigences de l'exercice de l'activité sportive réglementée ;
- prévoir des délais raisonnables pour la mise en conformité des installations existantes notamment au regard de l'importance des travaux nécessaires.

Enfin, les fédérations délégataires ne peuvent subdéléguer ce pouvoir réglementaire ni à une ligue professionnelle, ni à leurs organes déconcentrés locaux. **Les ligues ne peuvent donc pas imposer des dispositions en matière d'installations sportives aux maîtres d'ouvrage.**

### 1.2. Une instance de concertation : la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs

Conformément à l'article R142-1 du code du sport, il existe depuis 2009 une commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs, placée auprès du ministre chargé des sports. Elle rend un avis sur les projets de règlements relatifs aux équipements sportifs requis pour accueillir les compétitions, élaborés par les fédérations. La commission comprend, outre son président, désigné par le ministre chargé des sports, dix-huit membres :

- Quatre représentants de l'Etat ;
- Cinq représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements sur proposition des associations nationales d'élus locaux ;
- Le président du Comité national olympique et sportif français ou son représentant ;
- Quatre représentants des associations intéressées par les activités physiques et sportives ;
- Deux représentants des entreprises intéressées par les équipements sportifs ;
- Deux personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences dans le domaine des équipements sportifs.

Aux termes de l'article R142-2, le projet de règlement est transmis par la fédération, accompagné d'une étude d'impact, au ministre chargé des sports qui vérifie que la notice d'impact contient les éléments mentionnés ci-après, avant de l'adresser pour avis à la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs. Il en est de même en cas de modification du règlement.

La notice d'impact mentionnée au premier alinéa comprend :

1. Le (s) niveau (x) de compétition au (x) quel (s) s'applique le projet de règlement ;
2. Le nombre d'équipements susceptibles d'être soumis à ce projet de règlement ;
3. Les conséquences financières de l'application du projet de règlement, tant en fonctionnement qu'en investissement, ainsi que les délais prévus pour la mise en conformité éventuelle des installations existantes ;
4. Le bien-fondé de ce projet de règlement au regard de l'évolution des règles techniques de la ou des disciplines intéressées, du niveau des compétitions et des objectifs de la politique sportive, locale, nationale ou internationale de la fédération concernée ;
5. La description des concertations préalablement engagées par la fédération avec les autres fédérations utilisatrices des mêmes types d'équipements, les associations nationales d'élus locaux, de propriétaires et de gestionnaires des types d'équipements sportifs visés, tout particulièrement en ce qui concerne l'évaluation des conséquences financières du

## LE SPORT

projet et les délais de son application. Le contenu de la notice d'impact est fixé par arrêté du ministre chargé des sports.

L'avis de la commission est rendu dans un délai de deux mois à compter de la date de la transmission du projet de règlement accompagné de sa notice d'impact par le ministre chargé des sports. L'entrée en vigueur du nouveau règlement relatif aux équipements sportifs ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai de deux mois suivant l'avis rendu par la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs.

### 1. 3. Les possibilités de recours

Le ministre chargé des sports peut déférer à la juridiction administrative les actes pris en vertu des délégations, dès lors qu'il les estime contraires à la légalité (article L131-20 du code des sports).

## **2/ Les difficultés rencontrées**

### 2.1. La CERFRES

La CERFRES constitue une véritable avancée et traduit la volonté du ministère des sports de renforcer les moyens de contrôle sur un plan financier et d'instituer un véritable dialogue formel entre les fédérations et les collectivités locales. Elle permet notamment aux collectivités locales d'anticiper les constructions publiques et les mises aux normes dans les budgets et d'associer les collectivités en amont de la saisine de la CERFRES à certains projets de règlement. A titre d'exemple, concernant le projet de règlement de la fédération française d'athlétisme, la CERFRES a permis de prévoir des dérogations pour le classement des installations également utilisées par le rugby et le football. Néanmoins, si la CERFRES a acquis aujourd'hui une véritable influence dans le secteur du sport, certaines difficultés perdurent.

#### **a/Des modifications de règlements sans saisine préalable de la CERFRES**

Certaines fédérations continuent de modifier leurs règlements avec une mise en œuvre immédiate par les clubs, sans saisine préalable de la CERFRES<sup>64</sup>. En 2011, la fédération française de handball a ainsi demandé à disposer, à compter de la prochaine saison sportive, de tracés de handball de couleur unique pour la participation aux compétitions européennes, ce qui est a priori davantage un motif médiatique et commercial.

#### **b/ Une représentation insuffisante des collectivités locales**

Alors qu'elles représentent 80% du financement des équipements sportifs, les collectivités locales ne détiennent que 5 sièges à la CERFRES. Ainsi ils ne disposent pas véritablement d'un pouvoir de blocage. Les élus de la CERFRES représentés au sein de l'association nationale des élus du sport (ANDES), s'étaient ainsi opposés au règlement sur les tracés de basket.<sup>65</sup> Par ailleurs, les élus qui siègent sont des spécialistes du sport, non des finances locales. Or si certains aménagements demandés ne représentent pas en soi des sommes conséquentes, ils s'inscrivent dans un contexte financier global dégradé et s'ajoutent à la masse de dépenses nouvelles que les collectivités doivent financer.

**Proposition n°107 : Augmenter la représentation des élus à la CERFRES**

<sup>64</sup> ANDIIS, *Contribution à la mission du sénateur Doligé sur la simplification des normes*

<sup>65</sup> Audition de l'ANDES par la mission

**Proposition n°108 :** Prévoir une saisine en amont pour information de la CCEN, les élus de la CERFRES pouvant siéger en tant qu'experts

### **c/ Une notice d'impact perfectible**

Elle ne distingue pas très clairement ce qui dans le règlement relève d'une obligation de la fédération internationale et ce qui relève de l'initiative de la fédération française. Elle ne comprend pas véritablement une analyse coûts économiques/ bénéfiques -sportif ou sécuritaire- et ne questionne pas l'opportunité réelle ou l'intérêt local de certains investissements imposés pour obtenir le classement fédéral. Comme le remarque l'ANDIIS, il conviendrait de s'interroger sur la fréquence d'utilisation d'équipements financés, ainsi que sur le nombre de licenciés qui en profiteront. Par ailleurs, l'évaluation de l'impact financier présente des lacunes réelles. A titre d'exemple, pour le basket, la notice d'impact estimait le coût moyen de 800 à 3450€, alors que pour une commune de 15 000 habitants, cela a représenté un coût total de 51 000€.

**Proposition n°109 :** Faire apparaître très clairement ce qu'impose la fédération internationale sans renvoyer vers d'autres références : type de compétition concernée, et délai d'application

**Proposition n°110 :** Intégrer dans la notice d'impact une analyse coûts/ bénéfiques portant notamment sur les dispositions qui ne sont pas imposées par les fédérations internationales

**Proposition n°111 :** Structurer une contre expertise qui pourrait s'appuyer sur le pôle de compétence générale créé à cette fin

## 2.2. Des conditions de classement fédéral discutables

Le classement fédéral désigne à la fois la procédure de vérification de la conformité aux règles édictées par les fédérations et la validation par les instances fédérales de cette conformité de certaines mesures. Certains classement fédéraux apparaissent discutables, c'est notamment le cas<sup>66</sup> pour:

- l'obligation de mise aux normes des terrains de football (agrandissement de la surface de jeu si inférieure à 105 x 68m) dans un délai de 3 ans en cas d'accession sportive,
- le gabarit arbitraire pour les surfaces unitaires des locaux d'accueil de sportifs (ex : vestiaires collectifs, infirmerie, bureau) du règlement F.F. Football. Une indication sur le nombre de personnes à accueillir dans les espaces aurait été plus indiquée pour tenir compte du contexte local,
- la demande pour disposer de sanitaires séparés entre les arbitres et les joueurs (position non constante selon les fédérations),
- l'obligation d'aménager des parkings réservés et fermés pour les bus visiteurs et officiels pour les matchs de football amateur de niveau national,
- l'obligation de travaux de clôture pour assurer un cheminement séparé du public pour les joueurs pour des matchs amateurs (mesures « dites » de protection, mais assurément disproportionnées sur le plan budgétaire dans une analyse coût-bénéfices).

<sup>66</sup> ANDIIS, Contribution à la mission du sénateur Doligé sur la simplification des normes

## LE SPORT

- l'obligation d'éclairage artificiel de très bon niveau d'éclairage (250 lux en extérieur ou 500 lux en salle) pour des compétitions officielles amateurs en salle à partir d'un niveau interrégional avec une fréquence bihebdomadaire, hebdomadaire au mieux.

<b>Proposition n°112 :</b>	<b>Renforcer le contrôle du ministère sur ce qui relève d'un classement fédéral ou pas</b>
<b>Proposition n°113 :</b>	<b>Examiner les règlements existants en créant des groupes de travail avec les collectivités locales et les fédérations sur le sujet</b>

### 2.3. Des délais d'application peu raisonnables

Une fois le texte présenté à la CERFRES, le délai minimal d'application est de deux mois, soit un délai extrêmement court compte tenu des enjeux financiers, des procédures de marchés publics et de l'absence de planification budgétaire possible pour les collectivités locales.

<b>Proposition n°114 :</b>	<b>Permettre aux collectivités locales d'anticiper les constructions publiques et les mises aux normes dans les budgets en demandant aux fédérations d'informer en amont la CERFRES de tous les changements au niveau international en cours et de leur calendrier potentiel</b>
<b>Proposition n°115 :</b>	<b>Regrouper dans le temps les modifications des normes fédérales au rythme d'une modification tous les 4 ans</b>

### 2.4. Un jeu d'acteurs et d'intérêts complexes

#### **a/ Les clubs sportifs affiliés**

Pour les clubs sportifs affiliés qui souhaitent participer à des compétitions, les aménagements demandés par la fédération, dans le cadre de son pouvoir réglementaire, revêtent un caractère obligatoire. Pour pouvoir continuer leur pratique sportive et participer à des compétitions, ils se tournent naturellement vers la mairie ou l'intercommunalité, afin qu'elle réalise les travaux nécessaires.

#### **b/ Les élus.**

Pour les élus, il s'agit d'un véritable « *rapport de force auquel il peut être difficile de résister* ». Ils se retrouvent pris en étau entre deux types de considérations antagonistes. D'un côté, comme l'a montré le rapport de la Cour de Comptes<sup>67</sup>, « *les conséquences supposées des résultats du club sur la notoriété de la collectivité, le cas échéant les interventions des dirigeants de la société sportive, des partenaires privés ou des supporters, ainsi que les commentaires souvent abondants de la presse locale, sont susceptibles de peser sur les choix de l'assemblée délibérante* ». Ce constat pour le football peut être généralisé à l'ensemble des sports ayant une certaine notoriété.

D'un autre côté, les aménagements demandés ne bénéficient souvent qu'à une partie minoritaire des sportifs licenciés dans ces clubs (l'équipe phare). Ils sont parfois exorbitants par rapport au bénéfice attendu pour la population locale. Dans un contexte financier difficile, les exécutifs locaux peuvent faire le choix de ne pas réaliser l'équipement.

<sup>67</sup> Cour des comptes, *Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels*, 2009

A terme, ce véritable dilemme pose la question du financement du sport de haut niveau par les collectivités.

### **c/ Les fédérations**

En toute logique, elles édictent des règles pour leurs seules disciplines, alors même que les équipements sportifs financés par les collectivités sont « multidisciplinaires » par essence. Comme le souligne l'ANDIIS, dans le domaine réglementaire, les fédérations privilégient les relations avec leurs fédérations internationales, plutôt qu'une logique de territoire national et d'espaces sportifs à « partager » entre les disciplines sportives. ». Les changements de tracés constituent un excellent exemple. Les fédérations ne se coordonnant pas, les collectivités locales doivent intervenir sur un même terrain accueillant plusieurs sports collectifs plusieurs fois à des échéances très courtes. Dans la notice d'impact portant sur les modifications de la réglementation fédérale relative aux équipements sportifs destinés à la pratique du basket-ball, il est précisé que les fédérations de handball, de volley-ball, et de badminton ont été consultées. Il est regrettable qu'elles ne soient pas toutes mises d'accord afin de modifier tous les tracés de manière conjointe.

Par ailleurs, les fédérations entretiennent parfois des relations ambiguës avec leurs sponsors. A l'instar de l'ensemble des secteurs (donc pas uniquement du sport) certains changements normatifs sont guidés par des intérêts industriels.

### **d/ Le Comité national olympique et sportif français**

Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) représente les associations sportives et les sociétés sportives qu'elles ont constituées, les fédérations sportives et leurs licenciés. Aux termes de l'article L141-4 du code du sport, il est chargé d'une mission de conciliation dans les conflits opposant les licenciés, les agents sportifs, les associations et sociétés sportives et les fédérations sportives agréées, à l'exception des conflits mettant en cause des faits de dopage. Il constitue une conférence des conciliateurs dont il nomme les membres. Aujourd'hui, les élus du sport aspirent à ce qu'il joue davantage son rôle de coordonnateur des différentes fédérations et d'arbitre.

<b>Proposition n°116 :</b>	<b>Inciter davantage les fédérations à trouver des points de convergence dans leurs recommandations (vestiaires, panneaux d'affichage, tracés,...)</b>
<b>Proposition n°117 :</b>	<b>Inciter le CNOFS à jouer son rôle d'arbitre et de coordonnateur</b>

### 2.5. Un manque d'accompagnement au niveau local

Si le ministère des sports s'est beaucoup investi sur le sujet du pouvoir réglementaire des fédérations et a publié à cet effet un guide, trop souvent sur le terrain, la confusion persiste, notamment concernant les prescriptions des ligues et concernant la distinction entre une recommandation et une règle obligatoire.

En 2006, dans le cadre d'un partenariat entre l'association nationale des élus en charges du sport et de la Fédération française de tennis, de multiples services ont été proposés aux collectivités tels que des fiches techniques sur la réalisation des courts (curée, coûts, particularités techniques). Ce type d'initiative doit être encouragé.

## LE SPORT

<b>Proposition n°118 :</b>	<b>Créer une plate forme d'information sur le site du ministère des sports regroupant l'ensemble des informations sur les règlements obligatoires, et les recommandations</b>
<b>Proposition n°119 :</b>	<b>Créer des outils d'accompagnement des règlements en ligne avec les fédérations</b>
<b>Proposition n°120 :</b>	<b>Désigner un interlocuteur local du ministère pour chaque sport</b>
<b>Proposition n°121 :</b>	<b>Réaliser un suivi des difficultés d'application et des coûts au niveau du ministère afin d'engager un dialogue responsable avec les fédérations</b>

### 2.4 La problématique des piscines en milieu rural

Aujourd'hui de nombreux équipements en milieu rural sont contraints de fermer car bien que répondant aux normes de qualité et d'hygiène de l'eau et ne présentant aucun danger pour les baigneurs, ils ne sont pas conformes à la réglementation concernant les zones de restauration, de revêtement des plages, d'étanchéité des bassins. Afin d'éviter une fermeture précoce de ces établissements notamment en milieu rural, où les piscines constituent de véritables outils d'animation des territoires, il est proposé de :

<b>Proposition n°122 :</b>	<b>Substituer une obligation de résultat (santé et sécurité des baigneurs) à une obligation de moyen</b>
----------------------------	--

**La réactivité du processus décisionnel des collectivités locales dépend en partie des règles qui régissent le fonctionnement de la collectivité. A ce titre, des assouplissements pourraient être envisagés.**

### **1/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des collectivités locales**

#### 1.1 Délégations

Le Conseil Municipal peut donner au Maire les délégations listées dans l'article L 2122-22 du CGCT. Le champ d'application de cet article est très restrictif et freine parfois l'action au quotidien de la collectivité.

<b>Proposition n°123 : Permettre un élargissement du champ des délégations aux demandes de subventions auprès de l'Etat et d'autres collectivités</b>
---

#### 1.2 Les registres communaux

Afin de régler des difficultés de conservation de ces registres constatées par les services départementaux des archives, le décret n°2010-743 du 8 juillet 2010 et la circulaire n° IOCB1032174C du 14 décembre 2010 imposent aux collectivités des normes.

Aux termes de l'article R2121-9 du code général des collectivités territoriales modifié par le décret n°2010-783 du 8 juillet 2010, les délibérations du conseil municipal sont inscrites sur un registre coté et paraphé par le maire, quel que soit le mode de transmission de ces délibérations au préfet. Les affaires venant en délibération au cours d'une même séance reçoivent un numéro d'ordre à l'intérieur de la séance. Chaque feuillet clôturant une séance rappelle les numéros d'ordre des délibérations prises et comporte la liste des membres présents avec, en regard, une place pour la signature de chacun d'eux ou, éventuellement, la mention de la cause qui les a empêchés de signer. Les feuillets sur lesquels sont transcrites les délibérations portent mention du nom de la commune et de la date de la séance du conseil municipal. Ils sont numérotés. L'utilisation du papier permanent pour les feuillets destinés à l'inscription des délibérations est requise. L'encre d'impression doit être stable dans le temps et neutre. Tout collage est prohibé. Les feuillets mobiles numérotés et paraphés sont reliés au plus tard en fin d'année, dans des conditions assurant la lisibilité des délibérations. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, il peut être procédé à la reliure des délibérations tous les cinq ans. Le registre ainsi constitué comprend une table par date et une table par objet des délibérations intervenues. La tenue des registres peut également être organisée à titre complémentaire sur support numérique. L'exemplaire sur support numérique a alors une valeur de copie.

Au regard du nombre de courriers reçu sur ce sujet par la mission, il semble que ce décret n'ait pas été compris par les petites communes et que la notion d'encre stable et neutre a pu être assimilée dans certains cas à de l'encre indélébile introuvable sur le marché. Globalement, ces dispositions nécessaires qui constituent un progrès, ont été mal accueillies et vécues comme une « *tracasserie administrative supplémentaire inutile* ». De nombreuses communes avaient acheté des registres d'avance, ce qui va représenter inévitablement une perte financière qui aurait pu être évitée en préparant les communes à adopter de nouveaux procédés.

**Proposition n°124 :** Prévoir un délai dans l'application de cette mesure et accompagner les communes dans l'intervalle

## ***2/ Les normes trop contraignantes qui pourraient être assouplies***

### 2.1 Le recueil des actes administratifs et réglementaires

Aux termes de l'article R2121-10 du code général des collectivités territoriales, dans les communes de 3 500 habitants et plus, (R3131-1 dans les conseils généraux et R4141-1 dans les conseils régionaux), le dispositif des délibérations du conseil municipal et les arrêtés du maire, à caractère réglementaire, sont publiés dans un recueil des actes administratifs ayant une périodicité au moins trimestrielle. Ce recueil est mis à la disposition du public à la mairie et, le cas échéant, dans les mairies annexes ; à Paris, Marseille et Lyon dans les mairies d'arrondissement. Le public est informé, dans les vingt-quatre heures, que le recueil est mis à sa disposition par affichage aux lieux habituels de l'affichage officiel. La diffusion du recueil peut être effectuée à titre gratuit ou par vente au numéro ou par abonnement.

La dématérialisation de ce type de recueil n'est pas autorisée, alors qu' à titre d'illustration, les recueils des actes administratifs dans une ville de 150 000 habitants représentent sur 1 année, 57 600 pages imprimées.

**Proposition n°125 :** Donner une valeur juridique à la production d'un rapport dématérialisé mis à disposition sur le site internet des Collectivités Territoriales, tout en prévoyant un exemplaire papier à la disposition du public à l'accueil de la collectivité pour les citoyens ne disposant pas d'internet ou d'un poste connecté à internet

### 2.2 Publicité des actes du département

Aux termes de l'article L3131-1 du CGCT, pour les conseils généraux L4141-1, L2131-1, les actes pris par les autorités sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage, ou à leur notification aux intéressés, ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.

Il apparaît souhaitable que la mise en ligne des actes sur les sites internet des collectivités (pour les collectivités qui disposent d'un site) puisse être considérée comme valant mesure de publicité de ces actes. En effet, l'affichage des actes n'est plus adapté compte tenu du nombre croissant d'actes concernés et du volume de chaque acte qui est toujours plus important.

**Proposition n°126 :** Permettre que la publication dématérialisée des actes soit suffisante pour rendre exécutoire l'acte (actuellement elle peut être complémentaire mais non exclusive). Afin de tenir compte de la difficulté d'une partie des usagers à se servir d'internet, un exemplaire papier resterait consultable à l'accueil de la collectivité

### 2.3 Les délégations de service public

Aux termes de l'article L1411-13 du CGCT, dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués, qui doivent être remis à la commune en application de conventions de délégation de service public, sont mis à la disposition du public sur place à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe, dans les quinze jours qui suivent leur réception par voie d'affiche apposée. Le public est avisé par le maire de cette réception par voie d'affiche apposée en mairie et aux lieux habituels d'affichage pendant au moins un mois. L'article L144-13 précise que ces dispositions s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes, qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Le lieu de mise à la disposition du public est le siège de l'établissement et les mairies des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte.

Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) doit donc mettre à disposition ces documents au siège mais également aux mairies des communes membres. Il est nécessaire de pouvoir transmettre ces données aux administrés qui en font la demande, dans un souci de transparence vis-à-vis de procédures qui concernent le service rendu aux usagers. Cependant, et au regard de la rareté d'une telle consultation, il est proposé de

<b>Proposition n°127 :</b> <b>Supprimer cette obligation et organiser un mécanisme de transmission par l'EPCI aux communes dont un administré aurait fait la demande des documents (il faudrait alors mettre cette mesure en adéquation avec les délais de recours)</b>
---

Cela réduirait les contraintes logistiques pesant sur l'EPCI ainsi que les coûts de diffusion de ces documents souvent volumineux et s'inscrirait dans une perspective de développement durable.

### 2.4. Le certificat administratif

Aux termes de l'article L 2131-1 du CGCT, les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage, ou à leur notification aux intéressés, ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature. Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes. Cependant cet article génère parfois des difficultés, certaines collectivités certifiant du caractère exécutoire de l'ensemble des actes. En effet, elles interprètent l'article 2131-1 de façon trop littérale en faisant certifier tous les actes par le maire ce qui n'est juridiquement pas nécessaire.

<b>Proposition n°128 :</b> <b>modifier l'article L 2131-1 du CGCT de la manière suivante : « le maire peut certifier sous sa responsabilité le caractère exécutoire des actes. »</b>
--

### 2.5 Déclaration parcelle en état

Aux termes de l'article L2243-1 du CGCT, « lorsque, dans une commune, des immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties d'une servitude de passage public, installations et terrains sans occupant à titre habituel ne sont manifestement plus entretenus, le maire, à la demande du conseil municipal, engage la procédure de déclaration de la parcelle concernée en état

*d'abandon manifeste. La procédure de déclaration en état d'abandon manifeste ne peut être mise en œuvre qu'à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune.* ». Ainsi le maire ne peut engager une procédure de déclaration de la parcelle concernée en état d'abandon manifeste qu'à la demande du Conseil municipal.

**Proposition n°129 :** Supprimer cette obligation de passage en Conseil municipal, d'autant plus que l'article L 2243-3 dispose que « le maire saisit le Conseil municipal qui décide s'il y a lieu de déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste et d'en poursuivre l'expropriation au profit de la commune, pour une destination qu'il détermine ». Par conséquent, l'accord du Conseil municipal reste obligatoire

### 2.6 Conditions d'élections des membres des commissions des délégations de service public et d'appel d'offre

Aux termes de l'article D. 1411-3 à D. 1411-5 du CGCT, l'élection des membres de la CDSP doit se faire en 2 étapes, l'une destinée à fixer des conditions de dépôts des listes, l'autre afin de procéder à l'élection. Il en résulte la nécessité de préparer deux délibérations, dans le cadre de deux assemblées délibérantes distinctes. Ces deux étapes ne sont pas fondamentalement nécessaires.

**Proposition n°130 :** Le principe de deux délibérations distinctes pourrait être maintenu, mais dans le cadre d'une seule instance délibérante, à condition qu'une réflexion sur la consultation des listes ait été menée an amont

### 2.7 Les procédures de déclarations à la commission nationale informatique et liberté

Les collectivités locales disposent par nature de nombreux fichiers nominatifs, qui par définition doivent être déclarés à la commission nationale informatique et liberté. Si certaines dispenses et déclarations existent, elles restent encore marginales.

**Proposition n°131 :** Envisager la possibilité d'étendre le champ des déclarations simplifiées pour les collectivités locales

## ***3/. Les procédures dont les délais peuvent être réduits***

### 3.1 Les délais de transmission des documents

Aux termes de l'article L3121-19, douze jours au moins avant la réunion du conseil général, le président adresse aux conseillers généraux un rapport, sous quelque forme que ce soit, sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises. Les rapports peuvent être mis à la disposition des conseillers qui le souhaitent par voie électronique de manière sécurisée ; cette mise à disposition fait l'objet d'un avis adressé à chacun de ces conseillers dans les conditions prévues au premier alinéa. Des dispositions similaires définies à l'article L4132-18 du code général des collectivités territoriales existent pour le conseil régional.

**Proposition n°132 :** Compte tenu des moyens désormais disponibles en matière de transmission dématérialisée des documents, à l'exception des documents budgétaires, le délai pourrait être ramené à 8 jours francs et pourrait être appliqué également pour les rapports de la Commission permanente pour lesquels aucun délai n'est fixé

### 3.2 Le délai d'adoption du règlement intérieur

Aux termes de l'article L3121-8 du CGCT et L4132-6 du CGCT, le conseil général et le conseil régional établissent leur règlement intérieur dans le mois qui suit leur renouvellement.

**Proposition n°133 :** Afin de donner plus de souplesse aux collectivités, le règlement pourrait être adopté dans le trimestre qui suit l'élection, le précédent règlement continuant de s'appliquer

### 3.3 Les conditions de réunion de la commission de délégation de service public

Aux termes de l'article L1411-5, les plis contenant les offres de délégation de service publique sont ouverts par une commission composée lorsqu'il s'agit d'une région, de la collectivité territoriale de Corse, d'un département, d'une commune de 3 500 habitants et plus et d'un établissement public, par l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public ou son représentant, président, et par cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste.

**Proposition n°134 :** Face aux difficultés rencontrées par certaines collectivités pour réunir cinq élus, il est proposé d'ajouter un alinéa organisant la tenue, à défaut de quorum, d'une seconde réunion sans condition de quorum

*La sécurité civile est un thème récurrent de préoccupation pour les collectivités territoriales. En particulier, les conseils généraux sont attentifs aux incidences financières des évolutions normatives qui se traduisent par une charge nouvelle pour le département.*

## **1/ Les normes coûteuses**

### 1.1 Les appareils respiratoires isolants

La norme NF EN 144.1 et 2 concerne les raccords de queues filetés et les raccordements de sortie des appareils de protection respiratoires à circuit ouvert utilisés par les sapeurs-pompiers. Elles précisent que les filetages nationaux NF sont à remplacer avant 2015 par des filetages EN (anciennement DIN). Cette évolution conduira un SDIS de 3ème catégorie par exemple à changer environ 1800 raccords actuellement détenus. Le budget nécessaire pour se mettre en conformité vis-à-vis de cette norme est estimé à environ 80 000 euros et nécessitera 6 mois de travail pour un technicien.

**Proposition n°135 : Permettre la cohabitation des deux normes**

### 1.2. Vérification réglementaire des portes et portails automatiques

Les textes prévoient de missionner un vérificateur agréé tous les semestres ce qui s'avère trop exigeant, donc trop coûteux (Arrêté 21/12/1993 et article R232-1-2 du Code du travail)

**Proposition n°136 : Ramener les contrôles concernant les vérifications réglementaires des portes et portails automatiques à une fois par an, automatiquement ou parce que le rapport précédent ne présenterait aucune observation ou si, avant l'échéance, le chef d'établissement a fait réaliser les travaux de mise en conformité de nature à répondre aux observations contenues dans le rapport de vérification**

### 1.3. La norme NFS 61-919

La norme NFS 61-919 impose tous les 10 ans la révision des extincteurs dans un atelier agréé. Or, ces derniers ne fonctionnent jamais. Il coûte moins cher de remplacer les extincteurs que de les faire réviser (retirer les extincteurs des sites, les réexpédier en usine et ouvrir un stock tampon pour la période de vérification NFS 61-919. Cette norme n'est pas opposable en droit mais l'est en pratique (cf. partie I).

**Proposition n°137 : Proposer à l'AFNOR concernant la norme NFS 61-919 de supprimer la révision systématique tous les 10 ans par un remplacement à la demande sachant que les contrôles de bon fonctionnement sont obligatoires tous les ans**

#### 1.4. Les équipements de protection individuelle

La directive sur les EPI comporte des dispositions qui peuvent paraître discutable d'un point de vue opérationnel et financier. Concernant le matériel de protection électrique, les gants qui se trouvent dans la valise d'électro secours doivent être changés tous les six mois, même s'ils n'ont pas été utilisés.

Concernant les chaussures pour pompiers, une modification est actuellement à l'étude. Elle pourrait classer ces effets en équipements de protection individuelle de 3ème catégorie. Cette catégorisation impliquerait un contrôle obligatoire par du personnel qualifié. La périodicité à définir par le fabricant pourrait être annuelle et concernerait pour un SDIS de troisième catégorie 2000 paires de bottes à lacets.

**Proposition n°138 : Faire valoir les difficultés rencontrées lors de la révision de la directive**

### ***2/ Les normes contraignantes qui pourraient être assouplies***

#### 2.1. Nombre de pompiers dans les ambulances

Les sapeurs-pompiers réalisent près de 3 millions d'intervention de secours à personnes par an. Seules 6 à 10% de ces interventions ont un caractère d'urgence médicale. A ce jour, un modèle d'ambulance unique fait face à toutes les situations.

Ces ambulances sont conduites jusqu'à présent avec un permis « véhicules légers ». Leur poids total en charge a été maintenu en dessous de la limite autorisée par ce permis. Néanmoins, ils sont soumis à l'évolution de la réglementation environnementale européenne, qui s'accompagne de modifications techniques importantes et d'une augmentation du poids du châssis. L'amélioration de la sécurité des sapeurs-pompiers et des victimes lors d'un accident de la route, imposée par la normalisation européenne, a aussi entraîné le renforcement et l'accroissement du poids de la cellule sanitaire. Ces deux évolutions rendent difficile la conception d'ambulances de poids total en charge inférieur à 3,5 tonnes.

**Proposition n°139 : Donner la possibilité aux SDIS de choisir entre plusieurs types de véhicules de secours à personnes en adéquation avec la réalité opérationnelle, et d'adopter une réponse graduée (ambulances, médicalisables ou non)**

La diversification de ces véhicules permettra de proposer des véhicules plus adaptés au contexte d'emploi et plus légers. Elle préservera ainsi l'efficacité opérationnelle et la capacité des sapeurs-pompiers (notamment volontaires) à les conduire. L'armement des véhicules de secours à personnes sera revu avec l'adaptation du parc, conformément à la demande de simplification proposée par la commission. Les travaux de mise en œuvre de ces orientations débiteront au mois de mai 2011.

#### 2.2. La pharmacie à usage interne

Il existe une certaine incompréhension des conseils généraux concernant la création d'une pharmacie à usage interne (PUI) qui suppose le recrutement d'un pharmacien. Bien que 70% de l'activité des SDIS soit le secours à la personne, il ne s'agit pas d'une obligation. Néanmoins seuls une quinzaine de SDIS ne disposent pas encore de PUI. Les PUI permettent de disposer de médicaments,

d'oxygène, de dispositif médico-stérile et de matériel médico-secouriste. Dans ce cadre, les pharmaciens sapeurs pompiers assurent un rôle de gestionnaire du stock mais assurent également la traçabilité, les dotations dans les différents centres de secours. Face aux coûts induits pour les conseils généraux, il est proposé de :

**Proposition n°140 : Prévoir une possibilité de mutualisation des PUI entre les SDIS**

### **3/ Les normes inadaptées aux SDIS**

#### **3.1. Les poids lourds et véhicules de services d'incendie et de secours**

Les normes et règles générales actuelles relatives aux véhicules et au permis poids lourds ne sont pas adaptées aux moyens opérationnels des services d'incendie et de secours, créant de grandes difficultés aux services départementaux d'incendie et de secours, dans le cadre de la gestion de leurs moyens opérationnels et des marchés publics. Pour garantir le bon accomplissement des interventions, l'efficacité de l'action opérationnelle et la sécurité des sapeurs-pompiers, les véhicules doivent répondre à des exigences d'équipements et de construction. Les principaux constructeurs sont aujourd'hui en incapacité de concilier ces critères tout en garantissant que les véhicules fournis ne dépassent pas les normes et règles des véhicules poids lourds. Ainsi, les véhicules nécessaires pour l'accomplissement des missions des SDIS dépassant de plus en plus souvent le poids limite de 3,5 tonnes, de nouvelles contraintes s'imposent aux SDIS, bien souvent inutiles ou sans efficacité, en termes de fonctionnement ou de financement (agent titulaire du permis poids lourds, coûts, contrôles techniques dépassant les 10000 euros).

**Proposition n°141 : A l'identique des véhicules légers prévoir la possibilité que le délai entre deux visites soit porté à deux ans**

De même, l'obligation de contrôle des émissions polluantes pour les véhicules utilitaires "camionnette" génère des coûts importants. Un SDIS de catégorie 4 évoque 208 contrôles avec un coût de 9123 euros/HT.

**Proposition n°142 : Permettre aux SDIS de bénéficier des mêmes dispositions (Arrêté du 18/06/1991) que les véhicules visés à l'article R323-3 du code la route. Il exonère de contrôle certains véhicules**

#### **3.2. Obligation de 6% de contribution au FIPHFP**

La contribution du SDIS au FIPHFP (6%), fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique est basée sur l'effectif des titulaires. La plupart des fonctionnaires d'un SDIS sont des sapeurs pompiers professionnels pour lesquels les conditions physiques et médicales sont incompatibles avec un handicap.

**Proposition n°143 : Baser la contribution sur les effectifs hors SPP ou permettre que les sapeurs pompiers professionnels en inaptitude professionnelle, non opérationnels, soient intégrés dans les 6 %**

### 3.3. Règles de gestion du temps de travail

La directive européenne 93/104 impose aux travailleurs des pays membres de ne pas dépasser la moyenne de 48 heures de travail hebdomadaire sur une période de référence de quatre mois. La révision de cette directive a suscité d'importantes inquiétudes, les pompiers de l'ensemble de l'Union européenne craignant d'être soumis à ces règles. L'assimilation des activités de sapeur pompier volontaire à du temps de travail risquerait en effet de fortement impacter l'organisation des services d'incendie et de secours, la qualité de la protection des populations et les finances publiques.

**Proposition n°144 :** **Inscrire l'activité du sapeur-pompier volontaire dans le cadre d'une activité « citoyenne » qui ne pourra être assimilée à une activité classique**

### 3.4. Accessibilité

Les casernements sont assujettis au code du travail et doivent répondre aux normes d'accessibilité, alors même que les personnes à mobilité réduite ne peuvent pas exercer de fonctions opérationnelles (elles peuvent en revanche occuper un emploi administratif).

**Proposition n°145 :** **Alléger les dispositions de la loi en prenant en compte la spécificité de ces bâtiments et la spécificité du métier de sapeur-pompier. Prendre en compte dans l'opportunité d'installation, la configuration du bâtiment (restructuration ou construction neuve)**

## ***3/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des SDIS***

### 3.1. La formation

La formation représente une contrainte importante pour l'établissement et ses agents (notamment pour les sapeurs-pompiers volontaires), celle-ci est très axée sur les contenus et peu sur les profils attendus après formation. Pour certains grades, l'obligation de formation d'adaptation à l'emploi avant promotion au grade supérieur, crée une contrainte financière forte pour l'établissement. Il convient d'assouplir le cadre réglementaire très rigide qui laisse peu de possibilités d'adaptation aux spécificités locales.

**Proposition n°146 :** **Adapter la formation par la refonte des Guides Nationaux de Référence (GNR) pour une adaptation du contenu de la formation en fonction des besoins départementaux, l'élaboration de référentiels déclinés par compétences, et la facilitation des démarches de Validation des Acquis et de l'Expérience (VAE) des sapeurs-pompiers**

En particulier, les formations initiales des officiers sapeurs pompiers professionnels et des membres du SSSM sont très longues. Elles ne prennent pas en compte les connaissances déjà acquises, ce qui constitue des pré-requis au concours.

**Proposition n°147 :** **Alléger la formation initiale des membres du SSSM et des SPV organisée par chaque SDIS**

### 3.2. Formation aux risques radiologiques

Aujourd'hui le code de la santé publique ne permet pas explicitement la mutualisation des formations et des expériences en autorisant les équipes spécialisées des services d'incendie et de secours à se former au sein des établissements producteurs du risque. Or c'est le cas dans tous les autres domaines de risque excepté pour le risque radiologique.

**Proposition n°148 : Modifier le code de la santé publique pour permettre cette mutualisation**

### 3.3. La notion de grade minimal

Le décret 90-851 du 25 septembre 1990 portant statut particulier du cadre d'emplois des sapeurs-pompiers professionnels non officiers détermine les fonctions que peut occuper chaque grade. Aux termes de l'article 2, les caporaux peuvent diriger une équipe de sapeurs-pompiers et effectuer des tâches d'équipier dans toutes les missions dévolues aux services d'incendie et de secours. Des fonctions de chef d'agrès de moyens de secours engageant une équipe peuvent leur être confiées. Les sergents et les adjudants exercent les fonctions de chef d'agrès. Ils coordonnent les interventions prévues à l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales. Les sergents peuvent en outre exercer les fonctions de chef d'équipe ou effectuer des tâches d'équipier. Les adjudants peuvent notamment exercer les fonctions de chef de groupe. L'absence de distinction entre le grade et l'emploi n'est pas sans créer de difficultés, car elle ne permet pas de distinguer le grade minimal pour détenir un emploi.

**Proposition n°149 : Modifier le décret 90-851 du 25 septembre 1990 afin de déterminer d'abord le grade minimum pour accéder à l'emploi, puis ensuite la formation nécessaire pour tenir l'emploi**

### 3.4. Les commissions de sécurité

Certaines collectivités, notamment les petites communes s'interrogent sur comment harmoniser les avis et interprétations divergentes des commissions de sécurité et des bureaux de contrôles. Elles remarquent qu'en fonction du préventionniste, face à une même situation, les réponses peuvent être différentes.

**Proposition n°150 : Favoriser l'unité de doctrine au sein des SDIS**

**Proposition n°151 : Permettre un recours auprès du préfet**

Il convient de remarquer que le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité est en cours de révision.

## ***4/ Les normes obsolètes qui doivent être révisées***

La circulaire du 10 décembre 1951 est aujourd'hui obsolète. Un projet de décret relatif à l'aménagement, l'entretien et la vérification des points d'eau servant à l'alimentation des engins de lutte contre l'incendie est actuellement en cours de discussion, afin de remplacer l'actuelle circulaire du 10 décembre 1951 dont les dispositions sont aujourd'hui inadaptées.

*La restauration collective constitue une compétence importante des collectivités locales, qui gèrent les écoles, les collèges et les lycées mais également de nombreuses structures médico-sociales. Attachées à la qualité nutritionnelle, les collectivités locales sont attentives également à que la complexification croissante du cadre juridique ne se traduisent pas par la fin de la gestion directe et la fermeture de nombreuses petites cantines en milieu rural. Elles souhaitent que leurs spécificités soient davantage prises en compte dans les réglementations communautaires qui ne les distinguent pas du reste de la restauration industrielle...*

### **1/ Les exigences nutritionnelles en restauration collective**

La loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a fixé le principe d'exigences nutritionnelles en restauration collective. Elle vise notamment à lutter contre l'obésité. Son champ d'application est large : établissements recevant des enfants de moins de 6 ans, des scolaires, du primaire et du secondaire, des étudiants, des établissements sociaux, médico-sociaux, hospitaliers, pénitentiaires.

Le projet de décret de cette loi a été rejeté une première fois par la CCEN au motif que le degré élevé d'exigences auraient pu conduire les petites communes notamment à abandonner la gestion directe de leur cantine face à l'extrême complexité des règles demandées.

Afin de concilier qualité nutritionnelle et réalité territoriale, il est nécessaire de procéder à des simplifications.

<b>Proposition n°152 :</b>	<b>Alléger les projets de textes sur la qualité nutritionnelle notamment les arrêtés et le décret afin de le rendre plus accessible et surtout de déterminer précisément ce qui relève de l'obligation</b>
<b>Proposition n°153 :</b>	<b>Faire porter les exigences sur la taille des portions uniquement sur les produits gras et/ ou sucrés achetés prêts à consommer</b>

<b>Proposition n°154 :</b>	<b>Reporter la mise en application de ces dispositions à la rentrée scolaire 2012 pour les établissements servant moins de 80 couverts par jour</b>
----------------------------	---

### **2/ L'agrément**

#### 2.1 La procédure

L'arrêté du 8 juin 2006 concernant l'agrément sanitaire des établissements mettant sur le marché des produits d'origine animale ou des denrées, fixe un cadre juridique commun aux établissements préparant, transformant, manipulant ou entreposant des produits d'origine animale ou des denrées contenant des produits d'origine animale. Il s'applique donc indifféremment aux cuisines d'établissements scolaires qui livrent d'autres établissements (ex : un collège qui fabrique des repas pour une école communale située à proximité) comme aux cuisines de type industriel, quand bien même elles ne produisent pas à la même échelle. A titre illustratif, pour 300 à 400 repas, les collèges sont obligés de constituer un dossier d'agrément qui relève d'une véritable assurance

qualité de type industriel, à actualiser en permanence et à contrôler. Or, dans beaucoup de départements ruraux, il existe ce type de mutualisation.

Face à la lourdeur des procédures demandées, les établissements peinent souvent à les mettre en place, les collectivités doivent accompagner les services concernés. Un conseil général fait ainsi état d'un délai d'un an pour constituer les quatre premiers dossiers.

Or si la procédure d'agrément est l'application d'un règlement communautaire, il appartient à chaque Etat membre sur le fondement du règlement 882-2004 du 29 avril 2004 de déterminer la composition du dossier. Le dossier d'agrément dans sa composition actuelle peut faire plusieurs centaines de pages. Il doit non seulement être fourni lors de la demande mais ensuite être tenu à jour.

**Proposition n°155 :** **Modifier l'arrêté ministériel en supprimant certaines pièces et en n'exigeant plus pour d'autres pièces qu'elles soient envoyées au service mais qu'elles puissent sans porter atteinte à la sécurité sanitaire être consultées sur place**

**Proposition n°156 :** **Améliorer l'accompagnement des établissements et des collectivités dans l'élaboration de cette procédure**

### 2.2 Les dérogations existantes

Certaines collectivités locales souhaiteraient en outre que les dérogations existantes prévues par l'arrêté du 8 juin 2006 modifié par l'arrêté du 7 juin 2007 puissent être élargies.

Actuellement, pour bénéficier d'une dérogation à la procédure d'agrément, il faut

- ne pas dépasser une quantité maximale hebdomadaire de 400 repas par semaine, pour les repas ou fractions de repas livrés. Les repas ou fractions de repas doivent être composés des produits d'origine animale tels que listés en annexe 3 de l'arrêté du 8 juin 2006 modifié.
- ne pas excéder un maximum de 30 % de la production totale pour cette quantité maximale hebdomadaire cédée, pour chaque catégorie de produits.
- ne pas livrer les repas dans une aire géographique de commercialisation limitée à un rayon de 80 km maximum entre le point de vente du professionnel et les établissements livrés.

**Proposition n°157 :** **Créer un groupe de travail avec les collectivités sur la problématique de l'application de normes industrielles à la restauration collective et étudier la pertinence du maintien du seuil à 400 repas**

### 2.3. Méthode HACCP (analyses des risques, points critiques pour leur maîtrise)

L'article 12 de l'arrêté du 29 septembre 1997 fixant les conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective à caractère social dispose qu' « *un plan de nettoyage et de désinfection de l'ensemble des locaux, y compris des vestiaires et des sanitaires, et du matériel est défini par écrit de façon claire et précise (..). Pour chacun des équipements et des différentes parties des locaux, ce plan comprend au moins les indications suivantes : a) La fréquence et les moments de*

## LA RESTAURATION COLLECTIVE

*la journée auxquels les différentes opérations de nettoyage et de désinfection sont effectuées ; b) Le mode opératoire précis comportant notamment, pour chaque produit utilisé, la dilution, la température d'utilisation, le temps d'application et la nécessité d'un rinçage éventuel ; c) Le responsable des opérations de nettoyage et de désinfection pour chaque secteur ; d) Les moyens mis en place pour vérifier l'efficacité du plan. »*

C'est une disposition nécessaire à l'hygiène alimentaire mais extrêmement chronophage et contraignante dans les toutes petites structures où la plupart du temps une seule personne est chargée de tout faire.

Si l'esprit de cet arrêté, qui se fonde sur le système dit HACCP est de fixer un objectif et non une obligation de moyen, en imposant des autocontrôles « sur les produits à réception, les conditions de transport et de conservation des aliments, les couples temps-température appliqués aux produits tout au long de leur élaboration, aux points et à la fréquence où l'analyse des risques les a rendus nécessaires. » (article 5), il ressort des questionnaires reçues par la mission que ces contraintes nécessaires à l'hygiène alimentaire ne sont pas toujours bien compris.

<b>Proposition n°158 :</b>	<b>Réaliser un guide pratique de l'HACCP ou si des outils existent déjà s'assurer de leur bonne diffusion. Le guide devra comporter une partie sur les déclinaisons possibles de l'HACCP dans une toute petite cuisine afin de proposer une déclinaison allégée de ces contraintes</b>
----------------------------	--

*Les marchés publics font l'objet de préoccupations contradictoires des collectivités territoriales : d'un côté elles se plaignent de l'instabilité du code des marchés, les changements fréquents supposant un important effort de formation et étant perçus comme une source potentielle d'insécurité juridique ; d'un autre côté la complexité globale de la procédure est parfois incomprise. De nombreuses collectivités regrettent l'annulation du seuil de 4000€ et souhaitent davantage de souplesse...*

### **1/ Les normes contraignantes qui pourraient être assouplies**

#### 1.1. Les pièces justificatives

Le nombre de pièces demandées aux entreprises pour les marchés est extrêmement important et génère des coûts de gestion administrative. Par ailleurs, il est possible de s'interroger sur la pertinence de certaines pièces exigées.

<b>Proposition n°159 :</b>	<b>Demander aux entreprises qui soumissionnent des attestations sur l'honneur pour tous les documents demandés, et ne les exiger que pour les entreprises retenues. Une déclaration sur l'honneur produite au stade de la candidature pourrait suffire plutôt que de produire des attestations sociales et fiscales</b>
----------------------------	---

En particulier, de nombreuses collectivités soulignent les contraintes inhérentes à la production des certificats et attestation fiscales et sociales qui retardent parfois la procédure.

<b>Proposition n°160 :</b>	<b>Dans ce cadre, il pourrait être envisagé la consultation des pièces sur un site centralisateur, ou « dossier virtuel des entreprises ». Une véritable source de simplification consisterait à ce que ce ne soit pas l'entreprise qui ait en quelque sorte la charge de la preuve mais qu'il y ait un véritable décloisonnement inter-administrations. L'administration étatique mettrait à jour une base de données via laquelle elle indiquerait si l'entreprise est en règle ou pas au regard de ses obligations</b>
----------------------------	---

Néanmoins, cette solution de coffre fort numérique, n'est pas sans difficultés. Sur le plan juridique, l'obligation de mise à jour des dossiers virtuels des entreprises pose le problème de l'attribution de la responsabilité de cette mise à jour. Si la responsabilité en incombe à l'entreprise, elle devra mettre en place les moyens nécessaires pour assurer cette mise à jour. Si la responsabilité de s'assurer des mises à jour incombe à l'administration, c'est elle qui devra mettre en place les moyens nécessaires, sachant que plusieurs administrations différentes sont en fait concernées. La seconde difficulté tient à la gestion d'un tel outil : elle doit être estimée en termes de charge financière liée à son développement, sa mise en production et sa maintenance. Il s'agit donc d'un projet qui nécessite une réelle ingénierie industrielle, dont il reste à déterminer par qui elle peut être prise en charge, tant techniquement que financièrement. Par ailleurs, fiscalement cela supposerait de sélectionner les informations auxquelles les collectivités peuvent avoir accès. La solution technique doit pouvoir être mises en œuvre au profit de la plus grande masse. Dans cette perspective, les entreprises de tous les Etats membres représentent un objectif intéressant pour susciter une réflexion européenne. Cela présente, en outre, un avantage sur la question de

l'interopérabilité transfrontalière : dans un tel contexte, elle ne sera pas négligée. La piste du coffre fort numérique est ainsi explorée, à titre expérimental, par l'Union européenne dans les programmes en cours (PEPPOL) et les outils développés, de ce point de vue, apparaissent prometteurs.

Par ailleurs, de nombreuses collectivités aspirent à une suppression de production des pièces de justification sociale à présenter tous les 6 mois (article D8222-5 ou D8222-7 et 8222-8 du Code du travail). Dans le cadre de la proposition de loi de Monsieur le député Warsmann, il est proposé de supprimer cette véritable contrainte pour les collectivités en supprimant la fourniture semestrielle des attestations URSSAF et assimilées et en révisant le seuil de 3 000 €.

### 1.2. Les attestations

Les articles 43 et 44 du code des marchés publics exigent des candidats la production de déclarations sur l'honneur attestant la régularité de leur situation juridique. Par la suite, le candidat auquel il est envisagé d'attribuer le marché doit produire des attestations et déclarations visées à l'article 46 dans un délai imparti par le pouvoir adjudicateur, ce qui retarde la finalisation de la procédure.

**Proposition n°161 : Prévoir la faculté de demander ou d'encourager la présentation des justificatifs de l'article 46 dès la remise de la candidature (avec possibilité de régularisation si non production)**

### 1.3. Les groupements de commandes

Les groupements, dépourvus de personnalité morale, permettent aux acheteurs publics de coordonner et de regrouper leurs achats pour, par exemple, réaliser des économies d'échelle. Ils peuvent concerner tous les types de marchés. Des groupements de commande peuvent être créés pour satisfaire à des besoins ponctuels ou de manière permanente. Il revient à la convention constitutive de le préciser.

Or cet outil extrêmement utile, source d'économie d'échelle, est complexe. Comme le souligne la circulaire du 29/12/2009 « Marchés publics – Guide des bonnes pratiques » (chapitre 6-2), « *un groupement est une modalité d'achat qui présente des avantages mais qui est lourde à mettre en œuvre et devrait, en conséquence, être réservé aux achats importants* ».

L'article 8 du code prévoit qu'une commission d'appel d'offres (CAO) spécifique au groupement est instaurée, dès lors qu'une collectivité territoriale ou un établissement public local autre qu'un établissement public social ou médico-social participe au groupement. Le code dispose que cette CAO spéciale comprend un « représentant élu parmi les membres ayant voix délibérative de la CAO de chaque membre du groupement qui dispose d'une CAO ».

- pour les groupements dans lesquels les collectivités territoriales ou les établissements publics locaux autres qu'un établissement public social ou médico-social ne sont pas majoritaires, le titulaire est choisi après avis de la commission d'appel d'offres, selon les modalités définies par la convention constitutive du groupement.
- pour les groupements dans lesquels les collectivités territoriales ou les établissements publics locaux autres qu'un établissement public social ou médico-social sont majoritaires, le titulaire est choisi par la CAO.

## LES MARCHES PUBLICS

Si ce mécanisme permet à toutes les collectivités membres du groupement de s'exprimer sur la politique d'achat, il pose des difficultés pratiques réelles (désignation des élus, organisation de la CAO spécifique, déplacement des élus concernés)

Il convient de remarquer que le fait qu'un marché à procédure adaptée (MAPA) soit passé par un groupement de commandes auquel participent une ou plusieurs collectivités territoriales n'a pas pour effet de rendre la formalité de la CAO obligatoire. En conséquence, dans les groupements de commande où les collectivités territoriales ou leurs établissements publics sont présents, le titulaire d'un MAPA est choisi selon les modalités définies par la convention constitutive du groupement (cf. réponse à la question écrite n° 10929 de M. Jean-Luc Fichet, JO Sénat du 21/01/2010 - page 131).

Par ailleurs, la mise en œuvre d'un groupement de commandes est relativement longue. La collectivité doit délibérer sur la convention constitutive, puis prendre une seconde délibération pour la CAO ad hoc.

**Proposition n°162 :** Alléger l'ensemble de la procédure. Prévoir la possibilité dans la convention constitutive du groupement que la Commission d'Appel d'Offres habituelle du coordonnateur du groupement soit compétente. Limiter à une délibération la procédure

### 1.4. Accords-cadres supérieurs aux « seuils définis par décret »

Les accords cadres sont des contrats administratifs, mais pas des marchés publics en tant que tels. De facto, les dispositions de l'article L3221-11-1 du CGCT qui prévoient que la délibération du conseil général ou de la commission permanente chargeant le président du conseil général de souscrire un marché déterminé peut être prise avant l'engagement de la procédure de passation de ce marché ne s'appliquent pas aux accords cadres. Il est par conséquent nécessaire de délibérer pour choisir les titulaires des accords-cadres après le déroulement de la procédure.

**Proposition n°163 :** Compléter le CGCT afin de permettre aux collectivités territoriales de délibérer avant le lancement de la consultation non seulement pour les marchés mais également pour les accords-cadres

### 1.4. Contrôle de légalité

La chaîne de dématérialisation des offres n'est pas complète : la transmission des pièces au contrôle de la légalité nécessite une re-matérialisation. En effet, il n'existe pas d'interface entre les logiciels de marchés et le logiciel du contrôle de légalité.

**Proposition n°164 :** Poursuivre le processus de dématérialisation en identifiant les difficultés techniques. Dans l'attente d'une solution fiable, autoriser la transmission par cd rom ou clés USB

### 1.5. Délégation de service public

En application des articles D1411-3 à D1411-5 du CGCT, l'élection des membres de la Commission de Délégation de Service Public doit se faire en deux étapes, l'une destinée à fixer des

conditions de dépôts des listes, l'autre afin de procéder à l'élection. Il en résulte la nécessité de préparer deux délibérations, dans le cadre de deux assemblées délibérantes distinctes.

Or ces deux étapes ne sont pas fondamentalement nécessaires.

<b>Proposition n°165 :</b> <b>Aligner l'élection des membres de la CDSP sur les règles de l'article 22 du code des marchés publics pour la CAO</b>
--

## ***2/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des collectivités locales***

### 2.1. La question de la régularisation en cours de procédure

En procédure formalité, l'absence de signature originale d'une offre (acte d'engagement et pièces financières) la rend non recevable. En effet aux termes de l'article 11 du code des marchés publics, pour les marchés passés selon les procédures formalisées, l'acte d'engagement et, le cas échéant, les cahiers des charges en sont les pièces constitutives. L'acte d'engagement est la pièce signée par un candidat à un accord-cadre ou à un marché public dans laquelle le candidat présente son offre ou sa proposition dans le respect des clauses du cahier des charges qui déterminent les conditions dans lesquelles le marché est exécuté. Cet acte d'engagement est ensuite signé par le pouvoir adjudicateur. Lorsque les offres sont transmises par voie électronique, la signature de l'acte d'engagement est présentée selon les modalités prévues par un arrêté du ministre chargé de l'économie.

Or l'absence de signature constitue parfois un simple oubli.

<b>Proposition n°166 :</b> <b>Autoriser la régularisation permettrait aux candidats de corriger un simple oubli.</b>
--

### 2.2. La rigidité de la procédure en cas de dossier incomplet

En procédure d'appel d'offres, la moindre erreur du candidat, dossier incomplet, erreur sur une caractéristique technique de l'offre même minime, entraîne le rejet de l'offre. Cela aboutit à une limitation de la concurrence, et lorsque la concurrence est faible (notamment dans les DOM) la collectivité se retrouve souvent dans l'obligation de déclarer l'infructuosité et de relancer la consultation.

<b>Proposition n°167 :</b> <b>Modifier la procédure d'appel d'offres afin de la rendre plus souple et de permettre d'assurer l'efficacité de la commande publique</b>
---

Les exigences actuelles découlent des directives « marchés publics ». Néanmoins, les propositions du Gouvernement de simplification des directives « marchés publics », dans le cadre des réponses au Livre vert sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics - Vers un marché européen des contrats publics plus performant, de la Commission européenne - feront l'objet d'une consultation des collectivités locales. Le Gouvernement propose de faire de la procédure négociée avec publicité et mise en concurrence préalables, une procédure de droit commun au-dessus des seuils des procédures formalisées.

### 2.3. La possibilité de compléter une offre de négociation

En application du décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant code des marchés publics, il est interdit de faire compléter ou évoluer une offre en appel d'offre. Cela pose un problème plus aigu dans le cas des marchés de fournitures et de services où les seuils sont beaucoup plus bas qu'en travaux.

**Proposition n°168 : Autoriser la négociation en procédure d'appel d'offre**

La procédure actuelle est celle prévue par les directives « marchés publics » qui n'autorisent pas la négociation en appel d'offres. Dans le cadre des réponses au Livre vert précité, le Gouvernement propose de faire de la procédure négociée avec publicité et mise en concurrence préalable, une procédure de droit commun, au-dessus des seuils communautaires.

### 2.4. La possibilité de négocier

Le code n'autorise pas la négociation dans le cadre de procédure d'appel d'offres ouvert ou restreint. Ce cadre juridique, particulièrement contraignant dans le cadre de marchés de fournitures et services (pour lesquels le seuil de procédure formalisée est fixé à 193 000 € HT) ne permet pas une optimisation économique et technique des offres des candidats, et ne permet pas de dégager des marges de manœuvre financières pour les collectivités, alors que cette négociation est possible sur des MAPA travaux dont les montants sont bien plus importants.

**Proposition n°169 : Permettre aux collectivités de négocier en procédure formalisée ou augmenter les seuils des procédures formalisées pour les marchés de fournitures et services, en cohérence avec ceux des marchés de travaux**

### 2.5. Les seuils

De très nombreuses collectivités regrettent les changements de seuils à la suite de la décision du Conseil d'Etat du 10 février 2010, M. Perez c/ Ministre de l'économie, qui a annulé, à compter du 1er mai 2010, le décret n° 2008-1356 du 19 décembre 2008, le seuil de 4000€. La Haute juridiction a jugé en effet que cet accroissement, en raison de son caractère général et de son montant, était contraire aux principes de la commande publique.

Toutefois sans méconnaître la jurisprudence du Conseil d'Etat, il serait envisageable dans le cadre du livre vert de proposer à la commission :

**Proposition n°170 : Remonter les seuils des marchés formalisés**

### 2.6. Publicité

L'article 40 du code des marchés publics impose à partir de 90 000 euros une obligation de publicité particulière pour les marchés publics. Il s'agit d'un seuil uniquement "franco-français" qui prévoit une publicité qui n'est pas totalement identique aux obligations européennes. L'article 40 ajoute une obligation de publicité, au BOAMP ou dans un journal d'annonces légales, pour tous les marchés dont le montant est compris entre 90 000 euros HT et les seuils communautaires. Cette

exigence de formalité de publicité dès ce montant constitue un facteur de lourdeur administrative par rapport à l'ensemble des seuils existants.

Cette contrainte est de nature à retarder le lancement du marché, alors même qu'elle ne correspond à aucune justification économique ou juridique. Elle génère également des coûts de publicité non négligeables pour les collectivités publiques.

**Proposition n°171 :** L'article 40 du CMP pourrait être modifié en substituant à ce seuil "intermédiaire" de 90 000 euros une obligation de publicité électronique simplifiée sur le journal officiel (gratuite) complétée par une recommandation de publicité dans un journal adapté (presse locale ou presse spécialisée selon le sujet)

Ce dispositif permettra d'apporter une sécurité juridique aux acheteurs publics, tout en leur reconnaissant une marge d'appréciation consistant à procéder à une publicité adéquate en fonction de la nature et du montant de la consultation envisagée, en conformité avec le principe de transparence imposé par le CMP.

### 2.7. Marché public d'urbanisme

Certaines collectivités regrettent la disparition des marchés de définition qui prévoyaient un système d'attribution à plusieurs prestataires de marchés pour comparer leurs propositions, et à élargir à des prestations de type « prestations intellectuelles » sans exécution de maîtrise d'œuvre à la suite pour avoir un travail collectif ou une réflexion comparée (type brainstormings, ou ateliers de projet urbain où plusieurs prestataires rendent leurs réflexions et propositions sur un même sujet). En effet, la CJUE a jugé, le 10 décembre 2009, que la procédure du marché de définition n'est pas conforme à la directive 2004/18/CE du parlement européen. La CJUE a considéré qu'en établissant une distinction entre les marchés de définition et les marchés d'exécution et en permettant, à certaines conditions, l'attribution de ces derniers marchés à l'un des titulaires des marchés de définition initiaux, la réglementation française méconnaissait les principes fondamentaux d'égalité et de transparence, inhérent au droit.

**Proposition n°172 :** Afin de remplacer les marchés de définition, pouvoir recourir au dialogue compétitif pour les marchés de maîtrise d'œuvre en vue de la réhabilitation d'un ouvrage ou la réalisation d'un projet urbain ou paysager

### ***3/ Les procédures dont les délais peuvent être réduits : les délais de publicité***

Le code prévoit un délai de publicité de 52 jours pour les appels d'offres ouverts réductible à 40 jours. Les délais de remise des candidatures dans le cadre de marchés négociés ou d'appel d'offres restreint sont de 37 jours, réductible à 30 jours.

Pour des achats classiques et simples mais dont le montant est supérieur aux seuils de procédures formalisés, ces délais apparaissent trop longs tant pour la collectivité que pour les acteurs économiques et cela d'autant plus, que les MAPA travaux qui portent sur des montants supérieurs aux seuils des appels d'offres fournitures et services (4 845 000€ en travaux, 193 000 en fourniture et en service) font le plus souvent l'objet de délais plus courts (15-20 jours en fonction des enjeux).

**Proposition n°173 :** Permettre aux collectivités de réduire les délais de publicité (candidatures/offres) en fonction des types d'achats effectués, en précisant une base minimum de 30 jours par exemple, à charge pour la collectivité de moduler au-delà en fonction de la complexité des achats

Ces délais sont imposés par le droit communautaire mais la France peut demander une modification dans le cadre du livre vert.

*Parce que la masse salariale constitue la première dépense de fonctionnement des collectivités territoriales, le pilotage de la fonction ressource humaine constitue un enjeu stratégique pour les collectivités. Or il est fortement contraint par les décisions nationales qui pèsent lourdement sur la maîtrise du glissement vieillesse technicité. A cette dimension financière s'ajoute une dimension humaine forte. Le service public local reposant avant tout sur les hommes et les femmes qui quotidiennement le mettent en œuvre, les collectivités locales aspirent à une meilleure prise en compte de leur réalité quotidienne dans la dynamique statutaire.*

### 1/ Les normes trop coûteuses

#### 1.1 Les cotisations retraite des agents détachés

##### a/ La norme

Les fonctionnaires de l'Etat détachés auprès d'une collectivité ou d'un établissement public local ou de santé restent affiliés au régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat, des militaires et des magistrats, régi par le code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) durant la période de détachement.

##### b/ Les difficultés

Le taux de cotisation des agents détachés de l'Etat n'a cessé d'augmenter pour les collectivités locales, engendrant un surcoût pour un département employant environ 2400 agents de 500 000€ par an.

#### Assiette et taux des cotisations et contributions au régime de retraite régi par le Code des Pensions Civiles et Militaires de Retraite (PCMR)

<b>Taux de la cotisation salariale (hors personnels sous statuts spécifiques)<sup>68</sup></b>	de 1991 à 2010	7,85 %
	2011	8,12 % décret n° 2010-1749 du 30 décembre 2010
<b>Taux de la contribution employeur au régime PCMR</b>	2006	33,00 % décret n° 92-265 du 24/03/1992
	2007	39,50 % décret n° 2007-343 du 13/03/2007
	2008	50,00 % décret n° 2007-1742 du 11/12/2007
	2009	60,14 % décret n° 2008-1534 du 22/12/2008
	2010	62,14 % décret n° 2010-53 du 14 janvier 2010
	2011	65,39 % décret n° 2011-11 du 4 janvier 2011

<sup>68</sup> [www.budget.gouv.fr](http://www.budget.gouv.fr)

Cette augmentation des cotisations contredit la philosophie de la loi n°2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et fait peser des charges extrêmement lourdes sur le budget des collectivités locales.

**Proposition n°174 : Aligner les taux de cotisation sur celui des agents de la fonction publique territoriale**

### 1.2 Les frais de déplacement ou de mission

Les agents territoriaux sont indemnisés des frais de transport, de repas et d'hébergement engagés à l'occasion d'un déplacement temporaire. Les conditions de prise en charge et les modalités de règlement de ces frais sont déterminées, sous réserve des dispositions du décret n°2001-654 du 19 juillet 2001, qui sont spécifiques à la FPT, par le décret n°2006-781 du 3 juillet 2006, applicable aux personnels civils de la FPE. L'arrêté ministériel du 3 juillet 2006 fixe à 15,25€ le taux de remboursement des frais de repas. Il s'agit d'un montant forfaitaire quel que soit le montant dépensé par l'agent.

Ce dispositif onéreux conduit à rembourser parfois des frais de repas très inférieurs au forfait.

**Proposition n°175 : Prévoir un remboursement des frais supplémentaires de repas « au réel » dans la limite d'un plafond correspondant à l'actuel taux du remboursement forfaitaire des frais supplémentaires de repas**

### 3.3. Les modalités de calcul de la contribution au FIPHP<sup>69</sup>

La loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005, entrée en vigueur au 1er janvier 2006, a renforcé le principe de l'obligation d'emploi aux employeurs du secteur public et fixé à 6% le taux d'emploi de personnes handicapées d'ici la fin de l'année 2012 dans ce secteur.

A cette fin, tout employeur public qui emploie plus de 20 équivalents temps plein est assujéti à l'obligation d'effectuer chaque année, une déclaration annuelle en ligne qui s'effectue sur le plateau de service.

Cette déclaration permet de calculer le taux de travailleurs handicapés et assimilés et le cas échéant, si ce taux n'est pas atteint, indique à l'employeur le montant de la contribution à verser en compensation au fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique. En contrepartie, le FIPHP accompagne tout employeur qui mène la politique nécessaire pour atteindre ce taux de 6 %. Il s'agit d'un dispositif volontaire extrêmement pertinent qui a permis aux collectivités locales de s'investir véritablement de ce sujet et de s'enrichir de la compétence de nombreux agents en situation de handicap.

Si ce dispositif volontariste et efficace ne doit en aucun cas être remis en question, il convient juste de s'interroger sur le calcul de l'assiette. A titre d'exemple, pourquoi y inclure les assistants familiaux alors que leur agrément est conditionné à leur état de santé physique ?

<sup>69</sup> Fond d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

**Proposition n°176 :** Exclure des effectifs d'assujettissement de la collectivité certains métiers de la FPT, soumis à des conditions d'aptitude physique particulières

### 3.4. Les visites d'embauche

Lorsqu'un agent est recruté, son aptitude aux fonctions doit être vérifiée par un médecin agréé. Puis aux termes de l'article 108-2 de la loi du 26 janvier 1984, un médecin de prévention doit contrôler son aptitude au poste, ces deux examens étant financés par la collectivité locale.

**Proposition n°177 :** Limiter la visite d'embauche au seul examen du médecin de prévention

## ***2/ Les normes trop contraignantes qui pourraient être assouplies***

### 2.1. Le recrutement

#### **a/ La problématique générale**

Les collectivités locales s'administrant librement, il leur appartient de recruter leurs agents, dans le respect des conditions fixées par les lois du n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Aux termes de l'article 3 de la loi n°83-634, les emplois doivent être occupés par des fonctionnaires, recrutés sur concours, le recours aux agents non titulaires restant l'exception. Les possibilités de recrutement d'agents non titulaires sont juridiquement limitées et prévues aux articles 3, 25, 38, 47 et 110 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

Ce cadre juridique s'il permet de nombreuses souplesses, n'est pas sans poser quelques difficultés quotidiennes aux collectivités locales. En effet forte de 250 métiers, les collectivités locales dans leur fonctionnement quotidien font appel à des compétences extrêmement variées et de plus en plus pointues. A titre illustratif, un conseil général peut ainsi employer des puéricultrices, des médecins, des psychologues, des assistants sociaux mais aussi des ingénieurs, des dessinateurs projeteurs, des techniciens assainissement, des contrôleurs de travaux, des cuisiniers, des électriciens, des informaticiens, des juristes, des vétérinaires, des archivistes, et même des archéologues...A l'instar d'une entreprise, les collectivités territoriales sont d'autant plus sensibles aux tensions existantes sur le marché de l'emploi qu'elles ne sont pas pour certains cadres d'emploi compétitives en terme de rémunération, voire de cadre de vie (les collectivités locales plus rurales ou situées dans des départements moins attractifs pouvant rencontrer de véritables difficultés pour attirer un certain niveau d'expertise). Cette problématique concerne particulièrement le secteur médico-social, où la pénurie de professionnels lauréats de concours dans certaines professions comme puéricultrice ou médecin crée de véritables difficultés de continuité du service public social et pourrait en cas d'incident engager la responsabilité de la collectivité. Dans ce cadre, plusieurs normes contraignantes pourraient être assouplies.

#### **b/ Les remplacements**

L'article 3 alinéa 1 de la loi du 26 janvier 84 détermine les situations possibles de recrutements de non titulaires pour remplacer des titulaires : temps partiel, congé de maladie, congé de maternité, congé parental, congé de présence parentale, accomplissement du service civil ou national et rappel

## LA FONCTION PUBLIQUE

ou maintien sous les drapeaux, participation aux activités de la réserve opérationnelle, de sécurité civile ou sanitaire. Par ailleurs l'article 3 alinéa 2 précise que les collectivités peuvent recruter des agents non titulaires pour faire face à un besoin occasionnel pendant 3 mois maximal, renouvelables une seule fois à titre exceptionnel ou saisonnier, pendant une durée maximale de six mois sur une même période de douze mois.

Ces cas de figure sont trop limités et peuvent poser des difficultés dans les services à effectifs restreints où il est nécessaire d'assurer la continuité du service et remplacer de facto certains agents pendant leurs congés annuels. Ainsi dans le cas d'un musée dépendant d'une collectivité, la surveillance de nuit est obligatoire pour avoir le label musée de France. Ce sont souvent les mêmes agents non titulaires formés qui assurent les remplacements des agents en congés, ils ne peuvent être recrutés que sur le fondement de l'alinéa 2 de l'article 3. Même s'ils ne travaillent que quelques heures par mois, la durée maximale de 6 mois consécutifs est vite atteinte. La seule solution pérenne réside dans le recrutement de titulaires supplémentaires (pour un besoin récurrent ponctuel), ce qui dans un contexte d'économies de moyens et d'allocation des ressources efficiente n'est pas toujours possible.

**Proposition n°178 : Permettre le remplacement des agents en congés annuels si la continuité du service est compromise**

### **c/Les concours sur titre**

Application du principe constitutionnel d'égal accès à la fonction publique, le recrutement des fonctionnaires se fait par concours, conformément à l'article 16 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983. Il convient de distinguer deux types de concours :

- le concours sur épreuves où l'admission dépend des résultats obtenus par les candidats aux différentes épreuves.
- le concours sur titres est prévu lorsqu'une formation professionnelle préalable a déjà eu lieu. Il concerne les titulaires d'un diplôme d'Etat de la santé et du secteur social. Le jury se prononce au vu du dossier des candidats et après une ou plusieurs épreuves écrites et orales.

Dans ce deuxième cas de figure, il est donc demandé à des personnes déjà titulaires d'un diplôme professionnel reconnu qui leur permettrait d'exercer dans tout autre cadre de repasser un concours puis de postuler sur un poste vacant en collectivité, où une nouvelle sélection (entretien de motivation) est organisée. Ce dispositif extrêmement lourd crée des rigidités dans un secteur médico social, où il n'est pas aisé de recruter.

Or dans la fonction publique hospitalière, le dispositif est beaucoup plus souple. A titre d'exemple, aux termes du décret n°2010-1323, le recrutement des psychologues dans la fonction publique hospitalière intervient à la suite d'un concours sur titre. Le concours comporte une épreuve d'admissibilité prononcée par le jury après examen sur dossier des titres, des travaux et, le cas échéant, de l'expérience professionnelle des candidats, et une épreuve orale d'admission consistant en un entretien à caractère professionnel avec le jury destiné à apprécier les motivations et aptitudes des candidats déclarés admissibles.

**Proposition n°179 : Adopter le même dispositif que la fonction publique hospitalière pour les concours sur titre**

### 2.2 Compte épargne temps et vacance d'emploi

Il est fréquent que les jours épargnés sur le compte épargne temps permettent à un agent de partir plus rapidement en retraite.

L'agent étant considéré en activité, il ne libère son poste qu'au jour de sa retraite, soit parfois avec les congés annuels en plus 5 mois plus tard. Il n'est pas possible dans l'intervalle de pourvoir le poste par un titulaire ni même en toute rigueur par un remplaçant car le compte épargne temps ne figure pas parmi les motifs de remplacement décrits à l'article 3 alinéa 1 de la loi du 26 janvier 1984. Seul le recours à agent recruté sur le fondement de l'article 3 alinéa 2 « besoin occasionnel » peut permettre de pallier le problème, même si le caractère occasionnel d'un départ à la retraite est juridiquement discutable. L'agent non titulaire recruté sur cette base doit en toute logique, alors qu'il commence à être pleinement opérationnel, laisser sa place à un agent titulaire à la date de vacance d'un poste. Un nouveau processus de recrutement doit alors être lancé, ce qui n'est pas sans générer des coûts pour la collectivité territoriale.

**Proposition n°180 :** Permettre le recrutement d'un titulaire lorsque des congés précèdent de manière continue un départ à la retraite ainsi que cela est prévu pour le congé de fin d'activités.

### 2.3 Vacances d'emploi et déclaration aux centres de gestion

En vertu de l'article 12 de la loi n°83-634, toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle. Aux termes de l'article 23 et 41 de la loi n°84-53, tout emploi vacant est soumis à une déclaration préalable auprès du centre de gestion. Les collectivités et établissements publics sont ainsi tenus de communiquer au centre de gestion dans le ressort duquel ils se trouvent les créations et vacances d'emplois, sous peine d'illégalité des nominations<sup>70</sup>.

Si cette obligation liée au rôle des centres de gestion dans la publicité des postes vacants ne semble pas, en soi poser de difficultés, le caractère très large de la notion de vacance de poste génère un formalisme trop important qui fait parfois l'objet d'un contrôle très précis de la préfecture, ou des chambres régionales des comptes sans que ces déclarations ne revêtent un caractère stratégique essentiel.

Ainsi l'obligation de vacance de poste porte non seulement sur les postes libres à la suite de la mutation ou du détachement d'un agent, du départ à la retraite mais également sur les postes transformés<sup>71</sup> c'est-à-dire la modification du grade nominal d'un emploi au tableau des effectifs de la collectivité et l'inscription des crédits nécessaires par délibération, et cela quelle que soit l'origine de la transformation du poste, même lorsqu'il s'agit d'un avancement de grade<sup>72</sup> au titre de la commission administrative paritaire ou de la nomination d'un lauréat de concours en interne.

Le conseil d'Etat dans sa jurisprudence a ainsi rappelé qu'un recrutement en interne n'exonère pas la collectivité de l'obligation de déclarer la vacance d'emploi<sup>73</sup>. Le juge a par ailleurs estimé qu'un délai raisonnable devait être respecté entre la déclaration de vacance de poste et le recrutement afin

<sup>70</sup> CE 22 mai 1981 n°15397,

<sup>71</sup> CE 22 fév. 1995 n°134148

<sup>72</sup> Article 41 de la loi du 26 janvier 1984 et question parlementaire du 15 mai 1989

<sup>73</sup> CE 11 août 2009 n°309132, -voir CE110809

d'envisager les différents modes de recrutement de fonctionnaires. Il a ainsi estimé qu'un délai de 30 jours était insuffisant.<sup>74</sup>

La plupart des centres de gestion ont mis en place des procédures spécifiques pour distinguer les véritables postes vacants des postes publiés par obligation. Lorsque tel n'est pas le cas, des lauréats de concours peuvent postuler à tort sur des postes déjà pourvus, et ont le sentiment que le processus de recrutement est parfaitement injuste et que tout serait joué d'avance.

**Proposition n°181 : Supprimer l'obligation de déclaration de vacances de postes pour les postes pourvus à l'issue de la commission administrative paritaire**

**Proposition n°182 : Permettre aux collectivités de nommer sans délai les lauréats de concours interne avec une procédure unique de déclaration (aujourd'hui les collectivités locales informent de la vacance du poste puis remplissent un second formulaire pour informer du recrutement)**

### 2.4. Le statut

#### **a/ Les règles de classement**

Lorsqu'un fonctionnaire est stagiarisé, une partie de son expérience professionnelle peut être reprise. Les règles de classement à la nomination stagiaire sont fixées pour la catégorie A par le décret 2006-1695 du 22/12/06, pour la catégorie B par le décret-2006-1689 du 22/12/06 et le décret 2010-329 du 22/03/2010, pour la catégorie C par le décret -2006-1687 du 22/12/06

Même s'il existe des similitudes, chaque cadre d'emploi est régi par ses propres règles. Une mesure de simplification serait d'unifier le calcul des quotas de promotion interne. Les gestionnaires de carrière des collectivités locales et des centres de gestion doivent calculer toutes les hypothèses possibles, les comparer pour appliquer la plus favorable. Ils en sont très souvent incapables, tant les décrets prévoient des règles incroyablement compliquées. Par ailleurs, il n'est pas rare que les agents nommés se sentent lésés sur le sujet par une lecture trop rapide des textes.

**Proposition n°183 : Prévoir une logique plus simple avec une règle unique**

#### **b/ La nouvelle bonification indiciaire (NBI)**

Créée par la loi n°91-73 du 18 janvier 1991, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) consiste en l'attribution de points d'indice majoré ; elle est distincte du traitement lié à l'indice majoré afférent à l'échelon détenu. La NBI est attribuée pour certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière dans des conditions fixées par décret".

Les décrets n°2006-779 et 780 du 3 juillet 2006 posent des difficultés opérationnelles réelles. Certaines fonctions comme la fonction accueil manque de clarté. Par ailleurs, cette mesure se superpose, et se cumule avec des régimes indemnitaires, ce qui aboutit à des situations inéquitables,

<sup>74</sup> CE 16 juin 1997 n°149088

et provoque un sentiment d'injustice chez les agents non éligibles. L'octroi de la NBI freine également la mobilité des agents qui la perçoivent car en règle général ils ne veulent pas y renoncer.

**Proposition n°184 :** Dans le cadre de la mise en œuvre de la prime de fonction et de résultat supprimer la NBI qui pourrait être intégrée à la part fonction

### 2.5 Les groupements d'employeurs

Aux termes de l'article L1253-19 du code du travail, dans le but de favoriser le développement de l'emploi sur un territoire, des personnes de droit privé peuvent créer, avec des collectivités territoriales et leurs établissements publics, des groupements d'employeurs constitués sous la forme d'associations régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ou, dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, d'associations régies par le code civil local ou de coopératives artisanales. Les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne peuvent constituer plus de la moitié des membres des groupements créés.

L'objectif du groupement d'employeurs est de recruter un ou plusieurs salariés et de le(s) mettre à disposition de ses membres, selon leurs besoins. Il vise à satisfaire les besoins en main-d'œuvre d'entreprises ou de collectivités locales qui n'auraient pas la possibilité d'employer un salarié à temps plein. Il favorise la stabilité des salariés dans leur emploi en leur offrant de travailler dans plusieurs entreprises regroupées sur un même territoire. Le groupement est ainsi un moyen efficace de fixer une main-d'œuvre dans un bassin d'emploi, notamment en zone rurale. Le groupement est l'employeur des salariés. Il ne peut effectuer que des opérations à but non lucratif.

Les conditions d'adhésion et d'utilisation sont contraignantes. Les activités offertes par les adhérents publics ne peuvent constituer l'activité principale du groupement d'employeurs et doivent représenter moins d'un mi-temps pour les salariés mis à disposition. Ainsi le temps consacré par chaque salarié aux travaux pour le compte d'une collectivité territoriale doit être inférieur à 17h30 par semaine. L'article L.1253-20 du code du travail prévoit : « *les tâches confiées aux salariés du groupement mis à disposition d'une collectivité territoriale s'exercent exclusivement dans le cadre d'un service industriel et commercial, environnemental ou de l'entretien des espaces verts ou des espaces publics.* ». L'adhésion à un groupement ne permet donc pas à la collectivité locale de bénéficier de personnel mis à disposition dans tous ses domaines d'activités.

**Proposition n°185 :** Elargir la liste des activités possibles

Par ailleurs, l'article L.1253-19 du code précité prévoit l'adhésion des collectivités et de « *leurs établissements publics* ». L'usage de cette expression, au lieu, par exemple, de l'expression « *leurs groupements* » ou « *les établissements publics* ». Or l'utilisation des termes « *leurs établissements publics* » au lieu de « *leurs groupements* » dans l'article L.1253-19 ne permet pas d'affirmer que les établissements publics de coopération intercommunale peuvent adhérer à un groupement d'employeurs. Les seuls établissements publics visés seraient alors ceux qui sont rattachés aux collectivités territoriales : CCAS, hôpitaux, OPH par exemple.

**Proposition n°186 :** Permettre aux EPCI d'adhérer aux groupements d'employeurs

## **3/ Les normes dont la modification ou la publication son très attendues**

### 3.1/ Les emplois à temps non complet

## LA FONCTION PUBLIQUE

Les collectivités et établissements publics territoriaux peuvent, pour répondre à un besoin correspondant à une durée hebdomadaire inférieure à la durée légale du travail dans la fonction publique applicable au cadre d'emplois, créer un emploi permanent à temps non complet. Les articles 104 et 108 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 encadrent les conditions de recrutement dans ces emplois en distinguant deux cas de figure :

- les fonctionnaires dont la durée de service totale est au moins égale à la moitié de la durée légale du travail correspondant au temps complet, qui sont intégrés dans un cadre d'emplois.
- les fonctionnaires non intégrés dans un cadre d'emplois. Le décret n°91-298 du 20 mars 1991 limite cette possibilité de recrutement aux collectivités n'excédant pas 5000 habitants et précise les cadres d'emplois et les grades concernés.

Néanmoins, ce décret n'ayant jamais été actualisé, ces dispositions ne correspondent plus à l'espace statutaire actuel et doivent donc être révisés

**Proposition n°187 : Mettre à jour le décret du 20 mars 1991**

### 3.2/ Le cadre d'emploi des auxiliaires de puériculture et des auxiliaires de soins territoriaux

Il existe d'importantes interconnexions entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale. Outre le principe de parité défini par l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, aux termes duquel les régimes indemnitaires sont fixés « *dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat* », la plupart des cadres d'emplois sont fixés par équivalence avec un cadre d'emploi de la fonction publique d'Etat. Ainsi pour les auxiliaires de puériculture et les auxiliaires de soins territoriaux, le décret n°91-875 du 6 septembre 1991 dispose que ces cadres d'emplois sont équivalents au corps des aides-soignants de l'Institution nationale des invalides.

Or le statut particulier de ce corps a été abrogé par le décret n°2009-1357 du 3 novembre 2009, les fonctionnaires qui en relevaient étant reclassés dans le nouveau corps des aides-soignants et des agents des services hospitaliers qualifiés civils du ministère de la défense.

**Proposition n°188 : Modifier d'urgence le décret n°91-875 du 6 septembre 1991 pour établir un nouveau principe d'équivalence**

Plus globalement, il convient d'éviter ces situations et d'anticiper ces changements générateurs de vides juridiques.

### 3.3/ La loi sur la mobilité

La loi consacre l'ouverture des corps, cadres d'emplois et emplois de la fonction publique aux militaires par la voie du détachement, suivi le cas échéant d'une intégration, et prévoit réciproquement l'accès des fonctionnaires civils par cette même voie aux corps militaires. Le recours à l'intégration directe pour l'exercice de ce type de mobilités n'est pas prévu. Ce faisant, la loi élargit notablement les possibilités de mobilité professionnelle des militaires dans la fonction publique civile. Néanmoins le décret d'application de la loi du 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité n'est jamais paru, rendant difficile le recrutement d'un gendarme.

<b>Proposition n°189 : Publier rapidement l'ensemble des décrets d'application de la loi</b>
--

#### **4/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des collectivités locales**

##### 4.1. La formation

###### **a/ Le livret individuel de formation**

Aux termes du décret n°2008-830 du 22 août 2008 relatif au livret individuel de formation, tout fonctionnaire nommé pour la première fois dans un emploi permanent des collectivités territoriales et des établissements publics mentionnés à l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée reçoit un livret individuel de formation qui est sa propriété. Ce document est remis par l'autorité territoriale qui le nomme. Le livret individuel recense notamment les diplômes et les titres obtenus au cours du cursus de formation initiale ; les certifications à finalité professionnelle délivrées sous forme de diplôme, de titre ou de certificat de qualification, obtenus dans le cadre de la formation continue ou de la validation des acquis de l'expérience ; les actions de formation suivies et dispensées au titre de la formation professionnelle continue et en particulier celles relevant des 1°, 2°, 3°, 4° et 5° de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 12 juillet 1984 ; les bilans de compétences et les actions de validation des acquis de l'expérience suivis, les actions de tutorat ; le ou les emplois tenus et les connaissances, les compétences et les aptitudes professionnelles mises en œuvre dans le cadre de ces emplois. Le fonctionnaire peut en particulier communiquer son livret individuel de formation à l'occasion de l'appréciation de sa valeur professionnelle et de ses acquis de l'expérience professionnelle en vue de son inscription sur une liste d'aptitude au titre de la promotion interne ou sur un tableau annuel d'avancement au titre de l'avancement de grade ; d'une demande de mutation ou de détachement ; d'une demande de dispense de la durée des formations d'intégration et de professionnalisation en application des articles 20 et 21 du décret du 29 mai 2008 susvisé relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux.

Si le livret de formation est un outil intéressant, dans les faits, comme il n'est pas géré par les directions de ressources humaines, il n'est pas beaucoup utilisé. Par ailleurs, il n'existe aucun contrôle de la validité des informations contenues.

<b>Proposition n°190 : Permettre aux directions des ressources humaines des collectivités locales avec l'accord de l'agent, de gérer le livret de formation dans le cadre du dossier agent</b>
--

##### 4.2. Le droit individuel à la formation

Aux termes du décret du 26 décembre 2007, tout agent bénéficie chaque année d'un droit individuel de 20 heures de formation, cumulable sur 6 ans dans la limite de 120 heures. La mise en œuvre du DIF relève de l'initiative de l'agent, en accord avec l'employeur.

Pour que l'agent puisse faire valoir ce droit, les actions de formation qu'il se propose de suivre doivent être inscrites au plan de formation et doivent concerner : les formations de perfectionnement, et/ ou les formations de préparation aux concours et aux examens professionnels. Le dispositif exclut donc, à la différence du secteur privé et d'autres fonctions publiques, les formations personnelles telles que les validations d'acquis d'expérience ou les bilans

de compétences. Afin de pallier ce problème juridique, le CNFPT<sup>75</sup> préconise sur la base de « *la nature du DIF et des règles appliquées dans le code du travail et dans les autres fonctions publiques* » d'utiliser le DIF pour des actions s'inscrivant dans un bilan de compétences ou une VAE complémentarément aux congés de 24h et de considérer que « *le DIF peut concerner des actions liées à l'évolution qualitative du poste, à l'évolution du métier, à une mobilité dans l'emploi et à une progression de carrière* ».

**Proposition n°191 : Élargir l'utilisation du DIF aux formations personnelles**

### 4.3. Les examens professionnels

#### **a/ Les normes**

Aux termes de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984, les centres de gestion assurent l'organisation des concours et examens professionnels d'accès aux cadres d'emplois de catégories A et B relevant des filières administrative, technique, culturelle, sportive, animation et police municipale. S'il interroge en amont les collectivités locales sur leurs besoins prévisionnels, il peut arriver que le nombre de lauréats dépassent de très loin l'offre d'emploi local et crée de fait un véritable engorgement en interne. Ainsi le décret n° 2004-1457 du 30 décembre 2004 a instauré pour une période de cinq ans, prorogée depuis jusqu'au 1er décembre 2011, un examen professionnel annuel pour l'accès au cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux. Ce dispositif est venu s'ajouter à la sélection « au choix » initialement prévue par le statut particulier de ce cadre d'emplois. Très rapidement, le volume des lauréats de l'examen professionnel a excédé sensiblement les capacités de recrutement des collectivités et de leurs groupements. Afin de désengorger le dispositif, le décret n°2006-1462 du 28 novembre 2006 a permis de porter provisoirement la proportion des recrutements par cette voie à un pour deux recrutements par voie de concours ou de mutation externe, ainsi que d'abaisser à deux ans le délai de carence au-delà duquel il est possible de procéder à une nomination au choix lorsqu'un seul recrutement externe a été réalisé dans ce laps de temps.

#### **b/ Les difficultés**

Si les jurys des examens professionnels ont la possibilité, dans l'exercice de leur pouvoir souverain, de fixer la note d'admission à un niveau supérieur à 10 sur 20 pour tenir compte du nombre élevé de candidats, de l'existence de quotas pour l'inscription en liste d'aptitude et de l'obligation, en l'espèce, d'organiser un examen chaque année jusqu'en 2011 (voir TA Grenoble, 19 mai 2006, Mlle J.P. - requête 06 00835), force est de constater que ce dispositif est peu utilisé. Au total, les agents lauréats d'examen ne comprennent pas pourquoi ils ne sont pas nommés, ce qui est un facteur de démotivation. Parallèlement, le différentiel entre le niveau moyen des lauréats d'examen professionnel et le niveau moyen des lauréats de concours ne cesse de croître ce qui pose de véritables problèmes en termes de gestion des emplois et des compétences. Si le nouvel espace statutaire devrait résoudre ce problème, il importe toutefois d'être vigilant sur les examens professionnels permettant un avancement de grades, afin que l'ensemble des lauréats disposent d'une véritable opportunité d'être nommé un jour.

**Proposition n°192 : S'inspirer des méthodes de calcul de l'Etat où chaque poste ouvert à l'examen professionnel correspond à un poste vacant**

<sup>75</sup> [http://www.cnfpt.fr/swfs/reforme/site\\_reforme.html](http://www.cnfpt.fr/swfs/reforme/site_reforme.html)

<b>Proposition n°193 :</b>	<b>Prévoir de supprimer des clauses transitoires avant la fin de l'échéance en cas d'engorgement</b>
<b>Proposition n°194 :</b>	<b>Relever le niveau moyen des examens dont la différence avec le concours est parfois beaucoup trop importante</b>

## **5/ Les procédures dont les délais doivent être réduits**

### 5.1 Le comité médical

#### **a/ La norme**

Aux termes du décret n°87-602 du 30 juillet 1987 pris pour l'application de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux, le comité médical départemental est chargé de donner à l'autorité compétente, dans les conditions fixées par le présent décret, un avis sur les questions médicales soulevées par l'admission des candidats aux emplois publics, l'octroi et le renouvellement des congés de maladie et la réintégration à l'issue de ces congés, lorsqu'il y a contestation.

Il est consulté obligatoirement pour la prolongation :

- des congés de maladie au-delà de six mois consécutifs ;
- l'octroi et le renouvellement des congés de longue maladie ou de longue durée ;
- la réintégration à l'issue d'un congé de longue maladie ou de longue durée ;
- la réintégration après douze mois consécutifs de congé de maladie ;
- l'aménagement des conditions de travail du fonctionnaire après congé de maladie ou disponibilité d'office ;
- la mise en disponibilité d'office pour raison de santé et son renouvellement ;
- le reclassement dans un autre emploi à la suite d'une modification de l'état physique du fonctionnaire ; ainsi que dans tous les autres cas prévus par des textes réglementaires.

Il peut recourir, s'il y a lieu, au concours d'experts pris en dehors de lui. Ceux-ci doivent être choisis suivants leur qualification sur la liste des médecins agréés prévue à l'article 1<sup>er</sup> du présent décret. Les experts peuvent donner leur avis par écrit ou siéger au comité à titre consultatif. S'il ne se trouve pas dans le département un ou plusieurs des experts dont l'assistance a été jugée nécessaire, les comités font appel à des experts exerçant dans d'autres départements.

#### **b/ Les difficultés**

Au quotidien, les délais d'instruction sont très longs, en partie du fait du recours à des experts agréés et génèrent un suivi administratif très précis. La lenteur du processus n'est pas sans poser de difficultés. En effet, en vertu de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984, le fonctionnaire en maladie conserve l'intégralité de son traitement pendant une durée de trois mois ; puis ce traitement est réduit de moitié pendant les neuf mois suivants. Si le comité médical émet un avis favorable à sa demande de congé longue maladie, il bénéficie d'un maintien de traitement pendant la première année, rétroactif à la date de son premier jour de maladie. Dès réception de l'avis du comité médical, la direction des ressources humaines concernée doit donc rétablir sa situation.

<b>Proposition n°195 :</b>	<b>Fixer un délai maximal pour statuer au comité médical</b>
----------------------------	--

<b>Proposition n°196 :</b>	<b>Privilégier lors de l'examen des dossiers le recours aux médecins chargés du suivi des pathologies plutôt qu'aux médecins agréés (expertises)</b>
<b>Proposition n°197 :</b>	<b>Permettre à l'autorité territoriale de déterminer les dossiers prioritaires</b>

## 5.2. La commission de réforme

### **a/ La norme**

Sauf si l'administration reconnaît spontanément l'imputabilité au service de la maladie ou de l'accident, la commission de réforme est obligatoirement consultée lorsque le fonctionnaire demande un congé de longue durée pour une maladie contractée en service, ou un congé pour accident ou maladie imputable au service. Elle est également consultée dans certains cas, à propos de l'aptitude physique à l'expiration des droits à congé de longue maladie et de longue durée et sur l'autorisation d'exercice des fonctions à temps partiel «thérapeutique» après un congé pour accident de service. Elle est compétente pour la reconnaissance d'une invalidité permanente ou temporaire et l'octroi d'une allocation temporaire d'invalidité après un accident de service ou une maladie professionnelle, ainsi qu'en matière de retraite pour invalidité.

### **b/ Les difficultés**

Le décret n° 2008-1191 du 17 novembre 2008, relatif aux commissions de réforme et au comité médical supérieur dans la fonction publique de l'Etat, dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière a d'ores et déjà allégé la procédure en permettant aux collectivités de saisir la commission de réforme, uniquement en cas de non reconnaissance de l'imputabilité aux services d'un accident. Néanmoins, des rigidités demeurent et les collectivités locales déplorent la lenteur globale du processus dès lors que la commission de réforme est saisie.

Il apparaît nécessaire de revoir les procédures et d'alléger les démarches pour tenir compte de la pénurie de médecins agréés. Par ailleurs, il convient de s'interroger sur la pertinence de la saisine de la commission de réforme sachant que la caisse des dépôts et consignations effectue un contrôle final du dossier avant une éventuelle indemnisation des séquelles.

<b>Proposition n°198 :</b>	<b>Consulter le médecin de prévention pour les reprises en temps partiel thérapeutique et les reclassements médicaux, et le médecin agréé uniquement pour fixer le taux des séquelles. La commission de réforme serait donc uniquement saisie pour les contestations des agents et les retraites invalidité en lien avec un accident ou une maladie professionnelle</b>
----------------------------	---

## 5.3. Le cas particulier du temps partiel thérapeutique

Aux termes de l'article 57 alinéa 4° bis de la loi du 26 janvier 1984, après six mois consécutifs de congé de maladie pour une même affection, après un congé de longue maladie ou un congé de longue durée, les fonctionnaires peuvent être autorisés, après avis du comité médical compétent, à accomplir un service à temps partiel pour raison thérapeutique, accordé pour une période de trois mois renouvelable dans la limite d'un an pour une même affection.

Après un congé pour accident de service ou maladie contractée dans l'exercice des fonctions, le travail à temps partiel thérapeutique peut être accordé pour une période d'une durée maximale de six mois renouvelable une fois, après avis favorable de la commission de réforme compétente.

De nouveau ces procédures de saisines du comité médical ou de la commission de réforme sont extrêmement longues et retardent souvent le retour de l'agent qui très souvent aspire à une reprise.

**Proposition n°199 : Permettre au médecin de prévention qui suit l'agent et connaît parfaitement son poste de travail de statuer seul sans avis de la commission de réforme ou du comité médical**

### ***6/ Les normes qui doivent être précisées: le cadre juridique du reclassement***

#### **6.1 La norme**

Aux termes de l'article 81 de la loi du 26 janvier 1984, les fonctionnaires territoriaux reconnus, par suite d'altération de leur état physique, inaptes à l'exercice de leurs fonctions peuvent être reclassés dans un autre cadre d'emplois, emploi ou corps s'ils ont été déclarés en mesure de remplir les fonctions correspondantes. L'agent en situation de reclassement peut alors être détaché dans un autre cadre d'emploi ou intégré par voie de recrutement dans un autre cadre d'emploi. Lorsque le fonctionnaire, inapte à l'exercice de ses fonctions sans être inapte à toutes fonctions, a demandé un reclassement, mais que celui-ci est dans l'immédiat impossible, il doit être placé en disponibilité pour inaptitude physique (CAA Bordeaux 9 juillet. 2001).

#### **6.2 Les difficultés**

La procédure de reclassement constitue un véritable casse tête pour les directions des ressources humaines. En effet, si l'agent concerné est reclassé sur un poste vacant, il n'existe pas de difficultés majeures. A l'issue d'une procédure statutaire souvent doublée d'une formation adaptée aux besoins de l'agent, ce dernier est reclassé. Toutefois, lorsque la collectivité ne dispose pas de poste vacant et a néanmoins besoin de remplacer l'intéressé sur son poste, certaines collectivités locales prennent le parti de placer l'agent reclassé en surnombre dans un service, tout en maintenant l'intégralité de ses droits, ce qui n'est pas prévu par les textes. Dans un contexte financier difficile, le reclassement constitue ainsi un véritable dilemme : d'un côté, les collectivités locales ne disposent pas des marges de manœuvre suffisantes pour créer des postes supplémentaires pour remplacer les agents en reclassement, de l'autre il leur apparaît essentiel d'offrir aux agents concernés de véritables perspectives de carrière. Cette situation est extrêmement critique dans les petites collectivités, dont les effectifs sont réduits.

#### **6.3 Propositions**

**Proposition n°200 : Créer un groupe de travail sur cette problématique avec les collectivités et envisager la création d'une position administrative de reclassement**

**Proposition n°201 : Permettre le remplacement de l'agent en reclassement par un non titulaire**

*Les compétences des collectivités locales en matière d'éducation et de formation ont été renforcées par l'acte II de la décentralisation, sans que le mode de gouvernance des politiques d'éducation et de formation n'ait été modifié. L'Etat prescripteur, compétent pour l'élaboration des programmes et des référentiels de formation ne semble ainsi pas avoir pris toute la mesure des incidences financières de ces décisions, les collectivités locales se retrouvant trop souvent de facto devant de nouvelles dépenses obligatoires liées aux changements de programme.*

### **1/ Les normes coûteuses**

#### 1.1 Les changements de programme et référentiels de formation

Les modifications de programme pédagogique ne sont pas sans incidence sur les collectivités locales, notamment sur la configuration des locaux d'enseignement à la charge des collectivités, lorsque le taux d'élève par classe dans une discipline technique est modifié.

A titre d'exemple, un conseil général a construit des salles scientifiques afin qu'elles accueillent 24 élèves. A la suite du changement de programme scientifique, il lui a été demandé d'aménager les salles pour accueillir 29 ou 30 élèves. De même la dernière modification du programme de technologie au collège a généré des coûts d'aménagements des locaux. La palme de l'aberration revient sans doute aux sections de sections d'enseignement général professionnel et adapté (SEGPA) à faibles effectifs. Les programmes de ces sections nécessitent l'acquisition des machines professionnelles coûteuses financées par les collectivités, que seul aujourd'hui l'enseignant peut manœuvrer, les enfants de moins de 16 ans ne pouvant travailler sur des machines au titre du code du travail mais pouvant néanmoins les utiliser en milieu professionnel au titre du décret du 26 août 2003.

Ces changements sont d'autant plus mal vécus que leur caractère soudain empêche toute programmation budgétaire dans le temps et contraint les programmes d'investissement des collectivités locales.

Cette problématique est commune à l'enseignement secondaire et à la formation professionnelle. Concernant les formations sanitaires et sociales, en particulier, les conseils régionaux font valoir l'impact financier très important des modifications des référentiels de formation, l'évaluation des incidences financières s'effectuant ex post et donnant lieu à d'importants débats, lors de la commission consultative d'évaluation des charges.

<b>Proposition n°202 :</b>	<b>Mettre en cohérence les contraintes éducatives et les interdictions pour usage des matériels dangereux</b>
<b>Proposition n°203 :</b>	<b>Faire passer les circulaires modifiant les programme en CCEN ce qui obligera le ministère concerné à intégrer la notion de coûts induits dans sa réflexion</b>
<b>Proposition n°204 :</b>	<b>Dialoguer en amont avec les collectivités locales sur les changements pédagogiques prévus</b>
<b>Proposition n°205 :</b>	<b>Evaluer de manière concertée en amont leur impact financier pour les collectivités locales afin qu'elles l'intègrent dans leur programmation budgétaire d'investissement</b>

## 1.2 Les logements de fonction

Aux termes de l'article 216-4 et des articles suivants du code de l'éducation, il incombe aux collectivités locales compétentes pour les collèges et les lycées de construire et de maintenir en l'état les logements de fonction. Parfois ces derniers sont inoccupés et certaines collectivités soulignent le coût élevé de construction et de maintenance.

**Proposition n°206 :** **S'il n'est pas possible de supprimer cette obligation, en revanche, rien ne s'oppose à l'ouverture d'une réflexion spécifique sur le sujet afin de trouver des solutions aux problèmes évoqués, en particulier à l'inoccupation récurrente d'un certain nombre de logements de fonctions et aux inconvénients qui en découlent notamment en termes de gardiennage des locaux.**

Par ailleurs, s'agissant du remboursement de certaines charges par le bénéficiaire d'une concession de logement dans les logements de fonction, l'instruction comptable date du 27 février 1951 et fait fréquemment l'objet de questions de la part d'agents comptables du fait de l'ancienneté des instructions. Il serait intéressant de mettre à jour notamment le calcul des charges de chauffage collectif en fonction des indices des agents qui ne prennent pas en compte les performances techniques des bâtiments.

**Proposition n°207 :** **Revoir la circulaire de 1951**

## ***2/ Les normes contraignantes qui pourraient être assouplies***

### 2.1 Modalités de déclaration préalable et agrément

Pour être autorisé à dispenser une formation sociale, les instituts de formation sont soumis à une obligation de déclaration préalable<sup>76</sup>. Or il conviendrait que cette procédure de déclaration préalable auprès de la Direction régionale de la cohésion sociale et de la jeunesse et des sports soit fondue dans celle de l'agrément de la Région et que la compétence d'agrément soit unique et dévolue à la Région, cette dernière s'appuyant sur son schéma pour agréer ou pas un institut. Cela éviterait que la direction régionale de la cohésion sociale et de la jeunesse et des sports (après une longue période d'instruction) autorise des formations sociales à ouvrir alors que la Région ne souhaite pas les agréer et les financer : ce qui aboutit à ce que la formation ne s'ouvre pas dans les faits.

**Proposition n°208 :** **Prévoir une évolution des modalités de déclaration préalable (Etat) et d'agrément (région) et à une harmonisation des procédures Etat/région en matière de formations sociales et de formations sanitaires (agrément des établissements de formation après avis du représentant de l'Etat (DRJSCS))**

<sup>76</sup> Article 52 et 53 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

- Arrêté du 10 mars 2005 fixant la composition du dossier de déclaration préalable

- Circulaire interministérielle du 1<sup>er</sup> septembre 2006, relative à la mise en œuvre des articles 52 à 55 de la Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales

## EDUCATION - FORMATION

La mise au point d'un dossier et d'une procédure unique de déclaration préalable et d'agrément nécessite un travail préalable entre le ministère concerné et l'ARF, afin d'en définir, de façon optimale les modalités concrètes. L'association des têtes de réseau des établissements de formation est également indispensable avant modification, en profondeur, des règles et procédures actuellement en vigueur.

### 2.2 Utilisation des locaux scolaires

Aux termes de l'article L212-15 du code de l'éducation, sous sa responsabilité et après avis du conseil d'administration ou d'école et, le cas échéant, accord de la collectivité propriétaire ou attributaire des bâtiments, le maire peut utiliser les locaux et les équipements scolaires dans la commune pour l'organisation d'activités à caractère culturel, sportif, social ou socio-éducatif pendant les heures ou les périodes au cours desquelles ils ne sont pas utilisés pour les besoins de la formation initiale et continue. Ces activités doivent être compatibles avec la nature des installations et l'aménagement des locaux. La commune ou, le cas échéant, la collectivité propriétaire peut soumettre toute autorisation d'utilisation à la passation, entre son représentant, celui de l'école ou de l'établissement et la personne physique ou morale qui désire organiser des activités, d'une convention précisant notamment les obligations pesant sur l'organisateur en ce qui concerne l'application des règles de sécurité, ainsi que la prise en charge des responsabilités et de la réparation des dommages éventuels. A défaut de convention, la commune est responsable dans tous les cas des dommages éventuels, en dehors des cas où la responsabilité d'un tiers est établie.

<b>Proposition n°209 :</b> <b>Simplifier cette procédure en prévoyant une consultation semestrielle du conseil de l'école sur les utilisations envisagées</b>
---

### ***3/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des collectivités locales***

#### 3.1 Le problème des qualifications exigées pour être responsable d'un institut de formation d'aides-soignants

Aux termes de l'arrêté du 31 juillet 2009 relatif aux autorisations des instituts et à l'agrément des directeurs, il est demandé le diplôme de cadre de santé au responsable d'un institut de formation d'aide-soignant, ce qui n'est pas sans poser de difficultés dans les lycées qui dispensent cette formation. En effet, aucun responsable de section d'aide soignant des lycées ne répond aux critères prévus par l'article 7 de l'arrêté susmentionné.

<b>Proposition n°210 :</b> <b>Modifier les qualifications des directeurs et des formateurs d'aides-soignants dans les lycées en réhabilitant les qualifications du certificat d'aptitude au professorat de lycée professionnel (CAPLP) ou du certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement technique (CAPET) au sein uniquement des lycées</b>
---

Conscient de cette difficulté, le ministère a d'ores et déjà engagé cette réforme.

#### 3.2 La durée d'agrément des instituts de formations sanitaires

Pour l'agrément des écoles, la durée de validité est de 5 ans. Or cette durée ne correspond pas toujours à la durée du schéma régional.

**Proposition n°211 :** Laisser la possibilité aux régions de définir la durée des agréments en lien avec leur schéma de formations sanitaires et sociales

### 3.3 La définition de la formation initiale

Pour le ministère de la santé, la formation initiale « vise l'acquisition de compétences par une personne qui n'a jamais exercé la profession pour laquelle elle désire se préparer ; elle est toujours sanctionnée par un diplôme ». Cette définition très large n'est pas partagée par les autres ministères et concerne uniquement les formations sanitaires<sup>77</sup>.

En application de l'article L900-1 du code du travail « la formation professionnelle.... comporte une formation initiale et des formations ultérieures destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent. Ces formations ultérieures constituent la formation professionnelle continue ».

**Proposition n°212 :** Il conviendrait que le ministère de la santé adopte la définition du code du travail. Cette définition aurait l'avantage de préciser le financeur des coûts de formation (Pôle emploi, employeur...)

## **4/ Les normes dont la modification ou la publication sont très attendues**

### 4.1 Le décret sur la santé et la sécurité

La question de la répartition des compétences concernant la santé et la sécurité des personnels techniciens et ouvriers de service dans les établissements publics locaux d'enseignement n'a toujours pas été réglée et le décret visant à préciser la responsabilité du chef d'établissement et de la collectivité employeur n'est toujours pas paru, générant de réelles difficultés au quotidien. Par exemple, se pose la question de l'élaboration du document unique, de la définition du niveau d'équipements de protection individuels nécessaires.

**Proposition n°213 :** Rapidement aboutir à un décret sur la santé et la sécurité

### 4.2 Transfert en plein propriété des biens immobiliers des EPLE à leur collectivité de rattachement

L'article L213-3 du code de l'éducation et l'article L214-7 du code de l'éducation organise le transfert en plein propriété des biens immobiliers des EPLE à leur collectivité de rattachement.

Or à ce jour sur 1000 établissements recensés seuls 360 ont été transférés (recensement 2010). Les départements et régions dont les établissements n'ont pas donné lieu à la signature d'un acte de transfert signé du préfet de département ou de région, assument les charges de ces établissements mais n'ont pas abusé de ces biens. Les mesures prises par l'Etat afin de mettre en œuvre de façon effective ces transferts ont eu des effets limités depuis la première circulaire intérieure du 21 décembre 2004, les circulaires techniques conjointes éducation nationale/ ministère de l'intérieur du

<sup>77</sup> Rapport sur l'évaluation du droit à compensation des régions à la suite de la réforme de la formation des ambulanciers, IGA, IGF, IGAS 2010

## EDUCATION - FORMATION

17 novembre 2006 et du 18 septembre 2009 et enfin la circulaire conjointe intérieur/ éducation nationale/ budget du 26 juillet 2010.

Les collectivités mettent en évidence les difficultés techniques d'identification du patrimoine, difficulté d'établir des documents d'arpentage.

Les départements et régions qui ne sont pas propriétaires à ce jour de ce patrimoine parfois très varié ne sont pas à ce jour en capacité de déployer une stratégie immobilière des biens, ce qui nuit à l'exercice de leurs compétences en matière scolaire, notamment au regard des évolutions démographiques, de l'équilibre de la répartition des élèves et des mutations des territoires.

**Proposition n°214 :** Identifier à travers un groupe de travail mixte les freins réels à la mise en œuvre de la loi puis envisager dans une seconde étape de modifier les textes dans un sens plus opérationnel

*Les collectivités locales sont au cœur des politiques de solidarité. Dans un contexte financier difficile de réduction des recettes et d'augmentation de la dépense sociale, les conseils généraux font notamment face à un véritable effet de ciseau. Ce nouveau contexte les conduit notamment à réexaminer l'ensemble des normes en vigueur dans le secteur social et médico-social, afin de répondre pleinement à la demande sociale de nos concitoyens.*

## **1/ Les normes coûteuses**

### 1.1 Les modalités de paiement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

Aux termes de l'article R232-30 du code de l'action sociale et des familles (CASF), « *Lorsqu'elle est versée directement à son bénéficiaire, l'allocation personnalisée d'autonomie est mandatée au plus tard le 10 du mois au titre duquel elle est versée. Le premier versement intervient le mois qui suit celui de la décision d'attribution. Il comprend le versement de l'allocation personnalisée d'autonomie due à compter de la date d'ouverture des droits telle que définie à l'article R. 232-23.* »

Cette modalité de versement génère des régularisations et des indus comptables, ce qui accroît la charge de travail des services du département et les oblige à des contrôles d'effectivité a posteriori.

<b>Proposition n°215 :</b> <b>Etudier en lien avec l'ADF la possibilité de payer l'APA à terme échu sur facture</b>
---

Cette évolution de la norme limiterait la charge du recouvrement des indus (les différentes composantes de l'APA pourraient faire l'objet d'un traitement différencié). Néanmoins, elle n'est pas sans présenter d'inconvénients. En effet, l'allègement des charges de gestion pour la collectivité locales se répercutera sur l'allocataire (avance des frais et transmission mensuelle de justificatifs). En outre, il convient de remarquer que le paiement par CESU (notamment pour l'emploi direct) en dispensant le bénéficiaire de l'avance des frais et de l'envoi de justificatifs, permet le paiement direct de l'APA aux services prestataires (avec télégestion).

### 1.2. Les maintiens des prestations en cas d'hospitalisation

En application de l'article D245-74 du CASF, « *en cas d'hospitalisation dans un établissement de santé ou d'hébergement dans un établissement social ou médico-social, donnant lieu à une prise en charge par l'assurance maladie ou par l'aide sociale, intervenant en cours de droit à la prestation de compensation, le versement de l'élément de la prestation de compensation mentionné au 1° de l'article L. 245-3 est réduit à hauteur de 10 % du montant antérieurement versé dans les limites d'un montant minimum et d'un montant maximum fixés par arrêté du ministre chargé des personnes handicapées. Cette réduction intervient au-delà de quarante-cinq jours consécutifs de séjour ou de soixante jours lorsque la personne handicapée est dans l'obligation de licencier de ce fait son ou ses aides à domicile. Ce délai n'est pas interrompu en cas de sortie ne mettant pas un terme à la prise en charge. Le versement intégral est rétabli pendant les périodes d'interruption de l'hospitalisation ou de l'hébergement. Lorsque la personne handicapée est hospitalisée dans un établissement de santé ou hébergée dans un établissement social ou médico-social au moment de la demande de prestation de compensation, la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées décide de l'attribution de l'élément de la prestation de compensation mentionné au 1° de l'article L. 245-3 pour*

*les périodes d'interruption de l'hospitalisation ou de l'hébergement et fixe le montant journalier correspondant. Le montant journalier réduit servi pendant les périodes d'hospitalisation ou d'hébergement est fixé à 10 % de ce montant dans les limites d'un montant journalier minimum et d'un montant journalier maximum fixés par arrêté du ministre chargé des personnes handicapées. »*

Or dans les faits ce maintien du paiement peut sembler injustifié, les bénéficiaires étant pris en charge par l'établissement de santé. Si le mécanisme existant vise à tenir compte du fait que l'allocataire hospitalisé reste exposé à des frais et qu'il peut connaître plusieurs brèves périodes d'hospitalisation, il paraît nécessaire de:

**Proposition n°216 :** faire évoluer la norme de sorte que

- le maintien de la prestation n'ait plus un caractère systématique durant les 45 ou 60 jours suivants le fait générateur ;
- la solution retenue et notamment les délais de référence soient étendues aux autres prestations à la charge du département et qui connaissent un mécanisme similaire

### 1.3. La tarification de l'aide sociale à l'hébergement

Aux termes de l'article R 314-204 du CASF, « dans les établissements relevant du 6° et du 7° du I de l'article L. 312-1 et dans les établissements de santé autorisés à dispenser des soins de longue durée, le tarif journalier afférent à l'hébergement est, en cas d'absence de plus de soixante-douze heures, minoré des charges variables relatives à la restauration et à l'hôtellerie pour un montant fixé dans le règlement départemental d'aide sociale. Pour les absences de plus de soixante-douze heures pour cause d'hospitalisation, cette minoration doit tenir compte du montant du forfait hospitalier. ». Cette dépense ne semble pas justifiée, puisque non supportée par la structure d'accueil au titre de l'aide sociale, les bénéficiaires étant pris en charge par ailleurs.

**Proposition n°217 :** Faire évoluer la norme de sorte que le tarif journalier afférent à l'hébergement des personnes âgées ou handicapées soit minoré (à hauteur d'un montant fixé dans le règlement départemental d'aide sociale), non plus, en cas d'absence de plus de soixante-douze heures, mais dès le premier jour

Toutefois, l'allègement de charge pour le département au titre de ses dépenses d'aide sociale se répercutera négativement sur le niveau de recettes des établissements et ne permettra pas d'exiger que la place de l'utilisateur soit réservée en son absence, sauf à prévoir un mécanisme de financement compensatoire.

### 1.4. Qualité et sécurité dans les EHPAD

La part de l'investissement dans les prix de journée des EPHAD a fortement augmentée depuis plusieurs années (> 15 euros/jour, 25% du tarif d'hébergement payé par les résidents). La cause de cette disproportion est liée aux normes imposées sur les bâtiments et les exigences des commissions de sécurité. Il n'est pas souhaitable de revenir sur la réglementation des obligations des établissements recevant du public en matière de sécurité contre les risques d'incendie et de panique qui constitue un progrès récent et qui vise à assurer la sécurité d'utilisateurs particulièrement fragiles (âgés, dépendants, de plus en plus lourdement) face au risques d'incendie). En revanche le décret

n°2009-597 du 26 mai 2009 concernant les établissements qui hébergent à titre permanent des personnes présentant des pathologies nécessitant l'usage de dispositifs médicaux fonctionnant à l'électricité et indispensables à leur sécurité prévoit l'obligation d'installer des moyens d'alimentation autonomes en énergie avant le 14 septembre 2012.

**Proposition n°218 : Reporter l'obligation pour les groupes électrogènes**

2.5. Revenu de solidarité active (RSA)

**a/ Avance aux bénéficiaires du RSA**

Aux termes de l'article R.262.38 du CASF, « *En cas de non-retour de la déclaration trimestrielle de ressources dans les délais nécessaires pour procéder au calcul de l'allocation, le président du conseil général peut décider qu'une avance est versée au bénéficiaire. Les modalités de calcul de cette avance, ainsi que les conditions qui justifient que l'intéressé puisse y prétendre, sont fixées par délibération du conseil général.* »

Cet article conduit à une inégalité de traitement entre une personne isolée (suspension totale de l'allocation RSA) et un foyer (suspension de 50 %). Par ailleurs, cela engendre des présentations du dossier répétitives, jusqu'à épuisement des droits RSA. L'impact d'une suspension du versement du RSA à hauteur de 50 % est moindre par rapport à une suspension totale. Les coûts engendrés par cette procédure sont très importants par rapport à l'impact.

Dans le cadre du plan de simplification du revenu de solidarité active présenté par le Gouvernement en juillet 2010 a été annoncée la mise en place en 2011 d'une commission opérationnelle du RSA (CORSA) chargée d'examiner les difficultés posées par le cadre normatif du RSA. La CORSa réunira des représentants de l'Etat, des départements, des organismes payeurs et de Pôle emploi. Figure au programme de travail de la CORSa, l'étude des difficultés d'interprétation et d'application des dispositions législatives et réglementaires relatives aux sanctions applicables aux bénéficiaires du RSA manquant à leurs obligations.

Au sein de cette instance, pourront être examinées les questions suivantes :

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| <b>Proposition n°219 :</b> | <b>Envisager la suppression de la distinction entre personne seule et foyer de plus d'une personne pour l'application des sanctions (généralisation de la limite maximale de la sanction à 50% du montant forfaitaire pour tout foyer, quelle que soit sa composition et le nombre de sanctions prononcées)</b> |
| <b>Proposition n°220 :</b> | <b>Etudier pour les bénéficiaires manquant de manière répétitive à leurs obligations, la possibilité d'une suspension totale du RSA (qui n'interviendrait qu'à l'issue d'une durée fixée de réduction maximale)</b>   |

**b/ Déclaration trimestrielle**

En application de l'article R262-7 du CASF, les ressources prises en compte pour le calcul de l'allocation sont égales à la moyenne mensuelle des ressources perçues au cours des trois mois précédant la demande ou la révision. Or le maintien du système déclaratif trimestriel induit de nombreux inconvénients qu'il est souvent difficile de récupérer et qui pénalisent les allocataires de bonne foi

**Proposition n°221 :** Mensualisation des déclarations ou maintien de la déclaration trimestrielle avec instauration d'un mécanisme de compensation pour supprimer les indus

## 2.6. Services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD)

La tarification des services d'aide et d'accompagnement à domicile apparaît aujourd'hui complexe et est devenue inadaptée. Elle n'est plus économiquement et socialement viable à long terme du fait d'une tarification horaire bornée par des plans d'aide, créant des déficits structurels.

**Proposition n°222 :** Modifier le mode de tarification, avec le recours au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens. A cette fin, une étude d'impact fine devrait être réalisée en amont de toute décision

## ***2/ Les normes contraignantes qui pourraient être assouplies***

### 2.1. Admission à l'aide sociale à l'hébergement concernant les personnes handicapées (Articles L241, 242, 314. du CASF)

Actuellement, afin de bénéficier d'une prise en charge à l'aide sociale, l'utilisateur doit respecter la procédure suivante :

1. bénéficier d'une orientation de la part de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) pour un type d'établissement sur la base d'une demande à formuler
2. solliciter la prise en charge à l'aide sociale par le biais d'une décision émise par le Département

Le plus souvent les usagers ne comprennent pas, ou oublient de présenter une demande de prise en charge par le département des frais d'hébergement, ce qui entraîne des retards dans les prises en charge réglées aux établissements.

Dans la mesure où la décision émise par le conseil général porte exclusivement sur la notion de domicile de secours, et le respect de l'orientation émise par la MDPH (type d'établissement fréquenté), il pourrait être proposé, afin de faciliter les démarches des usagers, de :

**Proposition n°223 :** Supprimer la demande préalable d'admission à l'aide sociale et de la remplacer par une procédure entre l'établissement d'accueil et le Département visant à communiquer l'ensemble des justificatifs relatifs à l'utilisateur établissant le domicile de secours avec une décision de prise en charge du CG à destination de l'établissement et du bénéficiaire en précisant les modalités de participation financière aux frais d'hébergement

Cette mesure de simplification des démarches des usagers permettrait des échanges accrus entre les établissements et les départements afin de disposer dès l'entrée d'une décision du CG justifiant de la prise en charge financière et améliorerait les délais de prise en charge. Cette disposition pourrait s'inscrire dans le cadre de la généralisation des engagements pluriannuels (CPOM et conventions tripartites) qui permettent aux partenaires de s'engager sur un cadre de 5 ans.

Toutefois, il conviendra de bien veiller à ce que la décision d'orientation de la MDPH ne soit pas analysée comme une décision d'admission à l'aide sociale.

### 2.2. La commission de l'APA

Aux termes de l'article L232-12 du CASF, l'allocation personnalisée d'autonomie est accordée par décision du président du conseil général et servie par le département sur proposition d'une commission présidée par le président du conseil général ou son représentant. Un décret précise les modalités de fonctionnement et la composition de cette commission qui réunit notamment des représentants du département et des organismes de sécurité sociale. Pour beaucoup de départements, cette commission ne fait qu'entériner les plans d'aide déjà proposés.

L'évolution du rôle de la commission de proposition et de conciliation prévue aux articles L. 231-12, L. 232-18, D. 232-25 et D. 232-26 du CASF a été préconisée par l'IGAS dans son rapport de gestion sur l'APA en 2009 et 2010. L'IGAS préconise de :

- supprimer l'examen systématique de toutes les propositions de décisions individuelles par la commission au profit d'un examen de certaines situations à l'initiative du Président du Conseil général ;
- conforter son rôle de commission de conciliation en cas de litige ;
- élargir son rôle à l'orientation et à la surveillance de l'APA, en la chargeant de formuler des propositions d'orientation de la pratique du CG et de s'assurer de la qualité de la gestion de l'évaluation et du suivi des bénéficiaires de l'APA.

<b>Proposition n°224 :</b> <b>Faire évoluer la norme afin qu'elle préserve l'institution dans ses fonctions de contrôle des pratiques arbitraires et s'inscrive dans les préconisations de l'IGAS</b>
---

### 2.3. Les modalités de suspension du RSA

En application de l'article R262-68 du CASF, la suspension du RSA mentionnée à l'article L. 262-37 peut être prononcée, en tout ou partie, dans les conditions suivantes :

1. Lorsque le bénéficiaire n'a jamais fait l'objet d'une décision de suspension, en tout ou partie, le président du conseil général peut décider de réduire l'allocation d'un montant maximal de 100 €, pour une durée qui peut aller jusqu'à un mois ;
2. Lorsque le bénéficiaire a déjà fait l'objet d'une telle décision, le président du conseil général peut réduire l'allocation pour un montant qu'il détermine et une durée d'au plus quatre mois.

Toutefois, lorsque le foyer est composé de plus d'une personne, la réduction ne peut excéder 50 % du montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2. Lorsque la décision a été fondée sur un motif erroné, il est procédé à une régularisation des sommes non versées.

La complexité excessive de cette procédure génère des lourdeurs administratives, et des divergences d'interprétation entre CG, source d'erreurs et d'indus. Il est possible de s'interroger sur son effet dissuasif.

<b>Proposition n°225 :</b> <b>Dans le cadre des modalités prévues par la loi sur la suspension du RSA, supprimer la phase préalable de réduction du RSA</b>
---

<b>Proposition n°226 :</b> <b>Définir des modalités de suspensions uniformisées quelle que soit la composition du foyer</b>
---

En particulier, le montant de 100 € n'a pas un impact important sur le versement de l'allocation. Il génère des coûts directs et indirects importants au regard de l'impact (frais de recommandés, procédure référent et administratifs très lourdes...)

**Proposition n°227 : Supprimer le 1er alinéa "...le PCG peut décider de réduire l'allocation d'un montant maximal de 100 €, pour une durée qui peut aller jusqu'à un mois. »**

Par ailleurs, le régime de sanction graduée pour les bénéficiaire du RSA qui ne respectent pas une obligation d'insertion ou refusent de se soumettre au contrôle n'est pas exempt d'ambiguïtés : une décision de réduction doit-elle obligatoirement précéder une suspension ? Est-il possible de suspendre le RSA lorsque le foyer est composé de plus d'une personne ?

**Proposition n°228 : Clarifier le régime de sanction afin de sécuriser les décisions des départements**

### 2.4 Qualification du personnel de direction des services d'accueil de petite enfance

Aux termes des articles R2324-34 et suivants, la direction d'un établissement ou d'un service d'accueil peut être confiée :

- Soit à une personne titulaire du diplôme d'Etat de docteur en médecine ;
- Soit à une personne titulaire du diplôme d'Etat de puéricultrice justifiant de trois ans d'expérience professionnelle ;
- Soit à une personne titulaire du diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants, à condition:
  - qu'elle justifie d'une certification au moins de niveau II enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles prévues à l'article L. 335-6 du code de l'éducation, attestant de compétences dans le domaine de l'encadrement ou de la direction ;
  - qu'elle justifie de trois ans d'expérience professionnelle ;
  - que l'établissement ou le service comprenne dans son effectif une puéricultrice diplômée d'Etat ou, à défaut, un infirmier ou une infirmière diplômé d'Etat justifiant au moins d'une année d'expérience professionnelle auprès de jeunes enfants.

Pour les établissements ou services d'accueil d'une capacité inférieure ou égale à quarante places , les conditions sont assouplies et la direction peut être confiée soit à une puéricultrice diplômée d'Etat justifiant de trois ans d'expérience professionnelle, soit à un éducateur de jeunes enfants diplômé d'Etat justifiant de trois ans d'expérience professionnelle, sous réserve qu'il s'adjoigne le concours, d'une puéricultrice diplômée d'Etat ou, à défaut, d'un infirmier ou d'une infirmière diplômé d'Etat justifiant au moins d'une année d'expérience professionnelle auprès de jeunes enfants.

La direction d'un établissement ou d'un service d'accueil d'une capacité inférieure ou égale à vingt places et la responsabilité technique d'un établissement à gestion parentale peut être confiée:

- soit à une puéricultrice diplômée d'Etat justifiant de trois ans d'expérience professionnelle ;
- soit à un éducateur de jeunes enfants diplômé d'Etat justifiant de trois ans d'expérience professionnelle.

Or les conditions actuelles d'accès aux emplois de direction sont trop rigides et posent des problèmes de recrutement aux collectivités.

**Proposition n°229 :** **Elargir les qualifications possibles pour diriger les établissements les plus importants en termes de nombre de places (profil enseignement, management)**

### 2.5 Le statut des assistantes maternelles

Le statut des assistantes maternelles, au lieu d'être simplifié par les derniers textes, continue d'être opaque et complexe. En effet, elles dépendent à la fois d'une convention collective et de textes codifiés dans le code du travail, dans le code de la santé et dans le code de l'action sociale et des familles. Leur rémunération dépend de multiples items, pour certains du contrat d'accueil de l'enfant et pour d'autres non.

**Proposition n°230 :** **Définir un code pilote comprenant l'ensemble des dispositions relatives au statut des assistants maternels**

### 2.6 Le dispositif des consultations de dépistage anonyme et gratuit (CDAG) et des centres d'information, de dépistage et de diagnostic des infections sexuellement transmissibles (CIDDIST)

382 structures sont impliquées dans la lutte contre le sida et les infections sexuellement transmissibles, qu'il s'agisse de CDAG et/ou de CIDDIST, et assurent, pour la majorité d'entre elles, une mission de dépistage du VIH et des hépatites.

La gestion administrative et financière de ces deux types d'offres de dépistage que sont les CDAG et les CIDDIST génère une pesanteur administrative pour les opérateurs car elles relèvent de 2 régimes d'autorisation distincts (désignation dans un cas par l'ARS, habilitation dans l'autre cas), alors qu'il peut s'agir d'une seule et même structure partageant locaux et personnel, et n'est plus adaptée à la prise en charge globale de la santé sexuelle et reproductive des individus telle que recommandée dans le plan national 2010-2014 de lutte contre le VIH et les IST. Le dépistage du VIH s'intègre plus globalement dans celui des IST, et amène aussi à se préoccuper de questions de contraception, de grossesses non désirées, compte tenu du public fréquentant les CDAG et CIDDIST (jeunes, migrants, publics précaires, etc...).

Une simplification du dispositif du dépistage du VIH et des IST est de ce fait nécessaire pour faciliter tant l'exercice de leurs missions par les opérateurs que l'accessibilité et la prise en charge du public accueilli. Inscrite au titre des mesures préconisées par le plan national de lutte contre le VIH/sida et les IST 2010-2014 (action T21), celle-ci a été préconisée depuis 2008 par de nombreux rapports<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Rapport du groupe d'experts dirigé par le Prf. Yéni sur la prise en charge des personnes infectées par le VIH (2008) ; rapport de la Commission des Finances de l'Assemblée sur la mission Santé pour le PLF 2009 (BAPT) ; rapport de la HAS sur les stratégies de dépistage du VIH (octobre 2009) ; rapport de la Cour des Comptes (2010, chapitre 24 : politique de lutte contre le VIH/Sida) ; rapport IGAS de Mme Jourdain-Menninger et du Dr Gilles Lecoq, établi à la demande du Cabinet de la ministre de la Santé, évaluant la mise en œuvre de la recentralisation de la politique de lutte contre les IST (août 2010).

## LES POLITIQUES SOCIALES ET MEDICO-SOCIALES

Depuis 2004, l'État est responsable de la lutte contre les IST. Cela s'est traduit par la création des centres d'information, de dépistage et de diagnostic des infections sexuellement transmissibles (CIDDIST). Ces centres sont gérés :

- soit par les collectivités territoriales par convention avec l'Etat et financés dans le cadre de la dotation générale de décentralisation (DGD),
- soit par des structures habilitées par les ARS avec un financement sur l'enveloppe Etat (PAP 204 Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins).

Les CIDDIST sont le plus souvent articulés avec des consultations de dépistage anonyme et gratuit du VIH et des hépatites (CDAG), qui sont habilités par les ARS et financés par l'Assurance Maladie. Dans ce cas, ces structures doivent gérer une double comptabilité et remplir deux bilans d'activité alors qu'il s'agit des mêmes patients, du même personnel et des mêmes locaux. Deux consultations peuvent être comptabilisées pour un même patient, une imputée à l'activité CIDDIST et l'autre à la CDAG.

<b>Proposition n°231 :</b>	<b>Créer une nouvelle structure par la fusion des deux types de consultations existantes</b>
<b>Proposition n°232 :</b>	<b>Mettre en place un financement unique par l'assurance maladie avec mise en commun des budgets déjà dédiés à ces activités.</b>

### ***3/ Les normes dont la modification ou la publication sont très attendues***

L'ensemble des décrets de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires ne sont pas parus alors que certaines dates butoirs sont fixées notamment au 01/07/2010. Ce retard dans la parution des textes génère des difficultés pour les services qui ne savent pas quand appliquer les textes, et est une source potentielle de litiges avec les usagers.

<b>Proposition n°233 :</b>	<b>Communiquer sur l'état du programme de préparation et publication des textes d'application de la loi n°2009-879</b>
----------------------------	--

### ***4/ Les normes qui doivent être précisées***

#### **4.1. Qualité et sécurité dans les EHPAD**

L'arrêté du 26/04/1999 modifié par l'arrêté du 13 août 2004 définit le cahier des charges des conventions pluriannuelles passées entre les établissements assurant l'hébergement des personnes âgées dépendantes et le président de conseil général et l'autorité compétente pour l'assurance maladie. Dans son annexe, il détaille des recommandations extrêmement précises imposant notamment, des salles à manger d'étage, des salles de kiné sous utilisées, etc. S'il est précisé que « *les recommandations décrites ci-après constituent des références qualitatives souples* », les collectivités locales s'interrogent sur le caractère opposable ou pas de ces dispositions contenues en annexe d'un arrêté qui par définition est opposable dans son ensemble.

<b>Proposition n°234 :</b>	<b>Préciser ce qui est de portée obligatoire et ce qui ne l'est pas</b>
----------------------------	---

#### 4.2. Maison d'assistants maternels

En application de la loi 2010-625 du 9 juin 2010, les assistants maternels peuvent dorénavant se regrouper dans le cadre de maison. Si cette avancée est saluée par les collectivités locales, des difficultés pratiques essentielles subsistent notamment concernant la reconnaissance ou pas comme établissement recevant du public

Un rapport sur la mise en place des maisons d'assistants maternels doit être remis au Parlement dans les trois ans suivant la promulgation de la loi.

**Proposition n°235 : Rechercher une solution législative permettant de fixer une règle adaptée aux maisons d'assistants maternels**

#### 4.3. "Circulaires" CNAF du RSA

Dans le cadre de la gestion partagée du RSA, la Caisse nationale d'allocations familiales interprète les textes et produit "des circulaires" qu'elle transmet au département pour information seulement. Il y a un manque de lisibilité sur le fondement légal de cette interprétation et le circuit de l'information.

**Proposition n°236 : Régler cette difficulté au sein de la CORSA**

#### 4. 4.RSA

##### **a/ Recours préalables**

Aux termes de l'article L262-47 du CASF, « *Toute réclamation dirigée contre une décision relative au revenu de solidarité active fait l'objet, préalablement à l'exercice d'un recours contentieux, d'un recours administratif auprès du président du conseil général. Ce recours est, dans les conditions et limites prévues par la convention mentionnée à l'article L. 262-25, soumis pour avis à la commission de recours amiable qui connaît des réclamations relevant de l'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale. Les modalités d'examen du recours sont définies par décret en Conseil d'Etat.* »

Il n'est pas précisé si les demandes de remise de dette gérées par la CAF/ MSA faisant suite à une décision de récupération de l'indu de RSA constituent par nature des recours administratifs ou bien si elles doivent également faire l'objet d'un recours administratif préalable devant le Président du Conseil Général avant tout recours contentieux.

**Proposition n°237 : Lever l'incertitude juridique existant pour les départements**

##### **b/ Paiement du RSA**

Le paiement du RSA socle/activité pour un même allocataire génère des complications en terme de contentieux (demandes de remise de dette traitées par le PCG et l'organisme payeur ; fraudes), de récupération (paierie départementale / TPG), de suspension au titre de l'article L.262-37 du CASF.

**Proposition n°238 : Harmoniser les règles et les circuits de traitement**

## ***5/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des collectivités locales***

### 5.1. Amendes administratives RSA

Aux termes de l'article L262-52 du CASF, la fausse déclaration ou l'omission délibérée de déclaration ayant abouti au versement indu du revenu de solidarité active est passible d'une amende administrative prononcée et recouvrée dans les conditions et les limites de deux fois le plafond mensuel de la sécurité sociale. La décision est prise par le président du conseil général après avis de l'équipe pluridisciplinaire. La juridiction compétente pour connaître des recours à l'encontre des contraintes délivrées par le président du conseil général est la juridiction administrative. Aucune amende ne peut être prononcée en raison de faits remontant à plus de deux ans, ni lorsque la personne concernée a, pour les mêmes faits, déjà été définitivement condamnée par le juge pénal ou a bénéficié d'une décision définitive de non-lieu ou de relaxe déclarant que la réalité de l'infraction n'est pas établie ou que cette infraction ne lui est pas imputable. Si une telle décision de non-lieu ou de relaxe intervient postérieurement au prononcé d'une amende administrative, la révision de cette amende est de droit. Si, à la suite du prononcé d'une amende administrative, une amende pénale est infligée pour les mêmes faits, la première s'impute sur la seconde. L'amende administrative ne peut pas être prononcée s'il a été fait application, pour les mêmes faits, de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale, soit l'inexactitude ou le caractère incomplet des déclarations faites pour le service des prestations ; l'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant le service des prestations ; l'exercice d'un travail dissimulé, constaté dans les conditions prévues à l'article L. 114-15, par le bénéficiaire de prestations versées sous conditions de ressources ou de cessation d'activité ; les agissements visant à obtenir ou à tenter de faire obtenir le versement indu de prestations servies par un organisme mentionné au premier alinéa, même sans en être le bénéficiaire. Le produit de l'amende est versé aux comptes de la collectivité débitrice du revenu de solidarité active.

Les conseils généraux remarquent l'extrême complexité de cette procédure

**Proposition n°239 : Simplifier la procédure**

### 5.2. L'organisation du Conseil de famille

Défini par les articles L. 224-1 à L. 224-3, art L. 224-6, art. L. 224-9, art L. 224-11, art L. 224-12, Art. L. 225-1 et R. 224-1 à R. 224-25 du CASF, le Conseil de famille est aujourd'hui géré par l'Etat.

**Proposition n°240 : L'organisation du conseil des familles pourrait être prise en charge par le seul Département qui est responsable du recueil et du placement des pupilles de l'Etat**

### 5.3. Insertion

Dans le cadre du décret n°2009-42 du 5 novembre relatif au contrat unique d'insertion, il n'est pas prévu que le département dispose d'un exemplaire propre qui lui serait transmis. Aujourd'hui c'est pôle emploi qui transmet une copie au conseil général. Ce fonctionnement n'est pas optimum

en termes de réactivité de l'administration, notamment pour la vérification du contrôle fait au titre des paiements de l'aide départementale.

**Proposition n°241 :** En cas de délégation du CG vers un autre opérateur, ajouter un exemplaire à destination du CG ou dématérialiser le CERFA et prévoir des délais de transmission

### 5.4. Le chèque emploi service universel (CESU)

L'arrêté du 19 décembre 2007 pris pour application de l'article L. 129-8 du code du travail fixe les caractéristiques et la valeur faciale maximale du chèque emploi-service universel ayant la nature d'un titre spécial de paiement. Le chèque emploi service universel a été créé pour favoriser le développement des services à la personne. Il permet de rémunérer notamment les gardes d'enfants en établissement et les activités de garderie périscolaire. Le CESU se décline sous deux formes :

- Le CESU bancaire qui s'apparente à un chèque et est réservé à la rémunération d'un salarié personne physique employé par un particulier.
- Le CESU pré financé correspondant à un titre spécial de paiement. Les collectivités locales peuvent encaisser des CESU préfinancés.

L'arrêté du 19 décembre 2007 pris pour application de l'article L. 129-8 du code du travail et fixant les caractéristiques et la valeur faciale maximale du chèque emploi-service universel ayant la nature d'un titre spécial de paiement rend possible les CESU dématérialisés. Les collectivités territoriales ne peuvent accepter actuellement des CESU dématérialisés, la Direction Générale des Finances imposant un envoi des formulaires au centre de remboursement du CRCESU.

**Proposition n°242 :** Régler les difficultés techniques et réglementaires afin d'autoriser les collectivités à accepter des CESU dématérialisés

*La loi constitutionnelle du 28 mars 2003, ainsi que la loi du 23 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, a confié aux départements et régions d'outre-mer le pouvoir d'adapter les lois et règlements dans les matières où s'exercent leurs compétences si elles y ont été habilitées par la loi. Auparavant, ce pouvoir d'adaptation relevait du seul législateur ou du pouvoir réglementaire. La loi constitutionnelle a également prévu que ces mêmes départements et régions d'outre-mer (à l'exception de la Réunion) peuvent être habilités par la loi à fixer eux-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi. La Guadeloupe a ainsi obtenu deux habilitations lui permettant de fixer des règles spécifiques en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiment et de développement des énergies renouvelables ainsi que les règles permettant la création d'un établissement public régional en charge de la formation professionnelle.*

*Si en théorie ces dispositions doivent permettre d'éviter l'adoption de textes inadaptés aux réalités locales, tel n'est pas le cas dans les faits. Les spécificités géographiques et insulaires rendent ainsi de nombreuses normes difficilement applicables et génèrent des surcoûts importants. En particulier, la situation climatique des DOM implique une dégradation plus rapide de l'ensemble des équipements publics, sans compter les risques naturels majeurs présents dans les DOM : volcans, séismes, cyclones, inondations...*

*Le présent chapitre ne reprend que quelques exemples mais le sujet mériterait une mission spécifique tant l'absurdité de l'application de certaines normes européennes ou nationales est parfois flagrante.*

### **1/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des collectivités locales**

#### 1.1 Le logement social

Comme le montre le rapport « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », « *plus que toutes autres parties du territoire national, les collectivités ultramarines connaissent une crise du logement qui s'illustre tant par un déficit en logement social que par le caractère insalubre d'un nombre significatif de logements privés.* »<sup>79</sup>

Face à la situation sociale en outre mer, il est impératif d'accélérer la construction de logements sociaux. Or la réglementation française qui s'applique dans les départements d'outre mer freine parfois les programmes de construction. Si d'ores et déjà sur la réglementation thermique, certains départements d'outre mer ont fait usage de leur pouvoir d'adaptation, certains problèmes subsistent. En particulier, le prix de sortie du logement social est trop élevé et les délais de réalisation trop longs compte tenu de l'urgence de la relance du logement social (à la Réunion 10000 logements dont 6000 à 7000 logements aidés par an pendant 25 ans). Par ailleurs, les contraintes foncières et topographiques lourdes liées à l'insularité entraînent un surcoût dans les investissements en termes de voirie et de réseau ainsi que d'aménagement.

---

<sup>79</sup> Rapport du sénateur Eric Doligé « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », 2009

### a/ Simplification concernant l'accessibilité

Il pourrait être utile d'envisager des adaptations en outre-mer dans des situations bien précises et dans des secteurs soumis à des difficultés d'accès (transports, isolement /éloignement du quartier...) et connaissant d'importants surcoûts économiques, à condition de bien vérifier que des logements accessibles sont par ailleurs disponibles.

**Proposition n°243 :** Envisager des dérogations spécifiques à l'outre mer pour les opérateurs sociaux à condition qu'un pourcentage des logements construits soit accessible

En particulier pour les constructions dans les zones isolées du fleuve Maroni, la possibilité de déroger à la réglementation sur l'accessibilité pour les sites isolés de Guyane définis comme zones habitées non reliées au reste du territoire par une voie carrossable, permettrait de diminuer les coûts de construction et de faciliter la construction de logements en bois sur pilotis tout en n'excluant pas, bien évidemment, de prendre en compte les besoins particuliers.

### b/ Simplification de la norme électricité NF C 15-10

L'application des normes d'installation électrique et téléphonique s'avère non adaptée à des constructions en structures légères situées dans des zones où les réseaux n'existent pas ou de façon sommaire. C'est en particulier le cas dans les sites isolés sur les fleuves Maroni et Oyapock. La simplification ne doit pas porter atteinte à l'exigence de sécurité. Elle peut toutefois être pertinente pour appuyer la construction de logements en accession sociale en simplifiant par exemple les règles relatives aux points d'éclairage ou au nombre de socles de prises de courant.

**Proposition n°244 :** Adapter la norme électricité NF C 15-10 (opposable) à l'outre mer

### c/ L'urbanisme

Pour accélérer les programmes de construction de logement social, il serait intéressant de

**Proposition n°245 :** Tendre à une harmonisation à l'échelle départementale de l'interprétation de certaines règles d'urbanisme et traduire réellement la volonté de densification dans les documents d'urbanisme

La recherche d'une densification dans les projets d'urbanisme doit en effet être renforcée. Il faut cependant souligner qu'il s'agit moins ici d'une nécessité de réformer les règles d'urbanisme que d'une responsabilité des collectivités locales elles-mêmes dans le cadre de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

### d/ Le financement

Pour certains DOM, le financement complémentaire obligatoire des collectivités locales constitue un handicap à la mobilisation des financements LBU. En effet, le financement complémentaire des logements locatifs très sociaux (LLTS) consiste en une participation de la collectivité ou de la CAF. Certains organismes de logements sociaux rencontrent des difficultés réelles à obtenir des cofinancements.

**Proposition n°246 : Révision des paramètres de financement du LLTS et de la subvention pour surcharge foncière (participation des collectivités locales)**

Toutefois il convient de noter que l'Etat finance déjà beaucoup les LLTS et la participation, même faible, des collectivités est essentielle en ce qu'elles peuvent ainsi marquer leur engagement pour le logement très social. Enfin, la participation de la collectivité n'a pas nécessairement à être à la même hauteur que celle de l'Etat. Elle peut être remplacée par un financement de la CAF.

### **e/ Prêts et subventions**

Deux dispositions réglementaires relatives aux prêts et subventions pour le logement social dans les départements d'outre-mer diffèrent des dispositions équivalentes applicables en métropole.

La première disposition oblige tout organisme de logement social souhaitant bénéficier d'un prêt de type PLS (prêt locatif social) à contribuer par ses fonds propres à hauteur de 10% du montant du prêt. Cette obligation a été supprimée par décret en date du 18 juillet 2006 pour les PLS distribués en métropole, mais continue de s'imposer aux organismes des DOM.

La seconde disposition concerne la possibilité d'attribuer des subventions pour l'acquisition sans travaux de logements destinés à être loués dans les conditions des logements locatifs sociaux. Aujourd'hui, les subventions LBU ne peuvent être utilisées que pour l'acquisition en VEFA ou pour des acquisitions de logements de plus de 20 ans avec travaux. Ainsi les subventions pour acquisition de logements privés existants, autorisées en métropole par l'article R331-1 du code de la construction et de l'habitation ne sont pas permises en outre-mer, ce qui constitue un frein au développement de l'offre de logements sociaux. Ces deux divergences réglementaires sont défavorables aux organismes de logement social des départements d'outre-mer et constituent des anomalies.

**Proposition n°247 : Supprimer l'obligation que tout organisme de logement social souhaitant bénéficier d'un prêt de type PLS (prêt locatif social) contribue par ses fonds propres à hauteur de 10% du montant du prêt**

**Proposition n°248 : Permettre, comme en métropole, les subventions pour acquisition de logements privés existants**

## 1.2 La fonction publique territoriale

### **a/ La question des promotions internes**

Certaines règles sont difficilement applicables dans les petites collectivités. Compte-tenu du nombre limité d'engagements dans un archipel de 6500 habitants et des difficultés de recrutements, les collectivités sont de fait confrontées à une impossibilité de procéder régulièrement à des promotions.

**Proposition n°249 : Adapter le régime de promotion de cadre d'emploi qui conditionne la possibilité de promotion à la réalisation de deux voire trois recrutements externes de titulaires**

## b/ Le centre de gestion de st Pierre et Miquelon

Les collectivités de St Pierre et Miquelon n'ont pas, à ce jour, été en mesure de constituer un centre de gestion de la fonction publique territoriale prévu par l'article 112 de la loi statutaire de 1984, ce qui les prive de la faculté d'organiser des concours d'agents de catégorie B.

**Proposition n°250 :** Regrouper au sein d'une même instance les missions de gestion du personnel dévolues aux centres de gestion et les missions de formation, notamment la formation aux concours. (La formation est une compétence du centre national de la fonction publique territoriale. Or SPM, en tant que collectivité d'outre mer, n'est affiliée à aucune des délégations régionales et des instituts du CNFPT.)

## 2/ Les normes coûteuses

### 2.1 Les majorations de traitement

Le montant des dépenses de personnel par habitant est, dans les DOM, supérieur de 38 % à celles de métropole pour les communes, de 89 % pour les départements et de 333 % pour les régions. Cette situation tient non seulement à l'importance des effectifs employés mais également au niveau élevé des rémunérations. En effet, la loi du 3 avril 1950 a instauré les majorations de traitement des fonctionnaires d'État et aux fonctionnaires territoriaux. Ces compléments de rémunération majorent de 40 % le coût pour les budgets locaux des fonctionnaires territoriaux dans les Antilles et en Guyane et de 53 % à La Réunion, obérant ainsi les budgets des collectivités concernées.

**Proposition n°251 :** *«Rendre des marges de manœuvre aux collectivités territoriales en ajustant les majorations de traitement des fonctionnaires territoriaux au différentiel réel du coût de la vie. Une fois les majorations de traitement réajustées au différentiel réel du coût de la vie, compensation par l'Etat des charges supplémentaires qui en résultent pour les collectivités territoriales, grâce aux économies réalisées par cette réforme pour les fonctionnaires de l'Etat»<sup>80</sup>.*

### 2.2 Les normes environnementales

S'agissant des DOM, les normes environnementales d'origine européenne si elles permettent la protection des espaces naturels des collectivités ultra marines, se révèlent parfois inadaptées à leur situation particulière. À titre d'exemple, en Guyane dans le cadre de la construction d'un aéroport, les normes environnementales interdisent l'utilisation du gravier du fleuve proche de l'aéroport, alors que cette solution paraît plus logique et moins coûteuse que l'importation de gravier.

<sup>80</sup> Rapport du sénateur Eric Doligé « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », 2009

**Proposition n°252 : Mieux évaluer en amont lors des négociations européennes, l'impact financier pour les DOM des directives en cours d'adoption**

***Enjeu stratégique, les finances locales rythment le fonctionnement des collectivités locales. Parce qu'elles déterminent sa réactivité et sa capacité d'action, elles constituent un champ de simplification important.***

### ***1/ Les normes contraignantes qui pourraient être assouplies***

#### **1.1 Enregistrement comptable des avances versées au titre des marchés publics en budget de fonctionnement**

Si en investissement, les instructions comptables comportent des comptes spécifiques (237 et 238) pour mandater les avances sur marché, en fonctionnement en revanche, elles indiquent qu'il convient de procéder à un « ordre de paiement ». Ce type de pièce particulier (sans mandat) n'est pas prévu dans les protocoles INDIGO de flux entre la comptabilité de l'ordonnateur et celle du comptable. Il convient d'ailleurs de remarquer que nul texte ne décrit véritablement quelle forme prend cet ordre de paiement, pas même l'instruction citée. L'absence de comptabilisation prévue dans la comptabilité de l'ordonnateur rend le suivi difficile pour ce dernier, qui ne peut le plus souvent le faire dans son outil informatique comptable. Cette situation, qui résulte de l'application des instructions M14 et M52 (commentaire du compte 4091, tome I, titre 1, chapitre 2), et instruction N° 02-095-M0 du 10 décembre 2002 (BO de la DGCP), a pour conséquence que le schéma comptable est très peu respecté, et que les avances prennent le plus souvent la forme d'un mandat classique sur le compte définitif de charge qui ne devrait être en principe imputé par une opération d'ordre que lorsque la prestation commandée a été reçue.

<b>Proposition n°253 :</b>	<b>Mettre en place un équivalent des comptes 237 et 238 pour les avances de fonctionnement. A cette fin le gouvernement en lien avec les associations d'élus pourrait enrichir la capacité du protocole informatique PES V2 à échanger ces informations</b>
----------------------------	---

Cela permettrait de séparer, comme en investissement, les sommes versées au titre d'avance ou d'acompte des sommes dues au titre des prestations reçues, sans pour autant sortir du cadre de la comptabilité de l'ordonnateur classique par mandats et titres.

#### **1.2 Document d'orientation budgétaire**

Aux termes de l'article L2312-1 CGCT, le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus.

Si le délai de deux mois est nécessaire pour l'exercice de la démocratie et pour favoriser un dialogue constructif, il est permis de s'interroger sur la valeur ajoutée de cette procédure pour les syndicats intercommunaux, lorsqu'aucune évolution majeure n'est intervenue.

**Proposition n°254 :** Prévoir pour les syndicats intercommunaux, si le budget ne connaît aucune évolution majeure par rapport à l'année précédente, la possibilité de voter le DOB avant le budget. Si un tiers des membres estiment que le DOB constitue une évolution majeure, le Président devrait alors ajourner le vote du budget de quinze jours

### 1.3 Dématérialisation

En application de l'article D1617-23 du CGCT, les ordonnateurs des organismes publics, visés à l'article D. 1617-19, lorsqu'ils choisissent de transmettre aux comptables publics, par voie ou sur support électronique, les pièces nécessaires à l'exécution de leurs dépenses ou de leurs recettes, recourent à une procédure de transmission de données et de documents électroniques, dans les conditions fixées par un arrêté du ministre en charge du budget pris après avis de la Cour des comptes, garantissant la fiabilité de l'identification de l'ordonnateur émetteur, l'intégrité des flux de données et de documents relatifs aux actes, la sécurité et la confidentialité des échanges ainsi que la justification des transmissions opérées.

La signature manuscrite, ou électronique conformément aux modalités fixées par arrêté du ministre en charge du budget, du bordereau récapitulatif des mandats de dépense emporte justification du service fait des dépenses concernées et attestation du caractère exécutoire des pièces justifiant les dépenses concernées. Elle atteste également du caractère exécutoire des pièces justifiant les recettes concernées et rend exécutoires les titres de recettes qui y sont joints conformément aux dispositions des articles L. 252 A du livre des procédures fiscales et des articles R. 2342-4 et D. 3342-11 du présent code.

Toutefois, la dématérialisation n'est pas encore totale et les collectivités territoriales doivent encore transmettre les pièces justificatives du mandatement par voie papier.

**Proposition n°255 :** Mettre fin à la transmission papier des pièces justificatives par l'accélération des processus et normes de dématérialisation des pièces justificatives des titres et mandats

### 1.4 Contrôle des dépenses publique

Dans le prolongement de la réflexion sur la dématérialisation et l'envoi de l'ensemble des pièces au comptable, une réflexion sur la mise en place non pas d'un contrôle systématique des dépenses par le payeur mais d'un contrôle allégé avec la possibilité de hiérarchiser les dépenses doit être conduite. C'est très souvent d'ores et déjà le cas sans que le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ne constitue un cadre véritablement adapté.

**Proposition n°256 :** Revoir le décret n°62-1587, afin d'alléger le contrôle et d'accélérer les délais de paiement

Ce texte fait actuellement l'objet d'un projet d'actualisation mené par la DGFIP et la Direction du budget qui sera prochainement soumis à l'avis du comité des finances locales. Ce projet vise notamment à donner une base juridique aux pratiques croissantes de sélectivité des contrôles des dépenses publiques par les comptables publics (contrôle hiérarchisé de la dépense et contrôle allégé en partenariat avec l'ordonnateur).

### 1.5 Contrôle de légalité

En vertu de l'article L.2121-31 du code général des collectivités territoriales, « *le conseil municipal arrête le compte administratif qui lui est annuellement présenté par le maire. Il entend, débat et arrête les comptes de gestion des receveurs sauf règlement définitif* ».

L'article L.2131-1 du même code ajoute que « *les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. [...] Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat* ».

La direction générale des finances publiques transmet désormais les comptes de gestion aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics sous forme dématérialisée (fichier au format PDF). Mais ces derniers ne peuvent pas les retransmettre sous cette même forme au contrôle de légalité appelé à examiner les comptes administratifs et les délibérations les approuvant (même si le préfet ne contrôle bien sûr pas le contenu du compte de gestion du comptable) et sont obligés donc de les re-matérialiser à cette fin.

A titre de simplification ; il est proposé de modifier les articles L2121-31, L3312-5 et L4312-8 du CGCT afin que :

<b>Proposition n°257 :</b>	<b>Les comptes de gestion soient fournis au préfet, sur sa demande du fait de la sélectivité des contrôles de ce dernier, directement par la direction départementale ou régionale des finances publiques concernée. Ceci allégerait les tâches de transmission des comptes de gestion au contrôle de légalité pour les organismes publics locaux et simplifierait une approche transversale de la dématérialisation par les différents services de l'Etat</b>
----------------------------	--

Par ailleurs, il apparaît que les articles D. 1612-1, D. 1612-5 et D. 1612-7 du CGCT) comprennent des informations devenues obsolètes, ces dispositions étant issues d'un décret pris en 1982 qui n'a pas été mis à jour à la suite des dernières réformes de la fiscalité locale.

<b>Proposition n°258 :</b>	<b>Modifier les dispositions réglementaires du CGCT fixant, pour les communes, les départements et les régions, la liste des informations que le préfet doit transmettre à l'ordonnateur pour l'établissement du budget (articles D. 1612-1, D. 1612-5 et D. 1612-7 du CGCT). Il s'agit de supprimer dans ces listes les informations devenues obsolètes et de tirer les conséquences des dernières réformes de la fiscalité locale</b>
----------------------------	---

### 2.6. Obligations comptables liées aux centres communaux d'action sociale (CCAS)

L'article L.123-4 du code de l'action sociale et des familles impose la création d'un CCAS dans chaque commune sauf création au niveau d'un groupement de communes : « *Un centre d'action sociale exerce, dans chaque commune ou chaque groupement de communes constitué en établissement public de coopération intercommunale, les attributions qui leur sont dévolues par le présent chapitre* ».

## FINANCES

Aux termes de l'article L.123-5 du même code, la commune décide toutefois des missions exercées par le CCAS : « *Le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables. Il participe à l'instruction des demandes d'aide sociale dans les conditions fixées par voie réglementaire. [...] Le centre communal d'action sociale peut créer et gérer en services non personnalisés les établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1. Le centre communal d'action sociale peut, le cas échéant, exercer les compétences que le département a confiées à la commune dans les conditions prévues par l'article L. 121-6. [...]* ».

Il en résulte que certaines communes disposent d'un CCAS, conformément à l'obligation légale précitée, mais sans que cette entité juridique n'exécute aucune mission donnant lieu à des mouvements financiers. Or, en l'état actuel du droit, une comptabilité "vide" doit être tenue dans cette hypothèse, ce qui engendre des procédures et un travail inutiles tant pour l'ordonnateur que pour le comptable public du CCAS.

Il est donc proposé de :

**Proposition n°259 :** **Dispenser les communes de créer un CCAS lorsqu'elles ne souhaitent pas lui faire exercer des missions justifiant son existence juridique et comptable distincte de celle de la commune. Les opérations sociales correspondantes seraient alors exécutées au sein même des comptes de la commune. Cette évolution sécuriserait aussi juridiquement la situation d'un grand nombre de communes, notamment parmi les quelques 30 000 communes ayant moins de 1 000 habitants, qui n'ont pas créé de CCAS et se trouvent donc actuellement en contravention avec la loi. En définitive, la création d'un CCAS resterait bien sûr possible mais deviendrait facultative alors que les missions sociales en cause continueraient d'être exercées**

A cette fin, serait ajouté à l'article L.123-4 du code de l'action sociale et des familles (en caractères gras et soulignés) « *lorsque la commune renonce à constituer un centre d'action sociale, elle exerce directement les attributions dévolues à celui-ci par le présent chapitre. Ces dispositions sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale.* ».

### 2.7. Admission en non valeur des créances irrécouvrables des collectivités territoriales

Dans le cadre des travaux conduits par le groupe de travail sur la modernisation de la chaîne de traitement des produits locaux, qui a associé en 2010 la DGFIP et les associations nationales représentatives des ordonnateurs locaux, il a été proposé de modifier les articles L2122-22, L3121-11-2 et L4231-8-2 du CGCT.

**Proposition n°260 :** **Ajouter aux choix 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

## FINANCES

en communiquant celle-ci 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 est fixé par décret des ministres chargés du budget et de l'intérieur. Chaque assemblée délibérante conservera bien sûr le pouvoir de déléguer cette compétence en retenant un montant maximum inférieur à ce plafond. Elle ne pourra également déléguer à l'ordonnateur cette compétence que pour certaines catégories de créances, si elle l'estime opportun.

### ***2/ Les normes qui doivent être précisées***

#### 2.1. Dissolution d'un groupement

Les dispositions de l'article L5211-26 relatif aux dispositions applicables en cas de dissolution d'un groupement manquent de clarté et sont l'objet de nombreuses interrogations tant de la part des EPCI que des préfetures, en particulier concernant l'adoption du dernier budget et du dernier compte administratif avant la dissolution.

<b>Proposition n°261 :</b> Clarifier l'article L. 5211-26 du CGCT tel que modifié par l'article 59 de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010
---

#### 2.2 Le RSA

Les articles D3311-1 et D3311-6 ne prennent pas en compte le revenu de solidarité active.

<b>Proposition n°262 :</b> Mettre à jour les dispositions réglementaires du CGCT relatives à la définition des chapitres budgétaires des départements (articles D. 3311-4 et D. 3311-6 du CGCT) afin de tenir compte de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA)
--

Actuellement les collectivités territoriales doivent à deux reprises présenter l'équilibre des opérations financières, dans leurs annexes budgétaires, en partie 3 et en partie 4.

<b>Proposition n°263 :</b> Supprimer dans la liste des annexes budgétaires obligatoires pour les départements et les régions l'état relatif à la présentation de l'équilibre des opérations financières (4° de l'article R. 3313-7 et 4° de l'article R. 4313-3) ; il est prévu en partie 3 dans le code
--

#### 2.3. Les régies comptables

Si les maires et les présidents de conseils généraux et régionaux peuvent bénéficier d'une délégation pour créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement de la collectivité, le texte ne précise pas leur compétence concernant une modification ou une suppression de régie.

**Proposition n°264 :** Préciser, s'agissant des régies comptables des collectivités territoriales, que le pouvoir qui peut être délégué en la matière au maire, au président du conseil général ou au président du conseil régional lui permet non seulement de créer ces régies mais également de les modifier et de les supprimer (7° de l'art. L. 2122-22 ; 8° de l'art. L. 3211-2 et 7° de l'art. L. 4221-5 du CGCT)

### **3/ Les normes qui ne répondent pas pleinement aux besoins des collectivités locales**

#### 3.1 Amortissement des subventions d'équipement

Conformément au code général des collectivités territoriales (CGCT), les subventions d'équipement versées par ces collectivités locales sont assimilées à des immobilisations incorporelles, au sens de l'article 211-1 6° du Plan comptable général. Ces dispositions s'appliquant aux communes, aux départements, aux régions et à leurs établissements relevant des instructions budgétaires et comptables M 14, M 52, M 61 et M 71, déterminent une durée d'amortissement des subventions d'équipement différente selon qu'il s'agisse d'un destinataire public (15 ans) ou privé (5 ans).

Or comme le souligne le Conseil de normalisation des comptes publics (associant des représentants des élus locaux) « ces durées maximales d'amortissement forfaitaires des subventions versées posent aujourd'hui question en raison de leur caractère inapproprié et injustifié économiquement. (...)La problématique des durées d'amortissement se pose notamment lorsque la subvention finance des infrastructures exceptionnelles (lignes à grande vitesse par exemple). Dans une telle situation, la durée de vie économique du bien ainsi financé est déconnectée de la durée d'amortissement de la subvention le finançant, surtout lorsque le bénéficiaire est une personne de droit privé, puisque, dans ce cas, la subvention doit être amortie sur 5 ans maximum.»<sup>81</sup>. Nombreuses sont les collectivités à avoir fait remonter cette difficulté à la mission.

En particulier, concernant le logement social, ou le distinguo ESH/OPH n'a pas d'incidence financière, cela pénalise les opérations de construction/ rénovation de logements sociaux confiées à des bailleurs privés. Il en va de même pour les subventions d'investissement accordées dans le cadre de délégations de service public (d'autant, dans ce dernier cas, que les investissements considérés sont des biens de retour).

**Proposition n°265 :** Rapprocher la durée de l'amortissement de la subvention versée de la durée de vie du principal composant du bien financé par la subvention, étant précisé que si le bien est comptabilisé par composants, seule la durée du principal composant est retenue

#### 3.2 Démultiplication des instructions comptables

Il existe aujourd'hui une instruction comptable par niveau de collectivité qui répond parfaitement aux enjeux de chaque niveau de collectivité. Toutes les instructions budgétaires et comptables applicables aux CT (M14, M52 et M71) s'inspirent du plan comptable général. Les travaux de simplification et d'amélioration, qui ont été menés en étroite concertation avec les

<sup>81</sup> Note de présentation de l'avis n° 2011-01 du 15 mars 2011 relatif aux durées d'amortissement des subventions versées par les collectivités locales relevant des instructions budgétaires et comptables M 14, M 52, M 61 et M 71 du Conseil de normalisation des comptes publics.

## FINANCES

associations d'élus et ont abouti à la publication des ordonnances du 26 août 2005 et du 17 novembre 2009, ont permis de progresser dans l'harmonisation des règles budgétaires et comptables applicables à ces collectivités.

Il reste que chaque catégorie de collectivité est attachée à préserver certaines spécificités de gestion et que les règles applicables aux départements ou aux régions ne sont pas adaptées aux caractéristiques des plus petites collectivités.

Toutefois, cette structuration risque de poser des difficultés dans le cadre de la loi de réforme des collectivités territoriales et des nouvelles possibilités de mutualisation. En effet, Paris qui cumule le statut de ville et de département rencontre d'ores et déjà des difficultés inhérentes à l'application des normes M14 et M52. A titre d'exemple, il ne lui est pas permis de réaliser des opérations de gestion mutualisée des emprunts dans l'optique de minimisation des coûts et par conséquent d'une gestion optimale des recettes publiques. En effet, les normes actuelles ne permettent pas le respect de la sincérité du bilan (enregistrement des emprunts dans les états financiers de la Ville et du Département) sans engendrer des coûts financiers supplémentaires extrêmement significatifs. Il pourrait être envisagé de:

<b>Proposition n°266 :</b>	<b>Prévoir une habilitation du gouvernement en vue de l'élaboration d'une instruction budgétaire et comptable unique pour les nouvelles collectivités qui seront issues de la loi de réforme des collectivités territoriales : collectivité unique issue de la fusion d'une région et des départements la composant et métropoles exerçant les compétences du département et de la région</b>
<b>Proposition n°267 :</b>	<b>Initier une véritable réflexion sur l'évolution de la norme comptable pour prendre en compte non seulement les collectivités mais les nouvelles possibilités de mutualisation entre collectivités prévues par la loi</b>

Cette démarche devrait étroitement associer les représentants des collectivités locales.

### ***4/. Les procédures dont les délais peuvent être réduits***

Dans le cadre de cette réflexion sur les relations avec le payeur, et des difficultés existantes dans certaines collectivités liées aux délais de paiement, du fait des retards pris par la trésorerie, une option serait de faire évoluer la séparation entre ordonnateur et comptable pour permettre par exemple à une ville de payer directement les dépenses les plus courantes, le contrôle du comptable ne se faisant qu'a posteriori. D'ores et déjà il existe des outils intéressants mais sous utilisés tant par les collectivités locales (souvent par méconnaissance) que par les payeurs (du fait de leur responsabilité personnelle, les comptables ne vont parfois pas jusqu'au bout de la démarche). Dans ce cadre, il faudrait

<b>Proposition n°268 :</b>	<b>Développer la carte achat en niveau 1 (type carte bleue), gestion d'un compte bancaire directement par la collectivité de type « régie directe »</b>
----------------------------	---

# Conclusion

La simplification diffère d'un effet de mode. C'est une nécessité structurelle sans laquelle notre pays risque d'enregistrer de forts retards de croissance et de compétitivité. L'ensemble des pays de l'OCDE l'ont bien compris et ont engagé des programmes conséquents pour réduire et améliorer leur réglementation. Véritables acteurs économiques des territoires, les collectivités locales sont au cœur du processus de normalisation. La réglementation définit leur cadre d'action et d'intervention. De sa clarté, de son pragmatisme, de sa souplesse, dépendent l'efficacité et la réactivité de nombreux services publics locaux.

Conscient de ses enjeux, le rapport propose une véritable stratégie pour desserrer les contraintes excessives et coûteuses qui pèsent sur le développement des territoires. Afin que les politiques publiques soient pensées à l'aune des problématiques quotidiennes des collectivités et des citoyens, il propose de mettre en place une instance d'évaluation partagée des normes et de structurer les processus de consultation. Il suggère également de changer en profondeur la culture normative de l'Etat, en créant notamment un outil de planification de l'ensemble de l'activité réglementaire validée en début d'année en Conseil des ministres, définissant l'ensemble de la stratégie normative de l'Etat, en imposant une obligation de résultats plutôt que de moyens, et en privilégiant les référentiels de bonnes pratiques aux textes réglementaires à portée contraignante. Face à la complexité des procédures et aux conflits normatifs existants, il envisage de créer de véritables instances de médiation locales. Ces commissions de médiation locales pourraient résoudre les difficultés posées par des textes dont les objectifs aussi nobles qu'ils soient se traduisent parfois par un excès de formalisme et de véritables rigidités. Il recommande également de prendre en compte la diversité des territoires et des moyens en modulant les obligations juridiques selon la taille de la collectivité.

Au delà des considérations générales sur la gouvernance normative, le rapport s'est attaché à examiner 268 mesures de simplification (émanant essentiellement des collectivités locales et étudiées en liaison avec les ministères concernés) dans quinze domaines différents, dont il ressort quatre préoccupations essentielles :

- Une nécessité de réduire les coûts et de mettre un terme à une activité normative qui impose toujours plus de contraintes et de coûts sans que la réflexion sur le financement de la norme et la situation financière des collectivités territoriales ne soient véritablement pris en compte.
- Une volonté d'accélérer les procédures administratives qui structurent les projets des collectivités notamment dans le domaine des fouilles et du contrôle de l'ABF.
- Un fort besoin d'ingénierie et d'accompagnement de la part des petites communes.
- Une demande forte de ne plus « subir la norme », qui s'accompagne du souhait qu'un dialogue constructif s'instaure entre « le prescripteur » et le « payeur », ; c'est notamment le cas dans le secteur de l'éducation et de la formation.

Ces aspirations ne sont pas nouvelles. Mais elles ont pris, à la suite des difficultés financières et des transferts de compétences, une nouvelle dimension qui dépasse le cadre de la mission et nécessite une attention particulière tant l'écart entre le niveau local et l'échelon central est important.

# Remerciements

Le Président de la République, Nicolas Sarkozy, m'a fait le très grand honneur de me confier une mission originale et passionnante. Il a clairement fixé l'objectif : « rendre notre cadre juridique plus propice à l'initiative et à l'investissement publics ».

Mission originale dans un pays où la norme est la règle, où le droit est écrit, où chacun cherche à se protéger en contraignant l'autre dans des limites strictes, incontournables.

Mission passionnante, lorsqu'il vous est demandé de redonner de la vigueur, de la souplesse, de l'efficacité, du dynamisme à nos collectivités et de les rendre plus compétitives à l'échelon européen.

Mission passionnante, grâce aux témoignages de tous ceux qui écrivent, inventent, prescrivent, imposent, vivent ou supportent la norme. Il y a ceux qui n'en peuvent plus, qui n'en veulent plus et ceux qui en réclament toujours plus.

Merci aux associations de représentation d'intérêts et de défense, merci aux Ministres et à leurs administrations d'avoir apporté leurs contributions avec la réelle volonté et l'envie de voir les habitudes évoluer.

Merci à l'Inspection Générale de l'Administration de m'avoir mis à disposition, durant 3 mois, une personne de grande qualité, Noémie Angel qui, grâce à une double expérience, de la Fonction publique d'Etat et de celle des Collectivités, a su m'aider à explorer ce pays aux 400 000 normes (chiffre certes peu fiable mais inquiétant) où tout est compliqué, où tout est à mettre en œuvre, où l'initiative publique est écrasée, où la culture du risque est émoussée, où tout est plus complexe que chez nos amis, nos voisins qui savent ce que compétition veut dire.

Ce modeste rapport

- propose 20 grands principes qui devraient être érigés en règle d'or,
- étudie 15 grands secteurs définis par les élus comme faisant l'objet de pénalisation permanente et de règles non adaptées,
- décrit 262 modifications de normes, indispensables pour redonner du sens et du dynamisme.

Le Président de la République a souhaité que le « Gouvernement prenne en considération les conclusions de ce rapport au moyen d'un premier « train » de mesures de simplifications avant la fin de l'année, élaborées avec le concours de la Commission consultative d'évaluation des normes ».

L'ensemble des Collectivités attend un signe fort dans une période difficile pour elles et où elles sont en mesure de donner encore beaucoup à notre Pays.

Merci au Président de la République de m'avoir fait confiance.

# Annexes

**Annexe 1 :** Lettre de mission

**Annexe 2 :** Liste des personnes auditionnées par la mission

**Annexe 3 :** Questionnaire de la mission

**Annexe 4 :** Schéma de réalisation d'une zone d'aménagement concertée

## Annexe 1 : Lettre de mission

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le 17 JAN. 2011

Monsieur le Président,

Confronté à une crise économique et financière d'une ampleur inédite, le Gouvernement s'est entièrement mobilisé, dès l'automne 2008, pour agir sur tous les leviers de l'activité économique et sortir notre pays de la récession qui avait gagné l'ensemble des économies mondiales. Avec 38,8 milliards d'euros déployés et 1500 chantiers engagés en deux ans avec le soutien des collectivités locales, le Plan de relance a atteint ses objectifs et permis à la France de retrouver, plus vite et mieux que les autres, le chemin de la croissance.

Ce soutien à l'activité et à l'investissement, nous avons souhaité le poursuivre et l'amplifier, avec l'emprunt national notamment, tout en engageant un mouvement sans précédent de maîtrise des dépenses publiques et de réduction des déficits. Vertu budgétaire et relance économique sont les deux piliers de l'action déterminée que nous menons pour préparer la France de l'après crise.

Dans cette bataille pour la compétitivité de notre économie, aucun chantier ne doit être négligé ou remis à plus tard. Plus que jamais, il nous revient notamment d'améliorer la qualité, la lisibilité et l'efficacité des normes qui, trop souvent, génèrent par leur complexité des coûts très lourds pour la collectivité dans son ensemble. Dans le prolongement de la conférence sur le déficit, nous avons fait un premier pas en décidant en juillet 2010 un moratoire sur toutes les normes nouvelles applicables aux collectivités locales qui ne seraient pas strictement imposées par l'application de nos engagements internationaux ou des lois existantes. Ce moratoire a été accompagné par la mise en place, auprès du Secrétaire général du Gouvernement, d'un Commissaire à la simplification chargé de veiller à son application. Il nous faut désormais aller plus loin et procéder à un examen critique et approfondi du stock des normes déjà applicables qui seraient une entrave à la capacité d'initiatives et de projets de nos territoires. C'est le sens de l'engagement que j'ai pris devant le Congrès des maires de France en novembre dernier.

Monsieur Eric DOLIGE  
Président du conseil général du Loiret  
Sénateur du Loiret  
Palais du Luxembourg  
15, rue de Vaugirard  
75291 PARIS CEDEX 06

.../...

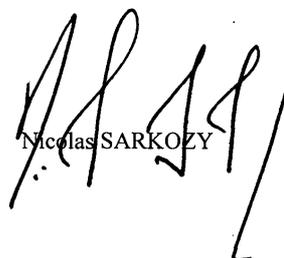
Votre expérience tant à la tête du Conseil général du Loiret qu'au sein de la commission des Finances du Sénat est reconnue et appréciée de l'ensemble des responsables nationaux comme locaux. C'est la raison pour laquelle, en prenant en considération les propositions formulées par les principales associations d'élus et en vous appuyant sur l'expertise d'élus spécialistes de ces questions, j'aimerais que vous proposiez des mesures de simplification, ambitieuses et concrètes, pour desserrer les contraintes et alléger les coûts excessifs qui pèsent parfois sur nos collectivités territoriales, en vous attachant à identifier les normes qui doivent être prioritairement modifiées en raison de leur caractère inadapté et coûteux. Ces propositions, que vous voudrez bien me remettre le 31 mars prochain, devront avoir pour objectif de rendre notre cadre juridique plus propice à l'initiative et à l'investissement publics.

Vos propositions feront l'objet d'une expertise par les ministères concernés en lien avec la Commission consultative d'évaluation des normes et les principales associations d'élus. Les mesures de nature législative qui en résulteront feront ensuite l'objet d'un texte de loi dont l'examen par le Parlement s'engagera à l'été. Les mesures à caractère réglementaire pourront, quant à elles, être mises en œuvre par le Gouvernement sans tarder.

Pour mener à bien ce travail, j'ai demandé au Premier ministre de vous confier une mission parlementaire en application des dispositions de l'article LO 144 du code électoral. Durant cette mission, vous pourrez notamment vous appuyer sur le Secrétariat général du Gouvernement ainsi que sur les services du Ministre chargé des collectivités territoriales.

En vous remerciant de votre engagement, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Ten-ami

  
Nicolas SARKOZY

## **Annexe 2 :**

### **LISTE DES PERSONNES RENCONTREES PAR LA MISSION**

#### **CABINET DE M.NICOLAS SARKOZY, PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE**

- M. Jean CASTEX, Secrétaire général adjoint
- M. Olivier BIANCARELLI, Conseiller du Président de la République
- M. Guillaume LARRIVÉ, Conseiller pour les affaires juridiques et institutionnelles
- Mme Sarah GAUBERT, Conseillère technique en charge des relations avec le Sénat et le Parlement européen

#### **CABINET DE M.FRANCOIS FILLON, PREMIER MINISTRE**

- M. Denis ROBIN Conseiller pour les affaires intérieures :
- M. Frédéric VEAU, Conseiller technique Administration territoriale, collectivités locales et outre-mer

#### **SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT**

- M. Rémi BOUCHEZ, Conseiller d'Etat, Commissaire à la simplification au sein du Secrétariat général du Gouvernement

#### **MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE, DE LA RURALITE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

- M. Bruno LEMAIRE, Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire
- M. Xavier PELLETIER, Chef de cabinet

#### **MINISTERE DES SPORTS**

- Mme Chantal JOUANNO, Ministre des sports
- Mme Judith JIGUET, Directrice de cabinet de Mme Chantal JOUANNO, Ministre des sports
- M. Jérôme PARDIGON, Conseiller parlementaire de Mme Chantal JOUANNO, Ministre des sports
- M. Richard MONNEREAU, Conseiller spécial de Mme Chantal JOUANNO, Ministre des sports

#### **MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT**

*\* Cabinet de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, Ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement*

- Mme Marie-Claire DAVEU, Directrice du cabinet
- M. Pascal BERTEAUD, Directeur adjoint de cabinet

*\* Cabinet de M. Benoist Apparu, Secrétaire d'Etat auprès de la ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, chargé du Logement*

- Mme Emmanuelle GAY, Conseillère technique en charge des questions d'urbanismes
- M. Michael BRUN, Conseiller parlementaire

*\* Direction générale de de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN)*

- M. Jean-Marc MICHEL, Directeur général
- Monsieur Etienne CREPON, Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)
- Mme Stéphanie DUPUY LYON, Adjointe au sous directeur de la sous direction de l'aménagement durable de la direction de la DHUP

*\* Direction générale de la prévention des risque et sur la prévention des risques naturels et technologiques situé à l'Arche de la Défense*

- M. Laurent MICHEL, Directeur général

## **MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

*\*Cabinet de M. Brice HORTEFEUX, Ministre auprès du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration au moment de l'audition*

- M. Christophe BAY, Préfet, Directeur adjoint du cabinet

*\*Cabinet de M. Philippe RICHERT, Ministre auprès du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, chargé des Collectivités territoriales*

- M. Etienne GUYOT, Préfet, Directeur de cabinet
- M. Vincent ROBERTI, Directeur adjoint du cabinet de M. Philippe RICHERT, Ministre auprès du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, chargé des Collectivités territoriales
- M. Xavier BARROIS, Conseiller chargé des compétences, institutions locales et affaires juridiques

*\*Direction générale des collectivités locales*

- M. Eric JALON, Directeur général
- M. Bruno DELSOL, Directeur adjoint
- M. Stanislas BOURRON, Sous-directeur
- M.Yvan CORDIER, Adjoint au Sous directeur

*\*Direction de la sécurité civile*

- M. Alain PERRET, Directeur

## **MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTE**

- M. Franck MOREL, Directeur adjoint de cabinet de M. Xavier BERTRAND, Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé
- Mme Sophie GAUGAIN, Chargée de mission auprès du ministre pour les affaires parlementaires et les relations avec les élus

## **MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION**

- Mme Elodie PERTHUISOT, Directrice adjointe de cabinet de M. Frédéric MITTERRAND, Ministre de la culture et de la communication

- M. Pierre LUNGHERETTI, Conseiller en charge du spectacle vivant, de l'action territoriale et de l'Outre mer de M. Frédéric MITTERRAND, Ministre de la culture et de la communication
- Mme Isabelle MARECHAL, Chef su service patrimoine, adjointe au directeur général du patrimoine

## **MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA COHESION SOCIALE**

*\* Cabinet de Mme Roselyne BACHELOT, Ministre des solidarités et de la cohésion sociale*

- M. Gilles LAGARDE, Directeur du cabinet

*\* Cabinet de Mme Marie-Anne MONTCHAMP, Secrétaire d'Etat auprès de la ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale*

- Mme Emilie DELPIT, Directrice de cabinet

## **MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT**

- M. Arnaud LAFONT, chef du bureau normalisation et accréditation, sous direction de la qualité, de la normalisation, de la Métrologie et de la Propriété industrielle

## **ASSEMBLEE NATIONALE**

- M. Jean-Luc WARSMANN, Député UMP des Ardennes (3ème circonscription), président de la Commission des lois
- M. Yves CENSI, Député UMP de l'Aveyron (1<sup>ère</sup> circonscription), vice-président de la Commission des finances
- M. Herbé NOVELLI, ancien Ministre, député de l'Indre et Loire, maire de Richelieu – Indre et Loire, membre de la Commission des finances, président de la communauté des communes du Pays de Richelieu
- M. Gilles CARREZ, Député du Val de Marne
- M. Marc LAFFINEUR, Député de Maine et Loire
- M. Pierre MOREL A L'HUISSIER, Député UMP de la Lozère (2<sup>ème</sup> circonscription), membre de la Commission des lois, maire de Fournels (Lozère), Président de la communauté de communes des Hautes Terres, président des élus ruraux

## **SENATEURS**

- M. Gérard LARCHER, Président du Sénat
- M. Jean ARTHUIS, ancien Ministre, Sénateur de la Mayenne, président de la Commission des finances, président du conseil général de la Mayenne
- M. Jacques BLANC, Sénateur de la Lozère
- M. Bruno SIDO, Sénateur de la Haute-Marne

## **COMMISSION CONSULTATIVE D'EVALUATION DES NORMES**

- M. Alain LAMBERT, ancien Ministre, Président de la commission consultative d'évaluation des normes, Président du Conseil Général de l'Orne

## **MISSION DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE**

- M. Jean-Jacques de PERETTI, ancien Ministre, maire de Sarlat, chargé par le Président de la République d'une mission sur la mise en œuvre de la réforme des collectivités territoriales

#### **ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)**

- M. Jacques PELISSARD, président de l'AMF
- Mme Agnès REINER, directrice adjointe de l'AMF

#### **ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE**

- M. Vanik BERBERIAN, président de l'association des maires ruraux de France

#### **ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE**

- M. Philippe LAURENT, Maire de Sceaux
- M. André ROBERT, délégué général

#### **FEDERATION DES MAIRES DES VILLES MOYENNES**

- M. Bruno BOURG-BROC, Président fédération des maires des villes moyennes

#### **ASSOCIATION DES MAIRES DES GRANDES VILLES DE FRANCE**

- Mme Valérie FOURNEYRON, Député Maire de Rouen
- Mme Clémence SCHELCHER-BEYER, Chargée de mission « conférence des Villes, santé, emploi, sport »
- M. Franck CLAEYS, chargé de mission « finances, fiscalité locale »

#### **ASSOCIATION DES COMMUNAUTES DE FRANCE (ADCF)**

- M. Daniel DELAVEAU, Président de l'ADCF, maire de Rennes

#### **ASSOCIATION DES DEPARTEMENTS DE France (ADF)**

- M. Thierry CARCENAC, Président du Conseil Général du Tarn
- M. Guillaume DENIS, Directeur adjoint de l'ADF

#### **ASSOCIATION DES REGIONS DE France (ARF)**

- M. Alain ROUSSET, Député de la Gironde, Président de l'Association des régions de France, Président du Conseil régionale d'Aquitaine
- M. Stéphane GOZLAN, cChef de cabinet

#### **ASSEMBLEE NATIONALE DES ELUS EN CHARGE DU SPORT**

- M. Jacques THOUROUDE, Président à l'Assemblée nationale des élus en charge du sport, Maire adjoint de Castres

#### **CONSEIL GENERAL DU RHONE**

- M. Pierre JAMET, Directeur général des services du Département du Rhône

#### **FEDERATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES**

- M. Thierry DURNERIN, Directeur général
- M. Alexandre VIGOUREUX, Responsable du département de la veille et de l'assistance juridique

#### **ASSOCIATION DES PARALYSES DE FRANCE**

- Mme Pascale RIBES, Vice Présidente de l'assemblée et présidente du conseil français des personnes handicapées pour les questions européennes (CFHE)
- M. Patrice TRIPOTEAUX, Directeur du pôle actions nationales de l'association des paralysés de France

#### **AFNOR**

- M. Jean HYENNE, Directeur adjoint de l'association française de normalisation (AFNOR)
- M. Rémi REUSS, Responsable des relations avec les collectivités territoriales

#### **FEDERATION FRANCAISE DE HANDI SPORT**

- M. Gérard MASSON, Président

Mission parlementaire  
de Monsieur le Sénateur Eric Doligé

*La simplification des normes  
applicables aux collectivités  
territoriales*

Questionnaire à renvoyer avant le 4 mars

1/ Quels sont les principaux domaines de compétences pour lesquels une simplification des normes en vigueur est nécessaire ?

- fonction publique
- finances
- marchés
- informatique
- bâtiments/travaux publics
- sécurité/ incendie
- urbanisme, aménagement
- logement
- tourisme
- action sociale et santé
- sécurité
- autres :
- voirie, infrastructures
- culture
- transport
- sports
- environnement (déchets, eau, air, bruit, développement durable)
- éducation
- formation
- développement économique

Précisez quels sont les trois domaines prioritaires de simplification des normes

1	
2	
3	

2/ Quelles sont les normes devenues aujourd'hui obsolètes qu'il conviendrait de réviser ou d'abroger ?

Domaines concernés	Normes visées	Référence juridique précise	Causes de l'obsolescence	Idées de simplification	Degré de priorité (+/++/+++)

3/ Quelles sont les normes dont les coûts sont disproportionnés par rapport aux bénéfices?

Domaines concernés	Normes visées	Références juridiques précises	Coûts directs et indirects de la norme	Causes de cette disproportion	Idées de simplification	Degré de priorité (+/++/+++)

#### 4/ Quelles sont les normes qui ne répondent pas aux besoins locaux ?

Domaines concernées	Normes visées	Références juridiques précises	Cause d'inadéquation avec les besoins du territoire	Idées de simplification	Degré de priorité (+/++/+++)

5/ Quelles sont les normes difficilement applicables voire inapplicables ?

Domaines concernées	Normes visées	Références juridiques précises	Cause des difficultés d'application (retard de parution des décrets, instabilité de la norme, norme source de contentieux, interprétations divergentes...)	Idées de simplification	Degré de priorité (+/++/+++)

6/ Quelles sont les normes trop contraignantes à l'échelle de votre collectivité ?

Domaines concernés	Normes visées	Références juridiques précises	En quoi cette norme est-elle trop contraignante à l'échelle de votre collectivité?	Idées de simplification	Degré de priorité (+/++/+++)

7/ Quelles sont les procédures dont les délais légaux pourraient être réduits ?

Domaines concernés	Procédures	Délais légaux prévus	Références juridiques	Idées de simplification



## Annexe 4 : Schéma de réalisation d'une zone d'aménagement concertée

PHASE CREATION D'UNE ZAC					
ECHÉANCES	Mois M	M+8	M+9	M+12	M+13
ELABORATION DU DOSSIER DE CREATION DE LA ZAC	CONCERTATION CONTINUE				
	Délibération Ouverture de la concertation	<b>AMO + Maitrise d'ouvrage Etudes :</b> Programme-plan de composition-aspects techniques (VRD-réseaux, avancement de l'étude d'impact et des éléments du dossier de loi sur l'eau)	Dès validation par le MO du dossier de création dont l'étude d'impact : <b>Transmission à la DREAL</b>  <b>3 mois (délai légal) : délai à tenter d'optimiser dans le cadre de la simplification administrative</b>	DREAL dès que la procédure nécessite une étude d'impact  à l'issue des 3 mois, le Préfet transmet au Mo l'avis de la DREAL	Si retour positif de la DREAL  Accomplissement des mesures de diffusion de l'avis DREAL (15 jrs mini) + Bilan de la concertation de la ZAC + <b>APPROBATION DOSSIER CREATION</b>

PHASE APPROBATION D'UNE ZAC		
ECHEANCES	MOIS M	M + 5
<b>ELABORATION DU DOSSIER DE REALISATION DE LA Z.A.C.</b>	<b>AMO + Maitrise d'ouvrage</b> Etudes : Elaboration du Programme des Equipements Publics Modalités Prévisionnelles de Financement	dès la validation du dossier de réalisation <b>APPROBATION</b>

Le dossier de Loi sur l'Eau n'est pas une pièce constitutive du dossier de ZAC Pour autant le Maître d'Ouvrage a besoin de l'obtention de l'arrêté d'autorisation au titre de la loi sur l'eau pour démarrer les travaux									
ECHEANCES	M-1	MOIS M	↔ : délai d'instruction non codifié par le code de l'env : à l'appréciation des services instructeurs	1 mois	1 mois	15 jrs mini	↔ : à l'appréciation de la Préfecture - Délai non réglementé		M + 8 à 10
<b>DOSSIER D'AUTORISATION LOI SUR L'EAU : en général de 8 à 10 mois</b>	Validation du dossier par le MO	Dépôt aux services Instructeurs Police de l'Eau	Temps d'instruction à essayer de définir et optimiser dans le cadre de la simplification administrative	Enquête publique y joindre l'Etude d'Impact de la ZAC + l'avis de la DREAL sur l'EI	Rapport du Commissaire Enquêteur : délai 1 mois à l'issue de l'Enquête	Rapport sur la demande et propositions	Présentation du rapport et demande d'avis du CODERST	Projet d'arrêté	<b>Arrêté Préfectoral statuant sur la demande</b>

**Les dossiers de DUP et DEP ne sont des pièces constitutives du dossier de ZAC.  
 Pour autant, la pièce "caractéristiques des ouvrages les plus importants" du dossier de DUP doit reprendre les points essentiels du Programme des Equipements Publics de la ZAC et du dossier de Loi sur l'Eau**

<b>ECHÉANCES</b>	<b>M-1</b>	<b>MOIS M</b>	<b>↔ délai d'instruction non codifié</b>	<b>1 mois</b>	<b>1 mois</b>	<b>15 jrs mini</b>	<b>↔ : à l'appréciation de la Préfecture : délai non réglementé</b>	<b>M + 6 environ</b>
<b>DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE DE L'OPERATION</b> Dossier de DUP-DEP en général de 6 à 8 mois	Validation du dossier par le MO	Dépôt en Préfecture pour examen	Temps d'instruction variable	Enquête publique y joindre l'Etude d'Impact de la ZAC + l'avis de la DREAL sur l'EI	Rapport du Commissaire Enquêteur : délai 1 mois à l'issue de l'Enquête	Modifications si nécessaires des dossiers		<b>Arrêté Préfectoral de DUP et de DEP</b>