

*Le Président du Conseil National
d'Evaluation des Normes*

30 septembre 2015

Monsieur le Président,
Monsieur le Vice-Président,
Mesdames et Messieurs les Sénateurs,
Chers collègues,

Retenu au dernier moment par une obligation incontournable dans mon département, je suis à mon grand regret contraint d'annuler ma venue à Paris. Je souhaite vous présenter mes plus sincères excuses et vous exprimer mes plus vifs regrets. Je tiens à remercier Monsieur le Vice-Président Rémy Pointereau de m'avoir convié à venir m'exprimer devant votre délégation. Je me réjouissais d'avoir cette opportunité de sceller le rapprochement entre nos deux instances qui sont absolument complémentaires, et dont la coopération est essentielle pour sortir la France du piège des normes excessives.

Nous avons, avec le Vice-Président, posé les premiers jalons de ce rapprochement, lors d'une réunion de travail en juin dernier. Surtout, Rémy a assisté à une séance du CNEN, ce qui lui a permis de constater l'ampleur du travail que cette instance doit accomplir tous les mois et, par suite, l'immensité de la question de la lutte contre l'inflation normative.

Je souhaite pouvoir vous livrer ma compréhension du sujet des normes applicables aux collectivités territoriales, avant d'aborder le rapprochement de nos deux instances, pourquoi il est nécessaire, et selon quelles modalités.

Il faut d'abord bien comprendre qu'il s'agit d'un problème dont la prise de conscience est récente. Déjà, Montaigne écrivait dans les *Essais* qu'il y a en France « *plus de lois que le reste du monde et plus qu'il n'en faudrait à régler tous les mondes d'Epicure* ». Et pourtant, pendant longtemps, rien n'a été fait pour lutter contre l'inflation normative. Ceci s'explique à mon sens par deux raisons, assez simples. Il est traditionnellement considéré, en France, que le législateur constitue le seul représentant de la volonté générale et la source exclusive de la légitimité démocratique. De plus, la nation s'est faite par l'Etat centralisateur.

Ce n'est donc que depuis peu de temps que l'on s'autorise à observer la norme comme un sujet non plus seulement juridique, mais aussi et surtout sociétal, politique et économique, et que l'on s'autorise à la critiquer. Deux tendances expliquent cette modification du regard porté sur la norme. La première est liée aux institutions de la Vème République, qui ont « rationalisé » l'œuvre législative, les lois de décentralisation ayant ajouté à cette « démystification » du pouvoir central. La seconde tendance est liée aux grandes transformations de notre société depuis les années 1970, à savoir la remise en cause de l'autorité, la puissance des médias et leur influence sur la vie politique ainsi que, corrélativement, l'abus de communication politique des gouvernements qui se servent de la loi comme vecteur de leur communication.

*Ministère de la décentralisation et de la fonction publique
Ministère de l'Intérieur
Direction Générale des Collectivités Locales
2, place des Saussaies — 75 800 Paris — Tél. : 01.49.27.31.51*

Si le regard sur la norme a changé, cela a, jusqu'à aujourd'hui, emporté peu de conséquences en pratique. Les pouvoirs exécutif et législatif en sont coresponsables. Concernant le premier, il persiste une défiance culturelle des administrations de l'Etat envers les collectivités décentralisées, ces dernières n'ayant, selon elles, de décentralisées que le nom. Par ailleurs, l'un des symptômes de l'administration française est de vouloir couvrir par le droit « l'infinie diversité des actions humaines » (Montaigne). On surtranspose régulièrement les textes européens, on rentre trop dans le détail, comme si les administrations décentralisées étaient en réalité seulement déconcentrées.

Le législateur en est également responsable. Il écrit de plus en plus de textes, de moins en moins bien et viole régulièrement les domaines législatifs et réglementaires définis dans les articles 34 et 37 de la constitution. Cela aboutit à des lois qui veulent tout régir dans le détail, au lieu de fixer des grandes lignes directrices qui éviteraient des dispositions absurdes.

Ainsi, ces pratiques préjudiciables ont créé un problème d'une ampleur colossale. Les conséquences économiques et financières de l'emballage normatif généralisé que connaît notre pays sont dramatiques. Alors que nous sommes en période de crise économique et de baisse des concours financiers de l'Etat aux collectivités, la question redouble d'importance. Les « coûts » engendrés par la complexité normative ont été chiffrés par l'OCDE autour de 3 % du PIB, c'est-à-dire 60 milliards d'euros. S'agissant des collectivités territoriales, ce sont environ 400 000 normes qui leur sont applicables. Entre 2008 et mai 2014, 1807 textes ont été soumis à la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) puis au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), pour un coût brut estimé à 6Mds€. En 2014, notre instance a examiné 303 textes pour un coût brut d'1,4Mds€. Chaque jour, un nouveau texte applicable aux CT est adopté. Nombreux, coûteux, les textes sont également inintelligibles.

Pour lutter contre cette gangrène, il est urgent d'unir nos forces, car seule une action résolue et collective pourra porter ses fruits. C'est pourquoi je vous propose un rapprochement entre le CNEN et votre Délégation. Nous sommes aujourd'hui à un moment charnière. Le Gouvernement fait preuve d'une authentique volonté politique en matière de simplification, qu'il s'agisse du droit applicable aux entreprises ou aux collectivités. Du côté du législateur, le président Larcher érige la simplification des normes applicables aux collectivités au rang d'axe politique du Sénat. Votre Délégation et le groupe de travail présidé par le Vice-Président Pointereau a déjà engagé un travail très important en ce sens. Les associations d'élus s'investissent, elles aussi, de plus en plus. Leurs services sont mobilisés et l'année 2014 a été l'occasion de constater un investissement et une présence plus systématique des élus locaux au CNEN.

Il y a donc une excellente conjonction des astres. Depuis que je préside l'instance de négociation entre l'Etat et les collectivités en matière de normes, c'est-à-dire depuis 7 ans, cela ne s'était jamais autant produit. Il est donc temps de démultiplier notre engagement commun. Nous pourrions, de la sorte, faire enfin plier les administrations centrales. Elles seules freinent des quatre fers en la matière.

J'en viens maintenant aux pistes de collaboration entre nos deux instances que nous avons tracées avec le Vice-Président de votre Délégation. Je lui laisserai le soin d'en présenter certaines. Voici donc ces premières pistes qui avaient été évoquées, lors de notre réunion de travail avec M. Pointereau.

1. Le CNEN pourrait transmettre à la Délégation les projets de loi dont il est saisi.

Celle-ci procéderait à leur examen afin d'être en mesure de présenter, si elle le juge pertinent, des propositions de simplification à l'occasion de la discussion en séance publique. La Délégation pourrait ainsi constituer une forme de « CNEN législatif », alors que le cœur de métier du CNEN concerne les actes édictés par les administrations, donc les actes de nature réglementaire.

À cet égard, deux modalités de simplification d'application générale pourraient retenir l'attention de la Délégation. Premièrement, la Délégation pourrait étudier la possibilité d'une démarche consistant à insérer systématiquement dans les projets de loi une disposition relative à l'application proportionnée des normes applicables aux collectivités territoriales. Deuxièmement, la Délégation pourrait également accorder une attention spéciale à la pratique des renvois au décret d'application, source privilégiée de l'inflation normative.

1. La constitution d'un réseau d'experts

Il serait indispensable de constituer un réseau regroupant les associations d'élus locaux ainsi que quelques services juridiques de collectivités territoriales volontaires, dont l'expertise serait sollicitée lors de l'instruction des dossiers de simplification de projets de loi comme de dispositions réglementaires.

2. Agir sur l'indicateur du taux d'application des lois

La Délégation et le CNEN pourraient saisir les instances compétentes sur l'opportunité d'intégrer, dans le calcul du taux d'application des lois, une pondération permettant de prendre en compte l'importance relative des dispositions réglementaires adoptées ou non encore adoptées.

Enfin, j'ajouterai une proposition supplémentaire : la constitution d'une task-force spéciale, c'est-à-dire le renforcement des moyens humains. Cela m'apparaît indispensable au vu de l'ampleur de la tâche. C'est pourquoi j'ambitionne de créer de façon temporaire cette « task-force », qui mènerait une mission « coup-de-poing » en matière de simplification. J'ai eu l'opportunité de réunir une équipe de futurs administrateurs des assemblées parlementaires. Le coût de l'opération serait, en personnel, d'environ 110 000 à 140 000 € sur une période de 18 mois (en comptant pour départ le 1^{er} octobre). Il me serait précieux de pouvoir examiner avec vous les possibilités de réunir un financement permettant la mise en place d'une initiative qui serait un coup de tonnerre dans le monde de la norme auquel personne ne parvient à résister.

Je suis aujourd'hui convaincu que, plus que jamais, il nous faut unir les forces de l'ensemble des acteurs de la simplification, qui agissent aujourd'hui de façon isolée sans qu'une véritable synergie existe. Pour faire avancer, enfin, ce sujet des normes applicables aux collectivités, qui coûtent tant à nos élus, en finances et en énergie, et qui inhibe l'innovation et les initiatives territoriales.

Je vous remercie pour l'attention que vous porterez au présent courrier et reste à votre disposition pour convenir d'une nouvelle date.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, Monsieur le Vice-Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, Chers collègues, l'expression de ma considération distinguée.



Alain Lambert
Président du Conseil national d'évaluation des normes