

N° 715 *rect.*

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 juin 2022

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

*visant à lutter contre l'inflation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics par un renforcement du rôle institutionnel et fonctionnel du Conseil national d'évaluation des normes,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Rémy POINTEREAU, Jean-Raymond HUGONET, Daniel LAURENT, Jean SOL, Cédric PERRIN, Olivier RIETMANN, Mme Marie-Christine CHAUVIN, M. Roger KAROUTCHI, Mme Catherine DEROCHE, MM. Laurent BURGOA, Bernard BONNE, Vincent DELAHAYE, Pierre MÉDEVIELLE, Jean-François LONGEOT, Mmes Sylvie GOY-CHAVENT, Frédérique PUISSAT, MM. Jean Pierre VOGEL, Pierre LOUAULT, Jean-Marie MIZZON, Mme Martine BERTHET, MM. Philippe BAS, Jérôme BASCHER, Stéphane PIEDNOIR, Philippe TABAROT, Jean BACCI, Mme Sonia de LA PROVÔTÉ, MM. Franck MENONVILLE, François BONNEAU, Marc-Philippe DAUBRESSE, Cyril PELLEVAT, Mathieu DARNAUD, Daniel GUERET, Daniel GREMILLET, René-Paul SAVARY, Charles GUENÉ, Mme Dominique ESTROSI SASSONE, M. Olivier PACCAUD, Mme Françoise DUMONT, MM. Louis-Jean de NICOLAÏ, Jean-Noël CARDOUX, Sébastien MEURANT, Alain CHATILLON, Arnaud BAZIN, Mmes Toine BOURRAT, Brigitte DEVÉSA, M. André REICHARDT, Mme Florence LASSARADE, MM. Bruno BELIN, Édouard COURTIAL, Mme Else JOSEPH, MM. Gilbert BOUCHET, Cédric VIAL, Pierre-Jean VERZELEN, Mme Pascale GRUNY, MM. Alain MARC, Daniel CHASSEING, Laurent SOMON, Claude KERN, Mme Marie MERCIER, M. Gérard LONGUET, Mmes Claudine THOMAS, Laurence MULLER-BRONN, MM. Christian CAMBON, Yves DÉTRAIGNE, Philippe MOUILLER, Pascal ALLIZARD, Guillaume CHEVROLLIER, Bernard FOURNIER, Mme Marie-Pierre RICHER, MM. Michel SAVIN, Alain CADEC, Mme Frédérique GERBAUD, MM. Jean-Michel ARNAUD, Jean-Pierre GRAND, Didier MANDELLI, Mme Christine LAVARDE, MM. Jean HINGRAY, Laurent DUPLOMB, Jean-Marc BOYER, Mme Corinne IMBERT, M. Serge BABARY, Mme Marta de CIDRAC, M. Antoine LEFÈVRE, Mmes Agnès CANAYER, Françoise GATEL, MM. Jean-Pierre MOGA, Dany WATTEBLED, Jean-Claude ANGLARS, Mmes Elsa SCHALCK, Laure DARCOS, M. Fabien GENET, Mme Catherine DUMAS, M. Alain DUFFOURG, Mmes Isabelle RAIMOND-PAVERO, Micheline JACQUES, Nadine BELLUROT, Nathalie DELATTRE, MM. Gilbert FAVREAU, Alain JOYANDET, Mme Catherine BELRHITI, MM. Claude MALHURET, Henri LEROY, Mmes Brigitte MICOULEAU, Denise SAINT-PÉ et M. Christian KLINGER,

Sénateurs et Sénatrices



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La gestion de la crise sanitaire a régulièrement fait émerger la problématique du poids de la bureaucratie et des normes dans les débats, en particulier après qu'un allemand a renommé la France « Absurdistan ». La simplification aurait dû constituer un thème majeur de la campagne présidentielle, or force est de constater que ce sujet fut à peine évoqué.

Plusieurs initiatives, y compris législatives, ont bien tenté de procéder à un allègement du « stock » normatif avec un succès mitigé. Chaque année, ce sont donc en moyenne près de 89 000 articles de loi et plus de 242 000 articles de règlements qui viennent grossir les rangs normatifs.

C'est dans ce contexte inflationniste que M. Bruno LASSERRE, vice-président du Conseil d'État a fait le constat d'une « *crise de la norme* », lors de son audition par la délégation aux collectivités territoriales. La multiplication des normes au sens large, par surcroît de plus en plus détaillées, conduit à une hypernormalisation de notre société qui ne parvient pas pour autant à résoudre les problèmes auxquels elle s'attaque. Pire, la norme est parfois une source de ralentissement de l'initiative économique ou de complication de la vie quotidienne de nos concitoyens.

C'est pourquoi, la présente proposition de résolution invite le Sénat à se saisir de ce défi majeur. Il s'agit, avec ce texte, d'affirmer sa volonté de développer une véritable culture de la simplification normative dans notre pays. Les auteurs plaident concrètement pour que le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) soit renforcé afin d'en faire un organe charnière inspiré du *Nationaler Normenkontrollrat* (NKR) allemand.

Instauré par la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013, le CNEN est le lieu de dialogue privilégié entre les collectivités et les administrations centrales. Il est en effet « chargé d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics » selon l'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Le législateur a souhaité que le CNEN s'attache à l'impératif de concertation et de co-élaboration des normes applicables aux collectivités. Compte tenu sa mission, son rattachement au ministère chargé des collectivités

territoriales restreint toutefois considérablement tant le champ que la portée de son action.

Pour s'en convaincre, les missions et les moyens embryonnaires du CNEN peuvent être comparés avec celles et ceux du NKR allemand chargé de conseiller le Gouvernement fédéral dans son objectif de « *mieux légiférer* », selon ses propres termes, et de veiller à la qualité des études d'impact des projets de réglementation. À cette fin, le NKR bénéficie du soutien permanent de l'Office Fédéral de la Statistique dans ses missions de quantification des coûts de mise en conformité de la norme. Grâce à cette alliance fructueuse, dès l'année 2011, le NKR a permis une réduction de 25 % des coûts administratifs, représentant alors plus de 12 milliards d'euros d'économie.

Ce dernier bénéficie également d'un rôle de coordinateur des différents acteurs de la politique de simplification normative. Les ministères participent notamment à l'effort de rationalisation de la norme en engageant des simplifications dans son propre ressort en supprimant les dispositions sans objet ou simplifiant les normes trop complexes.

Ainsi, le rôle central conféré au NKR contribue à faire de la politique de l'État fédéral Allemand une référence en matière d'étude des coûts de mise en conformité, incluant notamment les coûts bureaucratiques, ainsi que dans l'application de la règle du « *one in, one out* » - une norme supprimée pour une norme produite.

Eu égard à ces résultats positifs, la France gagnerait à s'inspirer de l'organisation allemande tout en confortant le processus d'évaluation de la norme qui doit être effectuée à l'aune de son utilité, de son efficacité et de sa proportionnalité.

Pour y parvenir, le renforcement du CNEN est la première étape.

Afin de garantir la transversalité de son action, il devra être rattaché aux services du Premier ministre, complété par la désignation dans chaque ministère d'un interlocuteur attaché à la politique de simplification.

En outre, la mise en place d'une collaboration étroite et permanente avec l'Institut national de la statistique et des études économiques assurera le pilotage statistique et économique de la politique d'évaluation. En effet, comme le souligne le rapport « *Rationaliser et Évaluer les normes : Regards croisés franco-allemands (2021)* », les missions de collecte de production, d'analyse et de diffusion des informations économiques et sociétales, seraient utiles à l'évaluation des coûts de la réglementation, tant à l'échelle du flux qu'à celle du stock.

L'annexion systématique de l'avis du CNEN aux projets de lois apportera également un éclairage permettant au législateur de « mieux légiférer ».

Telles sont les préconisations de la présente proposition de résolution.



**Proposition de résolution visant à lutter contre l'inflation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics par un renforcement du rôle institutionnel et fonctionnel du Conseil national d'évaluation des normes**

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu le chapitre XVI du Règlement du Sénat,
- ④ Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, R. 1213-19 à R. 1213-23 et R. 1213-27 à R. 1213-30,
- ⑤ Vu le code des relations entre le public et l'administration, en particulier son article R. 133-1,
- ⑥ Vu la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics,
- ⑦ Vu la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale,
- ⑧ Vu la circulaire n° 933/14/SG du 30 juin 2014 du Secrétariat général du Gouvernement relative à la consultation du Conseil national d'évaluation des normes sur les projets de textes législatifs et réglementaires,
- ⑨ Vu la résolution du Conseil national d'évaluation des normes relative à la nécessité de changer de culture normative du 12 juillet 2021,
- ⑩ Vu le règlement intérieur adopté par le Conseil national d'évaluation des normes lors de sa séance du 23 février 2016,
- ⑪ Vu le rapport du Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique du 17 février 2021,
- ⑫ Vu le rapport « Rationaliser et évaluer les normes : regards croisés franco-allemands », co-écrit en septembre 2021 par le Conseil national d'évaluation des normes et son homologue allemand, le *Nationaler Normenkontrollrat*,

- ⑬ Considérant que le Conseil national d'évaluation des normes est une commission administrative à caractère consultatif, à la différence du *Nationaler Normenkontrollrat*, organe *sui generis* indépendant du Gouvernement fédéral allemand ;
- ⑭ Considérant que les règles de composition et de nomination du *Nationaler Normenkontrollrat* participent à l'indépendance de cet organe ;
- ⑮ Considérant que, à la différence de son homologue allemand, le Conseil national d'évaluation des normes est rattaché au ministère de la cohésion des territoires ;
- ⑯ Considérant que le *Nationaler Normenkontrollrat* bénéficie de la collaboration permanente de l'Office fédéral de la statistique allemand, notamment dans le cadre de l'évaluation des études d'impact ;
- ⑰ Considérant qu'une telle coopération n'existe pas entre le Conseil national d'évaluation des normes et l'Institut national de la statistique et des études économiques ;
- ⑱ Considérant que la diversité des normes applicables aux collectivités territoriales et la transversalité des politiques publiques rendent souhaitable un rattachement du Conseil national d'évaluation des normes aux services du Premier ministre ;
- ⑲ Considérant que le positionnement du Conseil national d'évaluation des normes au sein du processus normatif ne permet pas un dialogue continu sur l'objet de ses missions, notamment avec l'ensemble des ministères ;
- ⑳ Considérant qu'une meilleure articulation avec ces derniers pourrait résulter de la désignation, dans chacun d'entre eux, d'une personne chargée de la simplification normative ;
- ㉑ Propose de rattacher le Conseil national d'évaluation des normes aux services du Premier ministre ;
- ㉒ Invite le Gouvernement à œuvrer à une collaboration permanente entre le Conseil national d'évaluation des normes et l'Institut national de la statistique et des études économiques ;
- ㉓ Estime souhaitable de désigner au sein de chaque ministère un haut fonctionnaire chargé de la simplification des normes qui serait l'interlocuteur privilégié du Conseil national d'évaluation des normes ;



- ② Estime souhaitable également que les avis rendus par le Conseil national d'évaluation des normes en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales soient inclus dans les documents rendant compte de l'étude d'impact des projets de loi.