



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Conseil national d'évaluation des normes

Rapport public
d'activité 2019-2022

Février 2023

LIBERTÉ ÉGALITÉ FRATERNITÉ

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :

Alain LAMBERT

CONCEPTION / RÉDACTION :

Thomas MONTBABUT, Laure MENA, Sonia BAALI, Christine DROZD,
Cécile DUFLOS-DUMAINE, Sacha RAYNAUD, Camille LALANNE,
Hugo JUBLAN

RÉALISATION GRAPHIQUE (Dicom) :

Alain CANTENOT

ISBN : 978-2-11-172178-4



© Grégory Brandel

Ces quatre dernières années ont été marquées par des urgences sanitaires, environnementales et sociales. Malgré ces événements inédits, au premier rang desquels le mouvement des gilets jaunes et la crise liée à l'épidémie de Covid-19, le CNEN a toujours su remplir sa mission et exercer sa fonction de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales.

Je tiens particulièrement à remercier le secrétariat du CNEN, qui s'est parfaitement adapté et a toujours répondu présent, afin d'agir au service de l'intérêt général, alors même que notre institution connaît une activité toujours plus soutenue.

En effet, **entre 2019 et 2022, le CNEN a organisé 75 séances et examiné près de 1 160 textes. Ce chiffre est particulièrement inquiétant : les charges nettes supplémentaires pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont évaluées** à 2,5 milliards d'euros en 2022, contre 791 millions d'euros en 2019, soit une augmentation de plus de 200 % en quatre ans. Ainsi, malgré la suspension de l'obligation de saisine durant la crise sanitaire conduisant à une légère baisse des textes examinés en 2020, l'année 2022 révèle le phénomène préoccupant d'inflation normative que connaît notre Pays, avec 325 textes examinés par notre Conseil.

Or, cette profusion de normes et leur coût considérable reflètent inexorablement le manque d'approfondissement et de pragmatisme de ces dernières. Le modèle français préfère la quantité à la qualité. À cet égard, nous constatons une **dégradation significative de la qualité des études et fiches d'impact** transmises à notre institution, qui s'explique le plus souvent par un calendrier politique contraignant les administrations centrales à produire de la norme dans l'urgence. Pourtant, ces documents préparatoires sont essentiels pour évaluer précisément les conséquences techniques et financières d'une réforme. Il est en effet impossible d'évaluer *ex post* une réglementation si celle-ci n'a pas fait l'objet d'une évaluation minutieuse *ex ante*.

Parallèlement, nous assistons à une **dégradation de la concertation** entre les ministères porteurs et les élus locaux. De plus en plus souvent, les associations nationales représentatives des élus locaux ne sont pas consultées ou que partiellement par les ministères qui envisagent d'élaborer une nouvelle réglementation. Cette dégradation de la concertation se traduit également par des saisines en urgence du CNEN de plus en plus fréquentes. Désormais, **plus de 20 % des textes examinés par le Conseil s'inscrivent dans le cadre d'une procédure exceptionnelle**, alors même que certains d'entre-eux ne sont publiés que plusieurs mois après la saisine en extrême urgence. Un tel procédé laisse perplexe.

La corroboration de ces deux phénomènes conduit logiquement à une **augmentation des avis défavorables du CNEN**. Entre 2019 et 2022, le CNEN a rendu 90 avis défavorables définitifs, dont 36 en 2022. Une nouvelle méthode normative, fondée sur la confiance et la concertation, s'impose donc d'urgence, afin que notre réglementation soit plus cohérente avec les enjeux territoriaux et mieux acceptée par les élus locaux.

Outre son travail quotidien relatif au flux de normes – rappelons qu'en moyenne, un texte est examiné par jour –, le CNEN a également réfléchi sur ses perspectives d'évolution et, plus largement, sur l'amélioration du droit applicable aux collectivités territoriales. **Célébrant aujourd'hui ses 14 ans, il est en effet apparu légitime que le CNEN s'interroge sur son fonctionnement et se compare avec ses voisins européens, tout en renforçant ses coopérations avec les acteurs participant à la politique du « mieux légiférer ».**

D'une part, le **rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales** de février 2021 dresse des propositions ambitieuses pour améliorer le fonctionnement du CNEN, telles que la transmission directe des avis du CNEN au Parlement, l'association plus étroite des commissions permanentes des assemblées parlementaires aux travaux du CNEN ou encore la conclusion et l'actualisation des partenariats avec les assemblées parlementaires.

D'autre part, le **rapport conjoint du CNEN et du Conseil national de contrôle des normes allemand « Rationaliser et évaluer les normes : Regards croisés franco-allemands »** de septembre 2021 revient sur les similitudes et les différences existantes entre ces deux institutions et formule des recommandations à partir de leurs pratiques respectives. Il est notamment proposé l'amélioration de la méthodologie de calcul des coûts résultant d'une nouvelle réglementation par l'exploitation de l'intelligence artificielle ou encore la conclusion d'un partenariat CNEN-INSEE.

Enfin, en 2022, le CNEN a renforcé ses partenariats tant avec le monde universitaire que les acteurs institutionnels. Un **partenariat avec l'Observatoire de légistique** – association chargée de développer la connaissance autour des politiques du « mieux légiférer » – a été conclu. Un **colloque porté conjointement entre le CNEN et le Conseil d'État sur le thème de la simplification normative** a également été organisé. Les interventions de personnalités politiques, de hauts fonctionnaires et d'universitaires ont permis de dégager des pistes pour simplifier et améliorer notre réglementation.

Ainsi, bien que notre travail sur le stock des normes doit être substantiellement amélioré, il est aujourd'hui possible d'affirmer avec fierté que **le CNEN jouit d'une légitimité incontestable auprès des acteurs chargés de l'élaboration de la réglementation**. Cette instance est devenue un acteur reconnu et respecté du processus législatif par son rôle d'alerte auprès des pouvoirs publics et de garant des principes régissant le droit des collectivités territoriales.

Jouons collectif, dialoguons et adoptons une approche partenariale afin que naisse une réglementation adaptée, cohérente et acceptée par les acteurs territoriaux. Impératif démocratique, cette méthode est l'avenir de l'action publique.

« Un homme seul est toujours en mauvaise compagnie ».
Paul Valéry - Dialogues

Alain LAMBERT



Président du CNEN

« Une des plus grandes erreurs est d'évaluer des politiques et des mesures sur leurs objectifs plutôt que sur leurs résultats » - Milton Friedman, 07/12/1975

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| Introduction du Président | 1 |
| Partie 1 : Présentation du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) | 7 |
| I. Le CNEN, une instance permanente de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales | 8 |
| A. Présentation de l'instance | 8 |
| Regards croisés sur le rôle du CNEN | 9 |
| B. Un large champ de compétence permettant d'appréhender l'ensemble de l'environnement local..... | 10 |
| 1. Une compétence étendue au titre du « flux » de normes | 10 |
| a. Les projets de norme relevant de la compétence du CNEN..... | 10 |
| b. Les délais d'examen des projets de norme soumis au CNEN | 11 |
| c. La portée des avis du CNEN | 11 |
| 2. Une compétence au titre du « stock » des normes en vigueur à développer | 12 |
| II. La volonté du CNEN de contribuer à l'amélioration du droit applicable aux collectivités territoriales | 13 |
| A. Le rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique remis au Gouvernement en 2021 | 13 |
| B. La conclusion d'un partenariat avec le Nationaler Normenkontrollrat (NKR) allemand : s'inspirer mutuellement pour « mieux légiférer » | 13 |
| C. La collaboration entre le CNEN et l'Observatoire de la légistique | 15 |
| D. Le colloque sur la simplification normative organisé conjointement par le Conseil d'État et le CNEN le 14 octobre 2022 | 16 |
| Regards croisés sur le rôle du CNEN | 17 |
| E. L'impératif de l'amélioration de l'évaluation des impacts financiers des textes législatifs et réglementaires pour les collectivités territoriales..... | 19 |
| 1. Le cadre juridique | 19 |
| a. Études d'impact des projets de loi | 19 |
| b. L'évaluation préalable des projets de texte réglementaires | 19 |
| 2. Focus sur les projets de texte réglementaire estimés « sans impact financier » pour les collectivités territoriales en 2020 | 20 |
| Partie 2 : Une évolution de l'activité du CNEN continue malgré la crise sanitaire | 21 |
| I. Les principaux chiffres pour les années 2019 à 2022 | 22 |
| II. Typologie des projets de texte examinés au cours des années 2019-2022 | 22 |
| A. Une stabilisation du nombre de projets de texte examinés..... | 22 |
| 1. Une augmentation tendancielle du nombre de projets de texte examinés par séance entre 2019 et 2022 | 23 |
| 2. Une augmentation préoccupante du nombre de saisines intervenues dans le cadre d'une procédure d'urgence | 24 |
| a. Les saisines en procédure exceptionnelles intervenues dans le cadre des séances | 25 |
| b. Les saisines intervenues hors séance du CNEN (avis tacites) | 25 |

| | |
|--|-----------|
| B. Les projets de texte examinés par politique publique | 26 |
| C. La portée des travaux du CNEN | 28 |
| 1. Les avis favorables | 28 |
| 2. Les avis défavorables | 29 |
| 3. Les décisions de report | 30 |
| III. Bilan des coûts générés par les projets de texte pour les collectivités territoriales de 2019 à 2022 | 31 |
| A. Une méthode d'évaluation des coûts fondée sur l'évaluation préalable effectuée par les ministères | 31 |
| 1. L'obligation pour les ministères de procéder à l'évaluation de leurs projets de texte | 31 |
| 2. La méthode d'évaluation des coûts retenue par le CNEN | 31 |
| B. Bilan synthétique des impacts financiers recensés | 33 |
| 1. Bilan en N +1 (2019 à 2022) | 33 |
| 2. Bilan moyen sur N +3 (2020, 2021 et 2022) | 35 |
| C. La répartition des impacts financiers | 35 |
| 1. Les principaux projets de texte ayant induit des coûts pour les collectivités territoriales | 35 |
| 2. La répartition des coûts par ministère porteur | 36 |
| 3. La répartition des gains par texte et ministère | 38 |
| CONCLUSION DU PRÉSIDENT | 41 |
| ANNEXES | 43 |
| ANNEXE I | 44 |
| ANNEXE II | 45 |

**Présentation
du Conseil national
d'évaluation des normes
(CNEN)**

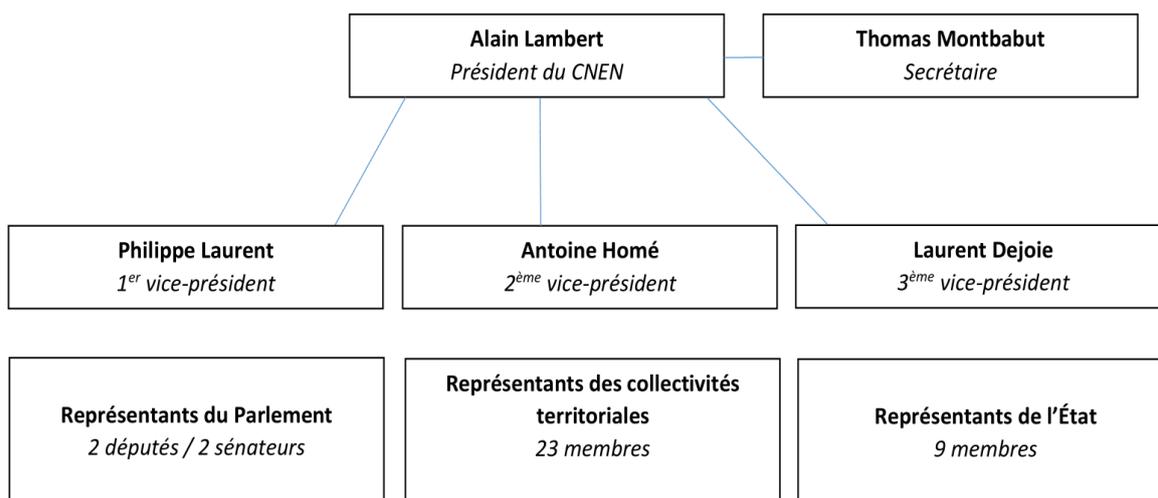
I. Le CNEN, une instance permanente de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales

A. Présentation de l'instance

Instauré par la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013, le CNEN a été conçu par le législateur comme une instance de dialogue privilégiée entre les élus et le Gouvernement « [chargée] d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics »⁽¹⁾. Le législateur a ainsi souhaité mettre en exergue la nécessité d'une co-construction des normes applicables aux collectivités territoriales.

Le CNEN est composé de 36 membres⁽²⁾, dont 27 membres représentant les élus locaux et nationaux et neuf membres représentant des administrations compétentes de l'État⁽³⁾ dont le mandat est renouvelé tous les trois ans. Cette composition permet à l'instance d'assurer la représentativité des régions, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Le secrétariat de l'instance est assuré par le bureau du financement des transferts de compétences au sein de la sous-direction des finances locales et de l'action économique de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur et des outre-mer.



1 Article L. 1212-1 du CGCT

2 Liste des membres du CNEN – annexe 1

3 Le CNEN est respectivement composé de quatre conseillers régionaux, quatre conseillers généraux, cinq conseillers communautaires, dix conseillers municipaux, élus par des collèges distincts. Le CNEN comprend également deux députés et deux sénateurs désignés par leur assemblée respective. Aux termes de l'article R. 1213-18 du CGCT, sur les neuf représentants de l'État : un représentant est nommé par arrêté du Premier ministre, quatre représentants par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales, un représentant par le ministère chargé de la réforme de l'État, deux représentants par arrêté du ministre chargé du budget, un représentant par arrêté du ministère chargé de l'outre-mer.



Madame Cécile RAQUIN,
Directrice générale des collectivités locales

Quel est le rôle de la direction générale des collectivités locales dans le fonctionnement de l'instance ?

En tant qu'interlocutrice privilégiée, au sein de l'État, des collectivités territoriales, la DGCL est étroitement associée au fonctionnement du CNEN.

Les services de la DGCL assurent, en premier lieu, le secrétariat de l'instance grâce à une équipe de six agents au sein du bureau du financement des transferts de compétences.

La mission du secrétariat est de garantir le bon fonctionnement de l'instance. À cette fin, il sollicite et recueille les saisines des ministères porteurs de projets de textes ayant un impact sur les normes des collectivités territoriales. Il analyse ces saisines, peut demander aux ministères des éléments complémentaires, et assiste le Président dans l'établissement de l'ordre du jour et l'organisation des séances. Il rédige les délibérations qui doivent fidèlement retranscrire la portée du texte examiné et le sens des débats.

La DGCL représente, en second lieu, la ministre chargée des collectivités territoriales au sein du Conseil national.

Quel est l'impact des avis du CNEN dans le processus de fabrication des normes ?

Le CNEN a été créé par le législateur à l'initiative du Président Alain Lambert pour pouvoir apporter au Gouvernement un avis sur les projets de textes, législatifs et réglementaires, concernant les collectivités territoriales. Il s'agit d'une instance unique en ce qu'elle permet d'associer les élus locaux à l'élaboration de la norme dans tous les champs de l'action publique.

Grâce à sa composition représentative de tous les échelons de collectivités territoriales, le CNEN est aussi un espace de dialogue et de concertation permanent entre l'État et les collectivités.

Les délibérations du Conseil permettent donc d'éclairer le Gouvernement, le législateur et le grand public – les avis étant publics – sur les constats, observations et préoccupations des élus locaux. Le Conseil d'État, par exemple, accorde à ses avis une grande importance.

Comment le CNEN contribue-t-il au renforcement du dialogue entre les collectivités territoriales et les administrations centrales ?

Les membres élus du Conseil sont attentifs à l'organisation préalable à la présentation du texte au CNEN, d'une concertation approfondie entre les ministères porteurs et les associations représentatives des élus locaux.

Cette concertation, en amont, est indispensable pour évaluer le projet de norme et pour permettre aux représentants des collectivités locales de faire valoir leurs analyses et les difficultés qui sont susceptibles de découler du nouveau texte.

B. Un large champ de compétence permettant d'appréhender l'ensemble de l'environnement local

1. Une compétence étendue au titre du « flux » de normes

a. Les projets de norme relevant de la compétence du CNEN

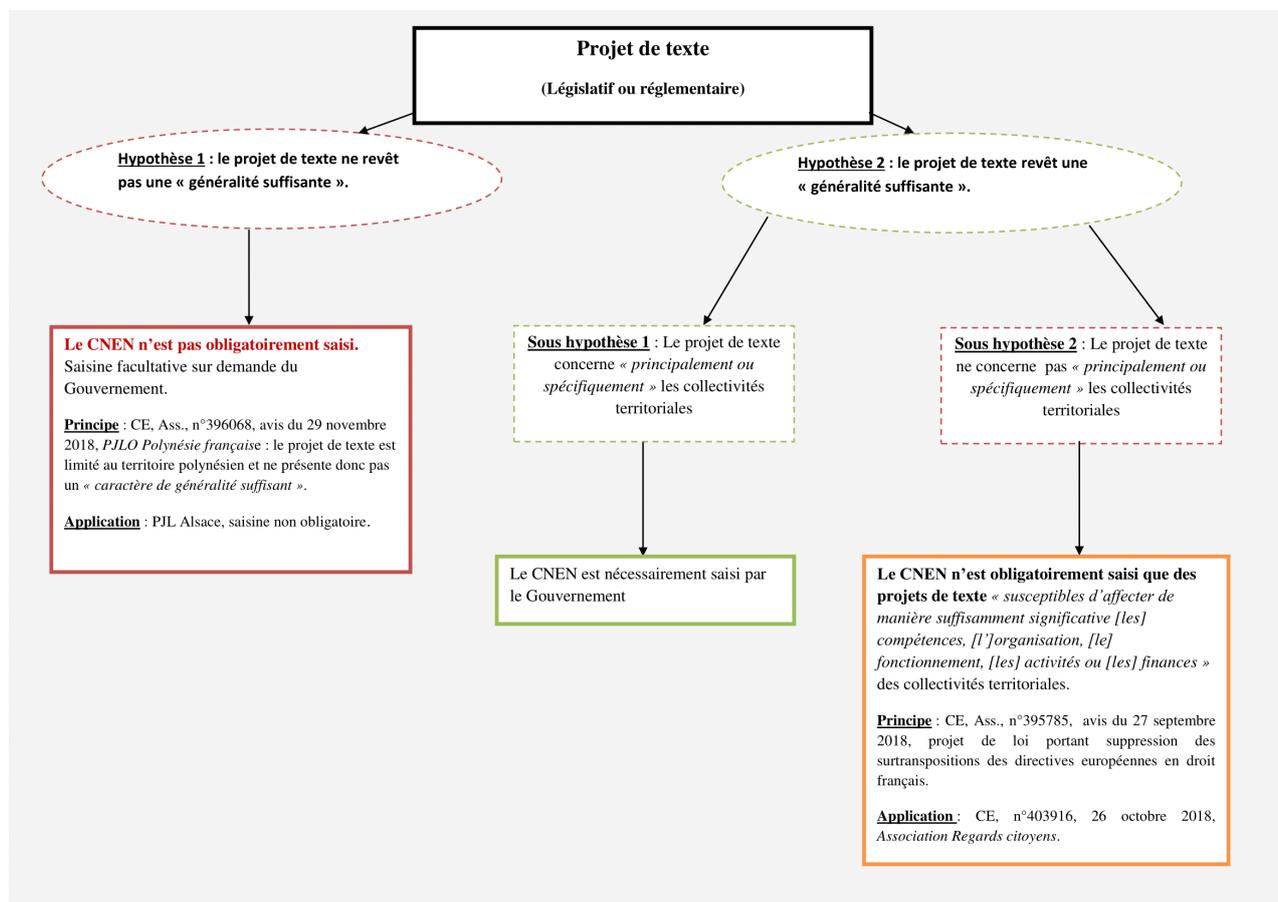
Le CNEN est obligatoirement consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de loi et des projets de texte réglementaire créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités et à leurs établissements publics.

Le Conseil peut également être saisi à titre facultatif :

- des propositions de loi concernant les collectivités territoriales afin d'évaluer les impacts techniques et financiers pour les collectivités territoriales par les présidents des assemblées parlementaires, sauf si l'auteur de la proposition s'y oppose ;
- des projets d'acte de l'Union européenne par le Gouvernement ;
- des projets de norme d'une fédération sportive délégataire par la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES), à la demande de son président ou du tiers de ses membres (dont deux sont également membres du CNEN).

Depuis 2018, la doctrine établie par le Conseil d'État a été stabilisée par son Assemblée générale tant au niveau consultatif que contentieux⁽⁴⁾. Ainsi le CNEN n'est obligatoirement saisi que des projets de texte :

- revêtant une « généralité suffisante »⁽⁵⁾, notamment au sens géographique ;
- concernant « principalement ou spécifiquement » les collectivités territoriales ou « susceptibles d'affecter de manière suffisamment significative leurs compétences, leur organisation, leur fonctionnement, leurs activités ou leurs finances ».

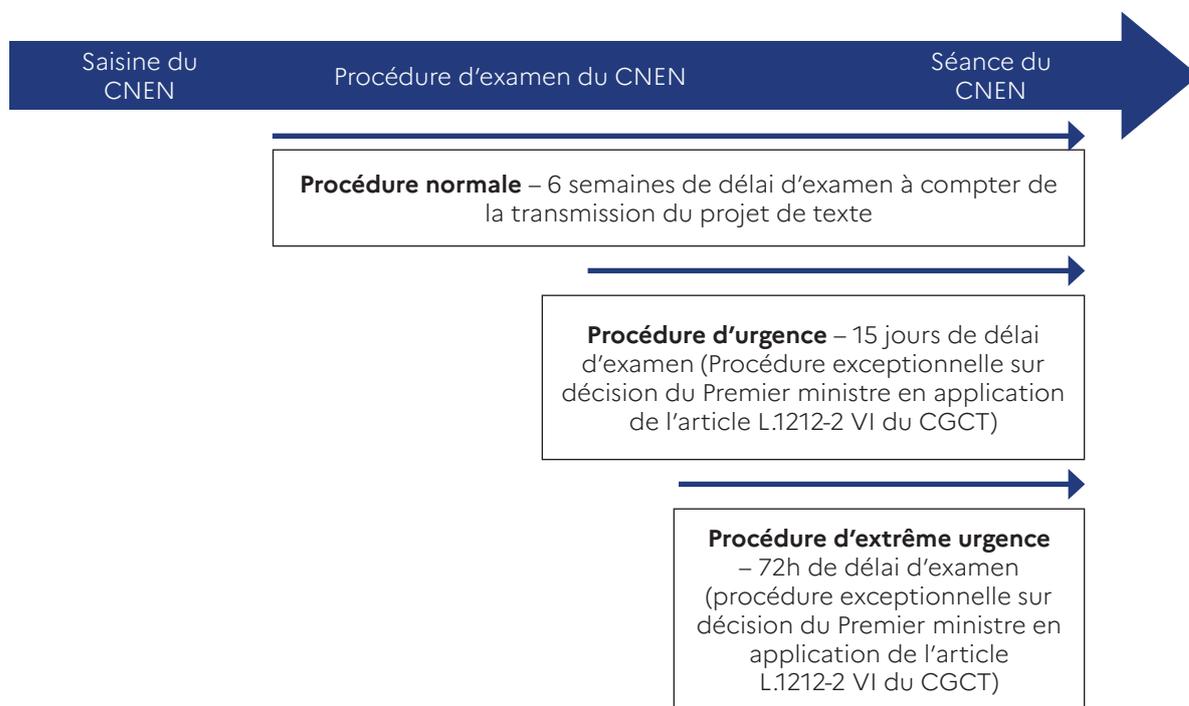


4 CE, Ass., n° 396068, avis du 29 novembre 2018 portant sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française.

5 CE, Ass., n° 395785, avis du 27 septembre 2018 relatif au projet de loi portant suppression des sur-transpositions des directives européennes en droit français. Solution confirmée au contentieux : CE, n° 403916, 26 octobre 2018, Association Regards citoyens.

b. Les délais d'examen des projets de norme soumis au CNEN

L'avis du CNEN ayant vocation à éclairer le Gouvernement sur les impacts techniques et financiers des projets de texte réglementaire et législatif pour les collectivités territoriales, sans pour autant ralentir le processus normatif, sa consultation est strictement encadrée par des délais différenciés en fonction de l'urgence du texte dont le Conseil est saisi.



c. La portée des avis du CNEN

Afin de renforcer la portée des délibérations du CNEN et leur suivi, le législateur a accentué les obligations incombant aux ministères porteurs en cas d'avis défavorable. Ainsi, l'article L. 1212-2 du CGCT, tel que modifié par l'article 233 de la loi ° 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 dite loi « 3DS », dispose que lorsque le CNEN émet un avis défavorable sur tout ou partie d'un projet de texte réglementaire :

- le Gouvernement est tenu de transmettre un projet modifié, ou, à la demande du Conseil, de justifier le maintien du projet initial ;
- le CNEN rend une seconde délibération sauf en cas de saisine en « extrême urgence »⁽⁶⁾.

⁶ Dans cette hypothèse, un second examen par le CNEN est incompatible avec les exigences tirées du principe de bonne administration.

En outre, en cas d'avis défavorable provisoire, le CNEN peut entreprendre des discussions dans l'objectif d'obtenir un consensus sur un projet de texte avant un nouvel examen de l'instance.

Exemple d'une concertation réussie organisée sous l'égide du CNEN : le projet de décret modifiant certaines dispositions du code de la route relatives aux voies vertes et portant réglementation de leurs usages

Lors de la séance du 3 février 2022, le CNEN a examiné le projet de décret modifiant certaines dispositions du code de la route relatives aux voies vertes et portant réglementation de leurs usages. Un avis défavorable provisoire a été prononcé par l'instance (délibération n° 22-02-03-02767). Le 18 février 2022, dans une logique de dialogue et de concertation entre l'État et les collectivités territoriales, une réunion a été organisée, à la suite de la séance du CNEN du 3 février 2022, sous l'égide d'Alain LAMBERT, président du CNEN, en lien avec le ministère porteur du projet de texte et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF). L'objet de réunion était de parvenir à un consensus.

Sur la base des réserves exprimées par le collège des élus lors de la première délibération et de la poursuite des échanges menés entre les deux séances du CNEN, le ministère rapporteur a proposé une modification du projet de décret notamment s'agissant du périmètre du pouvoir de police de la circulation des maires sur les voies vertes.

La qualité des concertations menées et les efforts réalisés pour faire évoluer le texte ont permis aux membres élus du CNEN de se prononcer favorablement sur le projet de décret lors de la seconde délibération.

Les avis du CNEN portant sur les projets de texte législatifs ou réglementaires sont rendus publics sur son site internet conformément au rôle d'information du Conseil à l'égard des élus locaux et nationaux. Ceux rendus sur les propositions de loi sont adressés directement au président de l'assemblée parlementaire concernée, pour communication aux membres de son assemblée.

2. Une compétence au titre du « stock » des normes en vigueur à développer

Le CNEN est compétent pour évaluer les normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Il s'agit d'une évolution notable par rapport aux compétences conférées initialement à la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

Dans ce cadre, le Conseil peut être saisi par le Gouvernement, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre, ainsi que par le président de la commission permanente du Conseil national de la montagne⁽⁷⁾. Par ailleurs, le décret n° 2016-19 du 14 janvier 2016 a considérablement assoupli les conditions de saisine du Conseil qui peut désormais être saisi directement par les élus locaux avec pour seule condition de recevabilité l'identification de la norme à évaluer.

Le CNEN peut également s'autosaisir de ces normes et auditionner les personnalités qualifiées sur le thème examiné.

Dans le cadre de l'examen du stock des normes en vigueur, la mission du CNEN est double :

- il examine les évolutions de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ;
- il évalue leur mise en œuvre et leur impact technique et financier au regard des objectifs poursuivis.

L'évaluation conduite par le CNEN doit permettre d'identifier si l'application des dispositions faisant l'objet d'une saisine au titre du stock entraîne des « conséquences matérielles, techniques ou financières manifestement disproportionnées » au regard des objectifs poursuivis par le pouvoir réglementaire. Si une disproportion est identifiée, les membres du Conseil peuvent proposer des mesures d'adaptation,

⁷ Cette faculté pour le Conseil national de la montagne est issue de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

de simplification des normes conformes aux objectifs initiaux poursuivis par le pouvoir réglementaire, voire par le législateur lorsqu'il s'agit de textes d'application. Lorsque les dispositions peuvent être qualifiées d'obsolètes, les membres du Conseil peuvent recommander leur abrogation.

Au regard de la difficulté tenant à l'élaboration de propositions de simplification concrètes pouvant avoir des effets positifs au niveau local, le CNEN doit pouvoir s'appuyer sur les membres élus du CNEN, les associations nationales représentatives des élus locaux, mais également sur membres représentant l'État au Conseil, notamment la Direction générale des collectivités locales (DGCL).

Cependant, l'activité soutenue du CNEN au titre du « flux » de normes (voir infra) ne permet pas à l'instance, au regard des moyens mis à sa disposition⁽⁸⁾, de se saisir pleinement de la compétence qui lui a été conférée au titre du « stock », et ce malgré des partenariats et liens étroits avec les assemblées parlementaires ou encore la Cour des comptes.

II. La volonté du CNEN de contribuer à l'amélioration du droit applicable aux collectivités territoriales

Au-delà de son activité principale qu'est l'examen des projets de texte législatifs et réglementaires, le CNEN engage depuis plusieurs années des démarches proactives visant à contribuer à l'amélioration du droit applicable aux collectivités territoriales.

A. Le rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique remis au Gouvernement en 2021⁽⁹⁾

À l'initiative du Président du CNEN, M. Alain LAMBERT, des auditions de personnalités politiques, d'universitaires et de hauts fonctionnaires ont été organisées entre mai et juillet 2020. La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a en effet mis en exergue l'impératif de simplification des relations État-collectivités, et plus généralement des normes applicables aux collectivités territoriales.

Ces auditions ont mené à la publication d'un rapport « relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique », publié le 17 février 2021. L'objectif de ce dernier a été de synthétiser ces échanges fructueux entre les personnalités auditionnées et les membres du CNEN, mais également de consolider la doctrine du Conseil, progressivement développée dans le cadre de ses délibérations par les membres élus du CNEN, depuis la création de la CCEN.

Parmi les 19 recommandations formulées, outre les préconisations d'ordre général concernant l'ensemble des ministères producteurs de normes, plusieurs propositions apparaissent comme pouvant rapidement être mises en œuvre sans modification du droit en vigueur, notamment par l'intermédiaire d'une modification du règlement intérieur en vue de l'actualiser à l'aune des dernières réformes législatives intervenues depuis 2018.

L'ensemble des propositions fait l'objet d'une synthèse annexée au présent rapport d'activité⁽¹⁰⁾.

B. La conclusion d'un partenariat avec le Nationaler Normenkontrollrat (NKR) allemand : s'inspirer mutuellement pour « mieux légiférer »

En 2021, un partenariat a été conclu entre le CNEN et le Conseil national de contrôle des normes allemand (NKR) dans le cadre d'une rencontre institutionnelle entre le président du CNEN, M. Alain LAMBERT, et le président du NKR, M. Johannes LUDEWIG⁽¹¹⁾.

⁸ Six ETP au sein du ministère chargé des collectivités territoriales assurent le secrétariat du Conseil.

⁹ Ce rapport est consultable sur le site internet du CNEN à l'adresse suivante : <https://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr/inlinedocs/c72f4f67430652f4ed44b8e6bd769df5/rapport-cnen-relatif-a-l-intelligibilite-et-a-la-simplification-des-normes.pdf>.

¹⁰ Voir annexe 2.

¹¹ Depuis mai 2022, la présidence du NKR est assurée par M. Lutz GOEBEL.

Un constat commun a émergé, à savoir la nécessité d'une évaluation qualitative tant sur le flux que sur le stock de normes. Deux priorités ont alors été identifiées : d'une part, cibler précisément les points de convergence et d'inspiration potentielle entre les deux institutions et, d'autre part, s'interroger sur l'ordonnancement juridique du domaine de la commande publique.

Dans ce cadre, parmi les objectifs fixés par les deux Présidents, figurait la production d'un rapport comparatif CNEN-NKR dressant un état des lieux précis des deux institutions. Il a par ailleurs été proposé d'engager une réflexion partagée sur la transposition des directives en droit de la commande publique. Enfin, une participation de la présidence allemande à une séance du CNEN pourrait être envisagée au cours de l'année 2023, afin d'avoir un retour d'expérience et de partager les bonnes pratiques existantes en Allemagne.

Le rapport CNEN-NKR « Rationaliser et évaluer les normes : Regards croisés franco-allemands » de septembre 2021 revient sur la création de la CCEN, ancêtre du CNEN, et du NKR dans les années 2000, qui a été motivée par la volonté de lutter contre la dégradation de la qualité du droit. Par le contrôle et l'évaluation, ces deux institutions partagent la même finalité : promouvoir une réglementation intelligible, claire et adaptée à ses destinataires.

Malgré un objectif commun, les deux organismes ont adopté des stratégies pouvant s'avérer divergentes qui s'expliquent par leurs différences notables tant sur le plan institutionnel que sur celui de la méthode d'évaluation mise en œuvre. En effet, le positionnement institutionnel du NKR et son large périmètre d'intervention ont permis de conforter sa forte légitimité, renforcée par une méthodologie rigoureuse guidant son action. L'étude des coûts de mise en conformité, incluant les coûts bureaucratiques, ainsi que l'application de la règle du « one in, one out » et l'effectivité du contrôle ex post, constituent des outils efficaces pour assurer l'évaluation et le contrôle de la réglementation allemande : le NKR a rempli son objectif dès 2011, soit une réduction de 25 % des coûts administratifs, représentant plus de 12 milliards d'euros d'économie.

Principales recommandations

Axe 1 : Renforcer les liens avec les assemblées parlementaires

Axe 2 : Améliorer la méthodologie de calcul des coûts résultant d'une nouvelle réglementation

Axe 3 : Renforcer l'indépendance, l'influence, la transversalité et la légitimité du CNEN à partir du modèle allemand

Axe 4 : Appliquer les principes du 1 mieux légiférer 2 tout au long du processus normatif

Axe 5 : Agir en commun pour améliorer l'évaluation et le contrôle des normes au niveau européen

C. La résolution relative à la nécessité de changer de culture normative de juillet 2021 : un soutien aux propositions du e-colloque CNEN-LexisNexis visant à améliorer la qualité du droit par la généralisation des bonnes pratiques

Le CNEN et l'éditeur juridique LexisNexis ont organisé le 26 novembre 2020 un e-colloque intitulé « Changer de culture normative. Améliorer la qualité du droit par la généralisation de bonnes pratiques »⁽¹²⁾, sous la direction scientifique du professeur Pierre de Montalivet. Ce colloque a réuni des personnalités politiques, des hauts fonctionnaires et des juristes dans la perspective d'associer tous les acteurs concernés (ceux qui font la loi, ceux qui l'interprètent et ceux qui l'appliquent). Une volonté commune a émergé : agir concrètement en faveur de la simplification normative et améliorer la qualité du droit par le développement d'une « politique juridique ».

Dès lors, 46 propositions pour améliorer la qualité du droit par la généralisation des bonnes pratiques ont été formulées et articulées autour de quatre axes : former et informer ; évaluer ; élaborer et appliquer ; contrôler.

¹² Le colloque est accessible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.youtube.com/watch?v=KdPspr8Q4tM>. Ses actes ont été publiés dans le Supplément de la Semaine juridique, Édition générale (LexisNexis) du 18 janvier 2021.

| Principales propositions intéressant le droit des collectivités territoriales | |
|---|---|
| Proposition n° 1 | Étendre les formations à la légistique à un plus grand nombre d'agents publics, notamment au plan local. |
| Proposition n° 4 | Étendre les formations à la légistique aux élus, nationaux et locaux, et à leurs collaborateurs directs. |
| Proposition n° 8 | Développer les outils d'information à destination de ceux qui appliquent la norme. |
| Proposition n° 12 | Déterminer de manière complète le périmètre exact du droit positif : recenser les dispositions législatives et réglementaires formellement en vigueur, déterminer celles qui méritent de le rester et celles qui ne méritent plus de l'être, confirmer formellement les premières et abroger les secondes à l'issue d'un certain délai. |
| Proposition n° 14 | Élaborer des fiches d'impact de certains amendements législatifs et des études d'impact de certaines propositions de loi. |
| Proposition n° 15 | Développer LexImpact en y étendant le périmètre. |
| Proposition n° 16 | S'inspirer du contrôle de proportionnalité effectué par le juge pour mesurer l'opportunité d'adopter un texte normatif. |
| Proposition n° 17 | Enrichir ce contrôle de proportionnalité par l'examen de la faisabilité de la mesure envisagée. |
| Proposition n° 19 | Réaliser de véritables « études d'option », mettant en balance l'utilité d'une nouvelle norme et le statu quo ou le recours au « non-droit ». |
| Proposition n° 21 | Généraliser le recours à l'évaluation <i>ex post</i> . |
| Proposition n° 25 | Pérenniser et étendre au Sénat le « Printemps de l'évaluation » en vigueur à l'Assemblée nationale. |
| Proposition n° 33 | Associer les destinataires de la norme à sa mise en œuvre. |
| Proposition n° 44 | Permettre aux collectivités territoriales de recourir plus aisément à l'expérimentation dans leurs domaines de compétences. |

D. La collaboration entre le CNEN et l'Observatoire de la légistique

L'Observatoire de légistique, association créée en 2021 qui réunit des spécialistes, universitaires et praticiens en légistique, a pour but d'enrichir, structurer et diffuser la connaissance autour de la production du droit et des politiques du « mieux légiférer ». Elle organise notamment des travaux et échanges sur les actions menées par les institutions nationales pour améliorer la qualité du droit, et s'attache à former et sensibiliser les acteurs de la production du droit aux techniques de l'évaluation.

Le CNEN, désireux de renforcer ses travaux pour l'amélioration et la simplification du droit, a conclu un partenariat avec l'Observatoire par sa résolution du 22 février 2022⁽¹³⁾, conformément à l'article L. 1212-1 du CGCT qui prévoit que le Conseil « peut solliciter pour ses travaux le concours de toute personne pouvant éclairer ses débats ».

Cette collaboration vise, d'une part, à renforcer l'expertise du CNEN en matière de légistique dans le cadre de ses activités portant sur le flux des normes et sur la simplification du stock de normes en vigueur et, d'autre part, à appuyer dans son analyse des impacts techniques et financiers des projets de textes qui lui sont soumis. Elle constitue une véritable plus-value pour permettre au CNEN de formuler des propositions de modification rédactionnelle lorsqu'une réglementation nécessite d'être améliorée pour assurer sa mise en œuvre effective au niveau territorial. L'Observatoire de

¹³ <https://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr/inlinedocs/04f958dd230d65b48f22214edd4ebd93/resolution-du-cnen-observatoire-de-legistique.pdf>.

légistique a par exemple suggéré des modifications légistiques concernant un projet de décret relatif aux communautés d'énergie, qui ont été majoritairement prises en compte par le ministère porteur.

E. Le colloque sur la simplification normative organisé conjointement par le Conseil d'État et le CNEN le 14 octobre 2022

Organisé conjointement par le CNEN et le Conseil d'État, le colloque portant sur la simplification normative s'est tenu le vendredi 14 octobre 2022 en salle d'Assemblée générale du Conseil d'État. Réunissant des personnalités politiques, des hauts fonctionnaires et des universitaires, cette manifestation visait à prendre collectivement conscience de la nécessité d'initier un changement de culture normative, compte tenu du poids de la réglementation sur la mise en œuvre des politiques publiques nationales et locales.

Après une introduction de Madame Martine DE BOISDEFFRE, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État, l'objet de la première table ronde, intitulée « La norme, toujours trop ? », était d'identifier les enjeux relatifs à la qualité et à la quantité de la norme dans la mise en œuvre de l'action publique. Un état des lieux en la matière a été dressé, au regard notamment de l'étude annuelle « Simplification et qualité du droit » du Conseil d'État (2016) et du rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique du CNEN (2021).

| Table ronde n° 1 – « La norme, toujours trop ? » | |
|---|--|
| Stanislas BOURRON | Directeur général des collectivités locales |
| Françoise GATEL | Sénatrice d'Ille-et-Vilaine, présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation au Sénat, membre du Conseil national d'évaluation des normes |
| Willem KONIJNENBELT | Professeur émérite à l'université d'Amsterdam, président de section honoraire au Raad van State (Conseil d'État des Pays-Bas) |
| Charles TOUBOUL | Ancien directeur des affaires juridiques des ministères sociaux, directeur des affaires internationales, stratégiques et technologiques au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale |

La seconde table ronde, intitulée « La norme, pour qui ? » s'intéressait, quant à elle, aux finalités de la norme et sa prise en compte par ses destinataires. En tant que premiers allocutaires de la norme, les citoyens, les entreprises et les collectivités territoriales sont en effet particulièrement exposés à la prolifération des normes techniques et précises, dont une nouvelle approche de la production normative, fondée sur les principes de proximité et d'adaptabilité, a permis d'esquisser l'avènement d'une nouvelle culture normative.

| Table ronde n° 2 – « La norme, pour qui ? » | |
|--|---|
| Karine GILBERG | Professeure associée à l'université Paris Nanterre, cheffe de bureau du droit européen et international au ministère de l'économie et des finances |
| Stéphane JOCK | Responsable juridique et co-responsable normalisation au sein du groupe Décathlon, co-auteur de « La loi ne fait plus le bonheur...mais une nouvelle approche est possible », co-fondateur de l'association les « NormalisActeurs » |
| Claire LANDAIS | Secrétaire générale du Gouvernement |
| David LISNARD | Maire de Cannes, président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité |

Ainsi, comme l'a rappelé en conclusion Monsieur Alain LAMBERT, président du CNEN, ces débats se sont révélés précieux pour poursuivre et renforcer les politiques publiques du « mieux légiférer », tant à l'échelle nationale que locale, et insuffler une véritable culture de la confiance entre la pluralité d'acteurs participant à l'élaboration et à l'évaluation de la réglementation.

L'intégralité du colloque est accessible en vidéo à l'adresse suivante : <https://youtu.be/a8wy8G>

Regards croisés sur le rôle du CNEN



© J.B. EYGUESIER

Madame Martine DE BOISDEFFRE

Présidente de la section du rapport
et des études au Conseil d'État

Quels sont, selon vous, les apports du CNEN au processus d'élaboration de la norme, réglementaire et législative ?

Les missions obligatoires et facultatives dévolues par le législateur au CNEN, inscrites à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le conduisent à participer pleinement au processus d'élaboration des normes de nature législative et réglementaire applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

Le CNEN est en effet obligatoirement consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de lois et de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables, ainsi que des projets d'acte de l'Union européenne ayant un tel impact. Il remplit également cette fonction consultative lorsqu'il est, à titre facultatif, saisi pour avis par le président d'une assemblée parlementaire des propositions de lois ayant cet impact.

Ses avis peuvent conduire l'exécutif à reconsidérer ses projets de textes réglementaires : lorsque le CNEN émet un avis défavorable à l'adoption d'un tel projet dont il a été saisi, le Gouvernement est en effet tenu de transmettre un projet modifié ou de justifier le maintien de son projet initial.

Les mêmes dispositions confient en outre au CNEN, -à la demande du Gouvernement, du Parlement, de l'exécutif des collectivités territoriales et de leurs groupements ou même sur auto-saisine-, le rôle, dont les études du Conseil d'État soulignent le caractère essentiel pour éclairer l'action publique, d'évaluation des normes réglementaires applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, et, le cas échéant, de proposer des mesures d'adaptation et de simplification des normes en vigueur ou d'abrogation des normes devenues obsolètes.

Comment les délibérations du CNEN contribuent-elles aux travaux du Conseil d'État dans le cadre de ses fonctions consultatives ?

Le Conseil d'État connaît la richesse des contributions motivées du CNEN, susceptibles de jouer un rôle dans la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, et dont il tient le plus grand compte dans sa fonction consultative. Les sections administratives veillent ainsi, avant d'examiner les projets dont elles sont saisies pour avis, à recevoir l'avis du CNEN sur ces textes assortis d'un rapport de présentation et d'une fiche ou d'une étude d'impact, devant faire apparaître les incidences techniques et financières des mesures proposées pour les collectivités territoriales.

Comme le CNEN, nous savons toutefois qu'il ne dispose pas toujours suffisamment de temps et des moyens pour pouvoir exprimer, sur chaque projet dont il est saisi, un avis aussi circonstancié qu'il le

souhaiterait et faisant état d'éventuelles propositions alternatives. Car le CNEN est obligatoirement consulté dans un très grand nombre de cas, chaque fois que sont créées ou modifiées soit des normes concernant « spécifiquement ou principalement » les collectivités territoriales ou leurs établissements publics soit des normes affectant « de façon significative leurs compétences, leur organisation, leur fonctionnement ou leurs finances », ainsi que l'a précisé la section contentieuse du Conseil d'État (CE 26 octobre 2018 Association Regards citoyens, n° 403916, B).

Dans ce contexte, le Conseil d'État est toujours attentif aux avis consultatifs émis par le CNEN. Il prend aussi en considération bien sûr ses avis portant sur l'évaluation des normes, dont l'étude annuelle de 2016 relative à la simplification et à la qualité du droit a souligné la nécessité et le véritable contrôle externe ainsi exercé par le CNEN. Il est pour cette raison toujours en faveur d'une augmentation des moyens donnés au CNEN pour qu'il puisse approfondir chacun de ses avis.

Le Conseil d'État a publié plusieurs études sur la simplification des normes au cours des dernières années. Comment votre institution et le CNEN pourraient-ils renforcer leur collaboration à l'avenir ?

Le Conseil d'État s'attache en effet depuis longtemps à la simplification du droit, depuis sa première étude sur la sécurité juridique en 1991. Rappelons que l'étude de 2006 sur la sécurité juridique et la complexité du droit a ensuite recommandé d'imposer la réalisation d'études d'impact des projets de lois, obligation consacrée par la révision constitutionnelle de 2008 et la loi organique de 2009. Il ne faut pas oublier non plus qu'en 2011 le Conseil d'État a également porté son attention sur la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), l'ancêtre du CNEN, dans son étude « Consulter autrement – participer effectivement ».

L'étude de 2016 déjà mentionnée et l'étude de 2020 relative à l'évaluation des politiques publiques ont encore insisté sur la nécessité de l'évaluation de la norme, comme élément central de la politique de simplification, tant ex ante qu'ex post.

C'est en raison de cet intérêt partagé pour ces problématiques que le Conseil d'État et le CNEN ont organisé, le 14 octobre 2022, un colloque sur la simplification normative, qui s'est tenu au Palais-Royal. Cet événement a concrétisé la collaboration de nos deux institutions sur ces sujets au cœur de nos préoccupations communes. De tels rendez-vous offrent aux acteurs de la simplification et de la qualité du droit la possibilité d'échanger leurs points de vue et de partager une culture normative commune.

F. L'impératif de l'amélioration de l'évaluation des impacts financiers des textes législatifs et réglementaires pour les collectivités territoriales

1. Le cadre juridique

L'exercice de l'évaluation préalable, s'agissant d'un projet de texte législatif ou réglementaire, est une méthode destinée à éclairer les choix possibles, en apportant au Gouvernement et au Parlement les éléments d'appréciation pertinents : nature des difficultés à résoudre, avantages et inconvénients des options possibles en fonction de l'objectif poursuivi, évaluation détaillée des conséquences qui peuvent être raisonnablement attendues de la réforme, notamment pour les collectivités territoriales et leurs groupements.

Cette approche doit permettre d'apporter une démonstration rigoureuse de la nécessité d'un nouveau texte et de la proportionnalité de la réponse juridique envisagée, en vue d'assurer un équilibre entre les objectifs d'intérêt général et la prise en compte des différents intérêts particuliers.

a. Études d'impact des projets de loi

L'évaluation préalable des projets de loi repose sur la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution pris pour l'application de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

Plus précisément, les articles 8 à 11 de la loi organique prévoient les objectifs et les exigences de l'étude d'impact. L'article 8 dispose ainsi que « les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent. ».

La méconnaissance de ces règles expose le Gouvernement à un refus, du parlement, d'inscrire le projet de loi à l'ordre du jour. En cas de désaccord persistant entre la Conférence des présidents des assemblées et le Gouvernement, le Conseil constitutionnel peut être saisi pour se prononcer sur le respect de ces principes dans un délai de huit jours.

b. L'évaluation préalable des projets de texte réglementaires

Cette évaluation préalable vise, selon le Secrétariat général du Gouvernement, deux objectifs :

- d'une part, vérifier le bien-fondé des mesures nouvelles au regard de la situation actuelle ;
- d'autre part, apprécier les modalités de mise en œuvre des moyens ainsi que leur adéquation avec les objectifs poursuivis et mesurer la relation entre les coûts et les bénéfices des dispositions envisagées.

À l'exception des dispositions de l'article R. 1213-27 du CGCT qui prévoit la transmission au CNEN, à l'appui de tout projet de texte créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales, « d'un rapport de présentation et d'une fiche d'impact faisant apparaître les incidences techniques et les incidences financières », aucune loi ou décret ne rend obligatoire, de façon générale, la production d'une évaluation préalable pour les projets d'acte réglementaire⁽¹⁴⁾.

Néanmoins, des circulaires successives du Premier ministre sont venues progressivement étendre cette obligation pour les projets de texte réglementaires. La circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation prévoit notamment que l'évaluation des projets de texte réglementaires concerne désormais l'ensemble des textes applicables aux collectivités territoriales. Par ailleurs, une circulaire du 12 octobre 2015 rappelle que les projets de texte applicables aux collectivités territoriales, qui nécessitent à ce titre la consultation du Conseil national d'évaluation des normes, doivent être systématiquement accompagnés d'une fiche d'impact.

Enfin, la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 subordonne l'entrée en vigueur d'un décret réglementaire comportant des mesures constitutives de normes nouvelles contraignantes opposables aux collectivités territoriales à l'adoption simultanée d'au moins deux mesures d'abrogation ou, à titre subsidiaire, de deux mesures de simplification de normes existantes (règle dite du « 2 pour 1 »).

¹⁴ Les dispositions du II de l'article 8 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration conditionne la légalité externe d'un projet de texte réglementaire concernant les services déconcentrés de l'État à la production d'une fiche d'impact.

Ces mesures d'abrogations ou de simplifications doivent intervenir dans le même champ ministériel ou dans le cadre d'une même politique publique que la norme créée et apparaître qualitativement de niveau équivalent et non pas simplement répondre à cet objectif quantitatif.

2. Focus sur les projets de texte réglementaire⁽¹⁵⁾ estimés « sans impact financier » pour les collectivités territoriales en 2020

En 2020, près de 77 % des projets de texte réglementaires présentés devant le CNEN n'induisaient aucun impact financier selon la fiche d'impact transmise par le ministère porteur aux membres du Conseil. Ce taux élevé suscite inévitablement des interrogations sur la complétude des fiches d'impact. Il est alors paru opportun pour le CNEN de classer ces dernières, afin de rendre compte de la véracité de ces impacts déclarés nuls.

Ainsi, il ressort que sur 190 projets de texte identifiés en 2020 :

- **44,9 %** (soit 86 projets de texte) n'ont pas fait l'objet d'une évaluation financière préalable au motif qu'elle n'a pu être effectuée au regard des données disponibles⁽¹⁶⁾ ou de la difficulté au regard de la réforme d'opérer un chiffrage ex ante ;
- **10 %** (soit 19 projets de texte) ont fait l'objet d'une évaluation financière globale sans détermination d'un impact précis (impact faible, impact nul voire positif, etc.).

Il en résulte que, sur l'année 2020, **54,7 %** des fiches d'impact présentent un impact financier mal renseigné ou non calculable ex ante, ce qui n'est pas de nature à permettre d'apprécier en amont les conséquences financières d'une nouvelle réglementation.

Si ces chiffres illustrent la tendance identifiée par le CNEN dès 2018 tenant à la dégradation de la qualité des fiches d'impact qui lui sont transmises⁽¹⁷⁾, il est toutefois à noter que :

- **35,7 %** des projets de texte déclarés sans impact le sont « réellement » selon les analyses conduites par le ministère porteur. Ces projets de texte portaient sur des aspects organisationnels n'induisant pas de coût pour les collectivités ou bien ne s'appliquaient pas directement aux collectivités territoriales ;
- **9,4 %** de ces projets de texte présentent un impact financier potentiel en raison du caractère facultatif de leur mise en œuvre. Sur les 18 projets de texte identifiés, dans 7 cas le ministère porteur a pris le soin de détailler l'impact financier de la mesure afin d'éclairer les collectivités territoriales dans le choix d'utiliser la faculté qui leur est ouverte.

15 Le choix a été fait de ne tenir compte que des projets de texte réglementaire, le modèle d'étude d'impact n'étant pas suffisamment précis quant aux impacts financiers pour permettre une telle analyse.

16 Délibération n° 20-01-16-02179 du 16 janvier 2020 : Projet de décret portant création d'une prime « Grand âge » pour certains personnels affectés dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 83-33 du 9 janvier 1986 et projet d'arrêté fixant le montant de la prime instituée par le décret portant création d'une prime « Grand âge » pour certains personnels affectés dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-83 du 9 janvier 1986 (difficulté tenant à l'identification des personnels exerçant dans les établissements sociaux et médico-sociaux financés par les départements).

17 À noter que depuis 2018, la majorité des fiches d'impact transmises au CNEN ne sont pas vérifiées au préalable par les services du Secrétariat général du Gouvernement, mais postérieurement à son examen.

**Une évolution
de l'activité du CNEN
continue malgré
la crise sanitaire**

I. Les principaux chiffres pour les années 2019 à 2022

2019

- 23 séances
- 287 projets de texte
- 13 avis défavorables rendus
- **791 millions d'euros de charges nettes supplémentaires**

2020

- 15 séances
- 258 projets de texte
- 14 avis défavorables rendus
- **80 millions d'euros de charges nettes supplémentaires**

2021

- 16 séances
- 287 projets de texte
- 27 avis défavorables rendus
- **723 millions d'euros de charges nettes supplémentaires**

2022

- 21 séances
- 325 projets de texte
- 36 avis défavorables rendus
- **2,5 milliards d'euros de charges nettes supplémentaires**

II. Typologie des projets de texte examinés au cours des années 2019-2022

A. Une stabilisation du nombre de projets de texte examinés

| Année | Nombre de séances | Dont séances supplémentaires ⁽¹⁸⁾ | Nombre de textes examinés | Taux présence annuelle des élus |
|-------|-------------------|--|---------------------------|---------------------------------|
| 2019 | 23 | 8 | 287 | 15,1 % |
| 2020 | 15 | 0 | 258 | 22,1 % |
| 2021 | 16 | 2 | 287 | 26,8 % |
| 2022 | 21 | 7 | 325 | 21 % |

Le nombre de texte soumis à l'examen du CNEN s'est accru au cours des quatre dernières années avec une augmentation de 13 % entre 2021 et 2022.

En 2020, l'activité du CNEN au titre du flux est en baisse compte tenu du contexte sanitaire et des dérogations prévues en conséquence par l'article 13 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020. Il est par ailleurs à noter :

- une hausse sensible du nombre de projets de texte examinés au cours de la période 2019-2022 par rapport à 2018 avec une augmentation de 23 % entre 2018 et 2022 ;
- une augmentation substantielle des projets de texte examinés hors séance du CNEN amorcée dès 2021 par rapport aux années précédentes ayant conduit à une baisse du nombre de séances organisés entre 2019 et 2021 (voir infra) ;
- un accroissement du nombre de séances en 2022 corrélé aux élections présidentielle et législative ;
- un renforcement général de la participation des membres du CNEN, notamment en 2021 à la suite du renouvellement opéré en novembre 2020.

¹⁸ En plus des séances mensuelles.

Typologie des projets de texte examinés (2019-2022)

| Année | Loi | Ordonnance | Décret | Arrêté | Total |
|-------|-----|------------|--------|--------|-------|
| 2019 | 8 | 19 | 195 | 65 | 287 |
| 2020 | 6 | 19 | 170 | 63 | 258 |
| 2021 | 4 | 19 | 189 | 75 | 287 |
| 2022 | 5 | 9 | 217 | 94 | 325 |

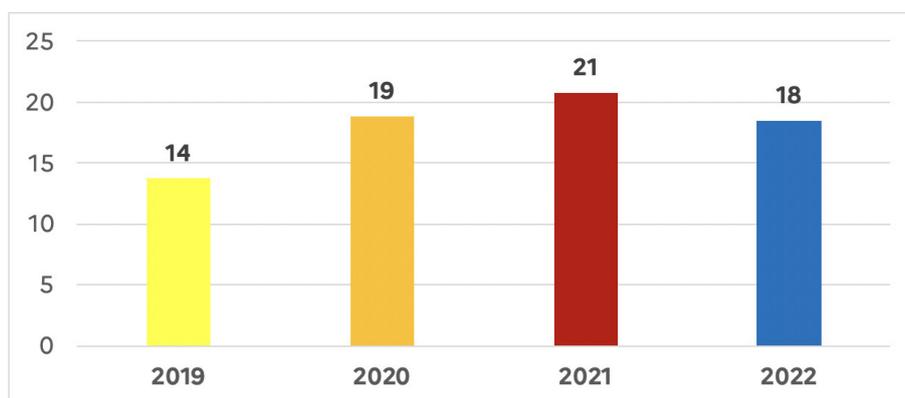
L'adaptation du travail du CNEN au cours de la crise sanitaire

L'activité du CNEN a été marquée durant l'année 2020 par la suspension de l'obligation de saisine concernant certains projets de texte pris dans le cadre de la crise sanitaire afin d'accélérer leur publication. Ainsi, l'article 13 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période a prévu que : « Sous réserve des obligations résultant du droit international et du droit de l'Union européenne, les projets de texte réglementaire ayant directement pour objet de prévenir les conséquences de la propagation du covid-19 ou de répondre à des situations résultant de l'état d'urgence sanitaire sont dispensés de toute consultation préalable obligatoire prévue par une disposition législative ou réglementaire, à l'exception de celles du Conseil d'État et des autorités saisies pour avis conforme ».

Le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) a toutefois veillé à transmettre pour information aux membres du CNEN les projets de texte intéressant directement les collectivités territoriales en vue de ne pas rompre le lien avec ces dernières. Le CNEN a par exemple été informé des projets de texte relatifs à l'adaptation procédurale des opérations funéraires⁽¹⁹⁾ relevant pour partie de la compétence du maire ou des modalités d'organisation des assemblées délibérantes⁽²⁰⁾.

1. Une augmentation tendancielle du nombre de projets de texte examinés par séance entre 2019 et 2022

Projets de texte examinés en moyenne par séance



Source : DGCL

¹⁹ avis favorable tacite du CNEN en date du 23 mars 2020 relatif au projet de décret portant diverses dispositions dans le domaine funéraire en raison des circonstances exceptionnelles liées à la propagation du Covid-19.

²⁰ délibération n° 20-04-02-02217 du CNEN en date du 7 mai 2020 relative au projet de décret fixant les conditions de réunion par téléconférence du conseil communautaire dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Une augmentation tendancielle du nombre de projets de texte examinés par séance s’observe depuis 2019 (comprenant les reports, les 1^{er} et 2nd examens).

Ces données doivent être mises en parallèle avec le nombre de séances. Ainsi, si en 2019 seuls 14 projets de texte sont examinés en moyenne par séance, il convient de rappeler que 23 séances ont été organisées (contre 16 en 2021) dont 8 séances complémentaires non anticipées à la suite de saisines en urgence ou en extrême urgence.

De même, si l’année 2022 semble marquer un recul du nombre de textes examinés en séance, il faut souligner que **21 séances ont été organisées dont 7 séances complémentaires non anticipées** à la suite de saisines en urgence ou en extrême urgence.

Par ailleurs, il est à noter que l’ordre du jour du CNEN, fixé par le Président du CNEN en lien avec les associations nationales d’élus locaux, est traditionnellement divisé en deux parties :

- les projets de texte inscrits en section I : ils sont examinés en présence des représentants du ministère porteur après débat contradictoire avec les membres du CNEN en séance ;
- les projets de texte inscrits en section II : ils font l’objet, sauf opposition en séance, d’un examen et d’un vote communs sans présence du ministère porteur, aucune difficulté particulière n’ayant été détectée en amont de la séance par les membres du CNEN ou les associations nationales représentatives des élus locaux.

Depuis novembre 2018, afin de clarifier cette distinction, les projets de texte inscrits en section II font l’objet, sauf exception, d’une délibération commune explicitant le mode d’examen. Les projets de texte inscrits en section I font, quant à eux, l’objet d’une délibération individuelle sauf saisine conjointe.

| Année | Projets de texte classés en section I | Projets de texte classés en section II | Total des examens des projets de texte | Proportion des projets de texte examinés en section I |
|--------------|---------------------------------------|--|--|---|
| 2019 | 137 | 179 | 316 | 43 % |
| 2020 | 129 | 154 | 283 | 46 % |
| 2021 | 146 | 186 | 332 | 44 % |
| 2022 | 185 | 203 | 388 | 48 % |
| Total | 597 | 722 | 1 319 | 45 % |

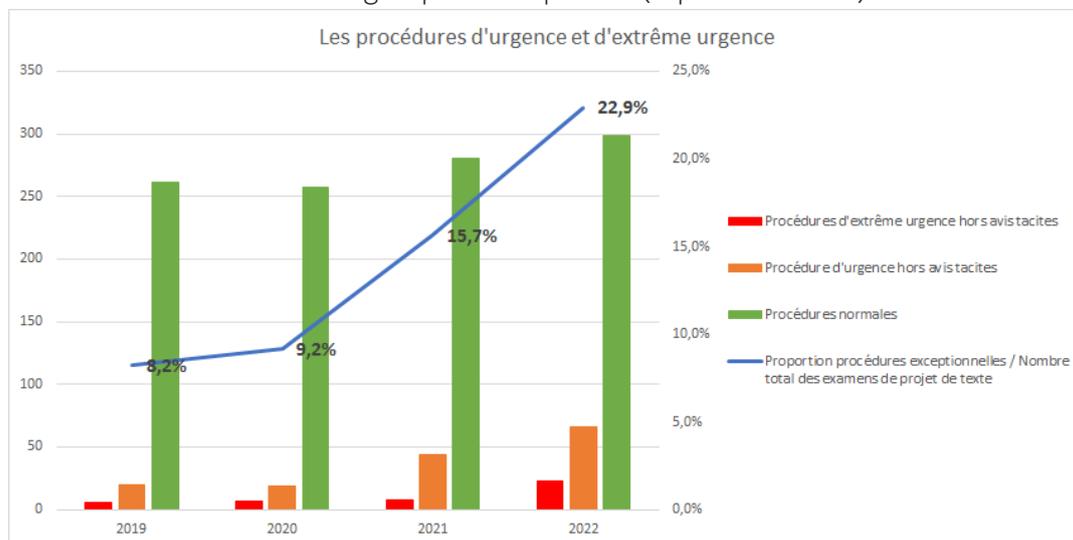
Ainsi, on constate que les projets de texte soumis à l’examen du CNEN se répartissent, presque équitablement entre la section I et la section II. Près d’un texte sur deux en moyenne fera l’objet d’un avis favorable du Conseil sans débats contradictoires en séance.

2. Une augmentation préoccupante du nombre de saisines intervenues dans le cadre d’une procédure d’urgence

Conformément à l’article L. 1212-2 du CGCT (VI), le délai d’examen est ramené à deux semaines (saisine en « urgence ») ou 72 heures (saisine en « extrême urgence ») selon la procédure enclenchée sur demande ou décision de la Première ministre (contre six semaines en procédure classique). Ces procédures visant à garantir la fluidité du processus normatif, ne peuvent être mises en œuvre que par le SGG avec l’accord du cabinet de la Première ministre, et non directement par les ministères porteurs.

Si le collège des élus rappelle régulièrement que l’utilisation de ces procédures d’urgence doit rester exceptionnelle conformément à l’esprit du législateur, force est de constater, après une relative stabilisation entre 2019 et 2020, eu égard aux remarques formulées en 2018, une hausse sensible depuis 2021. Ainsi, en 2022, près de 25 % des projets de texte examinés par le CNEN le sont à la suite d’une procédure exceptionnelle.

Le recours récurrent à ces procédures depuis l'année 2021 peut certes s'expliquer tant par l'urgence tenant à la publication de certains projets de texte relatifs à la gestion de la crise sanitaire⁽²¹⁾ et à l'application de lois avant l'arrivée d'échéances électorales, mais il s'est largement étendu au-delà des réelles situations d'urgence, en témoigne la publication des textes parfois plusieurs mois à la suite d'une saisine en extrême urgence du CNEN⁽²²⁾. Il convient de rappeler que, compte tenu des délais d'examen réduits, le recours aux procédures exceptionnelles nuit au travail d'évaluation du CNEN, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport relatif à la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et leur groupements publics (septembre 2019)⁽²³⁾.



a. Les saisines en procédure exceptionnelles intervenues dans le cadre des séances

Outre les délais réduits d'examen, l'activation des procédures d'urgence a des effets sur les modalités d'examen des projets de texte :

- le président de séance est privé de son pouvoir de décider du report d'examen permettant de reconduire le délai pour six semaines supplémentaires ;
- en cas de saisine en « extrême urgence », un avis défavorable du Conseil n'entraîne pas de réexamen. L'avis est définitif à l'issue du premier examen.

| Année | Urgences examinées en séance | Extrêmes urgences examinées en séance | Total |
|-------|------------------------------|---------------------------------------|-------|
| 2019 | 26 | 10 | 36 |
| 2020 | 19 | 7 | 26 |
| 2021 | 44 | 8 | 52 |
| 2022 | 66 | 23 | 89 |

b. Les saisines intervenues hors séance du CNEN (avis tacites)

Conformément à l'article L. 1212-2 du CGCT, le CNEN est réputé avoir rendu un avis favorable lorsque ses membres ne se sont pas réunis dans les délais impartis par le législateur. Ainsi, au nombre total de textes examinés en séance, il faut ajouter les avis tacites, examinés hors séance. Si les membres élus du CNEN déplorent unanimement le rendu d'avis favorables tacites, l'absence de réunion du Conseil résulte dans la majorité des cas d'un accord entre les membres élus et les associations nationales

21 Projet de loi organique portant extension du délai d'organisation des élections législatives, sénatoriales, territoriales et provinciales partielles et projet de loi ordinaire portant extension du délai d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales pour lesquels des avis tacites sont intervenus le 13 novembre 2020. Projet de décret portant diverses dispositions dans le domaine funéraire en raison des circonstances exceptionnelles liées à la propagation du Covid-19 pour lequel un avis tacite est intervenu le 23 mars 2020.

22 Exemple du projet de décret relatif aux modalités d'application de l'article 54 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 réformant les taxes locales sur la consommation d'électricité et instituant une part communale et une part départementale de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité : saisine le 22 novembre 2021 pour la séance du 25 novembre 2021. Texte publié au Journal Officiel du 6 février 2022.

23 Rapport de la Cour des comptes sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics – Fascicule 2, septembre 2019

représentatives des élus locaux, le projet de texte ne présentant pas, ou plus, de difficultés particulières à la suite de la concertation menée par le ministère porteur.

| Année | Urgences hors séance (avis tacite) | Extrêmes urgences hors séance (avis tacite) | Total |
|-------|------------------------------------|---|-------|
| 2019 | 1 | 3 | 4 |
| 2020 | 1 | 9 | 10 |
| 2021 | 3 | 23 | 26 |
| 2022 | 3 | 16 | 19 |

Ainsi le nombre de projets de texte examinés hors séance a été multiplié par presque 7 entre 2019 et 2021, et ce alors même que le CNEN s'efforce de se réunir plus souvent que ce qui est prévu dans son règlement intérieur actuel afin de s'adapter aux échéances du Gouvernement. Ainsi, il est désormais systématiquement organisé deux séances en juin, deux séances en juillet, et deux séances en novembre ou décembre.

Ces conditions de saisine ne sont pas de nature à permettre l'examen toujours éclairé des projets de texte concernés, notamment pour ceux n'ayant pas fait l'objet d'une concertation préalable avec les élus locaux ou leurs associations nationales représentatives.

À titre d'illustration pour l'année 2022, le projet de loi portant revalorisation des pensions de retraités et des bénéficiaires de prestations sociales et des minima sociaux ou encore celui portant sur les jeux olympiques et paralympiques de 2024 comptaient parmi les 19 projets de texte ayant recueilli un avis favorable tacite du CNEN.

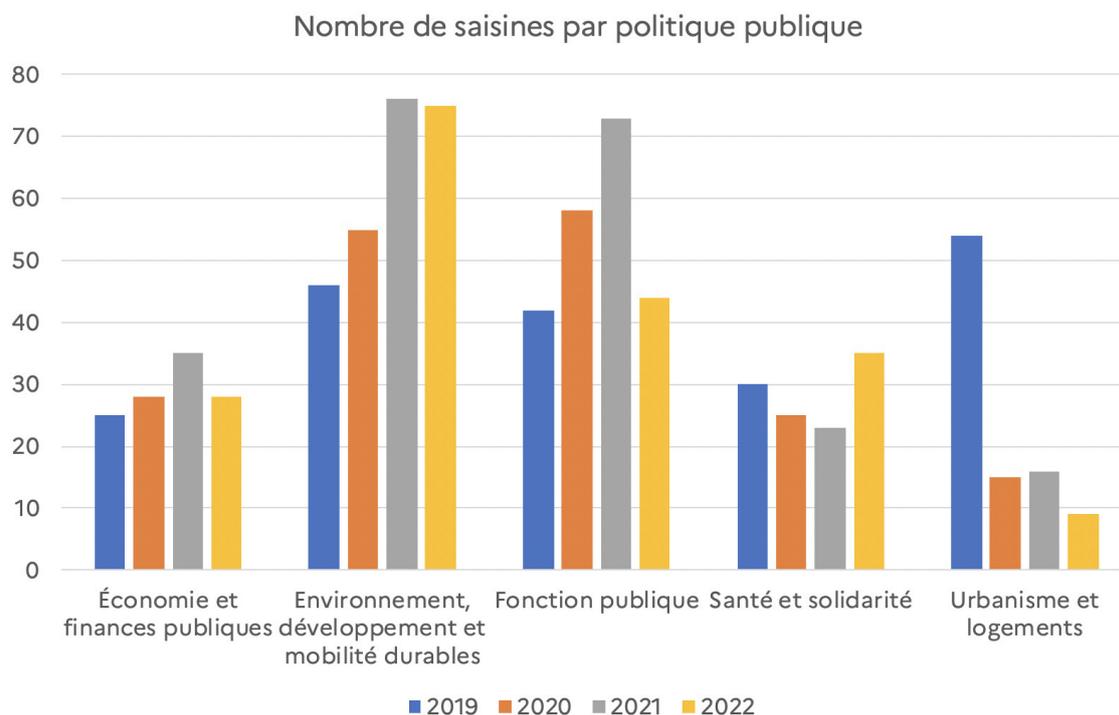
Bien que non examinés en séance, ces projets de textes génèrent malgré tout des coûts importants. Ainsi pour 2022, le coût induit, en N + 1, par les projets de texte ayant fait l'objet d'un avis tacite s'élève à 152 552 000 €. Les projets de texte relatifs au relèvement du traitement dans la fonction publique et le décret modifiant les minimums de rémunération garantis aux assistants familiaux et de certaines indemnités qui leur sont versées sont ceux qui prévoyaient les impacts financiers les plus élevés.

B. Les projets de texte examinés par politique publique

Les données statistiques du CNEN permettent de constater que l'essentiel des départements ministériels produisent des textes qui concernent les collectivités territoriales et impliquent par conséquent une saisine obligatoire de l'instance. Sur la période 2019-2022, et comme traditionnellement, les ministères produisant le plus de normes applicables aux collectivités territoriales sont ceux chargés de la cohésion des territoires, de la transition écologique et de la santé.

Il est à noter une augmentation des textes relevant du périmètre du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer en 2022 en raison notamment du rattachement, dans les statistiques à compter du deuxième semestre, de la direction générale des collectivités locale.

Les projets de texte soumis à l'avis du CNEN relèvent d'une diversité de politiques publiques. Les principales sont représentées dans le graphique ci-dessous.



En 2019, 53 projets de texte sur 287 examinés concernaient la politique d'urbanisme et de logement soit 18 % de l'ensemble des projets de texte examinés. La politique relative à l'environnement, le développement et la mobilité durables comptait 44 projets de texte sur 287 examinés en 2019 soit 15 % de l'ensemble des projets de texte examinés. 42 projets de texte concernant la fonction publique soit 14 % des 287 projets de normes ont été examinés par le Conseil.

En 2020, l'activité du CNEN a été marquée par la suspension de l'obligation de saisine concernant certains projets de texte pris dans le cadre de la crise sanitaire afin d'accélérer leur publication. Pour autant, 258 projets de textes ont tout de même été soumis à l'examen de l'instance. Les projets de texte concernant la fonction publique (58 projets de texte) et l'environnement ont représenté près de la moitié des projets de norme examinés par le Conseil.

En **2021** et **2022**, les projets de texte sont principalement issus de :

- la politique relative à l'environnement, au développement et la mobilité durables : 76 projets de texte sur 287 examinés en 2021 soit 26 % de l'ensemble des projets de texte examinés). En 2022, 32 % des projets de texte examinés par le Conseil relevait de cette politique publique ;
- 73 projets de texte sur 287 examinés en 2021 (soit 25 % de l'ensemble des projets de texte examinés) portaient sur la fonction publique. Le volume de textes concernant la fonction publique est moins important en 2022 mais il représente malgré tout 16 % des projets de texte soumis à l'instance (52 projets de texte sur un total de 325) ;
- les projets de texte portant sur la sphère de l'économie et des finances représentaient 35 projets de texte examinés en 2021 soit 12 % de l'ensemble des projets de norme au cours de cette année. En revanche, les textes relevant du domaine de la santé et des solidarités étaient plus nombreux en 2022, soit 37 projets de texte examinés par l'instance sur un total de 325 textes.

C. La portée des travaux du CNEN

Conformément à l'article L. 1212-2 du CGCT, les avis du CNEN sont des avis obligatoires et non conformes, c'est-à-dire qu'ils ne lient pas le Gouvernement ou l'assemblée parlementaire auteur de la saisine. Chaque texte soumis à l'examen de cette instance donne lieu à une délibération formelle qui mentionne l'avis formulé par les membres du CNEN.

Lorsque celui-ci n'est pas voté à l'unanimité des membres présents ou représentés, les délibérations, comme le procès-verbal, décomposent le sens des votes en distinguant les membres représentant les élus des membres représentant l'État. En cas de partage égal des voix, le président de séance a voix prépondérante en application de l'article R. 1213-22 du CGCT.

En 2019, l'examen des 287 projets de texte a donné lieu au rendu de⁽²⁴⁾ :

- 316 avis du CNEN dont 274 avis favorables (soit 87 % du total) et 32 avis défavorables (soit 10 % du total) dont 13 définitifs⁽²⁵⁾ ;
- 10 décisions de report du Président du CNEN (soit 3 % du total).

En 2020, l'examen des 258 projets de texte a donné lieu au rendu de :

- 283 avis du CNEN dont 240 avis favorables (soit 85 % du total) et 29 avis défavorables (soit 10 % du total) dont 14 définitifs⁽²⁶⁾ ;
- 14 décisions de report du Président du CNEN (soit 5 % du total).

En 2021, l'examen des 287 projets de texte a donné lieu au rendu de :

- 332 avis du CNEN dont 260 avis favorables (soit 78 % du total) et 59 avis défavorables (soit 18 % du total) dont 28 définitifs ;
- 13 décisions de report du Président du CNEN (soit 4 % du total).

En 2022, l'examen des 325 projets de texte a donné lieu au rendu de :

- 388 avis du CNEN dont 289 avis favorables (soit 74,5 % du total) et 71 avis défavorables (soit 18,3 % du total) dont 36 définitifs ;
- 28 décisions de report sur Président du CNEN (soit 7,2 % du total).

1. Les avis favorables

Les travaux du CNEN s'inscrivant dans une logique constructive, l'objectif est d'aboutir autant que possible à un consensus entre les intérêts locaux et nationaux en instaurant un dialogue entre les ministères prescripteurs de normes et les représentants des élus.

Sur les 287 projets de textes examinés en séance par les membres du CNEN en 2019, 259 ont fait l'objet d'un avis favorable du CNEN dès la première délibération (soit 90 % des projets de texte examinés), dont 207 à l'unanimité des membres du CNEN.

Pour l'année 2020, 224 projets de texte sur les 258 examinés en séance ont fait l'objet d'un avis favorable du CNEN en première délibération (soit 87 % des projets de texte examinés), dont 202 à l'unanimité des membres du CNEN.

Sur les 287 projets de textes examinés en séance en 2021, 243 ont fait l'objet d'un avis favorable du CNEN en première délibération, dont 219 à l'unanimité des membres du CNEN.

En 2022, 270 projets de texte ont donné lieu à un avis favorable du CNEN dès la première délibération sur un total de 325 projets étudiés par le Conseil.

²⁴ À noter qu'un projet de texte réglementaire peut au maximum être examiné trois fois par le CNEN (report, premier avis défavorable, seconde délibération).

²⁵ Soit à l'issue d'un second examen pour un projet de texte réglementaire ou à la suite du premier examen pour les projets de loi.

²⁶ Soit à l'issue d'un second examen pour un projet de texte réglementaire ou à la suite du premier examen pour les projets de loi.

2. Les avis défavorables

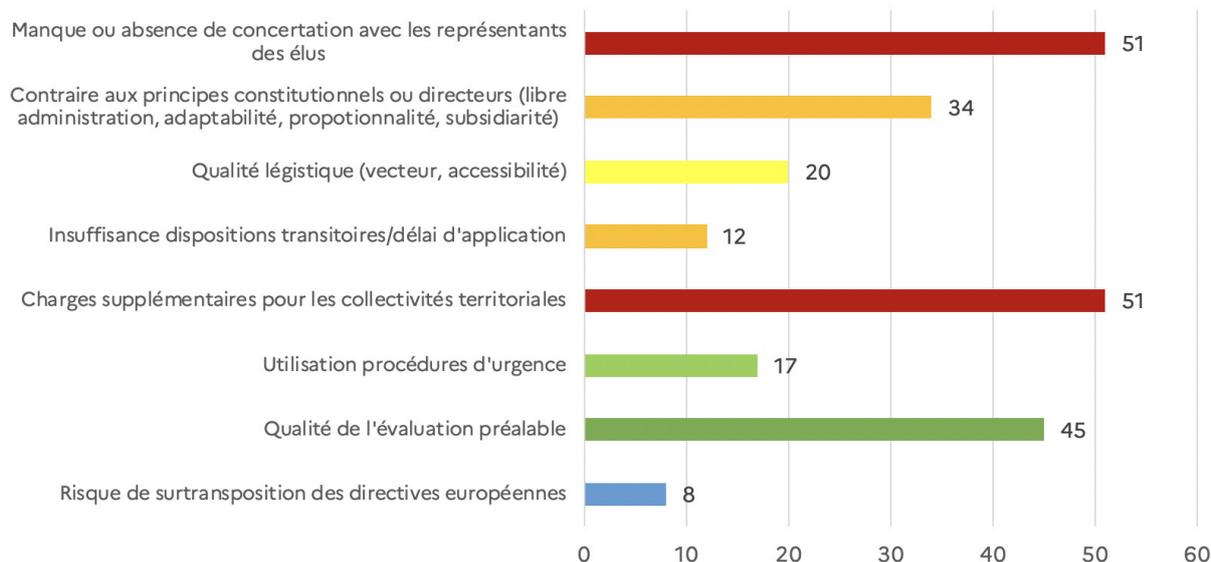
La loi du 17 octobre 2013 prévoit que lorsque le CNEN rend un avis défavorable sur un projet de texte réglementaire, le Gouvernement doit transmettre un projet modifié ou, à la demande du Conseil national, justifier le maintien du projet initial conformément à L. 1212-2 du CGCT, sauf pour les projets de loi ou si le projet d'acte réglementaire a fait l'objet d'une saisine en extrême urgence sur décision motivée du Premier ministre.

Entre 2019 et 2022, il est à noter une augmentation du nombre d'avis défavorables définitifs rendus dans le cadre de projets de texte examinés en séance du CNEN. La proportion d'avis défavorables émis par l'instance a presque doublé en quatre ans lorsque le volume de projet de texte examinés en séance par le CNEN a aussi connu une progression de 22 % sur la même période.

| Année | Avis défavorables provisoires | Avis défavorables définitifs (1 ^{re} délibération) | Avis défavorables définitifs (2 nd délibération) | Avis défavorables définitifs | Avis défavorables définitifs sur total projets de texte examinés en séance |
|-------|-------------------------------|---|---|------------------------------|--|
| 2019 | 19 | 2 | 11 | 13 | 4 % |
| 2020 | 15 | 7 | 7 | 14 | 5 % |
| 2021 | 32 | 5 | 22 | 27 | 8 % |
| 2022 | 35 | 9 | 27 | 36 | 9 % |

La typologie des avis défavorable rendus

Typologies des principaux motifs invoqués dans les avis défavorables 2019-2022



Sur la période 2019-2022, les principaux motifs invoqués dans les avis défavorables (provisoires et définitifs) sont relatifs :

- au manque de concertation avec les représentants des élus (51 fois);
- aux charges supplémentaires pour les collectivités territoriales (51 fois);
- à la qualité de l'évaluation préalable (45 fois).

Principaux motifs invoqués pour chaque année :

| Année | Motif |
|-------|---|
| 2019 | Qualité de l'évaluation préalable (13 fois) |
| 2020 | Manque ou absence de concertation avec les représentants des élus (13 fois) Charges supplémentaires pour les collectivités territoriales (13 fois) |
| 2021 | Charges supplémentaires pour les collectivités territoriales (13 fois) Qualité de l'évaluation préalable (13 fois) |
| 2022 | Manque ou absence de concertation avec les représentants des élus (13 fois) |

3. Les décisions de report

Le président de séance peut, sur le fondement de l'article L. 1212- 2 du CGCT, reporter l'examen d'un projet de texte réglementaire de six semaines, le délai étant reconductible une fois. Cette procédure ne peut toutefois être appliquée lorsque le projet de texte a fait l'objet d'une saisine en urgence ou en extrême urgence.

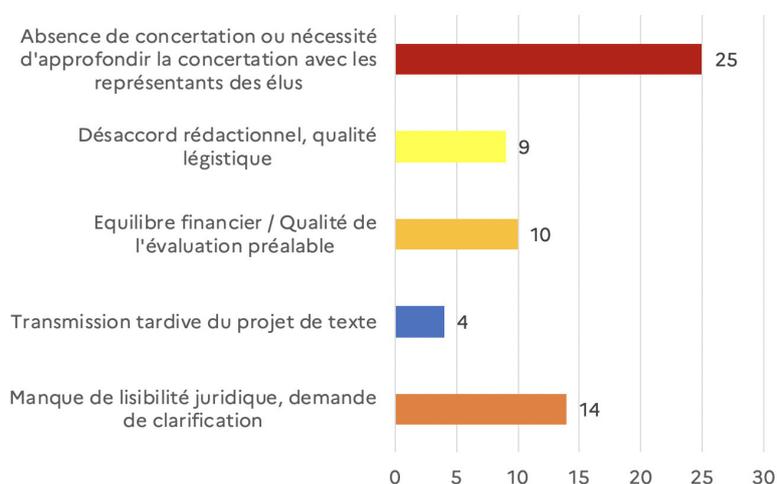
La position constante du CNEN est, sauf exception, de ne pas formuler d'avis défavorable sans avoir épuisé les possibilités de concertation, notamment en reportant l'examen du projet de texte. La décision de report du président peut également permettre au ministère prescripteur de compléter l'étude ou la fiche d'impact afin de garantir une meilleure information des membres du Conseil.

Bilan :

- en 2019**, le président du CNEN a sollicité 11 reports d'examen.
7 décisions de report sur les 11 se sont traduites par un avis favorable ;
- en 2020**, le président du CNEN a sollicité 14 reports d'examen.
12 décisions de report sur les 14 se sont traduites par un avis favorable ;
- en 2021**, le président du CNEN a sollicité 13 reports d'examen.
9 décisions de report sur les 13 se sont traduites par un avis favorable.
- en 2022**, le président du CNEN a sollicité 28 reports d'examen.
9 décisions de report se sont traduites par un avis favorable.

Le collège des élus a notamment justifié ces décisions au regard des arguments suivants :

Typologie des motifs invoqués concernant les décisions de report (2019-2022)



Il est arrivé qu'un même projet de texte cumule plusieurs observations émises par les membres représentant les élus. Lorsqu'une saisine comporte plusieurs textes (un seul courrier de report commun), les motifs sont comptés une seule fois.

III. Bilan des coûts générés par les projets de texte pour les collectivités territoriales en 2019 à 2022

A. Une méthode d'évaluation des coûts fondée sur l'évaluation préalable effectuée par les ministères

1. L'obligation pour les ministères de procéder à l'évaluation de leurs projets de texte

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les projets de loi doivent être obligatoirement accompagnés d'une étude d'impact remplissant les conditions fixées par la loi organique du 15 avril 2009⁽²⁷⁾ afin de pouvoir être déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées parlementaires, conformément à l'article 39 de la Constitution.

S'agissant des projets de texte réglementaires, aucune norme constitutionnelle ne pose l'obligation pour les ministères porteurs de réaliser une évaluation préalable à l'image des projets de loi. Néanmoins, plusieurs circulaires du Premier ministre et du Secrétariat général du Gouvernement (SGG) ont progressivement soumis certains types de texte réglementaires à une obligation d'évaluation préalable, notamment pour lutter contre l'inflation normative⁽²⁸⁾. Afin de garantir l'effectivité de la circulaire du 26 juillet 2017⁽²⁹⁾ du Premier ministre, posant notamment la règle dite du « deux pour un », un nouveau modèle de fiche d'impact a été publié par le SGG afin de déterminer avec davantage de précision les contraintes et les allègements portés par le projet de texte⁽³⁰⁾.

2. La méthode d'évaluation des coûts retenue par le CNEN

La méthode d'évaluation des coûts induits par les projets de texte soumis pour avis au CNEN s'appuie sur l'analyse des études et fiches d'impact financier renseignées par les ministères porteurs. Si les évaluations préalables doivent s'attacher à s'appuyer autant que possible sur des données objectives, factuelles et complètes, elles sont toutefois dépourvues de valeur scientifique n'ayant vocation qu'à présenter des ordres de grandeur indicatifs.

L'impact financier peut être négatif (engendrer des coûts), positif (générer des économies ou des recettes potentielles) ou neutre (coûts constants) pour les collectivités territoriales.

Les ministères doivent au sein de chaque fiche d'impact expliciter la méthodologie employée pour réaliser l'évaluation de la réglementation nouvelle et les chiffrages. Cette rubrique précise la méthode, les sources des données ainsi que les règles de calcul utilisées pour le chiffrage des impacts financiers. Elle permet également d'énoncer les hypothèses et de préciser les incertitudes ou limites présentes dans les chiffrages. À défaut de ces précisions, le ministère doit expliquer dans quelle mesure l'impact est nul ou n'a pu être évalué.

Dans la continuité des précédents rapports publics d'activité du CNEN, les synthèses financières présentées ci-après ont été réalisées en se conformant aux principes méthodologiques suivants :

- les coûts des mesures pour les collectivités territoriales sont calculés en année pleine :
 - pour les projets de texte dont l'entrée en vigueur intervient au cours de l'année N +1, les impacts financiers sont pris en compte au titre de l'année N +1 ;
 - pour les projets de texte dont l'entrée en vigueur intervient rétroactivement en année N, les impacts financiers sont pris en compte au titre de l'année N.
- lorsque les ministères évaluent l'impact financier de la mesure projetée en recourant à une fourchette, le coût retenu dans les tableaux correspond à la fourchette haute.

27 Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

28 Circulaires du 6 juillet 2010, du 17 février 2011, du 17 juillet 2013, du 12 octobre 2015, du 2 mai 2016.

29 Circulaire relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact prise par le Premier ministre le 26 juillet 2017 (n° PRMX1721468C).

30 Circulaire n° 5960-SG du 31 août 2017 relative aux modalités de mise en œuvre de la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact.

- lorsque le coût de la mesure pour les collectivités territoriales est compensé intégralement par l'État, il n'est pas pris en compte dans le bilan financier des charges issues de la réglementation pesant sur les budgets locaux.
- les textes dont l'impact financier sur les collectivités territoriales n'a pas fait l'objet d'une estimation nationale globale, mais d'une seule appréciation par coût unitaire (coût par m², coût par habitant, coût moyen par commune, etc.), ne peuvent pas, par construction, être agrégés dans la synthèse. Il en va de même des mesures dont l'impact financier sur les collectivités locales n'a pas fait l'objet d'une évaluation, faute de données disponibles.
- l'impact financier des projets de texte dont l'application est facultative n'est pas pris en compte dans l'évaluation réalisée par le CNEN. Cette règle s'applique également aux expérimentations.

Le secrétariat du CNEN tient à jour, par séance, le coût des mesures applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, en rattachant les textes examinés à la date de la séance du CNEN saisi pour avis.

Dans l'objectif d'harmoniser les méthodes de calcul et de clarification à l'égard des pouvoirs publics et des élus, un travail est mené entre les services du CNEN et du SGG, conformément aux recommandations formulées par la Cour des comptes⁽³¹⁾. Ainsi, depuis 2020, le CNEN recense non seulement les coûts en N +1 mais également en moyenne sur N +3 (jusqu'à N +5 le cas échéant) dans la lignée du modèle de fiche d'impact élaboré par le SGG. Le croisement des données ex post apparaît toutefois pertinent dans la mesure où les fiches d'impact transmises au CNEN n'ont pu dans la majorité des hypothèses, au regard des délais impartis, être corrigées en amont par le SGG. Par ailleurs, le projet de texte est susceptible d'être modifié postérieurement au passage au CNEN, ce qui peut induire une modification des impacts techniques et financiers pour les collectivités territoriales.

³¹ Rapport de la Cour des comptes relatif à la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (fascicule 2), septembre 2019.

B. Bilan synthétique des impacts financiers recensés

Les travaux du CNEN permettent d'identifier les impacts (coûts, gains) générés par les projets de texte soumis selon une typologie par politique publique. En ce sens, ils contribuent à instaurer davantage de transparence et d'objectivité dans les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales et permettent de mettre en perspective la réalité des coûts qui pèsent sur les budgets locaux.

1. Bilan en N +1 (2019 à 2022)

Coûts bruts induits par les normes applicables aux collectivités locales entre 2019 et 2022 en €

| | Ministère porteur | Coûts N +1 | Gains N +1 | Impact N +1 |
|------|-------------------------------|-------------|-------------|--------------|
| 2019 | Action et comptes publics | 386 451 111 | 34 580 196 | 351 870 915 |
| | Agriculture | 0 | 0 | 0 |
| | Armées | 0 | 0 | 0 |
| | Cohésion des territoires | 956 465 489 | 274 050 598 | 682 414 891 |
| | Culture | 0 | 176 936 | -176 936 |
| | Économie et finances | 8 673 815 | 1 059 250 | 7 614 565 |
| | Éducation nationale | 8 210 000 | 58 210 000 | -50 000 000 |
| | Intérieur | 27 319 996 | 137 090 693 | -109 770 697 |
| | Justice | 299 617 | 0 | 299 617 |
| | Outre-mer | 1 552 000 | 0 | 1 552 000 |
| | PM | 0 | 6 300 000 | -6 300 000 |
| | Santé | 109 459 116 | 192 874 122 | -83 415 006 |
| | Transition écologique | 3 925 400 | 7 102 253 | -3 176 853 |
| | Travail | 37 000 | 528 | 36 472 |
| 2020 | Action et des Comptes publics | 155 890 000 | 20 230 000 | 135 660 000 |
| | Affaires étrangères | 0 | 0 | 0 |
| | Agriculture | 268 750 | 4 467 320 | -4 198 570 |
| | Cohésion des territoires | 7 897 864 | 33 188 000 | -25 290 136 |
| | Culture | 0 | 0 | 0 |
| | Économies et Finances | 0 | 0 | 0 |
| | Éducation nationale | 0 | 0 | 0 |
| | Intérieur | 31 956 957 | 2 217 674 | 29 739 284 |
| | Justice | 0 | 0 | 0 |
| | Outre-mer | 70 000 | 0 | 70 000 |
| | PM | 442 100 000 | 52 800 000 | 389 300 000 |
| | Santé | 372 061 128 | 196 710 179 | 175 350 949 |
| | Sports | 0 | 550 000 | -550 000 |
| | Transition | 303 016 794 | 510 853 700 | -207 836 906 |
| | Travail | 10 000 000 | 421 760 300 | -411 760 300 |

| | | | | |
|------|--|---------------|---------------|---------------|
| 2021 | Action et des Comptes publics / Transformation et de la fonction publiques | 64 859 040 | 17 300 000 | 47 559 040 |
| | Agriculture | 0 | 20 500 000 | -20 500 000 |
| | Armées | 0 | 0 | 0 |
| | Cohésion des territoires | 533 588 731 | 19 169 970 | 514 418 761 |
| | Culture | 0 | 0 | 0 |
| | Économies et Finances | 0 | 70 073 | -70 073 |
| | Éducation nationale | 30 000 | 0 | 30 000 |
| | Intérieur | 8 489 487€ | 0 | 8 489 487 |
| | Justice | 0 | 0 | 0 |
| | Outre-mer | 12 860 | 0 | 12 860 |
| | PM | 0 | 91 700 000 | -91 700 000 |
| | Santé | 22 000 512 | 53 287 542 | -31 287 030 |
| | Sports | 0 | 0 | 0 |
| | Transition | 412 602 128 | 118 627 124 | 293 975 004 |
| | Travail | 128 960 000 | 127 200 000 | 1 760 000 |
| 2022 | Action et des Comptes publics / Transformation et de la fonction publiques | 112 086 | 0 | 112 086 |
| | Agriculture | 4 948 779 | 108 241 126 | 103 292 346 |
| | Cohésion des territoires | 63 280 624 | 0 | 63 280 624 |
| | Culture | 0 | 0 | 0 |
| | Économies et Finances | 3 011 360 | 0 | 3 011 360 |
| | Éducation nationale | 0 | 0 | 0 |
| | Enseignement supérieur | 5 900 000 | 0 | 5 900 00 |
| | Intérieur | 81 127 056 | 10 074 400 | 71 052 656 |
| | Justice | 0 | 0 | 0 |
| | Outre-mer | 206 583 | 0 | 206 583 |
| | PM | 3 350 296 | 94 608 413 | 91 258 117 |
| | Santé | 325 674 114 | 4 663 600 | 321 010 514 |
| | Transition | 3 426 874 165 | 1 245 637 828 | 2 181 236 337 |
| | Travail | 7 180 000 | 7 180 000 | 0 |

Ces coûts sont fondés sur les fiches d'impact dans leur version telle que transmise par les ministères prescripteurs au CNEN au moment de la saisine⁽³²⁾.

Les coûts et les gains ne tiennent pas compte des données figurant dans les études d'impact accompagnant les projets de loi, ces dernières ne permettant d'identifier avec précisions les impacts globaux induits⁽³³⁾. De plus, le risque serait de comptabiliser deux fois le même coût, la première fois au stade du projet de loi, la seconde au stade des textes d'application en tenant compte des informations contenues dans les fiches d'impact.

Par ailleurs, si les données sont exprimées pour l'année N +1, il convient de signaler que certains projets de texte examinés par le CNEN ne sont pas encore publiés à ce jour.

32 Les fiches d'impact, de même que les projets de texte eux-mêmes, sont susceptibles d'évolution postérieurement à la séance du CNEN sans que ce dernier n'en soit informé.

33 Les coûts et gains sont considérés comme nuls.

2. Bilan moyen sur N +3 (2020, 2021 et 2022)

Dans la lignée des travaux menés conjointement avec le SGG, le CNEN tient désormais compte des impacts financiers non seulement en N +1, en vue de permettre aux collectivités territoriales d'identifier les impacts à court terme sur les budgets locaux, mais également en moyenne jusqu'en N +3 afin de donner une vision plus globale des réformes menées qui peuvent être marquées par des gains générés à moyen terme dans un souci d'objectivisation.

Somme des impacts induits par les normes applicables aux collectivités locales de 2020 à 2022

| | Impacts nets N +1 | Impacts nets N +2 | Impacts nets N +3 | Somme des impacts moyens |
|-------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------------|
| 2020 | 80 484 320,50 € | 22 344 470,50 € | 233 379 032,50 € | 112 281 974,50 € |
| 2021 | 722 688 048,80 € | 688 022 079,00 € | 680 598 296,00 € | 697 102 807,93 € |
| 2022 | 2 448 859 696,90 € | 2 523 750 522,30 € | - 494 128 050,70 € | 1 492 827 389,50 € |

C. La répartition des impacts financiers

1. Les principaux projets de texte ayant induit des coûts pour les collectivités territoriales

- Pour l'année 2019

En 2019, sur les **1,5 milliard d'euros de coût**, 64 % sont induits par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (85 projets de texte), 941 millions d'euros bruts découlent en N +1 du projet de décret relatif aux obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire. À noter que les économies en faveur des collectivités territoriales s'élèveront à 165 millions d'euros dès l'année N +1 selon la fiche d'impact du projet de texte.

D'autres projets de texte ont également engendré des coûts importants à la charge des collectivités territoriales :

- 353 millions d'euros de coûts bruts en N +1 au titre du projet de décret relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des services de communication au public en ligne. À noter que les économies en faveur des collectivités territoriales s'élèveront à 3 millions d'euros dès l'année N +1 selon la fiche d'impact du projet de texte ;
- 101 millions d'euros bruts en N +1 sont induits par le projet de décret portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active.

- Pour l'année 2020

En 2020, sur les **1,3 milliard d'euros de coûts**, 261 millions d'euros bruts découlent en N +1 du projet de décret relatif à l'amélioration de la prestation de compensation du handicap au titre de l'aide à la parentalité, de l'aide au repas et à la vaisselle et à la suppression de la barrière d'âge des 75 ans.

De plus, 180 millions d'euros bruts sont induits par le projet d'arrêté fixant les montants maximaux attribuables pour la compensation des besoins liés à la parentalité dans le cadre de la prestation de compensation du handicap.

242 millions d'euros bruts en N +1 découlent du projet de décret portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets.

- Pour l'année 2021

En 2021, sur les **1,2 milliard d'euros de coûts**, 478 millions d'euros bruts découlent en N +1 du projet de décret modifiant divers décrets fixant les différentes échelles de rémunération pour les fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique territoriale.

110 millions d'euros bruts en N +1 découlent du projet de décret relatif à l'interdiction d'installer des systèmes de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire consommant principalement des combustibles à haut niveau d'émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments à usage d'habitation ou à un usage professionnel et 124 millions d'euros sont liés au projet de décret relatif à la simplification des modalités de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

- Pour l'année 2022

En 2022, sur les **3,9 milliards de coûts**, 1,7 milliard d'euros brut sont portés, en N +1, par le projet de décret relatif aux systèmes de régulation de la température des systèmes de chauffage et de refroidissement et au calorifugeage des réseaux de distribution de chaleur et de froid et 1,5 milliards d'euros découlent du projet de décret relatif aux systèmes d'automatisation et de contrôle des bâtiments tertiaires.

277 millions d'euros sont par ailleurs induits du projet d'arrêté relatif au plan de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau réalisés de la zone de captage jusqu'en amont des installations privées de distribution.

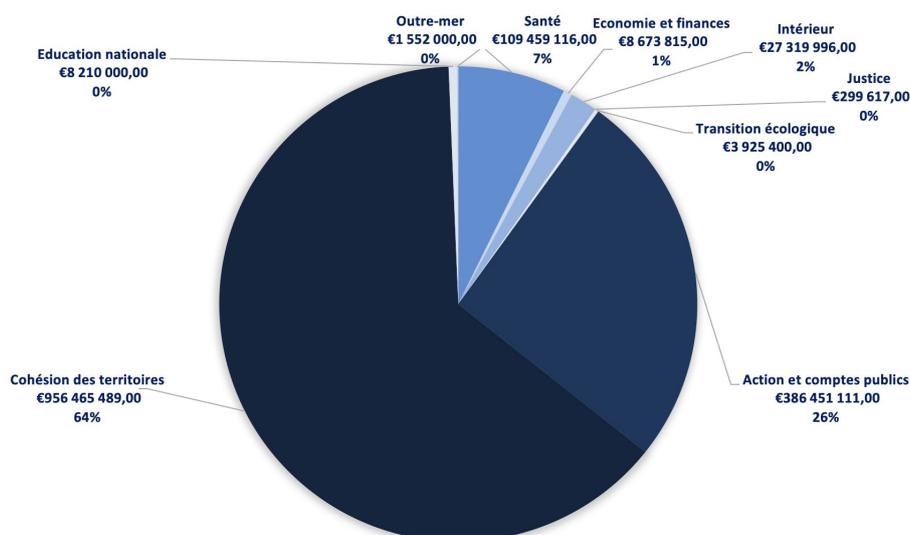
En outre, les 58 projets de texte portés par le ministère de l'intérieur et des outre-mer ont généré un coût estimé à 81 millions d'euros bruts en année pleine, soit 2 % du total des coûts bruts recensés. Il est à noter, qu'au cours de l'année 2022, le ministère de l'intérieur et des outre-mer a repris une partie des attributions du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ainsi que celles du ministère des outre-mer.

19 millions d'euros découlent du projet de décret relatif aux modalités d'organisation des exercices des plans communaux et intercommunaux de sauvegarde.

2. La répartition des coûts par ministère porteur⁽³⁴⁾

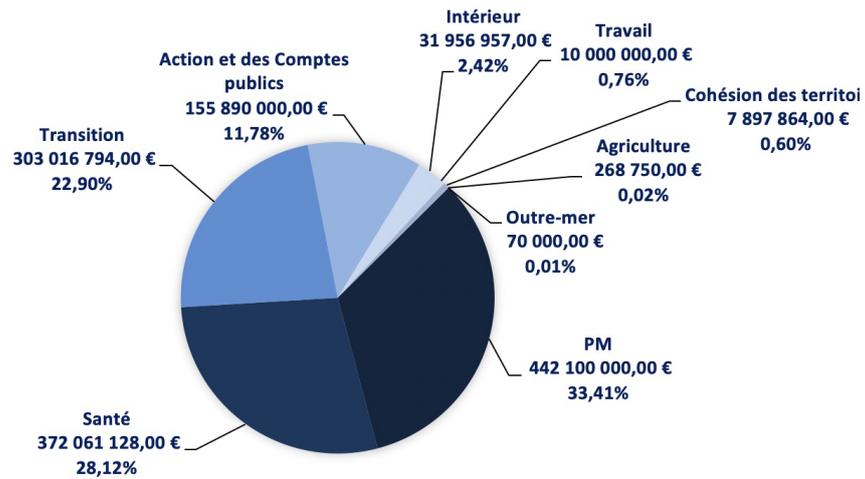
L'examen du coût des normes soumises par les administrations centrales au CNEN révèle l'absence de corrélation systématique entre le nombre de projets de texte déposés par ministère et le coût des normes engendré.

Coût brut par ministère producteur de normes présentées en 2019 devant le CNEN

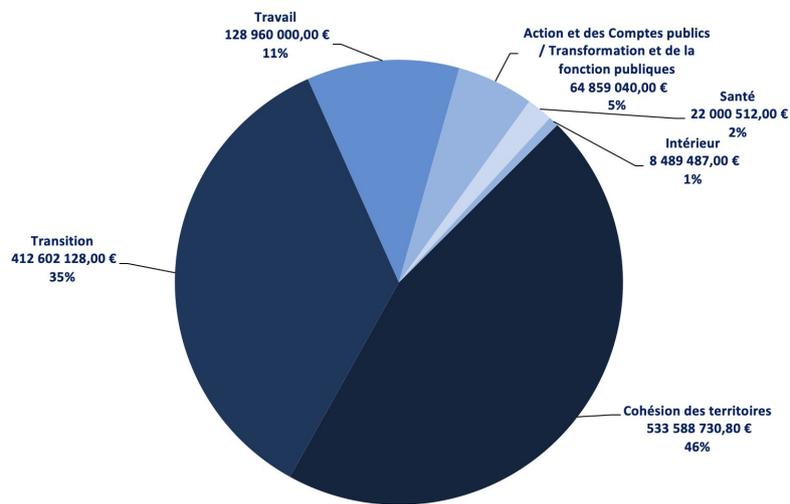


³⁴ Chaque projet de texte a été rattaché au ministère porteur en se fondant sur le numéro NOR. Il a été tenu compte du remaniement ministériel intervenu le 16 octobre 2018 pour les projets de texte publiés ultérieurement à cette date conduisant à des changements de périmètre (en particulier entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Cohésion des territoires).

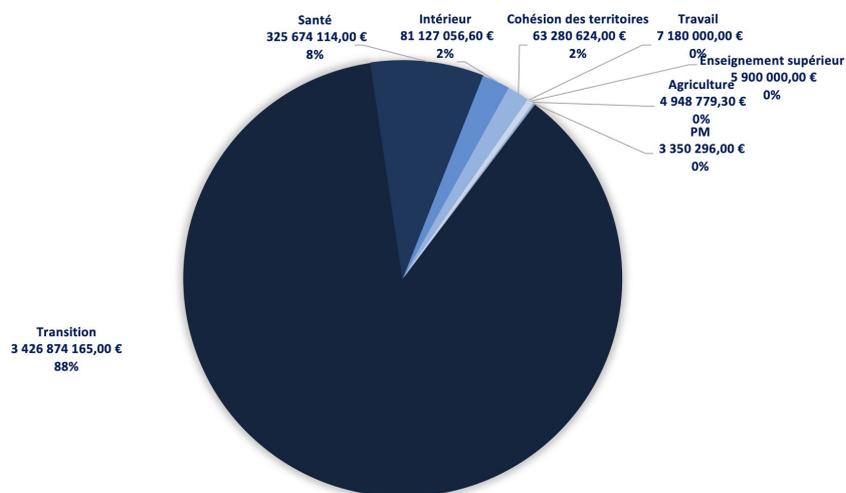
Coût brut par ministère producteur de normes présentées en 2020 devant le CNEN



Coût brut par ministère producteur de normes présentées en 2021 devant le CNEN



Coût brut par ministère producteur de normes présentées en 2022 devant le CNEN



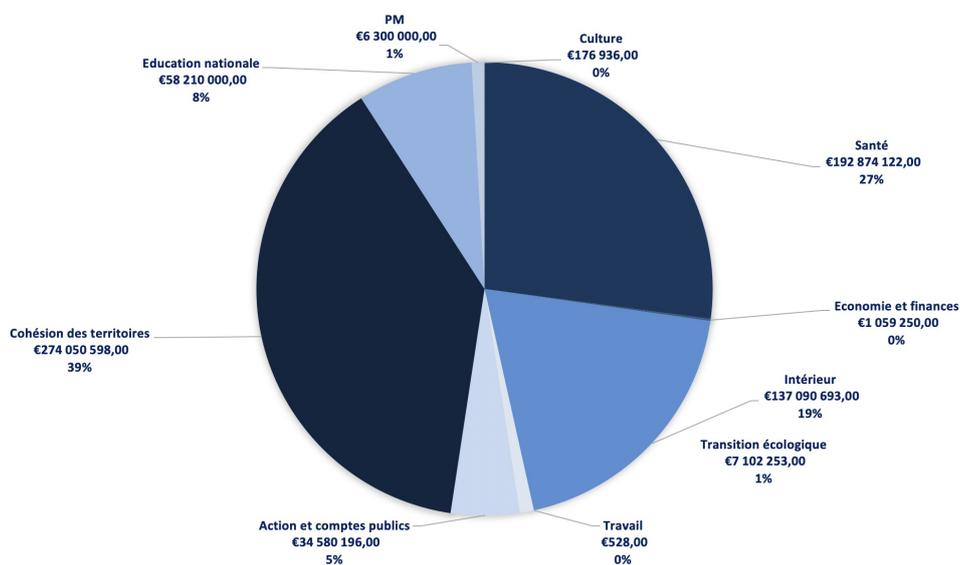
3. La répartition des gains par texte et ministère

La répartition des gains par ministère porteur en 2019 :

Les gains générés (recettes ou économies) par les projets de texte présentés devant le CNEN en 2019, par rapport au coût de la réglementation en vigueur (abrogation, simplification, rationalisation, etc.), ont été estimées par les administrations à **711 millions d'euros** (contre 206 millions d'euros en 2018). Ces gains sont essentiellement des projets de réglementation émanant des ministères suivants :

- **le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales** qui a généré plus de 274 millions d'euros bruts de gains en N +1, dont 50 millions d'euros au titre du décret relatif aux aides de l'Agence nationale de l'habitat ;
- **le ministère des solidarités et de la santé** qui a généré plus de 193 millions d'euros bruts de gains en N +1, dont 180 millions d'euros au titre de l'arrêté fixant le montant des concours alloués aux départements au titre de la conférence des financeurs pour 2019, pris en application de l'article L. 14-10-5 du code de l'action sociale et des familles ;
- **le ministère de l'intérieur** qui a généré plus de 137 millions d'euros bruts de gains en N +1, dont 136 millions au titre du décret relatif à la conduite des véhicules utilisés dans le cadre des missions des acteurs de la sécurité civile.

Gain brut par ministère producteur de normes présentées en 2019 devant le CNEN



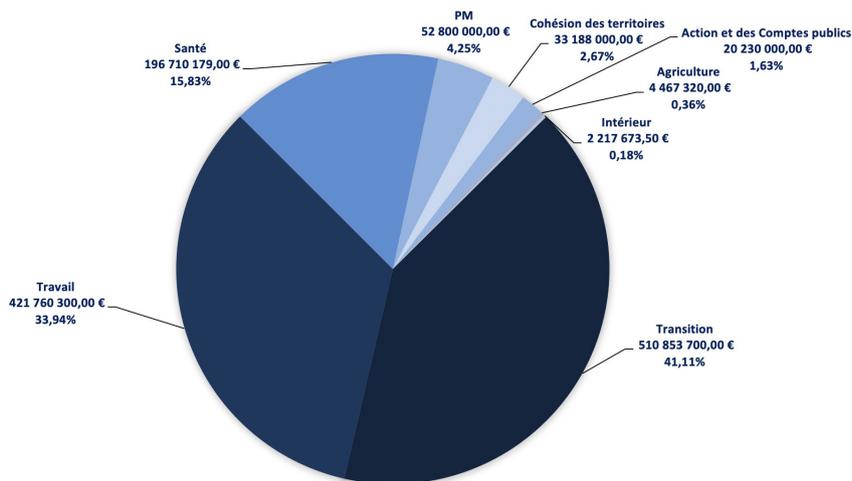
La répartition des gains par ministère porteur en 2020 :

Les gains générés par les projets de textes présentés en 2020 ont été estimés par les administrations à **1,2 milliard d'euros** en N +1.

Ces gains sont essentiellement induits par les projets de réglementation émanant des ministères suivants :

- **le ministère de la transition écologique** : 435 millions d'euros seraient générés au titre du projet de décret portant réforme de la responsabilité élargie du producteur.
- **le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion** : 319 millions d'euros seraient générés au titre du projet de décret relatif aux versements de France compétences aux régions pour le financement des centres de formation d'apprentis.
- **le ministère des solidarités et de la santé** : 185 millions seraient générés au titre du projet d'arrêté fixant le montant des concours alloués aux départements au titre de la conférence des financeurs pour 2020, pris en application du a du V de l'article L. 14-10-5 du code de l'action sociale et des familles.

Gain brut par ministère producteur de normes présentées en 2020 devant le CNEN



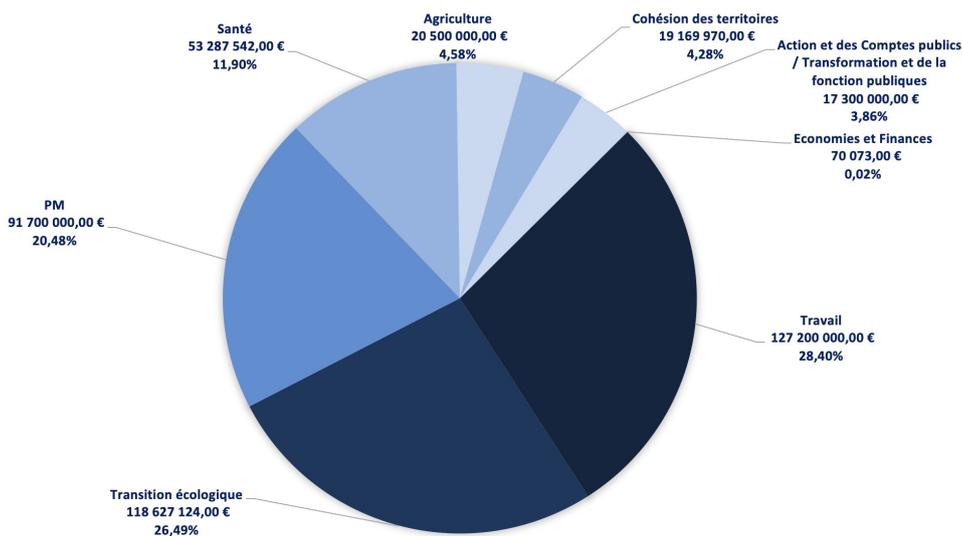
La répartition des gains par ministère porteur en 2021 :

En 2021, les administrations ont estimé les gains générés par les projets de textes présentés en 2021 à **447 millions d'euros** pour l'année 2022.

Ces gains sont essentiellement induits par les projets de réglementation émanant des ministères suivants :

- **le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion** : 124 millions seraient induits par le projet de décret relatif à la simplification des modalités de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.
- **le ministère de la transition écologique** : 50 millions seraient générés au titre du projet de décret relatif à l'interdiction d'installer des systèmes de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire consommant principalement des combustibles à haut niveau d'émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments à usage d'habitation ou à un usage professionnel.

Gain brut par ministère producteur de normes présentées en 2021 devant le CNEN



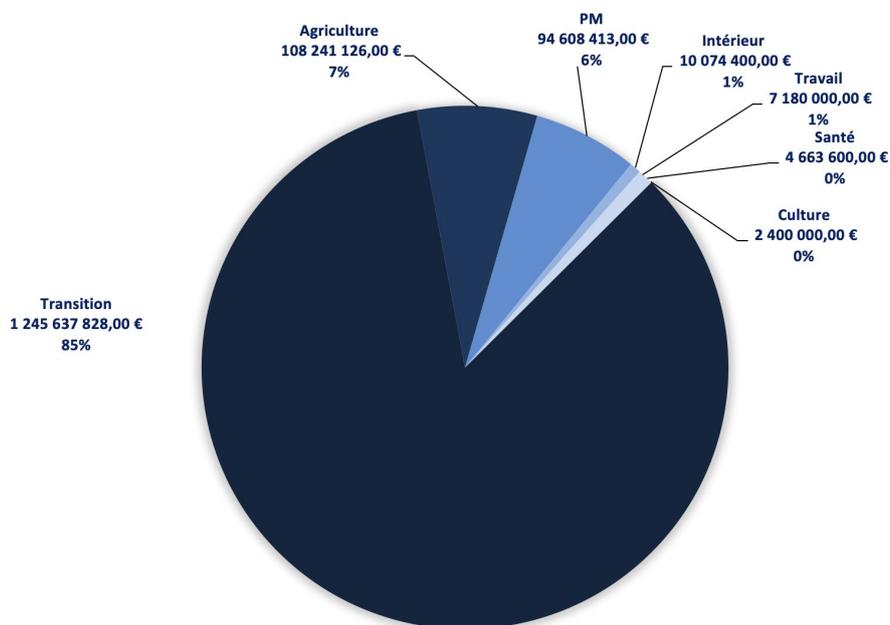
La répartition des gains par ministère porteur en 2022 :

Les gains générés par les projets de textes présentés en 2022, par rapport au coût de la réglementation en vigueur, ont été évalués à **1,4 milliard d'euros** en N +1.

Les économies sont essentiellement induites par les projets de réglementation émanant des ministères suivants :

- **le ministère de la transition écologique** : 609 millions d'euros seraient générés au titre du projet de décret relatif aux systèmes de régulation de la température des systèmes de chauffage et de refroidissement et au calorifugeage des réseaux de distribution de chaleur et de froid.
- **le ministère de l'agriculture** a présenté des projets de texte qui devraient générer plus de **108 millions d'euros bruts** de gains en N +1, soit environ 7 % des gains recensés. Ces gains sont essentiellement générés au titre du projet de décret portant adaptation du code rural et de la pêche maritime à la nouvelle gouvernance des aides à l'installation.
- **la direction générale de la cohésion sociale (rattachée à la Première ministre)** : les gains sont générés au titre du projet de décret modifiant l'article R. 14-10-34 du code de l'action sociale et des familles relatif aux modalités de répartition du concours versé aux départements au titre du fonctionnement ou de l'installation des maisons départementales des personnes handicapées.

Gain brut par ministère producteur de normes présentées en 2022 devant le CNEN



CONCLUSION DU PRÉSIDENT

La volonté du CNEN consiste à rester positif sur le bilan de son activité pour les années 2019-2022, malgré l'augmentation tendancielle du nombre de textes examinés et des coûts écrasants en résultant, dans le contexte exceptionnel que notre pays a connu.

Je tiens à cet égard à saluer le collègue des élus et, plus largement, les associations nationales représentatives des élus locaux, qui éclairent toujours avec justesse et précision les rédacteurs de la norme sur les enjeux et les difficultés susceptibles d'être engendrés par la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation.

À regret, nous remarquons encore trop fréquemment le recours systématique à la norme pour répondre à chaque situation, à chaque événement, à chaque urgence. **La norme est devenue l'unique instrument de l'action publique, à laquelle seraient attribuées les vertus d'une fausse magie.** Des décrets et arrêtés sont parfois édictés, alors même que des guides de bonnes pratiques, voire des communiqués de presse, pourraient remplir le même office car ils produiraient les mêmes effets. Cette « massification » du droit n'est pas sans conséquence pour les collectivités territoriales, mais également pour les producteurs des normes. Percevoir la réglementation comme solution à chaque problème conduit en effet à des réglementations inadaptées aux spécificités territoriales, créant dès lors une instabilité juridique structurelle par des modifications incessantes de réglementation. Pire encore, ce phénomène nuit à l'ensemble du droit positif, qui contient une pluralité de dispositions contradictoires.

En conséquence, **une politique publique à part entière de qualité et de simplification du droit doit être lancée.** Il s'agit de changer de paradigme : nous devons collectivement passer d'une logique verticale et cloisonnée à une logique horizontale et globale. La norme doit être perçue comme un moyen et non une fin. Elle doit fixer des objectifs à atteindre et non rentrer dans le menu détail. Il semblerait que les ministères rapporteurs commencent à prendre conscience de ces enjeux. Il convient aujourd'hui d'élaborer des réglementations comprises et acceptées dans nos territoires, permettant de conserver notre richesse culturelle et géographique, tout en fixant un cadre clair et des objectifs communs pour protéger certains territoires fragiles qui demandent, aujourd'hui plus qu'auparavant, un engagement de l'État pour leur préservation.

C'est pourquoi **j'appelle de mes vœux à ce que les administrations centrales et déconcentrées, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les partenaires sociaux et les entreprises, le monde universitaire et associatif réfléchissent ensemble à un vaste mouvement de simplification normative.** Les destinataires de la norme, trop souvent oubliés, doivent être des associés et non des sujets lorsqu'une réglementation est conçue. Le CNEN prendra toute sa part dans cet exercice, par son rôle de facilitateur, de médiateur et de lanceur d'alerte.

Produisons un droit collaboratif, fondé sur la concertation, la confiance et la responsabilité. Seule cette méthode permettra de déployer une action publique efficiente répondant aux enjeux sociaux, environnementaux et démocratiques du XXI^e siècle.

Alain LAMBERT



Président du CNEN

ANNEXES

Membres du CNEN

Président du CNEN : M. Alain LAMBERT
 Vice-présidents : MM. Philippe LAURENT, Antoine HOMÉ et Laurent DEJOIE
 Secrétaire du CNEN : M. Thomas MONTBABUT

TITULAIRES

SUPPLEANTS

| Représentants des élus | |
|--|---|
| | Députés |
| M. Jean-Victor CASTOR (Député de la Guyane, 1 ^{ère} circonscription) | Mme Patricia LEMOINE (Députée de la Seine-et-Marne, 5 ^{ème} circonscription) |
| Mme Véronique LOUWAGIE (Députée de l'Orne, 2 ^{ème} circonscription) | M. Ugo BERNALICIS (Député du Nord, 2 ^{ème} circonscription) |
| Sénateurs | |
| M. Arnaud BAZIN (Sénateur du Val d'Oise) | Mme Florence BLATRIX CONTAT (Sénatrice de l'Ain) |
| Mme Françoise GATEL (Sénatrice d'Ille-et-Vilaine) | M. Christian BILHAC (Sénateur de l'Hérault) |
| Représentants des régions | |
| Mme Sandrine DERVILLE (Vice-présidente de la Région Nouvelle-Aquitaine) | M. Thibaut DUCHENE (Conseiller régional de la Région Grand-Est) |
| M. Laurent DEJOIE (Vice-président de la Région Pays de la Loire) | Mme Marie-Laure CUVELIER (Conseillère régionale de la région Nouvelle-Aquitaine) |
| Mme Karine NABÉNESA (Vice-présidente de la Région Réunion) | M. Michel NEUGNOT (Vice-président de la Région Bourgogne-France-Comté) |
| M. Stéphane PERRIN (Vice-président de la Région Bretagne) | Mme Séverine TERMON (Conseillère exécutive de la Collectivité territoriale de Martinique) |
| Représentants des départements | |
| M. Alain LAMBERT (Vice-président du conseil départemental de l'Orne) | Mme Catherine LOUIS (Vice-présidente du conseil départemental de la Côte-d'Or) |
| Mme Martine EAP-DUPIN (Vice-présidente du conseil départemental de la Côte-d'Or) | M. Gilles HUBERT (Vice-président du Conseil départemental de la Réunion) |

| | |
|---|---|
| M. Jean-Claude LEBLOIS (Président du conseil départemental de la Haute-Vienne) | Mme Josette MANIN (Conseillère à l'Assemblée de Martinique) |
| Mme Nathalie BEAULNES-SERENI (Vice-présidente du conseil départemental de Seine-et-Marne) | M. Christophe GUILLOTEAU (Président de conseil départemental du Rhône) |
| Représentants des communes | |
| M. Philippe LAURENT (Maire de Sceaux) | Mme Nathalie MARQUES-NAULEAU (Maire de Dange Saint Romain) |
| Mme Marie-Claude JARROT (Maire de Montceaux-les-Mines) | M. Jean GIRARDON (Maire de Mont Saint-Vincent) |
| M. Dominique PEDUZZI (Maire de Fresse-sur-Moselle) | Mme Valérie MARTIN (Maire de Lorris) |
| Mme Catherine LHERITIER (Maire de Valloire-sur-Cisse) | M. Gilles CARREZ (élu municipal du Perreux-sur-Marne) |
| M. Edmond JORDA (Maire de Sainte-Marie-de-la-Mer) | Mme Sophie de GIBON (Maire de Canteloup) |
| Mme Marielle RENGOT (Adjointe au maire de Lille) | M. Denis DURAND (Maire de Bengy-sur-Craon) |
| M. Antoine HOME (Maire de Wittenheim) | Mme Malika YEBDRI (Première adjointe au maire de Cergy-Pontoise) |
| Mme Béatrice LEJEUNE (Maire de Bailleul-sur-Thérain) | M. Frédéric ROIG (Maire de Pégairolles-de-l'Escalette) |
| M. André LAIGNEL (Maire d'Issoudun) | Mme Dominique BIZAT (Maire de Saint-Céré) |
| Mme Vanesa MIRANVILLE (Maire de la Possession) | M. Yvan LUBRANESKI (Maire de Les Mollères) |
| Représentants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre | |
| M. Jérôme BALOGÉ (Président de la communauté d'agglomération du Niortais) | Mme Raphaële LANTHIEZ (Présidente de la communauté de communes de Nogent-sur-Seine) |
| Mme Nathalie LE YONDRE (Première vice-présidente de la Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Nord) | M. Jean-Pierre BOUQUET (Président de la communauté de communes Vitry, Champagne et Der) |
| M. Charly VARIN (Président de Villedieu Intercom) | Mme Anne HERY-LE-PALLEC (Vice-présidente de la communauté de communes de la Haute Vallée de Chevreuse) |
| Mme Frédérique CHARPENEL (Première vice-présidente de la communauté de communes de Maremne-Adour-Côte-Sud) | M. Frédéric LÉVEILLÉ (Président de la Communauté de communes Argentan Intercom) |
| M. Alexandre TOUZET (Vice-président de la communauté de communes Entre Juine et Renarde) | Mme Line MAGNE (Vice-présidente de Grand Paris Sud) |

| Représentants de l'Etat | |
|---|---|
| | Premier ministre Secrétariat général du Gouvernement |
| M. Guillaume FRECHE (Adjoint au chef du département de la qualité du droit) | Mme Marine MÉTHIVIER (Chargée d'évaluation) |
| | Ministre chargé des collectivités territoriales Direction générale des collectivités locales |
| Mme Cécile RAQUIN (Directrice générale des collectivités locales) | M. Sébastien SIMOES (Adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique) |
| M. Thomas FAUCONNIER (Sous-directeur des finances locales et de l'action économique) | Mme Claudie CALABRIN (Cheffe de bureau de la stratégie, de la contractualisation, de l'évaluation) |
| M. Thomas MONTBABUT (Chef de bureau du financement des transferts de compétences) | Mme Marie-Josée MIRANDA (Adjointe au sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale) |
| Mme Karine DELAMARCHE (Sous-directrice des compétences et des institutions locales) | M. François CHARLOTTIN (Chef de bureau des structures territoriales) |
| | Ministre chargé des outre-mer Direction générale des outre-mer |
| M. Paul PARENT (Chef du bureau des collectivités locales à la sous-direction des affaires juridiques et institutionnelles) | Mme Virginie SUIVIERI (Chargée d'analyses financières au bureau des collectivités locales) |
| | Ministre chargé du budget Direction générale des finances publiques Direction du budget |
| M. Guillaume ROBERT (Chef du service des collectivités locales) | Mme Charlotte BARATIN (Sous-directrice de la gestion comptable et financière des collectivités locales) |
| En attente de nomination. | M. Dominique MARGAIRAZ (Rédacteur décentralisation et FCTVA) |
| | Ministre chargé de la réforme de l'État Direction interministérielle de la transformation publique |
| En attente de nomination. | En attente de nomination. |

Synthèse du rapport relatif à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales

A l'initiative du Président du CNEN, M. Alain LAMBERT, des auditions de personnalités politiques, d'universitaires et de hauts fonctionnaires ont été organisées entre mai et juillet 2020¹, la crise sanitaire actuelle ayant mis en exergue l'impératif de simplification des relations Etat-collectivités, et plus généralement des normes applicables aux collectivités territoriales.

L'objectif du présent rapport est donc de synthétiser ces échanges fructueux entre les personnalités auditionnées et les membres du CNEN, mais également de consolider la doctrine du CNEN, progressivement développée dans le cadre de ses délibérations par les membres élus du Conseil, depuis la création de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) en 2007.

Conformément à l'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le CNEN peut « solliciter pour ses travaux le concours de toute personne pouvant éclairer ses débats ». Par ailleurs, il est envisagé d'annexer une synthèse du présent rapport au bilan annuel d'activité du CNEN élaboré en application de l'article L. 1212-2 du CGCT.

Récapitulatif des propositions

Axe I : Renforcer l'influence du CNEN

- **Proposition 1 : Renforcer l'information du Parlement.**
 - ✓ Transmettre systématiquement au Parlement les avis du CNEN, *a minima* sur les projets de texte législatifs, en les incluant dans les documents transmis au titre de l'étude d'impact (modification de la loi organique du 15 avril 2009) ;
 - ✓ Transmettre au cas par cas les avis du CNEN portant sur les projets de texte réglementaire d'application dans des conditions définies bilatéralement avec, d'une part, le Sénat, et d'autre part, l'Assemblée nationale. Des précisions pourraient également être apportées dans le règlement intérieur du CNEN.
- **Proposition 2 : Renforcer la portée des avis du CNEN.**
 - ✓ Etendre l'obligation pour le ministère porteur d'un projet de texte réglementaire ayant reçu un avis défavorable définitif du CNEN de transmettre, soit une version modifiée du projet, soit des éléments d'informations complémentaires qui pourraient être annexées à la délibération du CNEN.
- **Proposition 3 : Faciliter la saisine du CNEN par le Parlement.**
 - ✓ Ouvrir la possibilité de saisir le CNEN aux présidents des commissions permanentes des assemblées parlementaires, mais également aux rapporteurs des projets de loi ;
 - ✓ Permettre la saisine du CNEN sur un projet de loi, une proposition de loi, en tout ou partie, ou même sur un amendement au stade de leur examen par le Parlement.

¹ Calendrier des auditions en annexe.

- **Proposition 4** : Associer plus étroitement les commissions permanentes des assemblées parlementaires aux travaux du CNEN.
 - ✓ Convier aux séances du CNEN les rapporteurs des projets de loi lors de l'examen des projets de texte d'application afin de permettre au Parlement d'assurer un suivi plus étroit de l'application des lois votées ;
 - ✓ Notifier les avis du CNEN portant sur les projets de texte d'application aux commissions permanentes compétentes des assemblées parlementaires ainsi qu'aux rapporteurs du projet de loi, *a minima* pour les textes ayant des impacts techniques et financiers substantiels ou politiquement sensibles.
- **Proposition 5** : Conclure ou actualiser les partenariats avec les deux assemblées parlementaires.
 - ✓ Actualiser la charte de partenariat conclue le 23 juin 2016 avec le Sénat ;
 - ✓ Conclure une charte de partenariat avec l'Assemblée nationale.

Axe II : Renforcer la portée du principe de libre administration, protecteur des libertés locales en vue de limiter les impacts techniques et financiers pesant sur les collectivités territoriales

- **Proposition 6** : Préciser au niveau constitutionnel et organique le contenu du principe de libre administration.
- **Proposition 7** : Compléter le chapitre 1^{er} relatif au principe de libre administration du code général des collectivités territoriales.

Axe III : Clarifier les compétences Etat-collectivités territoriales pour limiter les impacts techniques et financiers pesant sur les finances publiques tant locales que nationales

- **Proposition 8** : Supprimer les doublons administratifs entre l'Etat et les collectivités territoriales dans une logique « prescripteur-payeur ».
- **Proposition 9** : Réinventer les rapports contractuels entre l'Etat et les collectivités territoriales en développant la contractualisation sur les politiques publiques.

Axe IV : Assouplir l'exercice des compétences relevant des collectivités territoriales par l'évolution structurelle de la culture normative

- **Proposition 10** : Faire évoluer la méthode d'élaboration des projets de texte applicables aux collectivités territoriales
 - ✓ Privilégier l'élaboration de guides de bonnes pratiques et de circulaires dans les domaines pour lesquels le choix du droit souple apparaît pertinent après concertation avec les représentants des collectivités territoriales ;
 - ✓ Privilégier le développement de l'exposé des motifs pour les projets de loi ou les propositions de loi, mais également pour les amendements, afin d'éviter la création de normes obligatoires supplémentaires non nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques ;
 - ✓ Encourager le Gouvernement à l'utilisation des procédures figurant aux articles 37 alinéa 2 et 41 de la Constitution visant à faire respecter les domaines respectifs de la loi et du règlement fixés aux articles 34 et de 37 de la Constitution.
- **Proposition 11** : Faire évoluer la méthode de transposition des directives européennes.
 - ✓ Distinguer dans deux vecteurs distincts, d'une part, les mesures relevant strictement de l'obligation de transposition des directives européennes, et, d'autre part, les mesures relevant de politiques décidées au niveau national.

- **Proposition 12 : Création d'un réseau de simplification**
 - ✓ Créer un « club des experts » composé de hauts fonctionnaires (notamment territoriaux), de représentants des associations d'élus, et de membres du CNEN, afin de faciliter l'identification des normes à simplifier dans le cadre de la mission confiée par le législateur au CNEN, et ce en lien avec le Parlement.
- **Proposition 13 : Développer le principe de différenciation territoriale au niveau local**
 - ✓ Etendre le pouvoir de dérogation du préfet aux dispositions réglementaires, voire législatives ;
 - ✓ Supprimer la condition tirée de l'existence de « circonstances locales » pour la mise en œuvre de son pouvoir de dérogation par le préfet ;
 - ✓ Mieux définir les contours du principe d'interprétation facilitatrice pour faciliter sa mise en œuvre par les préfets ;
 - ✓ Permettre, de manière encadrée par le préfet et par le juge, aux collectivités territoriales de mettre en œuvre à leur niveau le principe d'interprétation facilitatrice ;
 - ✓ Encourager la contractualisation entre les collectivités territoriales sur le fondement de la liberté contractuelle pour l'exercice de leurs compétences respectives.

Axe V : Fiabiliser le calcul des transferts de charges Etat-Collectivités territoriales

- **Proposition 14 : Améliorer la qualité des études et des fiches d'impact** afin de fiabiliser l'évaluation des impacts financiers pour les collectivités territoriales générés par les projets de texte législatifs et réglementaires en lien avec le Secrétariat général du Gouvernement.
- **Proposition 15 : Privilégier autant que possible les expérimentations pour les projets de texte ayant un impact substantiel pour les collectivités territoriales.**
- **Proposition 16 : Développer les études *ex post* pour les projets de texte ayant un impact substantiel pour les collectivités territoriales**, en inscrivant, dans le projet de texte, les modalités de cette évaluation.

Axe VI : Développer une logique « toutes APU » en matière de finances publiques dans un esprit de transparence

- **Proposition 17 : Renforcer l'articulation entre le programme européen de stabilité et la loi de programmation des finances publiques.**
- **Proposition 18 : Convertir pour des raisons de transparence en euros les ratios de PIB.** Ainsi la loi de programmation des finances publiques pourrait fixer un objectif toutes APU en milliards d'euros.
- **Proposition 19 : Suggérer l'organisation d'un débat sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales devant le Parlement** afin de faciliter la consolidation des comptes publics.



Conseil national d'évaluation des normes

2, place des Saussaies - 75008 Paris



@CENormes



@CNEN