Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Président du Conseil National
d'Evaluation des Normes

Paris, le 6 septembre 2017

Monsieur le Premier ministre,

Dans l'esprit et le prolongement des priorités fixées par le Président de la République et le Gouvernement lors de la Conférence nationale des territoires du 17 juillet 2017, notre Conseil partage entièrement la nécessité d'une politique structurelle de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, qui nécessite une réforme copernicienne de l'Etat, au service des Français et de l'intérêt général de la Nation.

En écho à l'engagement pris lors de la Conférence nationale des territoires de réaffirmer le rôle du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et son positionnement institutionnel, j'ai l'honneur de vous faire part de l'engagement entier de ses membres, élus et représentants de l'administration, pour contribuer activement au processus de rationalisation du droit applicable aux collectivités territoriales. Le CNEN constitue une instance de dialogue privilégiée entre l'Etat et les collectivités territoriales, pour évaluer et tâcher d'alléger les impacts techniques et financiers du « flux » des normes nouvelles, ainsi que du « stock » des normes réglementaires en vigueur.

Une action plus déterminée que jamais doit être engagée au sein des services de l'Etat, compte tenu de l'imbrication croissante entre les politiques nationales et les compétences décentralisées. Au-delà de la recherche d'économies, et de l'évaluation sincère des impacts techniques et financiers des réformes, l'objectif d'une politique structurelle de simplification des normes concernant les collectivités territoriales vise à remettre en cohérence les politiques publiques, nationales et décentralisées, dans tous les domaines de l'action publique.

Notre instance accueille très favorablement les initiatives prises par le Gouvernement dans la conduite des politiques nationales intéressant les compétences décentralisées, à travers :

- la concertation en amont de la production des projets de texte avec les associations nationales représentatives des élus locaux, pour ne plus prendre de décisions lourdes d'impact pour les collectivités territoriales ;
- la nécessité pour le CNEN de disposer d'une vision d'ensemble de l'impact des politiques, se matérialisant par des textes successifs, et non plus seulement d'une évaluation morcelée sur chacun de ces textes ;
- le lancement de chantiers de simplification du stock de normes, en passant le cas échéant par la voie de l'expérimentation au préalable ;

Monsieur Edouard PHILIPPE
Premier Ministre

Ministère de l'Intérieur
Direction Générale des Collectivités Locales
2, place des Saussaies – 75008 Paris – Tél. : 01.49.27.31.51

- l'inflexion de la pratique en matière d'élaboration normative, afin que les textes déterminent les objectifs de résultat à atteindre, en termes de politiques publiques, plutôt que des obligations de moyens. Ainsi, dans le cadre des compétences décentralisées, le législateur devrait fixer l'objectif tout en laissant aux collectivités territoriales une plus large part dans la définition des moyens utiles pour l'atteindre.

Les élus du CNEN ont été sensibles à la volonté du Gouvernement de les associer à l'examen du projet de loi relatif au droit à l'erreur et à la simplification, qui a suscité de vifs débats lors de la séance du 20 juillet 2017. Alors que le projet de texte était examiné en même temps au Conseil d'Etat, et n'avait pu faire l'objet d'une concertation approfondie avec les associations nationales d'élus locaux, l'avis défavorable prononcé par le CNEN s'est accompagné de plusieurs recommandations. Ce projet de texte, dont l'examen en Conseil des ministres a été reporté afin de l'étoffer de nouvelles dispositions, devrait faire l'objet d'une nouvelle saisine du CNEN pour examiner la version ultérieure proposée par le Gouvernement. Les membres du CNEN et les associations nationales représentant les élus locaux sont conscients que ce projet de loi ne constitue qu'une première étape. D'autres projets de loi ou propositions de loi de simplification pourraient intervenir au cours du quinquennat, pour lesquels les membres élus du CNEN souhaiteraient être saisis en amont de l'élaboration des textes, pour formuler des préconisations susceptibles d'être intégrées dans le cadre des débats parlementaires, s'agissant des dispositions ayant un impact sur les collectivités territoriales.

Avec l'adoption de la circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leurs impacts, consacrant le principe « une norme créée pour deux supprimées », et le lancement de la revue des missions dans chaque ministère, le Gouvernement s'est également mobilisé en vue d'arrêter prochainement un programme de simplification. A cet égard, je prendrai connaissance avec intérêt des propositions concrètes du Gouvernement pour illustrer son engagement de réduction du coût des normes. Par ailleurs, j'ai bien noté que le Gouvernement a modifié le modèle de fiche d'impact mis à disposition des ministères producteurs de normes dans le cadre de l'évaluation préalable des projets de textes réglementaires.

Dans la perspective des premières réunions prévues à l'automne du groupe de travail sur la simplification des règles et la maîtrise du flux des normes ayant une incidence sur les collectivités locales, **il me paraît utile de vous présenter les pistes de réflexion que nous envisageons, afin que des recommandations pertinentes vous soient transmises en vue d'une prochaine Conférence nationale des territoires en juin-juillet 2018.**

1) Parmi les pistes d'améliorations possibles, un premier chantier pourrait porter sur le volet institutionnel et politique de la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

Afin de matérialiser la concertation en amont de l'élaboration des textes présentés au CNEN, **je préconise une présentation annuelle devant le CNEN des réformes envisagées par les principaux ministères prescripteurs** pour donner davantage de visibilité sur les projets de textes qui seront examinés dans l'année et leur financement, en s'appuyant sur une programmation budgétaire consolidée. Ces « conférences normes », prévues en début ou en cours d'année, comprendraient une première partie sur les actions menées par le ministère prescripteur sur le stock des normes, et la prise en compte en compte des recommandations et des avis défavorables du CNEN, avant d'aborder une seconde partie dédiée à la présentation du contenu et du coût des réformes à venir. La transmission des projets de texte stabilisés dans des délais raisonnables pour une réelle instruction préalable et la prise en compte attentive par le

Gouvernement des avis émis par le CNEN faciliteraient les conditions d'écoute et de dialogue, dans une recherche permanente de co-construction des normes.

Le Gouvernement pourrait utilement consolider le principe juridique de subsidiarité, inscrit dans la Constitution, afin d'enraciner la relation de confiance entre l'Etat et les collectivités locales. Si les lois ont vocation à énoncer les grands principes et les objectifs à atteindre en termes de contenu des politiques publiques, il appartient au Gouvernement de veiller à ne pas « sur-transposer » les dispositions législatives, en imposant un cadre réglementaire fixant dans le détail les modalités de mise en œuvre de la loi, sans prise en compte des spécificités locales ou de la possibilité d'adaptation des modalités opérationnelles au niveau local. Plus généralement, il importe d'engager une démarche ambitieuse visant à promouvoir l'application d'un « droit souple », appelé de ses vœux par le Conseil d'Etat pour réduire la complexité normative et favoriser les initiatives locales, et le recours aux expérimentations, pour éviter la surabondance de normes dont l'efficacité n'aurait pas été démontrée.

Dans le respect de l'indivisibilité de la République et de l'unité de la loi, une marge d'appréciation et d'interprétation des règles de portée générale devrait être préservée pour que les collectivités territoriales puissent répondre à des situations particulières. L'application du « droit souple » ainsi que l'exercice effectif du pouvoir réglementaire des collectivités contribueraient à la responsabilisation des acteurs institutionnels, en favorisant les initiatives locales et l'adoption de conventions et protocoles d'accords fondés sur le pragmatisme. Cette perspective réduirait de façon significative le flux des textes en provenance des administrations centrales et permettrait d'adapter, dans un cadre limitatif, les normes aux besoins des territoires. Les préfectures de région et de département pourraient à cet égard jouer un rôle en matière d'identification des mesures de simplification à mettre en œuvre au niveau local.

2) Par ailleurs, le groupe de travail pourrait proposer des outils de discipline budgétaire ainsi que des évaluations ex-post à mener afin de mieux contrôler le coût des normes applicables aux collectivités territoriales.

Il pourrait être intéressant d'examiner la mise en place d'un mécanisme d'incitation budgétaire pour les ministères fondé sur le principe « prescripteur-payeur ». Le groupe de travail pourrait étudier ce dispositif afin de limiter autant que possible les impacts financiers des projets de textes pour les collectivités territoriales. Ce mécanisme d'incitation pourrait prendre la forme :

- soit d'un « ticket modérateur » sur les budgets des ministères, qui auraient à prendre en charge tout ou partie du coût engendré par les mesures réglementaires qu'ils édictent,
- soit d'un « budget normes » par ministère (enveloppe annuelle limitative).

La mise en place et le suivi d'un « compteur du coût des normes applicables aux collectivités », dont le montant serait communiqué avant chaque séance du CNEN contribuerait à discipliner les administrations sur la nécessité d'une plus grande maîtrise du coût des normes nouvelles. Ce dispositif fondé sur les chiffrages établis dans le cadre des études et fiches d'impact, relativement simple à mettre en œuvre, aurait des effets vertueux sur la réduction du nombre de normes au-delà du simple gel de la réglementation, qui s'appliquait dans le cadre du précédent moratoire gouvernemental. Il conviendrait de veiller à ce que les études et fiches d'impact comprennent des chiffrages étayés et contrôlés pour les réformes générant des coûts substantiels. A ce titre, le contrôle général économique et financier (CGEFI) pourrait être davantage mobilisé en appui des ministères prescripteurs pour contrôler la fiabilité des chiffrages établis.

Le CNEN souhaite promouvoir les évaluations ex-post et faire des recommandations dans les champs de compétences décentralisées caractérisés par un « maquis » normatif afin d'identifier les normes en vigueur à supprimer ou simplifier. Les corps d'inspection

pourraient être davantage sollicités pour l'évaluation du stock des normes en vigueur en lien avec le CNEN, leur expertise étant précieuse dans certains champs complexes de l'action publique. Par ailleurs, le CNEN préconise la constitution de panels de collectivités représentatives pour évaluer les conséquences opérationnelles d'une réforme et faire d'éventuels ajustements. A terme, d'importantes économies pourraient être réalisées, grâce à l'allègement du coût des normes en vigueur, une meilleure maîtrise par les collectivités de leurs trajectoires de dépenses et la garantie du financement des charges nouvelles transférées.

3) ***Enfin, il importe d'établir une gouvernance partagée des acteurs en charge de la simplification, fondée sur un dialogue renforcé entre le CNEN et ses partenaires institutionnels.***

La charte de partenariat entre le CNEN et le Sénat, mise en œuvre depuis juin 2016, constitue un cadre de référence que je souhaite approfondir. Il convient d'identifier des secteurs d'intervention sur lesquels les parlementaires pourraient se mobiliser, à l'image de la récente proposition de loi émanant du Sénat tendant à harmoniser certaines obligations applicables aux collectivités territoriales dans le domaine du service public d'eau potable. La présence plus régulière des membres parlementaires aux séances du CNEN (deux sénateurs titulaires et deux députés titulaires) ainsi qu'un renforcement des moyens de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales permettraient au Gouvernement de mieux prendre en compte les impacts des dispositions législatives sur les collectivités locales dans le cadre de ses relations avec le Parlement. L'organisation de certaines séances du CNEN au Sénat contribuerait à donner un caractère plus solennel pour les grandes échéances telles que les « conférences normes ».

Une organisation similaire pourrait être mise en place avec l'Assemblée nationale. Une réflexion commune me paraît devoir être menée avec les députés pour améliorer le processus législatif qui est le principal pourvoyeur de normes nouvelles.

J'envisage enfin de renforcer les liens entre le CNEN et la Cour des Comptes ainsi que le Conseil d'Etat pour agir conjointement en faveur de la qualité de la production normative, l'évaluation des politiques publiques et la réduction de ses impacts sur les finances publiques.

Je tenais à vous faire part personnellement de ces éléments et je vous remercie par avance de l'attention que vous voudrez bien leur porter.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier ministre, l'expression de ma plus haute considération.

Alain LAMBERT