

Normes : le CNEN peine à lutter contre l'inflation des textes

Installé en juillet 2014, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) croule sous l'instruction de centaines de nouveaux textes par an. Ce qui ne lui laisse pas le temps de s'attaquer au stock de normes existant.

« Le CNEN n'est plus considéré que comme une obligation procédurale le rabaisant à jouer un rôle de "chambre d'enregistrement" », assène Alain Lambert dans une lettre adressée en février dernier au Premier ministre. Le président du CNEN ne mâche pas ses mots. Huit années passées successivement à la tête de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) et, depuis le 3 juillet 2014, du Conseil national, l'autorisent à porter un regard sans concession sur une triste réalité française – la « frénésie normative » – et une pratique constante des administrations centrales de l'État « qui consiste à imposer aux élus des textes inapplicables et coûteux, dans un mélange d'arrogance et de désinvolture ».

Les choses ont certes changé : en créant la CCEN, puis le CNEN, l'État a mis fin au dialogue de sourds entre ses administrations et les collectivités locales. « Les premières réunions de la CCEN étaient glaciales (...), nous avions l'impression commune de passer devant un tribunal, se souvient Alain Lambert. Aujourd'hui, nous pouvons discuter avec l'État et rejeter certains textes, ce qui l'oblige à revenir avec un autre texte ou avec des informations complémentaires, même si notre avis n'est que consultatif et ne lie pas l'État. » Mais des problèmes de fond et de forme n'ont pas été réglés.

Le CNEN est tout d'abord confronté à un flux incessant : 376 textes lui ont été soumis en 2015, soit un niveau d'activité supérieur de 25 % par rapport à 2014 et de 70 % par rapport à 2013 ! Une tâche chronophage, qui laisse bien peu de temps au conseil pour se pencher sur le stock réglementaire existant. Une circulaire du 9 octobre 2014 du Premier ministre prévoyait pourtant qu'à compter du 1^{er} janvier 2015, toute charge financière liée à une nouvelle norme devait



© Pascal Lehmann/Cit'images

être compensée par une simplification ou un allègement d'un montant équivalent. Las, « cette circulaire n'est pas appliquée et le stock ne diminue pas car il n'y a aucune volonté de l'État de le faire », constate Alain Lambert.

68 textes en urgence

Le CNEN est toutefois parvenu à inverser la tendance sur le stock à deux reprises en 2015 : un arrêté du 22 octobre 2010 qui imposait des contraintes de construction dans des zones classées à un faible risque sismique a été abrogé car il ne respectait pas le principe de proportionnalité posé par la loi ; un autre texte modifiant un référentiel comptable des collectivités a été supprimé car il était trop complexe.

De plus, l'élargissement du droit de saisine du CNEN aux élus locaux, à titre individuel, que permet le décret du 14 janvier 2016, constitue

selon son président « une modification bienvenue de nature à permettre de surmonter l'une des principales difficultés, à savoir l'identification des normes de stock et leur évaluation ». Depuis ce décret, le CNEN a déjà reçu plusieurs demandes de saisine. Il instruit actuellement leur recevabilité et les transmettra aux services de l'État qui auront trois mois pour répondre car la charge de l'instruction revient désormais aux administrations, comme l'avait demandé l'AMF, et non plus à l'auteur de la saisine.

Concernant l'examen des nouveaux textes, outre leur nombre croissant, deux principaux problèmes ont été soulevés notamment par le président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), dans un courrier adressé le 16 juillet 2015 à Clotilde Valter, alors secrétaire d'État chargée

Le Conseil se réunit une fois par mois, le plus souvent au ministère de l'Intérieur.

de la Réforme de l'État et de la simplification. D'une part, François Baroin dénonce « cette habitude d'aller au-delà de la volonté du législateur ou à "surtransposer" les directives européennes » qui « n'est plus supportable ». D'autre part, il déplore « la multiplication des textes inscrits en urgence ou en extrême urgence » qui « n'est pas respectueuse des élus qui siègent au CNEN et des institutions qu'ils représentent ». En 2015, le CNEN s'est réuni à vingt reprises dont 8 en urgence ou extrême urgence, et 68 textes lui ont été présentés en urgence contre 16 en 2014.

La dégradation des relations entre les élus du CNEN et les administrations de l'État a conduit le président de l'AMF, le 4 février dernier, à rappeler au Premier ministre « qu'une simple information, voire consultation sur les orientations d'un texte ne constitue pas pour l'AMF une concertation réelle ». François Baroin demande que le CNEN travaille sur des « projets de textes formalisés », autrement dit écrits, en amont du passage en CNEN, et dans des délais « convenables » compte tenu du volume (pour la séance de février dernier, pas moins de 65 textes étaient à l'ordre du jour...).

S'agissant de l'évaluation du coût des normes pour les collectivités, leur coût brut a été estimé à 7,5 milliards d'euros entre 2008 et 2015, précise le CNEN. En déduction du coût brut, les administrations de l'État estiment les recettes et les économies potentielles engendrées par les normes



4 QUESTIONS À... Alain Lambert,
président du Conseil national d'évaluation des normes
« NOUS SOMMES DES PARTENAIRES DE L'ÉTAT, PAS DES ADVERSAIRES »

Quel bilan faites-vous du fonctionnement du CNEN ?

Le conseil est plus fort que la commission consultative à laquelle il a succédé en juillet 2014. Nous sommes 36 membres dont 23 représentants des collectivités, et nos compétences s'exercent sur l'ensemble des textes concernant les collectivités, y compris les directives européennes. Nous pouvons agir sur le flux et le stock des normes. Lorsque le conseil rejette un texte, l'État doit en représenter un autre. Le CNEN est le seul lieu où le dialogue se noue entre les administrations centrales, qui produisent des textes réglementaires en ignorant leur impact, et les élus qui pointent leurs conséquences ! Le CNEN est donc en soi utile même s'il y a encore des progrès à faire.

Lesquels ?

Le CNEN est assommé par le nombre de textes dont il est saisi : 376 textes réglementaires en 2015, soit plus d'un par jour ! C'est effarant ! Il est bien difficile pour un conseil composé de bénévoles, qui se réunit une fois par mois, d'absorber une telle quantité de textes, qui

plus est de textes nouveaux ! Le flux étant incessant, il est bien difficile de s'attaquer au stock.

La circulaire du 9 octobre 2014 devait pourtant réguler la production normative...

En 2014, nous avons examiné 303 textes. En 2015, 376. On peut donc en conclure que la circulaire de 2014 n'est pas appliquée. Les administrations centrales ne rompent pas avec leurs habitudes de frénésie normative. Elles ne mettent plus en œuvre de politiques publiques et ne font que normer. Changer cette habitude requiert un travail de plusieurs décennies.

L'État joue-t-il vraiment le jeu de la concertation avec les élus ?

Pas vraiment. Nous ne sommes pourtant pas des empêcheurs de tourner en rond : l'an dernier, seuls 6 avis défavorables ont été rendus et 11 décisions de report. Nous sommes des partenaires, pas des adversaires. Le gouvernement doit donc empêcher les administrations centrales d'abuser de la procédure d'urgence et revoir les modalités de consultation du CNEN.

pour aboutir à un coût net. Or, l'AMF et le CNEN jugent ces estimations peu fiables, à l'instar de la Cour des comptes dans son dernier rapport annuel. Les élus demandent donc la mise en place d'évaluations ex-post des normes « trois ans par exemple après la publication d'un texte », suggère l'AMF. « Une méthodologie de l'évaluation doit être définie », demande Alain Lambert qui plaide pour la mise en place d'une « task-force » qui

aurait pour mission, pendant un an, de ne traiter que de ce thème. Il suggère aussi que l'intégralité des coûts générés par les normes soient retracés dans les comptes des ministères instructeurs et producteurs (l'Intérieur, les Affaires sociales et l'Économie ont produit plus des trois-quarts des normes en 2015), ce qui permettrait « une certaine prise de conscience ».

Enfin, concernant l'application des normes, Alain Lambert place peu d'espoir dans l'instruction du Premier ministre du 18 janvier 2016 relative à l'« interprétation facilitatrice » des normes applicables aux collectivités. « Celle-ci prenant la forme d'une circulaire, je reste prudent sur les conséquences pratiques », indique le président du CNEN qui formule une proposition beaucoup plus radicale : « Supprimer le contrôle de légalité contre l'élargissement du "rescrit normes" » permettant aux collectivités de proposer à l'État une application souple au niveau local des normes édictées au niveau national. « Les préfets verraient leur rôle d'empêcheur se métamorphoser en celui d'accélérateur des initiatives locales. »

Xavier BRIVET

Urbanisme : une proposition de loi de simplification sera déposée d'ici l'été

Le groupe de travail du Sénat créé le 14 janvier 2016 et présidé par Rémy Pointereau doit proposer des simplifications concrètes aux textes législatifs applicables aux projets de construction ou d'aménagement portés par les collectivités territoriales. Après une série d'auditions et une consultation nationale pour identifier les textes posant problème et rechercher les solutions, qui

s'est achevée le 8 avril, il va rédiger « une proposition de loi à la fin du printemps ». Le président du Sénat a souhaité qu'un point intermédiaire de ses travaux puisse être réalisé courant mai, avant le Congrès des maires. Il a aussi invité le groupe à « engager un dialogue avec le gouvernement pour que les travaux menés soient les plus efficaces possibles ».