RATIONALISER ET ÉVALUER LES NORMES

Regards croisés franco-allemands

M. Alain LAMBERT,

Président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

Pr. Sabine KUHLMANN,

Vice-présidente du Nationaler Normenkontrollrat (NKR)

Septembre 2021

« Tandis qu'entre les deux États la coopération économique, culturelle, ira en se développant, puissiez-vous [la jeunesse allemande] pour votre part, puissent les jeunes français pour la leur, faire en sorte que tous les milieux de chez vous et de chez nous se rapprochent toujours davantage, se connaissent mieux, se lient plus étroitement ! L'avenir de nos deux pays, la base sur laquelle peut et doit se construire l'union de l'Europe, le plus solide atout de la liberté du monde, c'est l'estime, la confiance, l'amitié mutuelles du peuple français et du peuple allemand. ».

« Während es die Aufgabe unserer beiden Staaten bleibt, die wirtschaftliche, politische und kulturelle Zusammenarbeit zu fördern, sollte es Ihnen [der deutschen Jugend] und der französischen Jugend obliegen, alle Kreise bei Ihnen und bei uns dazu zu bewegen, einander immer näher zu kommen, sich besser kennen zu lernen und engere Bande zu schließen. Die Zukunft unserer beiden Länder, der Grundstein, auf dem die Einheit Europas gebaut werden kann und muss, und der höchste Trumpf für die Freiheit der Welt bleiben die gegenseitige Achtung, das Vertrauen und die Freundschaft zwischen dem französischen und dem deutschen Volk. ».

Charles de Gaulle,

Discours à la jeunesse allemande, prononcé en allemand.
Le 9 septembre 1962, Ludwigsburg (Allemagne).

SOMMAIRE

INTRODUCTION CROISÉE DES PRÉSIDENTS 8

L'ESSENTIEL 12

LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS 14

I. UNE VOLONTÉ DE MIEUX LÉGIFÉRER PARTAGÉE PAR DEUX INSTITUTIONS STRUCTURELLEMENT DIFFÉRENTES 17

A. UNE NÉCESSITÉ COMMUNE DE CONTRÔLER ET D'ÉVALUER LES NORMES 17

1. Une prise de conscience : des systèmes juridiques perfectibles 17

a. *En Allemagne : vers une culture de l'évaluation s'inscrivant dans le cadre de la stratégie européenne* 17

b. *En France : le constat d'un déficit d'évaluation partagé par de multiples acteurs* 19

2. Remédier à la dégradation de la qualité du droit et réduire les coûts par l'évaluation : la création du NKR et du CNEN 20

a. La création du NKR en 2006 21

b. La création de la CCEN en 2007, puis du CNEN en 2013 22

B. UN OBJECTIF COMMUN PORTÉ PAR DEUX INSTITUTIONS SPÉCIFIQUES 24

1. Des positionnements institutionnels divergents 24

a. *L'ancrage législatif : des modalités de composition, de nomination et de rattachement différentes entre les deux institutions* 24

b. *Les relations nouées avec des entités administratives d'expertise : regard croisé INSEE – Office fédéral de la statistique* 25

c. *La conséquence : une visibilité et une influence inégales* 26

2. Des prérogatives convergentes portant sur un périmètre d'intervention différent 27

a. Le rôle particulier des deux institutions dans la procédure d'élaboration des normes 27

b. Un périmètre d'intervention singulier 30

II. UNE VOLONTÉ DE MIEUX LÉGIFÉRER MISE EN ŒUVRE PAR DEUX MÉTHODES SINGULIÈRES 33

A. DES MÉTHODES DE SIMPLIFICATION DISCORDANTES 33

1. Une proximité des méthodes *ex ante* 33

a. L'importance des études d'impact 33

b. Réguler le flux de normes : des outils de part et d'autre du Rhin 34

(1) La règle allemande du « *one in, one out* » 34

(2) La règle française du « *deux pour un* » 36

2. Un décalage des méthodes *ex post* 38

a. Un contrôle ex post collaboratif outre-Rhin 38

b. Un contrôle ex post insuffisant en France 38

B. DES MÉTHODES D'ÉVALUATION DES COÛTS INÉGALES 40

1. L'illustration des méthodologies utilisées pour estimer les coûts d'une nouvelle réglementation 40

a. L'examen efficient des coûts de mise en conformité par le NKR 40

b. L'examen parcellaire des impacts techniques et financiers des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics par le CNEN 43

(1) L'importance des évaluations préalables pour apprécier les coûts d'une nouvelle réglementation 43

(2) Les faiblesses des outils existants empêchant une évaluation qualitative des coûts liés à l'application d'une nouvelle réglementation 45

2. L'illustration de la transposition des directives européennes 47

III. UNE VOLONTÉ DE MIEUX LÉGIFÉRER, SOURCE D'INSPIRATIONS MUTUELLES 51

A. A COURT TERME : S'INSPIRER DES EXPÉRIENCES PASSÉES POUR ENGAGER DÈS A PRÉSENT DES ACTIONS CONCRÈTES 51

1. Des freins persistants et communes aux deux institutions aisément identifiables 51

a. La faible association des parlements 51

b. L'insuffisante évaluation des coûts 54

2. Des leviers d'amélioration bilatéraux aisément identifiables 55

a. Formaliser un partenariat entre les deux institutions 55

b. Renforcer l'indépendance, l'influence et la transversalité du CNEN en s'inspirant du modèle allemand 56

c. Asseoir la légitimité du CNEN sur le modèle du NKR 57

d. Appliquer les principes du « mieux légiférer » tout au long du processus législatif 58

B. A LONG TERME : CONSTRUIRE DES MÉTHODES DURABLES POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE 58

1. Agir par mimétisme pour améliorer l'évaluation et le contrôle des normes au niveau national 59

a. Conclure un partenariat CNEN – INSEE à l'image de celui existant entre le NKR et l'Office fédéral de la statistique 59

b. Rendre effectif le contrôle ex post grâce à l'instauration d'un partenariat CNEN – INSEE 59

2. Agir en commun pour améliorer l'évaluation et le contrôle des normes au niveau européen 60

INTRODUCTION CROISÉE DES PRÉSIDENTS

Professeure Sabine Kuhlmann
Vice-présidente du NKR

L'application des outils du Mieux Légiférer est la condition essentielle pour que les politiques puissent prendre leurs décisions sur une base d'informations fiable et solide. Cependant, le contexte culturel et constitutionnel dicte généralement la manière dont les outils du Mieux Légiférer sont appliqués. L'Allemagne et la France ayant des traditions constitutionnelles et administratives différentes, il n'est pas surprenant que l'étude comparative révèle de nombreuses différences intéressantes.

Cependant, indépendamment de ces différences, il est essentiel d'entretenir une volonté commune d'aller de l'avant dans le travail du Mieux Légiférer. D'après notre expérience, les exemples de bonnes pratiques des pays voisins servent souvent de moteurs pour de nouveaux progrès. Tel fut le cas, par exemple, du Comité néerlandais ACTAL, qui constitua un modèle pour la mise en place du *Normenkontrollrat* (NKR) en Allemagne. De tels exemples de bonnes pratiques n'apparaissent toutefois que si nous sommes en communication constante les uns avec les autres. Ces dernières années, quelques contacts ont été établis entre le NKR et les représentants français du Mieux Légiférer, mais cela n'a malheureusement jamais abouti à l'entretien d'un échange constant. Il est donc d'autant plus gratifiant que mon collègue français, le Président Alain Lambert, ait pris l'initiative d'établir un réseau permanent entre nos instances. Nous sommes unis par l'intérêt d'une meilleure réglementation ainsi que par la volonté de progresser dans nos pays.

En Allemagne aussi, il reste encore beaucoup à faire en matière de Mieux Légiférer. Nous sommes les champions du monde de la quantification des coûts de mise en conformité : chaque membre du Gouvernement fédéral, du *Bundestag* et du *Bundesrat* découvre par les évaluations d'impact assurées par le NKR à quel point les coûts de mise en conformité engendrés par une réglementation nouvelle ou modifiée sont susceptibles d'avoir une incidence pour les citoyens, les entreprises et l'administration. En revanche, l'effort de conformité ne représente qu'un côté de la médaille. L'avantage qu'apporte une initiative législative est au moins aussi important. Or, l'Allemagne a du retard en la matière. De premiers pas dans la bonne direction ont déjà été enclenchés. Cependant, une description complète des avantages, que ce soit sous forme qualitative ou quantitative, ne fait pas encore partie de nos bonnes habitudes. L'importance croissante de la politique climatique, qui accorde une importance particulière aux avantages de la réglementation, souligne la recommandation du NKR d'accorder une plus grande attention aux bénéfices.

« Il est essentiel d'entretenir une volonté commune d'aller de l'avant dans le travail du Mieux légiférer »

L'expérience de notre homologue français, le CNEN, nous permet de mieux intégrer les différents niveaux étatiques dans le processus législatif. De notre point de vue, il est essentiel, dans le contexte allemand, que les niveaux d'exécution soient inclus systématiquement et à un stade précoce du processus d'élaboration des réglementations. Dans ce contexte, « précoce » signifie que l'intégration doit avoir lieu avant même que des décisions politiques ne soient prises. Il existe en Allemagne des possibilités d'amélioration que nous avons, par exemple, mises en évidence dans notre rapport intitulé *« D'abord le contenu, ensuite les paragraphes »*.

J'ai hâte de travailler avec vous !

Alain Lambert
Président du CNEN

« Mieux légiférer » est un enjeu majeur dans notre démocratie qui souffre de lois bavardes, incomplètes, inadaptées et éloignées des préoccupations citoyennes. Cessons de nous noyer dans un excès de détails et gardons à l'esprit que la loi s'adresse d'abord aux citoyens, aux entreprises et aux territoires. Un changement de paradigme s'impose : nous devons aujourd'hui concentrer nos efforts pour produire une réglementation qualitative, adaptée et proportionnée. Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) doit être le catalyseur de cette révolution juridique.

D'autres pays européens y sont parvenus. Pourquoi pas la France ? En la matière, l'Allemagne est un pays modèle. En 2006, il s'est doté d'un organe spécifique de contrôle des normes : le *Nationaler Normenkontrollrat* (NKR). Rare était la littérature institutionnelle et universitaire relative au rôle et au mode de fonctionnement de cette institution.

« Le modèle allemand est une chance pour le CNEN »

Une première rencontre avec le Président du NKR, M. Johannes Ludewig, a permis d'instaurer une relation permanente entre nos deux institutions. L'idée d'une étude comparative est alors née naturellement. Cette démarche est sans précédent et ambitieuse. Améliorer une institution publique implique en effet d'identifier ses faiblesses et ses atouts, en s'inspirant de modèles ayant un objectif similaire, en l'occurrence celui de la qualité du droit par l'évaluation.

Le modèle allemand est une chance pour le CNEN et, plus largement, pour combattre l'inflation normative et la dégradation de la réglementation française. Le NKR jouit d'une légitimité incontestée dans le champ institutionnel allemand. Il collabore étroitement avec les acteurs associés à l'élaboration de la réglementation,

notamment l'Office fédéral de la statistique (*Destatis*). L'utilisation de la méthodologie des coûts de mise en conformité et la règle du « *one in, one out* » visent à la fois à connaître précisément les coûts financiers des nouvelles réglementations et à alléger l'ordonnancement juridique. Un contrôle *ex post* est par ailleurs pleinement assuré.

Ces constats prouvent qu'il reste possible d'agir pour « mieux légiférer ». Il ne convient plus simplement de freiner le mouvement de dégradation de la réglementation, mais d'engager une véritable politique de l'évaluation et du contrôle des normes. Le modèle français comporte des atouts qui restent aujourd'hui inexploités. Ainsi, observons l'organisation et le fonctionnement du NKR, inspirons-nous des bonnes pratiques allemandes, lançons des actions communes et durables à l'échelle européenne.

Cette étude n'est que la première étape du partenariat engagé avec nos homologues allemands. Les recommandations proposées ne resteront pas lettre morte, au risque d'affaiblir encore un peu plus notre démocratie.

Je tiens à remercier vivement le Président Ludewig ainsi que la Vice-présidente Kuhlmann. Sans leur étroite collaboration, ce projet n'aurait jamais pu voir le jour. Maintenant, au travail !

L'ESSENTIEL

Chaque système juridique comprend des failles inhérentes à son fonctionnement bureaucratique. En France comme en Allemagne, le phénomène de « surproduction de réglementation » a eu pour effet de se diffuser dans l'ensemble des branches du droit, rendant les politiques publiques illisibles et incomprises tant des citoyens et des entreprises que des collectivités territoriales ou des États fédérés. Cette dégradation de la qualité du droit a entrainé une « hyperinflation » normative, une bureaucratie exacerbée et une complexité ubuesque de la Loi.

Dans le courant des années 2000, la création de la Commission consultative d'évaluation des normes et du NKR a été motivée par la volonté d'endiguer ces phénomènes endémiques. 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. 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 en effet 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.

Contrairement à son homologue allemand, la spécificité du CNEN est relative à son périmètre d'intervention circonscrit aux normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Il est ainsi devenu le lieu de dialogue central et reconnu entre l'administration et les représentants des différents échelons territoriaux à un stade précoce du processus normatif. Toutefois, sur le plan de l'évaluation à proprement parler, tant *ex ante* que *ex post*, le CNEN pâtit largement

d'un manque de moyens dédiés et de l'absence d'une culture de l'évaluation en France.

Poursuivant la logique du « mieux légiférer », des recommandations ont été formulées à partir des pratiques respectives des deux institutions. La faible association des parlements nationaux et l'insuffisance persistante de l'évaluation des coûts appellent aujourd'hui à trouver des solutions durables pour l'avenir. À cette fin, une association plus étroite des acteurs participant à l'élaboration de la réglementation doit être encouragée. Le recours à l'expertise des organismes chargés de la statistique et des études économiques est primordial dans l'amélioration du calcul des coûts résultant d'une nouvelle réglementation. L'indépendance, l'influence et la transversalité du CNEN pourraient par ailleurs être renforcées par l'évolution de son statut juridique sur la base du modèle allemand. Enfin, la politique du « mieux légiférer » doit s'inscrire inévitablement dans un cadre européen par une coopération active avec le réseau *RegWatchEurope*.

S'inspirer mutuellement est aujourd'hui essentiel : la qualité de la réglementation étant devenue un enjeu majeur dans nos démocraties, assurer son contrôle et son évaluation de manière qualitative constitue une solution pérenne pour changer de paradigme.

LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Axe 1 : Renforcer les liens avec les assemblées parlementaires

- Améliorer et approfondir la coopération NKR-*Bundestag* (recommandation n° 1) ;
- Associer en amont les commissions permanentes des assemblées parlementaires aux travaux du CNEN (recommandation n° 2) ;
- Actualiser la charte de partenariat CNEN-Sénat et élaborer une charte de partenariat CNEN-Assemblée nationale (recommandation n° 3).

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

- Par l'exploitation de l'intelligence artificielle, engager au CNEN une réflexion sur la mesure des coûts totaux des différents domaines réglementaires en s'inspirant de la méthodologie du NKR (recommandation n° 4) ;
- Améliorer la présentation des bénéfices de la réglementation en prenant en compte ses externalités (recommandation n° 5) ;
- À partir du modèle du gouvernement fédéral allemand et du NKR, développer une méthodologie commune des coûts de mise en conformité entre le *Bundestag* et le *Bundesrat* (recommandation n° 6) ;
- Conclure un partenariat CNEN-INSEE, à l'image de celui existant entre le NKR et l'Office fédéral de la statistique, afin notamment d'assurer l'effectivité du contrôle *ex post* de la réglementation (recommandation n° 7).

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

- Formaliser un partenariat de coopération entre les deux institutions, notamment dans le domaine des transpositions des directives européennes (recommandation n° 8) ;

- S'inspirer du NKR pour faire évoluer les dispositions législatives et réglementaires applicables au CNEN (recommandation n° 9) ;

- Renforcer la portée des avis du CNEN en obligeant les ministères porteurs à lui transmettre un projet de texte modifié ou des informations complémentaires à la suite d'un avis défavorable définitif sur un projet de texte réglementaire (recommandation n° 10).

Axe 4 : Appliquer les principes du « mieux légiférer » tout au long du processus normatif

- Par le Gouvernement, en associant les parties concernées par une future réglementation au stade des réunions interministérielles (recommandation n° 11) ;

- Par le Parlement, en associant plus étroitement les parties concernées dans l'élaboration des amendements ou en préparant des études d'impact pour les amendements substantiels adoptés durant le débat parlementaire (recommandation n° 12).

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

- Poursuivre la participation et la coopération du CNEN au réseau *RegWatchEurope* (RWE)[1] (recommandation n° 13) ;

- Engager des coopérations européennes, telles que l'organisation d'évènements communs permettant de développer une méthodologie partagée (recommandation n° 14).

[1] RWE est un réseau regroupant huit organismes indépendants étudiant les impacts engendrés par les nouvelles réglementations et conseillant les gouvernements en matière de « mieux légiférer » : https://www.regwatcheurope.eu/

Une volonté de mieux légiférer…

PARTAGÉE PAR DEUX INSTITUTIONS STRUCTURELLEMENT DIFFÉRENTES

I. UNE VOLONTÉ DE MIEUX LÉGIFÉRER PARTAGÉE PAR DEUX INSTITUTIONS STRUCTURELLEMENT DIFFÉRENTES

A. UNE NÉCESSITÉ COMMUNE DE CONTRÔLER ET D'ÉVALUER LES NORMES

Dès 1748, Montesquieu relevait que « *les lois inutiles affaiblissent les lois essentielles* »[1]. **Un système juridique doit en effet répondre à des objectifs de lisibilité et de cohérence**, conditions *sine qua non* pour assurer l'effectivité des normes vis-à-vis des citoyens, des entreprises ou encore des personnes publiques.

1. Une prise de conscience : des systèmes juridiques perfectibles

En France comme en Allemagne, la fin du XXe siècle marque une prise de conscience des problématiques découlant du développement des systèmes juridiques modernes : un phénomène d'inflation normative corroboré par la complexité croissante de la réglementation.

a. En Allemagne : vers une culture de l'évaluation s'inscrivant dans le cadre de la stratégie européenne

À partir des années 1980, l'Allemagne a tenté d'introduire dans sa culture juridique un réflexe d'autocritique concernant la qualité de sa production normative. Bien que l'inflation et l'instabilité de celle-ci n'aient pas été aussi palpables qu'en France[2], une véritable politique de simplification s'est développée[3]. Cette démarche a suivi l'élan de l'OCDE et de la Commission européenne en matière de qualité du droit et de politique du « mieux légiférer »[4].

---

[1] MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, 1748.

[2] DOUBLET, Y.-M., « La simplification du droit en Allemagne », *in* Bergeal C. (dir.), *La légistique. Ou l'art de rédiger le droit.*, *CFJI*, numéro spécial, juin 2008, pp. 73-77. *« À l'inverse de ce que l'on constate en France, on n'enregistre pas en Allemagne d'inflation du nombre de lois sur une longue période. En effet, sous la première législature entre 1949 et 1953, 136 lois étaient adoptées par an, ce chiffre étant exactement le même sous la 7e législature entre 1972 et 1976, voire légèrement inférieur (128) sous la 15e législature entre 2002 et 2005. Par ailleurs, 90% des textes adoptés par le Bundestag émanent du Gouvernement ».*

[3] À cet égard, le NKR indique expressément que « *Les lois sont un instrument important de la politique. Leur qualité est cruciale pour la prospérité et le bien-être de notre pays. Les bonnes lois doivent non seulement être juridiquement sans faille, mais aussi efficaces et pratiques* » (« *Gesetze sind ein wichtiges Instrument der Politik. Ihre Qualität ist entscheidend für Wohlstand und Wohlbefinden in unserem Land. Gute Gesetze müssen nicht nur rechtsförmlich sauber, sondern auch wirksam und praxistauglich sein* ») : https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/bessere-rechtsetzung-buerokratieabbau/praxistaugliche-gesetze.

[4] Sénat, Législation Comparée, *La simplification. Allemagne — Pays-Bas — Suède.*, Direction de l'Initiative Parlementaire et des Délégations, LC 267, mai 2016, p.5 : *« Depuis le début du XXIe siècle, l'OCDE a coordonné une réflexion de fond*

Cette volonté de simplification a rapidement amorcé une culture de l'évaluation destinée à mieux contrôler en amont et en aval les actes normatifs. Par deux décisions du 11 décembre 1984 et du 20 décembre 1989, **le Gouvernement fédéral a décidé de soumettre les projets de réglementation des ministères porteurs à la prise en compte d'une série de dix questions vouées à caractériser la nécessité, la portée et la clarté de tout projet de texte** (*Blaue Prüffragen,* questions bleues)[5]. Presque tombées en désuétude aujourd'hui, notamment parce qu'elles laissaient peu de place à l'examen de critères qualitatifs[6] d'une nouvelle réglementation, elles ont permis d'initier l'avènement d'une architecture juridique à même d'entretenir cette nouvelle culture évaluative.

Au tournant des années 2000, **le Gouvernement fédéral a souhaité s'inscrire durablement dans la stratégie de Lisbonne engagée au niveau de l'Union européenne**[7]. Dans un premier temps, cette démarche s'est traduite par l'utilisation timide de l'outil préalablement créé dit des « questions bleues ». Cette procédure a permis au *Bund* (la Fédération) de maintenir le mouvement d'amélioration de sa culture normative, et de prendre conscience de la nécessité de contrôler la qualité de la réglementation. Parallèlement, entre 1985 et 2005, plusieurs commissions et groupes d'experts remettent au Gouvernement fédéral une douzaine de rapports préconisant la poursuite de l'effort de simplification[8].

Cette volonté d'amélioration de la qualité du système juridique se transforme progressivement en une politique authentique du « mieux légiférer » inspirée du mouvement européen. **La politisation du sujet entraîne son institutionnalisation et permet alors l'établissement d'un programme explicite : promouvoir la réduction de la bureaucratie** (*Bürokratieabbau*) qui pèse sur l'appareil économique du pays. Cette culture de l'évaluation entend, d'une part, répondre à plusieurs problématiques liées

---

sur le thème de la simplification administrative constituant, au fil des années, un corps de doctrine destiné à "éliminer la paperasserie", comme l'indiquait le titre d'un rapport publié par cette institution en 2003 ».

[5] DOUBLET, Y.-M., « La simplification du droit en Allemagne », *in* Bergeal C. (dir.), *La légistique. Ou l'art de rédiger le droit.*, *CFJI*, numéro spécial, juin 2008, pp. 73-77.

[6] *Ibid.*

[7] GAILLARD, M., « De la stratégie de Lisbonne à la stratégie Europe 2020 », Vie Publique, 11 novembre 2018 (accessible en ligne à l'adresse suivante : https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/38558-de-la-strategie-de-lisbonne-la-strategie-europe-2020) : afin de renforcer la compétitivité de l'Union européenne face aux États-Unis et aux pays émergents, « *les États européens ont élaboré, lors du Conseil européen de Lisbonne les 23 et 24 mars 2000, une stratégie, dite « stratégie de Lisbonne », visant à faire de l'UE en 2010 « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale. L'objectif était ambitieux et dépassait le simple cadre de la recherche pour s'étendre au taux d'emploi des femmes, des jeunes et des seniors, ainsi qu'au taux de croissance* ».

[8] Sénat, Législation Comparée, *La simplification. Allemagne — Pays-Bas — Suède.*, Direction de l'Initiative Parlementaire et des Délégations, LC 267, mai 2016, p.21.

à une production et à une procédure normatives devenues excessives et, d'autre part, prendre plus en considération les multiples acteurs et récepteurs des processus et environnements normatifs. L'objectif principal est de réduire la charge bureaucratique pesant sur l'économie.

b. En France : le constat d'un déficit d'évaluation partagé par de multiples acteurs

Dès 1991, **le Conseil d'État a fait état du même constat que celui dressé outre-Rhin, soulignant la prolifération normative en France et l'absence de portée normative de nombreuses dispositions législatives.** Ces phénomènes peuvent ainsi être résumés par la célèbre citation : « *quand la loi bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite* »[9]. En 2006, dans son rapport relatif à la sécurité juridique et la complexité du droit, cette même institution mettait en exergue l'aggravation du phénomène, compte tenu du développement du droit supranational, des mouvements de décentralisation et d'une demande citoyenne, débouchant alors sur une « *complexité excessive et une instabilité chronique du droit* »[10].

Au cours des années 2000, **le Conseil constitutionnel a également confirmé cette tendance**. Lors des vœux au chef de l'État le 3 janvier 2005, M. Pierre MAZEAUD, alors Président du Conseil constitutionnel, déclarait : « *au poste d'observation qui est le nôtre, nous constatons* [...] *une dégradation de la qualité de la loi.* [...] *La loi qui tâtonne, hésite, bafouille, revient à bref intervalle sur le même sujet dans un sens ou dans l'autre, selon les réactions réelles ou supposées de la société* »[11].

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 relative à la modernisation des institutions a eu pour objet de répondre à ces critiques : outre le renforcement des pouvoirs du Parlement, elle prévoit désormais **l'obligation de réaliser une étude d'impact pour les projets de loi**[12], afin que les incidences économiques, financières, sociales et environnementales des réformes envisagées puissent être évaluées qu'elles concernent les entreprises, les collectivités territoriales ou les particuliers. Un tel outil

---

[9] Conseil d'État, Rapport public annuel, De la sécurité juridique, 1991.
[10] Conseil d'État, Rapport public annuel, Sécurité juridique et complexité du droit, 2006.
[11] MAZEAUD, P., « Vœux du président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République », Cahier du Conseil constitutionnel, n° 18, juillet 2005. Ce discours est accessible à l'adresse suivante : https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/voeux-du-president-du-conseil-constitutionnel-m-pierre-mazeaud-au-president-de-la-republique-0.
[12] Cette obligation découle de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39, et 44 de la Constitution.

tend à assurer une évaluation *ex ante* des projets de loi, constituant dès lors une étape importante dans le domaine de l'évaluation.

Cette réforme n'a cependant pas produit les effets escomptés. **De nombreux rapports parlementaires démontrent en effet l'enracinement des maux liés à notre système juridique, en rappelant les causes d'une complexité toujours plus croissante du droit.** À titre d'exemple, le rapport de M. Claude BELOT, sénateur, au titre explicite « *La maladie de la norme* », fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, a démontré que l'inflation normative s'étend à la quasi-totalité des domaines d'intervention des collectivités territoriales (gestion de l'eau, sécurité des bâtiments, transports, *etc.*)[13].

Ces différentes observations convergent vers un bilan identique : l'existence d'un déficit d'évaluation en France, qui s'explique notamment par l'absence de véritable culture évaluative de la norme. L'inflation normative, la complexité de la loi et la bureaucratie exacerbée sont autant de facteurs qui conduisent à la dégradation de la qualité de la réglementation. Le système juridique français en devient illisible, puisqu'il s'abreuve d'une quantité toujours plus importante de normes dont les effets ne sont jamais évalués. Pourtant, comme nous l'enseignait Portalis, « *il faut être sobre de nouveautés en matière de législation* »[14].

2. Remédier à la dégradation de la qualité du droit et réduire les coûts par l'évaluation : la création du NKR et du CNEN

Dès 2006, afin de réduire le poids de la bureaucratie, l'Allemagne se dote d'une institution indépendante chargée d'une mission consultative et de contrôle avec la création du Conseil national de contrôle des normes (*Nationaler Normenkontrollrat* - NKR). En France, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) naît en 2013[15], avec pour objectif de poursuivre la doctrine élaborée par la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) instaurée en 2007[16].

[13] BELOT, C., « La maladie de la norme », Rapport d'information n°317, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat, 16 février 2011 : afin d'apporter une réponse efficace à cette « *colonisation de la norme* », présentant qui plus est des effets négatifs sur la démocratie, le rapporteur décline 18 propositions, ayant pour intérêt de pouvoir être facilement et rapidement mises en œuvre, telles que la création d'un correspondant normes au sein de chaque préfecture.
[14] Portalis, *Discours préliminaire du Code civil*, 1804.
[15] Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.
[16] Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 (article 97).

a. *La création du NKR en 2006*

Sur la base de ces considérations anciennes et compte tenu du contexte politique favorable, précisément au commencement de la stratégie de Lisbonne, la création d'un organe d'évaluation et de contrôle s'est naturellement imposée en Allemagne.

En 2005, le Gouvernement a suggéré la création du NKR pour l'aider dans la mise en œuvre des nouveaux programmes de simplification du droit et de réduction de la bureaucratie. **Le NKR est alors créé en 2006**[17]. Il a pour principales missions de conseiller le Gouvernement fédéral dans son objectif de « mieux légiférer » et de veiller à la qualité des études d'impact des projets de réglementation. Dans ce cadre, il s'attache tout particulièrement à la limitation des impacts financiers qu'engendre le système normatif allemand[18].

Concernant cet objectif de limitation de la dégradation de la qualité du système normatif, le NKR est compétent tant en matière de légistique formelle que matérielle. Il porte une attention toute particulière à la cohérence des nouvelles réglementations[19] et à leur mise en œuvre méthodologique[20]. En 2006, cette méthode visait les coûts bureaucratiques, qui a été étendue à l'ensemble des coûts de mise en conformité depuis 2013. **Son travail consiste à s'assurer du caractère compréhensible des objectifs d'une nouvelle réglementation et de sa nécessité en prenant en considération des solutions alternatives, ainsi qu'à identifier les coûts qu'entraînera son application pour les entreprises, les citoyens et l'administration.**

Dès lors, la simplification du système normatif s'illustre par **le développement d'un travail de veille tant sur le flux que le stock de normes**, afin de s'assurer de leur efficacité. Par ailleurs, **le NKR exerce un rôle de coordinateur entre les différents acteurs de la politique de simplification normative et travaille de pair avec les services gouvernementaux à l'établissement d'enquêtes et de rapports, en collaboration avec le bureau de coordination du Gouvernement fédéral**[21]. Chaque ministère participe à

---

[17] Loi portant création d'un Conseil national de contrôle de la réglementation, 14 août 2006.
[18] Cet aspect est détaillé dans la partie *« L'examen efficient des coûts de mise en conformité résultant de la réglementation par le NKR »* p. 42.
[19] La notion de réglementation est entendue au sens large : elle englobe tant les lois que les actes réglementaires.
[20] Sénat, Législation Comparée, *La simplification. Allemagne — Pays-Bas — Suède.*, Direction de l'Initiative Parlementaire et des Délégations, LC 267, mai 2016, p. 23.
[21] En matière d'interventions médicales ou des conditions de vie des demandeurs d'asile, par exemple. V. Sénat, Législation Comparée, *La simplification. Allemagne — Pays-Bas — Suède.*, Direction de l'Initiative Parlementaire et des Délégations, LC 267, mai 2016, p. 27.

cet effort de rationalisation de la norme en engageant des simplifications dans son propre ressort : l'administration gouvernementale est ainsi incitée à supprimer les dispositions sans objet et à simplifier les dispositions complexes[22].

b. La création de la CCEN en 2007, puis du CNEN en 2013

Créée par l'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2007, la CCEN résulte des travaux de la revue générale des politiques publiques (RGPP) portant sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales, menés par M. Alain LAMBERT[23].

Ceux-ci ont mis en exergue l'accroissement des charges qui résulte de l'inflation normative, la complexité croissante des procédures et le caractère excessivement détaillé des règles techniques. La composition et le mode de fonctionnement de cette nouvelle instance ont été définis par le décret n° 2008-994 du 22 septembre 2008 et précisés par circulaire du Premier ministre[24]. **Cette instance était chargée d'évaluer l'impact financier des projets de texte réglementaire et des propositions de texte communautaire ayant un impact sur les collectivités territoriales**[25].

Afin de renforcer le statut et le rôle d'un tel organisme dans le paysage institutionnel, la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 remplace la CCEN par le CNEN, dont la mission est d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Cette nouvelle institution se distingue de la CCEN par l'élargissement et le renforcement de ses compétences. L'ambition du CNEN s'inscrit néanmoins dans la continuité de celle de la CCEN, à savoir devenir **l'acteur incontournable du dialogue entre les administrations centrales et les collectivités territoriales** afin de contribuer à la qualité de la réglementation et de s'interroger sur la pertinence et l'adaptation des normes juridiques au regard des spécificités territoriales.

---

[22] DOUBLET, Y.-M., « La simplification du droit en Allemagne », *in* Bergeal C. (dir.), *La légistique. Ou l'art de rédiger le droit*., *CFJI*, numéro spécial, juin 2008, p. 76.
[23] Par lettre de mission du 3 septembre 2007, le Premier ministre, M. François FILLON, a confié à M. Alain LAMBERT l'animation d'un groupe de travail portant sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la RGPP. Trois thèmes ont été étudiés : la clarification des compétences, l'allègement des contraintes normatives et les relations financières. Le groupe de travail a remis son rapport en décembre 2007. Il est accessible à l'adresse suivante : https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/074000741.pdf.
[24] Circulaire du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la commission consultative d'évaluation des normes (NOR : PRMX0822742C).
[25] Article L. 1211-4-2 du CGCT (abrogé le 3 juillet 2014).

Dans la lignée des missions de la CCEN, le CNEN se prononce désormais à titre obligatoire sur le flux de normes législatives et réglementaires applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, ainsi que sur le stock de normes réglementaires à titre facultatif. Il peut également être amené à examiner les projets d'actes de l'Union européenne[26] et les propositions de lois ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics[27]. **Dans ce cadre, il examine les impacts techniques et financiers sur la base des fiches et études d'impact[28] transmises par les ministères porteurs**.

L' « **atomisation du pouvoir prescripteur »[29] a été l'une des raisons expliquant la nécessité de conforter les missions du CNEN pour assurer une évaluation qualitative des normes examinées**. Le rapport de M. Alain RICHARD, sénateur, relatif à la proposition de loi portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales (2013) mentionne en effet l'existence de prescripteurs multiples, ayant pour conséquence un poids toujours plus élevé des normes dans l'activité quotidienne des élus locaux[30]. Ces prescripteurs sont l'État, les autorités communautaires, les fédérations sportives par l'exercice de leur pouvoir réglementaire, ainsi que les entités développant des normes non obligatoires ayant un caractère contraignant[31] et, dans une moindre mesure, les collectivités territoriales.

La nécessité d'une évaluation et d'un contrôle des normes par le CNEN s'est donc naturellement imposée afin d'accélérer le processus d'allégement normatif et d'assurer de façon systématique la concertation des services de l'État avec les représentants des élus locaux dans l'élaboration des projets de texte examinés.

---

[26] Cet examen facultatif est opéré à la demande du Gouvernement (article L. 1212-2 (I) du code général des collectivités territoriales).

[27] Article L. 1212-2 (II) du CGCT : *« Le président d'une assemblée parlementaire peut soumettre à l'avis du conseil national une proposition de loi ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose »*. Par ailleurs, il convient de préciser qu'*« à la demande de son président ou du tiers de ses membres, la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs peut, avant de prononcer son avis définitif, soumettre un projet de norme d'une fédération délégataire à l'avis du conseil national »* (article L.1212-2 du CGCT).

[28] Cet aspect est détaillé dans la partie « *L'examen difficile des impacts techniques et financiers des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics par le CNEN* », p. 45.

[29] Expression de M. Claude BELLOT, sénateur.

[30] RICHARD, A., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, relatif à la proposition de loi portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales, Sénat, 2013, p. 9.

[31] Il s'agit par exemple des « normes ISO » (*International Organization for Standardization* - Organisation internationale de normalisation) ou des « normes AFNOR » (Association française de normalisation).

B. UN OBJECTIF COMMUN PORTÉ PAR DEUX INSTITUTIONS SPÉCIFIQUES

Si l'Allemagne et la France ont eu pour réflexe commun de traduire sur le plan institutionnel l'objectif d'amélioration de la qualité de leur système juridique, **le CNEN et le NKR occupent toutefois une place différente dans le champ politique et administratif**.

1. Des positionnements institutionnels divergents

Les deux institutions n'occupent pas la même place dans le champ institutionnel. Cette différence s'explique par leur ancrage législatif respectif, mais également par la nature des relations entretenues avec les entités administratives d'expertise et d'évaluation. Il en résulte une visibilité et une influence inégales entre le CNEN et le NKR.

a. L'ancrage législatif : des modalités de composition, de nomination et de rattachement différentes entre les deux institutions

Une différence d'ancrage législatif existe entre le CNEN et le NKR : **alors que l'indépendance institutionnelle du NKR apparaît clairement dans la loi qui l'institue, celle du CNEN peut apparaître plus ambiguë.**

En Allemagne, il n'existe aucun rapport de dépendance entre les membres du NKR et le Gouvernement fédéral[32]. Le NKR constitue un comité d'audit et de conseil indépendant et ne fait pas partie de l'administration : il est un organisme *sui generis*. Les décisions rendues sont prises « librement », à l'abri d'une quelconque influence du Gouvernement, d'autant que les membres du NKR ne peuvent pas être révoqués pendant la durée de leur mandat.

Les règles de nomination et de composition du NKR expliquent cette forte indépendance à l'égard des autres pouvoirs. **Les 10 membres nommés, dont le mandat peut être renouvelé par le Président fédéral sur proposition du Chancelier, doivent bénéficier d'une expérience particulière sur des questions législatives et économiques**

[32] Article 3 paragraphe 3 de la loi instituant le NKR : « *Au cours de leur appartenance au Conseil national de contrôle de la réglementation, les membres ne peuvent pas appartenir à un organe législatif, à une administration fédérale ou à une administration d'un « Land »* [un état fédéré allemand]*, ni entretenir des relations permanentes de services ou d'affaires avec ces derniers. Des exceptions sont autorisées pour les professeurs d'université. Ils ne doivent pas au cours de l'année précédant leur nomination en tant que membre du NKR avoir occupé un tel poste* ».

au sein d'institutions étatiques ou sociales[33]. De surcroît, toute appartenance à un organe législatif, à une administration fédérale ou à une administration d'un *Land* est proscrite au cours de leur mandat[34].

À la différence du NKR, le CNEN qui est rattaché au ministère chargé des collectivités territoriales, comprend 36 membres, qui sont désignés ou élus. Quatre parlementaires siègent au Conseil : deux députés sont désignés par l'Assemblée nationale et deux sénateurs par le Sénat[35]. Il se compose en outre de neuf représentants des administrations de l'État, qui sont respectivement désignés par arrêté du Premier ministre, du ministre chargé des collectivités territoriales, du ministre chargé de la réforme de l'État, du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'outre-mer[36]. Enfin, le CNEN comprend une majorité d'élus locaux, soit 23 représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCIFP). Ces derniers sont élus par 4 collèges représentant chacun un échelon territorial (maires, présidents des EPCIFP, présidents des conseils départementaux et présidents des conseils régionaux)[37]. Son secrétariat est assuré par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

Ainsi, ces différences organiques reflètent une volonté différente des législateurs français et allemand, qui n'ont pas entendu donner la même place au CNEN et au NKR dans l'architecture institutionnelle.

b. Les relations nouées avec des entités administratives d'expertise : regard croisé INSEE - Office fédéral de la statistique

Malgré cette indépendance institutionnelle marquée, **le NKR bénéficie du soutien permanent de l'Office Fédéral de la Statistique** (*Statistisches Bundesamt -StBA*, également appelé *Destatis*). Ce dernier dispose d'une direction spécifiquement chargée de soutenir les ministères dans la quantification des coûts de mise en conformité. Ils peuvent discrétionnairement charger le *StBA* d'évaluer l'impact de ces

[33] Article 3 paragraphe 2 de la loi instituant le NKR : « *Les membres doivent avoir une expérience des questions législatives au sein des institutions étatiques ou sociales et avoir une connaissance des questions économiques* ».
[34] Article 3 paragraphe 3 de la loi instituant le NKR.
[35] Article L. 1212-1 (II), 1° et 2° du CGCT.
[36] Article R. 1213-18 du CGCT.
[37] Article R. 1213-2 du CGCT.

coûts**.** Dans cette hypothèse, **le *StBA* accompagne ensuite les ministères et le NKR à chacune des étapes de vérification** : soutien lors de l'estimation *ex ante* ; suivi des coûts de mise en conformité et des coûts bureaucratiques ; projets de simplification ; vérification des coûts de mise en conformité deux à trois ans après l'entrée en vigueur du texte ; soutien lors de l'évaluation *ex post*.

En France, une telle coopération avec l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) n'existe pas. L'absence de rapports étroits entre ces deux institutions est regrettable : l'INSEE a pour mission de collecter, de produire, d'analyser et de diffuser des informations économiques et sociétales, qui peuvent alors s'avérer utiles pour évaluer les coûts d'une nouvelle réglementation, conformément à la mission du CNEN.

Déjà en 2014, eu égard au rôle d'expertise reconnu de l'INSEE, le rapport de Mme Laure DE LA RAUDIÈRE et M. Régis JUANICO, députés, fait au nom de la mission d'information sur la simplification législative, préconisait la création d'une autorité administrative indépendante chargée de contre-expertiser les études d'impact assortissant tout texte législatif ou réglementaire, qui travaillerait dès lors en collaboration avec l'INSEE[38]. **Cette piste de réflexion demeure toujours en suspens, alors même que l'INSEE et son homologue allemand, le *StBA*, collaborent étroitement depuis 30 ans**[39].

c. La conséquence : une visibilité et une influence inégales

Ces différences institutionnelles et relationnelles aboutissent *in fine* à une visibilité et une influence inégales, sans affecter pour autant les compétences reconnues de ces deux institutions.

Le NKR bénéficie d'une large légitimité dans le champ institutionnel fédéral : son rôle est largement accepté, connu et reconnu par l'ensemble des ministères. Ces derniers apparaissent plus sensibles à la nécessité de contrôler et d'évaluer les coûts engendrés par une réglementation, d'autant qu'ils participent volontiers à cet effort.

[38] DE LA RAUDIÈRE, L., JUANICO, R., Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la simplification législative, Sénat, 9 octobre 2014, p. 69.
[39] LAGARDE, S., « 30 ans de collaboration entre Destatis et l'INSEE », INSEE, 27 juin 2019, disponible en ligne à l'adresse suivante : https://www.insee.fr/fr/information/4168388?sommaire=4168411.

L'institution allemande jouit aujourd'hui d'une position solide, malgré quelques difficultés de communication subsistantes avec le *Bundestag* (la chambre basse du Parlement allemand) **et le *Bundesrat*** (la chambre haute du Parlement allemand). Le défaut de visibilité des décisions du NKR nuit à leur appréhension par les assemblées parlementaires dans ses travaux : elles sont en effet uniquement transmises au Gouvernement fédéral et aux ministères porteurs. Les décisions du NKR sont publiées sur les plateformes en ligne prévues pour les projets de réglementation. Les délibérations du CNEN sont quant à elles publiques et également librement consultables sur le site internet de l'Institution.

Par comparaison avec son homologue allemand, le manque d'influence et de visibilité du CNEN peut être regretté, alors même que sa mission est jugée nécessaire par l'ensemble des acteurs participant à l'amélioration de la loi. Ainsi, lors de son audition par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, le Président de la section de l'administration du Conseil d'État, M. Rémi BOUCHEZ, a reconnu l'intérêt de cette institution, qui permet d'approfondir et d'améliorer le niveau d'exigence sur les évaluations et les justifications que les administrations doivent être en capacité d'apporter aux projets de texte. Selon lui, il demeure d'abord essentiel d'essayer de promouvoir cette culture normative et de la développer dans le temps[40].

2. Des prérogatives convergentes portant sur un périmètre d'intervention différent

Bien que le CNEN et le NKR occupent une place différente à l'échelle institutionnelle, certaines de leurs missions se rejoignent.

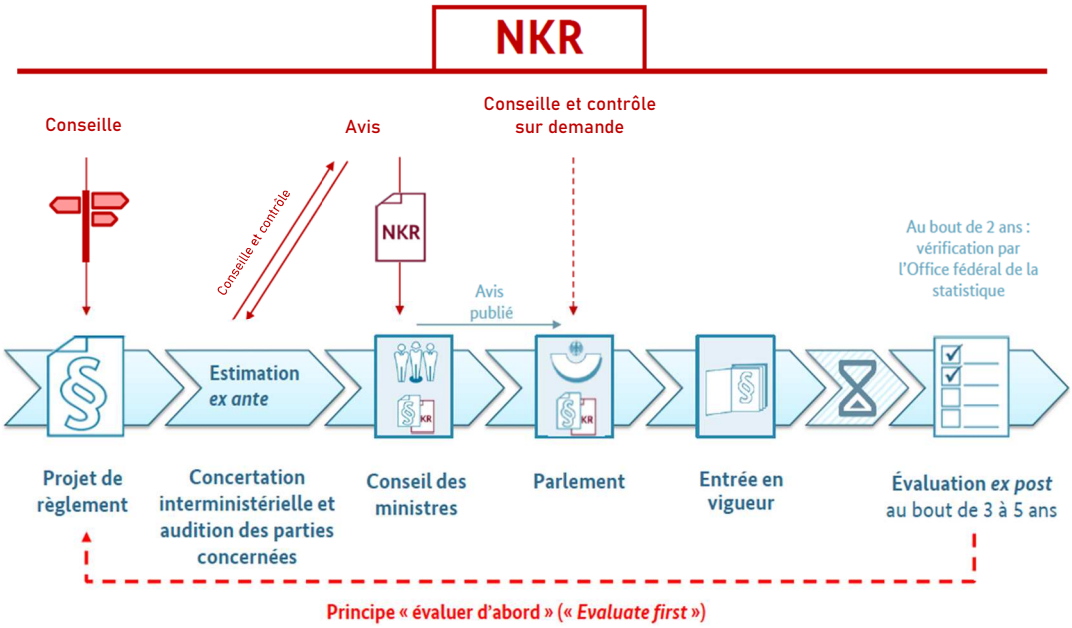
a. *Le rôle particulier des deux institutions dans la procédure d'élaboration des normes*

Lorsqu'ils exercent leurs compétences respectives, le Gouvernement fédéral et le NKR suivent un principe clé : « évaluer d'abord ». À cette fin, le NKR intervient en amont dans chaque procédure d'élaboration des projets de loi et accompagne leur

[40] Voir en ce sens les propos tenus par M. Rémi BOUCHEZ lors de l'audition plénière du 25 mars 2021 sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, réalisée par la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat : http://videos.senat.fr/video.2194363_605a792d6967c.audition-pleniere---simplification-des-normes-applicables-aux-collectivites-territoriales?timecode=4531000.

examen jusqu'à leur adoption. Il exerce en effet un contrôle et prodigue des conseils à chaque stade de la procédure législative, en se basant sur la méthodologie des coûts de mise en conformité. La finalité poursuivie par la réglementation ne fait cependant l'objet d'aucun contrôle qualitatif de la part du NKR.

Le rôle du NKR dans la procédure législative



Source : NKR

À titre comparatif, le CNEN intervient également en amont de la procédure législative. Lorsque le Gouvernement porte un texte législatif, les administrations concernées procèdent à son élaboration, et réalisent parallèlement une étude d'impact. Le projet de loi est ensuite transmis au Secrétariat général du Gouvernement (SGG) qui saisit, le cas échéant, le CNEN pour avis à titre obligatoire ou facultatif en fonction de l'objet du texte. Celui-ci dispose alors d'un délai de 6 semaines pour rendre un avis[41].

Bien que les deux institutions soient compétentes tant sur le stock que sur le flux de normes, les prérogatives du NKR ont toutefois été étendues en 2011. Il tient désormais compte de considérations plus larges et porte une attention particulière à

[41] Sauf saisine en urgence demandée par le Premier ministre sous deux semaines ou 72 heures (article L. 1212-2 du CGCT). Ces procédures sont souvent mobilisées s'agissant des projets de loi au regard des délais contraints de publication.

l'objectif et à la nécessité de la réglementation, à la possibilité de solutions alternatives, au moment de l'entrée en vigueur du texte, à la fixation de sa durée et de son évaluation, à la simplification plus globale du droit et de l'administration et, enfin, à une transposition scrupuleuse des directives ou autres actes législatifs de l'Union européenne[42]. En bref, l'estimation des coûts par le NKR s'est enrichie : **se concentrant uniquement sur les coûts des obligations d'information avant 2011, il s'intéresse désormais à l'ensemble des coûts liés à la norme.** Par le renforcement de ses missions, le NKR est devenu une figure centrale en Allemagne dans l'entreprise du « mieux légiférer ».

[42] Le §4 de la loi créant le NKR précise que « *Le Conseil national de contrôle des normes examine :*
1. les projets de nouvelles lois fédérales,
2. dans le cas de projets d'actes modificatifs, également les actes parents,
3. les projets de dispositions juridiques et administratives subordonnées ultérieures,
4. les travaux préparatoires des actes juridiques de l'Union européenne et des règlements, directives et décisions de la Communauté européenne,
5. lors de la transposition du droit de l'UE, les lois et les dispositions législatives et administratives subordonnées concernées ».

b. *Un périmètre d'intervention singulier*

Le champ d'intervention entre les deux institutions diffère : le NKR est compétent pour tous les projets de loi et leurs études d'impact, ainsi que pour les règlements, tandis que le CNEN porte exclusivement son évaluation sur les normes applicables aux collectivités territoriales qu'elles soient législatives ou réglementaires.

En ce sens, **le NKR peut émettre un avis sur tout projet de norme, notamment fédérales**[43] **(*Bundesrechtliche Vorschrift*) dès lors que des dispositions concernent les citoyens, les administrations publiques ou encore les entreprises**. Par exemple, il a pu se prononcer sur les lois de réduction de la bureaucratie, sur la loi prévoyant un salaire minimum, sur la loi contre le travail illégal ou encore sur la directive relative aux véhicules de transport routier propres.

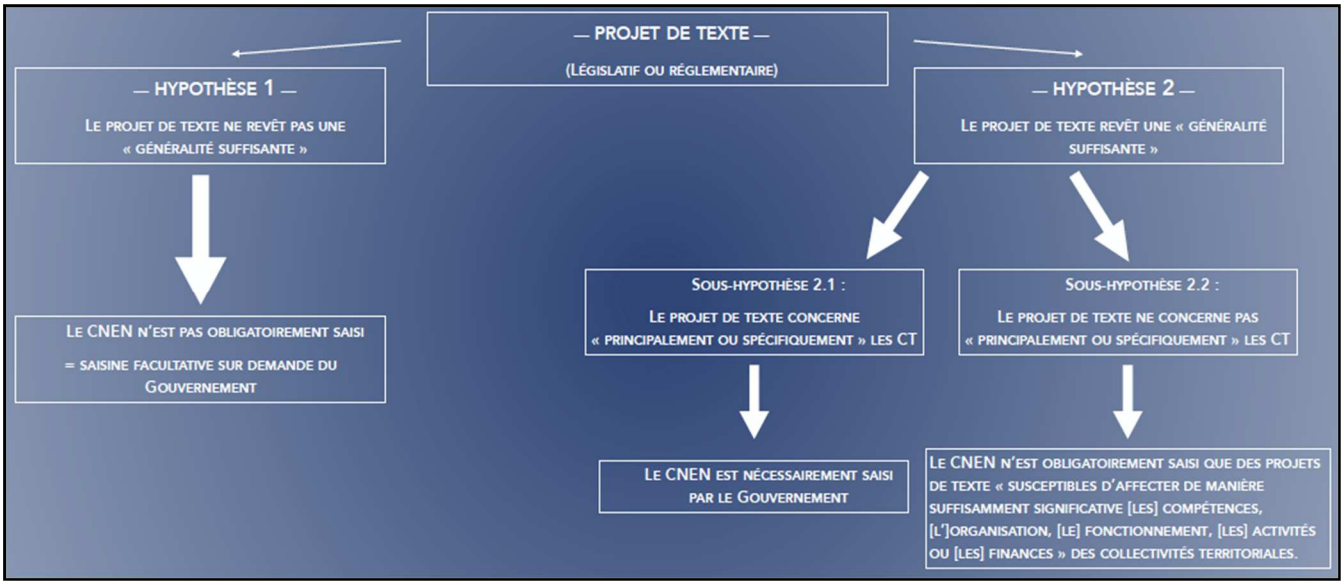
***A contrario*, le CNEN limite son contrôle aux normes applicables aux collectivités territoriales, conformément à la loi qui en a fait le lieu de dialogue entre les administrations et les représentants des élus locaux**. À cette fin, il veille à l'application efficiente des normes élaborées par l'administration centrale à l'échelle territoriale, ce qui lui impose de tenir compte des spécificités locales existantes sur le territoire français. Le collège des élus joue ainsi un rôle essentiel pour pointer des difficultés juridiques compte tenu des réalités territoriales.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, différentes modalités de saisine existent, expliquant la consultation obligatoire ou facultative du CNEN sur les projets de texte. **Il est obligatoirement saisi par le Gouvernement lorsque le projet de texte revêt une généralité suffisante et concerne principalement ou spécifiquement les collectivités territoriales**[44].

[43] Il convient en effet de préciser que l'Allemagne étant un État fédéral, le NKR émet des avis sur les normes fédérales (*Bundesrecht*) et non sur les normes fédérées qui sont produites par les Länder (*Landesrecht*). S'agissant du droit des États fédérés, il peut exister des organes de contrôle compétents pour le droit émis par le Land (exemple : *Normenkontrollrat Baden-Württemberg*).

[44] Voir notamment : Conseil d'Etat, *Ass.*, n° 396068, avis du 29 novembre 2018, PJLO Polynésie française ; Conseil d'Etat, *Ass.*, n° 395785, avis du 27 septembre 2018, projet de loi portant suppression des surtranspositions des directives européennes en droit français.

Hypothèses de saisine du CNEN



Une volonté de mieux légiférer…

MISE EN ŒUVRE PAR DEUX MÉTHODES SINGULIÈRES

II. UNE VOLONTÉ DE MIEUX LÉGIFÉRER MISE EN OEUVRE PAR DEUX MÉTHODES SINGULIÈRES

A. DES MÉTHODES DE SIMPLIFICATION DISCORDANTES

1. Une proximité des méthodes *ex ante*

a. *L'importance des études d'impact*

En se positionnant *ex ante*, le NKR examine les études d'impact accompagnant les projets de loi. Il contrôle ainsi systématiquement les études d'impact de l'ensemble des projets de loi fédérale. **En France, cet examen est plus diffus : le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État se limitent au contrôle du contenu formel de l'étude d'impact et non à la qualité des informations y figurant**. Dans le rapport législatif relatif à la proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi, son rapporteur, M. Jean-Pierre SUEUR, sénateur, a estimé que le Conseil constitutionnel « *s'est borné à constater que le Gouvernement avait rempli l'obligation formelle d'établir une étude d'impact, sans prendre en compte la finalité même des études d'impact, dont l'objet est d'éclairer la décision du Gouvernement puis du Parlement en matière législative - c'est du moins ainsi que cela a été conçu en 2008* »[1]. **À l'avenir, améliorer notre culture normative passerait donc par un meilleur contrôle des études d'impact qui demeurent élaborées par les rédacteurs de la norme proposée sans contre-expertise extérieure**.

Dans une approche transversale, le NKR et les différents ministères porteurs des projets de texte collaborent et se préoccupent mutuellement du contenu et des effets des dispositions envisagées. Il en va de même pour le CNEN, qui constitue la courroie de transmission entre les rédacteurs de la norme et les collectivités territoriales. **L'objectif est en effet d'engager un dialogue entre les deux parties, afin de pouvoir apprécier concrètement les effets d'une disposition à l'échelle territoriale.** Il peut arriver qu'un tel dialogue soit déjà engagé en amont à travers la concertation

[1] SUEUR, J-P., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi, Sénat, 21 février 2018, p. 16.

des parties prenantes lors de l'élaboration du projet de texte (exemple : consultation des associations nationales d'élus par le ministère porteur).

Dans certains cas, les administrations françaises éprouvent une réticence à l'égard des outils *ex ante*, qui peuvent parfois être vus comme des contraintes supplémentaires et une charge de travail additionnelle dans des délais contraints. Lors de son audition dans le cadre de la proposition de loi organique précitée, Mme Maryvonne DE SAINT-PULGENT, ancienne Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État, a pu identifier **quatre difficultés persistantes en la matière** : « *La première difficulté tient au moment auquel on procède aux études d'impact : livrées très tardivement au Conseil d'État,* ***elles ne servent la plupart du temps qu'à justifier la réforme déjà décidée****. La deuxième difficulté vient de* ***l'absence de contrôle externe*** *sur la qualité de l'étude d'impact, faite par l'administration qui prépare la norme. Troisième motif d'inquiétude :* ***l'absence de confrontation*** *systématique aux destinataires de la norme, à l'exception notable des collectivités territoriales, grâce au conseil national d'évaluation des normes, organe issu d'une initiative parlementaire et non gouvernementale. Enfin, le* ***champ de l'étude d'impact*** *est insuffisant, puisque de nombreux textes y échappent* »[2].

Ainsi, les études d'impact constituent la clé de voûte de l'évaluation des normes et, à ce titre, elles ne peuvent être négligées. **Le CNEN et le NKR attachent une importance particulière à ces documents pour se prononcer sur un projet de texte : sans étude d'impact, l'évaluation reste incomplète, sinon impossible**[3].

b. *Réguler le flux de normes : des outils de part et d'autre du Rhin*

(1) La règle allemande du « one in, one out »

Depuis 2015, le fil rouge de la technique d'évaluation allemande *ex ante* est la règle du « *one in, one out* » : l'introduction d'une nouvelle norme doit ainsi être compensée par la suppression ou par la simplification d'une norme représentant un

[2] SUEUR, J-P., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi, Sénat, 21 février 2018, p. 26.
[3] Conformément à l'article R. 1213-27 du CGCT, le CNEN ne peut être effectivement saisi d'un projet de loi par le Gouvernement sans transmission de l'étude d'impact.

coût équivalent. Ce principe a un large champ d'application, car il vise notamment les projets de règlement du Gouvernement fédéral.

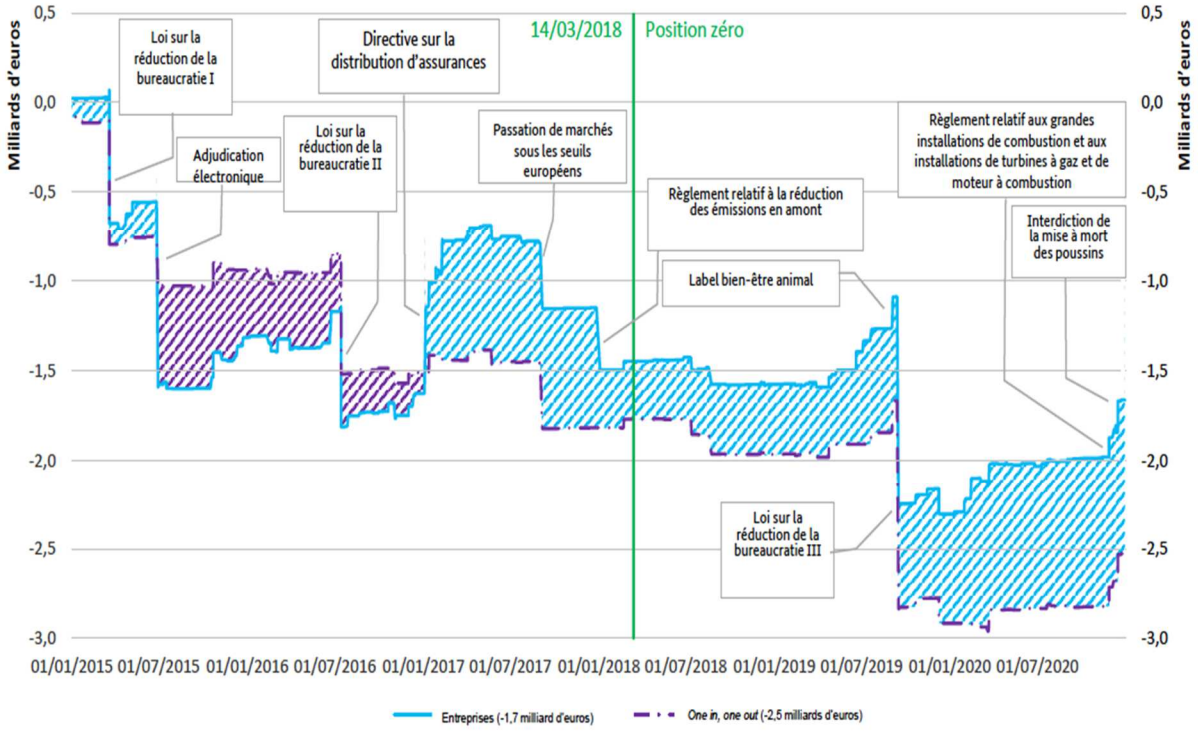
Champ d'application de la règle du "*one in, one out*"	
Application	- projets de règlement du Gouvernement fédéral[4] ; - normes destinées aux entreprises ; - coûts annuels de conformité pour les entreprises.
Inapplication	- coûts liés à la fiscalité (impôts, taxes, subventions, pertes de bénéfices, *etc.*) ; - coûts de mise en conformité résultant de l'application à l'identique du droit européen et d'accords internationaux et de l'exécution de décisions de justice ; - mesures visant à parer des menaces graves ou à effet temporel limité (durée maximum d'un an).

Source : NKR

L'observatoire du « *one in, one out* » au 31 décembre 2020 met en exergue l'efficacité de cette technique, d'autant que ce succès a été appuyé par l'adoption de la « BEG III », la troisième loi sur la réduction de la bureaucratie du 1er janvier 2020. **Le NKR indique que la règle du « *one in, one out* » apporte de véritables gains en matière de limitation des coûts de mise en conformité récurrents pour les entreprises.**

[4] La notion de règlement est étendue au sens large (loi, ordonnances, décret, *etc.*).

Observatoire du « one in, one out »



Source : NKR

Pour élaborer une réglementation, le NKR recommande par ailleurs au Gouvernement fédéral de se positionner d'abord sur le contenu qui doit faire l'objet d'une norme, et seulement ensuite sur la rédaction des articles y afférents[5]**.** Cette doctrine peut être résumée de la manière suivante : « *d'abord le contenu, ensuite les articles* ». Le projet de texte élaboré par les ministères compétents pourra par la suite prendre la forme d'un projet de loi, dont l'étude d'impact fera l'objet d'un contrôle *ex ante* par le NKR. L'existence d'un dialogue entre le NKR, le Gouvernement fédéral et ses services ministériels illustre le processus de co-construction de la norme allemande.

(2) La règle française du « deux pour un »

Parallèlement, en France, **la circulaire n° 5953/SG du 26 juillet 2017** vise à maîtriser *« le flux des textes réglementaires et de leur impact »* reprenant le constat selon lequel *« la complexité, l'empilement et le nombre des normes font de la maîtrise*

[5] Pour des informations complémentaires sur cette méthode : https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/bessere-rechtsetzung-buerokratieabbau/praxistaugliche-gesetze.

de la production réglementaire un enjeu d'efficacité de l'action publique et de démocratie »[6].

En vue de lutter plus efficacement contre l'inflation normative, une règle est désormais clairement établie : **toute nouvelle norme réglementaire, comportant des mesures coercitives opposables aux acteurs de la société civile, aux services déconcentrés ou aux collectivités territoriales, doit être compensée par la suppression ou la simplification d'au moins deux normes existantes, sauf en cas d'impossibilité avérée.**

Deux conditions doivent cependant être remplies. D'une part, les abrogations (ou le cas échéant les simplifications) doivent obligatoirement intervenir dans le **même champ ministériel ou dans le cadre de la même politique publique que la norme créée**. S'agissant des collectivités territoriales, les abrogations portent exclusivement sur des normes s'appliquant à ces dernières. D'autre part, les abrogations doivent apparaître **qualitativement de niveau équivalent** et non pas simplement répondre à cet objectif quantitatif. Certains décrets sont par ailleurs exclus du champ d'application de cette règle ; par exemple, ceux n'ayant aucun impact sur la charge administrative des acteurs de la société civile.

Selon le SGG qui est le garant de la règle du « deux pour un »[7], de juillet 2017 à juillet 2019, **21 décrets ont entraîné des contraintes nouvelles, donnant lieu à 50 compensations, dont 9 abrogations et 41 simplifications**. L'économie en résultant est estimée à environ **20 millions d'euros**[8].

S'agissant des normes relatives aux collectivités territoriales, cette règle n'est toutefois que rarement applicable dans la mesure où **sont exclus de son champ les projets de texte réglementaire pris pour une « première application » d'une loi ou d'une ordonnance.** Dans la mesure où les compétences des collectivités territoriales sont régies par la loi, conformément aux articles 34 et 72 de la Constitution, rares sont donc les mesures réglementaires autonomes prises par le Gouvernement en la

[6] Circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact (PRMX1721468C).
[7] Cette règle concerne l'ensemble des normes, qu'elles soient applicables aux entreprises, aux particuliers ou aux collectivités territoriales.
[8] Compte rendu du Conseil des ministres du 24 juillet 2019, accessible à l'adresse suivante : https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2019-07-24/bilan-de-l-application-des-lois-et-de-la-regle-du-2-pour-1-p.

matière. **L'efficacité de cette méthode n'est donc pas perceptible à l'échelle du droit applicable aux collectivités territoriales.**

2. Un décalage des méthodes *ex post*

a. Un contrôle ex post collaboratif outre-Rhin

Le NKR assure l'effectivité du contrôle *ex post*. Son contrôle porte sur les projets de réglementation engendrant **des charges supérieures à un million d'euros**. La finalité est de s'assurer que l'objectif des projets de réglementation soit atteint et que les conséquences indésirables soient autant que possible évitées.

Une clause d'évaluation *ex post* détermine de façon précise l'objectif et les données à utiliser. Elle désigne également les indicateurs ou les critères permettant de juger si l'objectif est rempli.

Un organisme externe indépendant s'assure enfin de la qualité des évaluations *ex post*. Cette vérification intervient deux à trois ans après l'entrée en vigueur de la réglementation, traduisant une nouvelle fois l'efficacité de la technique allemande. L'analyse *ex post* est complétée par **l'intervention tout au long de la procédure de l'Office fédéral de la statistique** dont la qualité des travaux renforce la rapidité et l'efficacité des contrôles opérés par le NKR. Il effectue également un contrôle *ex post* en évaluant les coûts supplémentaires à la suite de l'introduction d'une réglementation afin de contrôler les estimations *ex ante*.

b. Un contrôle ex post insuffisant en France

A contrario, en France, **le CNEN concentre l'essentiel de son activité sur l'examen du « flux » de normes nouvelles applicables aux collectivités territoriales au titre de sa compétence obligatoire.** Le législateur a toutefois prévu la possibilité pour le CNEN d'être saisi ou de s'auto-saisir de normes de nature réglementaire afin de proposer, après évaluation, des simplifications. L'article L. 1212-2 (V) du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose à cet égard que *« le conseil national peut être saisi d'une demande d'évaluation de normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics par le Gouvernement, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat et, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, par le président de la commission permanente du*

Conseil national de la montagne, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il peut se saisir lui-même de ces normes ».

Dans le cadre de cette procédure, le CNEN n'est toutefois pas en mesure de réaliser d'évaluation *ex post* au sens propre**,** entendue comme l'estimation quantitative et qualitative des impacts techniques et financiers d'une réglementation. Celle-ci permet néanmoins d'instaurer un dialogue avec le ministère prescripteur de la norme concernée afin de juger de la proportionnalité des mesures mises en œuvre par rapport aux objectifs initialement poursuivis. **Toutefois, les membres du CNEN déplorent régulièrement le manque de remontées de terrain et la sous-utilisation de cette faculté de saisine sur le « stock » qui constitue pourtant l'une des grandes innovations de la transformation de la CCEN en CNEN**.

Dès 2013, le rapport législatif relatif à la proposition de loi portant création du CNEN plaidait en faveur de la création d'une nouvelle compétence portant sur le stock de normes : « [...] *La nouvelle autorité pourrait, soit sur auto-saisine, soit sur saisine du Gouvernement, des Présidents des assemblées parlementaires et par toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivité, évaluer toute norme réglementaire aujourd'hui en vigueur et ayant un impact technique ou financier sur les collectivités territoriales ou leurs groupements »*[9].

Or, les moyens tant matériels que humains[10] **dont le CNEN dispose rendent difficile la pleine exploitation de cette compétence pourtant consacrée par la loi.** Le contrôle du flux de normes nécessite déjà un travail continu particulièrement dense, dans la mesure où le CNEN examine en moyenne un texte par jour au titre de cette compétence.

Alors que le développement des évaluations *ex post* constitue l'un des préalables nécessaires à l'amélioration de la qualité du droit afin de veiller à sa proportionnalité au regard des objectifs poursuivis, **le CNEN doit donc davantage se saisir de cette compétence portant sur le "stock" de normes en vigueur**. Dans ce cadre, **l'appui des inspections générales apparaît déterminant pour remplir cette**

[9] RICHARD, A., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales, 2 octobre 2013, p.22.
[10] Actuellement 6 équivalents temps plein (ETP) sont rattachés à la Direction générale des collectivités locales contre 18 pour le NKR.

mission, comme le démontre le rapport rendu en 2018 sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales[11]. **La création d'un "droit de tirage" du CNEN auprès de l'INSEE** pourrait également être opportun en prenant exemple sur le modèle de coopération NKR - Office fédéral de la statistique existant en Allemagne. À noter qu'en France, la conduite des évaluations *ex post* relève très majoritairement des ministères prescripteurs de la norme initiale appuyés par leur inspection générale[12]. Le Sénat dispose également d'un budget dédié.

Cette démarche passe également par l'amélioration des évaluations *ex ante* qui pourraient, dès l'élaboration du projet de texte, préciser les critères d'évaluation *ex post* sur la base d'objectifs explicites.

Développer le contrôle *ex post* des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics vise à établir une **analyse « coût avantage » et à rechercher les pistes d'amélioration envisageables** d'une réglementation qui serait inadaptée aux spécificités territoriales. Dans ce cadre, il conviendrait de s'inspirer des bonnes pratiques existantes chez nos voisins européens. Une étude comparative mériterait d'ailleurs d'être réalisée en la matière.

B. DES MÉTHODES D'ÉVALUATION DES COÛTS INÉGALES

1. L'illustration des méthodologies utilisées pour estimer les coûts d'une nouvelle réglementation

Apprécier qualitativement le coût des nouvelles réglementations reste difficile pour le CNEN, contrairement au Conseil allemand. L'efficacité des techniques d'anticipation (*ex ante*) et de suivi (*ex post*) du NKR contraste avec les contraintes que peut subir le CNEN sur les projets de texte examinés.

a. L'examen efficient des coûts de mise en conformité par le NKR

Le travail de simplification du droit et de réduction de la bureaucratie outre-Rhin se caractérise par une **démarche privilégiant l'anticipation et le suivi de l'impact**

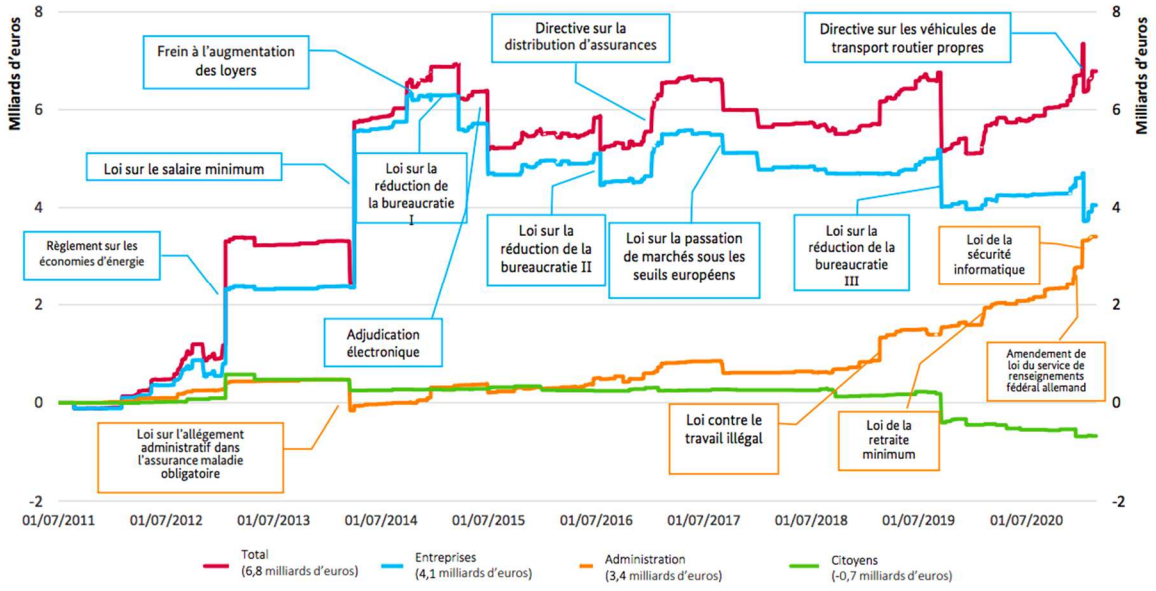
[11] Rapport de la mission pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales conduite par MM. Alain LAMBERT et Jean-Claude BOULARD, septembre 2018.
[12] Voir à titre d'exemple : Ministère de la Transition écologique et solidaire, Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Ministère de l'Economie et des Finances, Évaluation de la réglementation thermique de 2012 dans les bâtiments neufs en vue de la prochaine réglementation environnementale, octobre 2018.

financier des nouvelles réglementations. Le Gouvernement fédéral et le NKR s'accordent sur une méthodologie commune, qui prend en compte les coûts induits par une nouvelle réglementation. À cette fin, il s'appuie sur la notion de **coûts de mise en conformité (*Erfüllungsaufwand*)**.

Ces coûts comprennent **la totalité des coûts directs et de l'investissement en temps mesurable qu'implique la mise en œuvre d'une disposition du droit fédéral**. Les coûts bureaucratiques, calculés à l'aide du modèle des coûts standards, font partie des coûts de mise en conformité. Par exemple, si la réglementation examinée entraîne de nouvelles obligations d'information pour les entreprises, telles que l'obligation de déclarer de nouveaux impôts, les coûts et investissements en temps mesurable qu'entraîne l'exécution de ces obligations sont intégrés aux coûts de mise en conformité. Ces derniers peuvent correspondre à l'obligation pour des entreprises d'acheter un filtre à particules ou aux règles applicables aux agriculteurs relatives à l'élevage (coûts pour la construction de sites plus importants, coûts relatifs aux soins de santé des animaux, *etc.*). *A contrario*, les coûts de mise en conformité n'intègrent pas les effets macroéconomiques (PIB, taux de chômage, *etc.*), la fiscalité (augmentation ou diminution des charges fiscales) et l'analyse des bénéfices des entreprises.

Cette méthodologie permet d'évaluer avec précision les charges financières découlant d'une nouvelle réglementation et de lui attribuer ainsi une « étiquette de prix » (*Preisschild*). Comme l'indique le graphique ci-dessous, au 1er juillet 2020, **le total des coûts de mise en conformité est évalué à 6,8 milliards d'euros, dont 4 milliards d'euros sont supportés par les entreprises et 3,5 milliards d'euros par les administrations. Les coûts des nouvelles réglementations supportés par les citoyens sont quant à eux en baisse de 700 millions d'euros.** Ce système promeut la transparence des charges directes et indirectes d'une nouvelle réglementation, et éclaire les pouvoirs publics sur les conséquences financières des mesures envisagées selon une approche globale.

Observatoire des coûts de mise en conformité



Source : NKR

L'article 2 de la loi instituant le NKR fournit une base de suivi stricte et définit les coûts de mise en conformité : « *L'effort de conformité comprend la totalité de la dépense de temps mesurable et les coûts encourus par les citoyens, les entreprises et l'administration publique du fait de la conformité à une réglementation fédérale. Les coûts administratifs font également partie des coûts de mise en conformité. Les coûts administratifs au sens de la présente loi sont ceux que les personnes physiques ou morales encourent du fait des obligations d'information* ».

Il indique notamment que **la méthodologie « *Standardkosten-Modell (SKM)* »** (littéralement « modèle de coût standard ») **doit être utilisée en tenant compte des règles internationalement reconnues pour l'application du modèle.** Pour déroger à cette méthode une résolution de la majorité des membres du NKR et l'approbation du Gouvernement fédéral sont nécessaires[13]. En 2017, grâce à cet outil, 447 projets de réglementation ont été contrôlés : 57 % de ces projets n'ont engendré aucun ou seulement de faibles coûts de mise en conformité et 43 % ont eu pour conséquence

[13] Article 2 paragraphe 3 de la loi instituant le NKR : *« (3) Le modèle de coût standard (SCM) doit être utilisé pour mesurer les coûts administratifs. Les règles internationalement reconnues pour l'application du modèle de coût standard doivent être appliquées. Les écarts par rapport à cette méthode nécessitent une résolution de la majorité des membres du Conseil national de contrôle de la réglementation et l'approbation du gouvernement fédéral. La nécessité d'une résolution doit être vérifiée en particulier s'il y a autrement des inquiétudes concernant un écart par rapport aux règles internationalement reconnues pour l'application du SCM ».*

d'engendrer ou d'alléger des charges.

Il s'agit donc de **mesurer *ex ante,* comme *ex post,* les coûts engendrés par la réglementation vis-à-vis de l'administration et des récepteurs de l'État** (principalement les acteurs économiques, tels que les entreprises et les citoyens). En 2006, lors du début de mandat du NKR, **l'objectif visé était une réduction de 25 % des coûts administratifs en 2011** — le NKR dénonçant à cet égard un « système sous pression ». **Cet objectif a été atteint**.

L'examen par le NKR de ces coûts résultant des réglementations occupe une place centrale dans les travaux de l'organe de contrôle allemand. Celui-ci bénéficie du **soutien de l'Office fédéral de la statistique** (*Statistisches Bundesamt*, StBA), qui apporte une expertise précieuse pour calculer l'incidence financière et technique des projets de texte. Il dispose d'un secrétariat spécialisé, dont les agents disposent d'une expertise propre sur les thématiques traitées pour accompagner les ministères dans le calcul des coûts de mise en conformité. De surcroît, grâce à leur riche expérience, ces derniers peuvent réaliser des enquêtes pour établir ces coûts et s'appuyer sur un ensemble d'acteurs en cas de données manquantes.

b. L'examen parcellaire des impacts techniques et financiers des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics par le CNEN

(1) L'importance des évaluations préalables pour apprécier les coûts d'une nouvelle réglementation

Afin d'apprécier les effets d'une nouvelle réglementation, **l'article L. 1212-2 du CGCT prévoit expressément que le CNEN est compétent pour évaluer les impacts techniques et financiers des projets de texte**, tant à l'échelle du flux qu'à l'échelle du stock.

Pour assurer cette évaluation, le CNEN s'appuie sur les fiches et études d'impact réalisées par les ministères porteurs et dont le contrôle est effectué par le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), seul organe habilité à proposer des modifications. **Le CNEN ne dispose donc que d'une compétence parcellaire en matière d'évaluation**.

Conformément à l'article 39 de la Constitution, les projets de loi doivent obligatoirement être accompagnés d'une étude d'impact remplissant les conditions fixées par la loi organique du 15 avril 2009[14] afin de pouvoir être déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées parlementaires. **S'agissant des projets de texte réglementaire, aucune norme constitutionnelle ne pose l'obligation pour les ministères porteurs de réaliser une évaluation préalable à l'image des projets de loi**. Toutefois, plusieurs circulaires du Premier ministre et du SGG ont progressivement soumis certains types de texte réglementaire à une obligation d'évaluation préalable, afin de lutter contre l'inflation normative[15]. Afin de garantir l'effectivité de la circulaire du 26 juillet 2017 [16], posant notamment la règle dite du « deux pour un », un **nouveau modèle de fiche d'impact a été publié en 2017 par le SGG afin de déterminer avec davantage de précision les contraintes et les allègements induits par un projet de texte**[17].

Parallèlement, les travaux du CNEN sont également confortés par les **analyses qui lui sont transmises par les associations nationales représentatives des élus locaux**, qui fournissent des informations financières précieuses pour chaque échelon territorial, en complément des fiches et études d'impact. En amont des séances du CNEN, les services desdites associations lui transmettent généralement des éléments d'informations complémentaires sur les textes examinés. Cet apport vise notamment à **croiser les prévisions des coûts financiers résultant d'une nouvelle réglementation**.

[14] Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.
[15] Circulaires du 6 juillet 2010, du 17 février 2011, du 17 juillet 2013, du 12 octobre 2015, du 2 mai 2016.
[16] 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).
[17] 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.

Coûts, économies, recettes des projets de texte examinés par le CNEN (période 2010-2020)

CCEN/CNEN	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de séances	13	15	20	16	16	21	19	17	17	23	15
Nombre de textes	176	287	315	219	303	398	544	355	264	287	258
Coût en M€	577	728	1 581	1 853	1 411	556	6 860	1 035	369	1502	1323
Économies en M€	134	304	250	182	633	620	1 400	851	204	356	1242
Recettes en M€	60	171	139	469	205	912	13	0	2	356	0

Source : CNEN

Entre 2010 et 2020, le total des coûts générés par les projets de texte soumis à la CCEN puis au CNEN représente en moyenne plus de 1,6 milliard d'euros par an pour les collectivités territoriales. Les gains réalisés pendant cette période (économies et recettes) s'établissent quant à eux à 773 millions d'euros[18].

(2) Les faiblesses des outils existants empêchant une évaluation qualitative des coûts liés à l'application d'une nouvelle réglementation

Contrairement à son homologue allemand, **le CNEN ne dispose pas d'outils fiables pour évaluer les impacts techniques et financiers des projets de texte applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.** Ce constat s'applique autant à l'égard du contrôle *ex ante* que du contrôle *ex post*, comme le souligne le Conseil dans son rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique[19].

[18] Ces données correspondent uniquement à l'impact financier enregistré en N+1 pour un projet de texte donné.
[19] CNEN, Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique, « Troisième partie : L'impératif de transparence dans les relations financières État-collectivités territoriales », 17 février 2021, pp. 32-39.

La qualité hétérogène des fiches et études d'impact ne permet pas toujours au CNEN d'en exploiter les données. Ces dernières souffrent en effet d'importantes carences méthodologiques et de fond, puisqu'elles sont souvent réalisées dans l'urgence et font l'objet d'un contrôle limité. Or, le CNEN n'est pas habilité à corriger ces évaluations. Par ailleurs, un **manque d'objectivité et de transparence** fragilise de surcroît la pertinence des informations communiquées. À cet égard, Mme Anne-Sophie DENOLLE, maître de conférences, considère que les études d'impact ne seraient qu'une *« tribune »* permettant au Gouvernement de justifier le choix retenu, un *« exposé des motifs enrichi »* et *« un rapport d'information amoindri »*[20]. L'absence de contre-expertise rend d'autant plus nécessaire la transparence des procédés de calcul utilisés pour réaliser l'évaluation préalable.

L'absence d'éléments d'analyse qualitative et quantitative empêche toute évaluation technique et financière de la norme envisagée. Pourtant, l'article 8 de la loi organique du 14 avril 2009 dispose expressément que l'étude d'impact doit contenir « *l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et des personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode des calculs retenue* ». En pratique, le respect de ces prescriptions n'est pas toujours assuré : **le contrôle des études d'impact par le Conseil constitutionnel se borne à la vérification de leur existence formelle**[21]. Si le chiffrage des impacts financiers n'est pas toujours prévisible, il serait souhaitable dans une telle hypothèse que le Gouvernement mentionne explicitement cette impossibilité dans le contenu de l'étude d'impact, ce qu'il n'est pas obligé de faire en l'état du droit positif.

Conclure un **partenariat avec l'INSEE**, qui consisterait à chiffrer les impacts et à s'interroger sur les méthodes de calcul utilisées dans les études d'impact, garantirait **une expertise extérieure complémentaire** et s'inscrirait dans une démarche plus globale de **transparence**.

[20] DEMOLLE, A-S., « Les études d'impact : une révision manquée ? », Revue française de droit constitutionnel, vol. 87, no. 3, 2011, pp. 499-514.
[21] En effet, le Conseil constitutionnel ne contrôle pas la qualité de l'étude d'impact. Voir à ce sujet les décisions n° 2013-667 DC du 16 mai 2013 relative à la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral et n° 2013-669 DC du 17 mai 2013 relative à la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes du même sexe.

De telles lacunes sont d'autant plus regrettables que le CNEN n'a pas les moyens pour exercer un contrôle entier sur le stock de normes applicables aux collectivités territoriales, sachant que « *les normes prévoient rarement le développement d'outils de suivi des compétences décentralisées* »[22].

2. L'illustration de la transposition des directives européennes

Le NKR porte une attention particulière au maintien au niveau le plus bas des coûts engendrés par les transpositions. Par l'exercice d'un contrôle *ex ante*, il veille à la mise en œuvre des nouvelles réglementations européennes et à la limitation de leurs coûts : dans ce cadre, il s'assure que le Gouvernement fédéral ne transpose les actes législatifs européens que dans la mesure du nécessaire pour éviter des surtranspositions préjudiciables à la sobriété normative. La notion de surtransposition peut se définir comme « *l'adoption ou le maintien de mesures législatives ou réglementaires allant au-delà des exigences minimales d'une directive de l'Union européenne* »[23]. Elle peut prendre des formes diverses : extension du champ d'application de la directive, introduction d'obligations plus étendues ou plus contraignantes que celles prévues par la directive, ou non exploitation de facultés dérogatoires autorisées par la directive[24].

De surcroît, s'agissant des propositions législatives de la Commission européenne, **le NKR appuie le Gouvernement fédéral dans l'évaluation des coûts d'une nouvelle réglementation européenne,** conformément à la procédure *ex ante* de l'Union européenne. Il incombe aux ministères concernés par une proposition législative de la Commission d'estimer les coûts en résultant. Le NKR vérifie ensuite l'exhaustivité, la lisibilité et la plausibilité desdites estimations, et émet un avis qui est adressé aux ministères. Ce processus d'examen est similaire à celui de la procédure *ex ante* portant sur la législation fédérale.

La procédure développée par le NKR permet **d'identifier les informations nécessaires à la défense des intérêts de l'Allemagne dans le processus de négociation**

---

[22] CNEN, Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique, *op.cit.*, p. 39.
[23] THOUROT, A., WARSMANN, J-L., Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, relatif aux moyens de lutter contre la surtransposition des directives européennes dans le droit français, 21 décembre 2017, p. 9.
[24] CADIC, O., de CIDRAC, M., Rapport législatif fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi portant suppression de surtranspositions de directives européennes en droit français, 30 octobre 2018, p. 16.

de l'acte européen en amont. Cette coopération précoce permet d'anticiper les éventuels surcoûts.

À l'inverse, le droit français souffre d'une tendance à la surtransposition des directives européennes. Le rapport d'information portant sur les moyens de lutter contre la surtransposition des directives européennes dans le droit français souligne que ce phénomène peut **résulter de choix conscients de l'auteur de la norme ou des insuffisances du processus normatif** – au rang desquelles figurent les lacunes des études d'impact. **Cette *« tendance française ancienne à la sur-réglementation »***[25] **est identifiée de longue date et a donné lieu à nombre de circulaires** appelant à écarter les mesures de transposition allant au-delà des exigences européennes. Ainsi, la circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact prévoit que toutes les surtranspositions non justifiées « *feront l'objet d'un réalignement sur le niveau de contrainte exigé par l'Union européenne* »[26]. Pour autant, **en pratique, le phénomène français de surtransposition des normes communautaires continue de prospérer**.

Sur le stock, le rapport de la mission inter-inspections chargée d'identifier les surtranspositions effectuées en droit national pouvant s'avérer « *pénalisantes pour la compétitivité des entreprises, l'emploi, le pouvoir d'achat ou l'efficacité des services publics* », remis au Premier ministre en avril 2018, a identifié « ***137 directives*** *entrées en vigueur avant le 31 décembre 2017 et ayant fait l'objet d'au moins un écart de transposition, législatif ou réglementaire, soit* ***plus de 220 sur-transpositions*** *qui portent parfois sur plus de dix dispositions,* ***dont 132 sont de nature législative*** »[27]. **Une telle pratique est source de coûts et de contraintes supplémentaires, et concourt *in fine* à l'inflation législative et à la complexification du droit.**

Des pistes de réflexion ont été avancées par les parlementaires, mais semblent aujourd'hui restées lettre morte. Le rapport d'information précité enjoint notamment à identifier et à justifier précisément les surtranspositions, tant dans les études d'impact des projets de loi que dans les fiches d'impact des projets d'actes réglementaires, en enrichissant ces dernières d'une **description du droit applicable**

[25] CADIC, O., de CIDRAC, M., Rapport législatif fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi portant suppression de surtranspositions de directives européennes en droit français, 30 octobre 2018, p.11.
[26] Circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact (NOR : PRMX1721468C).
[27] CADIC, O., de CIDRAC, M., Rapport législatif fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi portant suppression de surtranspositions de directives européennes en droit français, 30 octobre 2018, p. 16.

dans les autres États membres[28]. Cette proposition de droit comparé viserait à observer les bonnes pratiques existantes chez nos voisins européens. Plus largement, **s'inspirer des solutions retenues dans d'autres ordres juridiques et développer une coopération multilatérale avec les États européens au moment de la transposition d'une directive, sont autant de solutions pouvant endiguer le phénomène français de surtransposition**.

[28] THOUROT, A., WARSMANN, J-L., Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, relatif aux moyens de lutter contre la surtransposition des directives européennes dans le droit français, 21 décembre 2017.

Une volonté de mieux légiférer…

SOURCE D'INSPIRATIONS MUTUELLES

III. UNE VOLONTÉ DE MIEUX LÉGIFÉRER, SOURCE D'INSPIRATIONS MUTUELLES

La France et l'Allemagne, à travers leur organisme de contrôle et d'évaluation des normes, doivent aujourd'hui collaborer activement. À cette fin, il apparaît nécessaire qu'elles s'inspirent mutuellement de leurs atouts, afin de lever les freins persistants et construire des méthodes durables de contrôle et d'évaluation des normes.

A. À COURT TERME : S'INSPIRER DES EXPÉRIENCES PASSÉES POUR ENGAGER DÈS À PRÉSENT DES ACTIONS CONCRÈTES

Des objectifs communs de court terme peuvent d'abord être portés par les deux entités. Cette méthode constitue une première étape visant à identifier les difficultés rencontrées par chacune des institutions et permettre d'impulser dès à présent les premières actions.

1. Des freins persistants et communs aux deux institutions aisément identifiables

Dans la pratique, la persistance de certains obstacles amoindrit l'efficacité du contrôle et de l'évaluation des normes par le CNEN et le NKR. Ces difficultés peuvent être facilement identifiées afin de dégager dès à présent des axes d'amélioration pour l'avenir.

a. La faible association des parlements

Les corpus juridiques respectifs des deux institutions prévoient l'association des parlements nationaux aux travaux menés par ces organes de contrôle et d'évaluation.

L'article 4 paragraphe 3 de la loi du 14 août 2006 instituant le NKR prévoit en effet que l'organe de contrôle allemand « *examine les propositions de loi du Bundestag à la demande du groupe parlementaire introducteur ou des députés introducteurs* »[1] en

[1] « *Er prüft Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages auf Antrag der einbringenden Fraktion oder der einbringenden Abgeordneten* ».

complétant le contrôle des projets de réglementations du Gouvernement fédéral. L'article 6 de ladite loi précise que le NKR est à la disposition des commissions dirigeantes et permanentes du *Bundestag* et du *Bundesrat* pour les éclairer.

Le NKR regrette un manque d'intérêt du *Bundestag* à l'égard du travail de simplification et de réduction de la bureaucratie qu'il entend mener. Pourtant, au début de chaque législature, le NKR présente ses objectifs et ses missions à chacune des commissions compétentes du *Bundestag*. Les membres du NKR, dont l'expertise est reconnue, sont souvent invités par ceux du *Bundestag* lorsqu'ils discutent de problématiques étroitement liées à l'amélioration de la qualité de la réglementation et à la réduction de la bureaucratie. Ces dernières années, les groupes d'opposition ont manifesté un intérêt accru pour le travail du NKR. Toutefois, ce dernier reste limité pour les membres du *Bundestag*, contrairement à la situation observée aux Pays-Bas.

Améliorer et approfondir la coopération entre le NKR et le *Bundestag* peut être une piste de réflexion pour l'avenir (recommandation n° 1).

S'agissant du CNEN, **l'article L. 1212-2 du CGCT** dispose, d'une part, que le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat peut saisir le CNEN pour avis concernant une proposition de loi ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales, et, d'autre part, que les commissions permanentes des assemblées ou leurs présidents peuvent saisir le Conseil d'une demande d'évaluation de normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités. En pratique, ces différentes hypothèses restent aujourd'hui largement sous-exploitées.

La discordance entre le temps parlementaire et le calendrier des travaux du CNEN — marqués par l'urgence — explique en partie la faible association du Parlement, ce constat étant corroboré par des échanges d'informations limités entre l'organe législatif et l'organe de contrôle. Or, l'expertise du CNEN contribuerait au renforcement de la qualité des missions de contrôle dévolues au Parlement au titre de l'article 24 de la Constitution, d'autant plus que ce dernier démontre un intérêt croissant à l'égard non seulement de la simplification normative, mais également de l'évaluation. Le CNEN avait ainsi proposé, dans le cadre de son rapport rendu en 2021, de transmettre ses avis au Parlement de manière systématique pour les projets de

texte législatif et au cas par cas lorsque l'avis concerné porte sur les projets de texte réglementaire d'application[2].

Développer une culture parlementaire de l'évaluation des normes, tant à l'échelle du flux que du stock, suppose que les parlementaires puissent recourir à une expertise extérieure afin de diversifier les angles d'analyse, comme le relève le Conseil d'État dans son étude annuelle publiée au titre de l'année 2020[3]. En ce sens, le CNEN souhaite faciliter sa sollicitation par le Parlement en élargissant le champ de sa saisine quant à ses auteurs, mais également quant à son objet[4]. **Dans cette perspective, une meilleure association des commissions permanentes des assemblées parlementaires aux travaux du CNEN est préconisée en amont afin d'ancrer cette pratique dans le travail législatif** (recommandation n° 2) : le CNEN propose notamment d'associer les rapporteurs des projets de loi à l'examen du texte en séance afin d'assurer un suivi plus étroit de l'application des lois votées[5].

Afin de lever ces difficultés liées à une logique naturelle de cloisonnement des structures institutionnelles, le CNEN et le Sénat ont signé une charte de partenariat en 2016. Celle-ci vise à organiser un échange d'informations entre les deux institutions, élaborer en commun une méthodologie innovante de simplification normative et lancer des actions conjointes, afin d'identifier les attentes des collectivités et de veiller aux domaines respectifs de la loi et du règlement dans l'élaboration des normes applicables aux acteurs locaux[6]. Cette charte constitue une avancée majeure en ce qu'elle renforce la coordination entre le CNEN et le représentant constitutionnel des collectivités territoriales autour de la simplification des normes qui leur sont applicables. **L'actualisation de la présente charte et la création simultanée d'un tel partenariat avec l'Assemblée nationale constituerait également une occasion de simplifier la saisine du CNEN par le Parlement**[7] (recommandation n° 3).

---

[2] CNEN, Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique, proposition 1.
[3] Conseil d'État, Rapport public annuel, Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques, 9 juillet 2020, p. 43.
[4] CNEN, Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique, proposition 3.
[5] *Ibid*, Rapport CNEN, proposition 4.
[6] La charte de partenariat entre le Sénat et le CNEN du 23 juin 2016 est librement accessible à l'adresse suivante : charte-de-partenariat-entre-le-senat-et-le-cnen-pdf.pdf (interieur.gouv.fr).
[7] CNEN, Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique, Proposition 5.

b. *L'insuffisante évaluation des coûts*

Observer, analyser et évaluer les coûts reste difficile de chaque côté du Rhin. Pourtant, il devient indispensable de fixer une méthodologie solide en la matière pour continuer à améliorer les techniques *ex ante* et *ex post*.

En France, ces difficultés s'expliquent en partie par l'existence d'un millefeuille territorial et la fragmentation du pouvoir normatif. Depuis 1982, des lois successives ont profondément réformé l'organisation territoriale française, conduisant à une relative illisibilité des politiques publiques[8]. L'attribution et l'exercice des compétences sont diffus, partagés entre de multiples acteurs et différenciés afin de tenir compte des spécificités territoriales. Les principes de libre administration et de subsidiarité, pourtant consacrés par l'article 72 de la Constitution, ne sont pas pleinement appliqués. Cette situation conduit à un phénomène de confusion, empêchant dès lors toute évaluation qualitative des coûts, les transferts de charges ne pouvant être identifiés avec précisions entre l'État et les collectivités, et même entre ces dernières. Une clarification des compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'impose en ce qu'elle viserait à apprécier finement les coûts des politiques publiques mises en œuvre sur le territoire et apporterait alors une plus grande compréhension des politiques publiques au profit des citoyens. Afin d'améliorer la qualité de l'évaluation, le CNEN pourrait emprunter la même voie que l'Allemagne, c'est-à-dire **engager une réflexion sur la mesure des coûts totaux des différents domaines réglementaires grâce à l'intelligence artificielle** (recommandation n° 4).

L'Allemagne assure une évaluation quantitative fiable des projets de normes, les ministères quantifiant aisément les coûts de mise en conformité. **Aujourd'hui, l'enjeu allemand réside dans la présentation des bénéfices de la réglementation**, qui fait partie des nouvelles résolutions de 2019 du Gouvernement fédéral. Ce dernier commence à présenter tant qualitativement que quantitativement les bénéfices de la réglementation. Or, il reste possible d'améliorer substantiellement cette pratique, **en**

[8] Parmi les plus notables, peuvent être citées la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « MAPTAM ») ; la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe »).

mettant en exergue les externalités d'une réglementation (santé, qualité de l'air, changement climatique, *etc.*) (recommandation n° 5).

Par ailleurs, **le *Bundestag* et le *Bundesrat* pourraient développer une méthodologie commune en matière de « mieux légiférer ».** À l'instar du NKR et du Gouvernement fédéral, elle consisterait en une évaluation systématique des coûts de mise en conformité supplémentaires résultant de changements significatifs lors de la discussion parlementaire (recommandation n° 6).

2. Des leviers d'amélioration bilatéraux aisément identifiables

Les obstacles que connaissent les deux institutions ne doivent cependant pas freiner la volonté commune d'améliorer notre culture normative et peuvent se révéler, au contraire, des catalyseurs nécessaires pour identifier des leviers d'amélioration.

a. Formaliser un partenariat entre les deux institutions

Se projeter permet d'abord d'envisager à court terme un renforcement de la coopération entre les deux institutions. Une rencontre des deux Présidents pourrait être rapidement organisée en ce sens. À cette fin, le **président du NKR assisterait à une séance du CNEN**, afin d'être auditionné par les représentants de l'administration et des élus locaux siégeant au sein du Conseil, sur le fonctionnement et le rôle du NKR dans le système institutionnel allemand. Ces échanges permettraient de mieux comprendre les missions du NKR et de s'inspirer des bonnes pratiques existantes. **Réciproquement, le Président du CNEN pourrait également être convié à une séance du NKR**, afin d'observer les relations existantes entre les acteurs du « mieux légiférer » allemand. Une telle coopération viserait à **influencer mutuellement le fonctionnement du NKR et du CNEN dans la perspective d'améliorer la qualité de leurs analyses et délibérations**.

Ces rencontres pourraient conduire à la concrétisation d'un partenariat à moyen terme, particulièrement dans le domaine des techniques de transposition des directives européennes (en droit de la commande publique notamment) (recommandation n° 8) - sujet évoqué lors de la première rencontre entre les deux présidents. Une coopération renforcée dans ce domaine tendrait à faire progresser la méthode globale de transposition dans le droit national des directives européennes,

tel que suggéré par le CNEN dans son rapport de 2021[9]. Cette démarche pourrait ensuite donner lieu à l'organisation d'un colloque bilatéral ou d'une conférence comparative sur le sujet.

b. Renforcer l'indépendance, l'influence et la transversalité du CNEN en s'inspirant du modèle allemand

L'indépendance reconnue du NKR doit inspirer le modèle français.

Si la proximité avec une autorité gouvernementale constitue, selon l'OCDE, un modèle classique d'organisation d'une institution comme le NKR en Europe[10], l**a création de ce dernier par la loi en tant qu'organisation non-gouvernementale lui garantit une véritable indépendance statutaire à l'égard des autorités fédérales**. Cette reconnaissance législative accorde au NKR un statut clairement défini dans le champ institutionnel, lui permettant d'exercer pleinement ses missions sans contrainte gouvernementale particulière.

Comme évoqué précédemment, **le CNEN est rattaché institutionnellement au ministère chargé des collectivités territoriales[11], et donc actuellement au Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales**[12]. Il dispose d'un budget propre déterminé par ce dernier sous réserve de l'avis conforme du Comité des finances locales également rattaché au même ministère, prélevé sur la dotation globale de fonctionnement attribuée par l'État aux collectivités territoriales[13]. **Une évolution du statut législatif et réglementaire du CNEN pourrait être envisagée en s'inspirant du modèle allemand** (recommandation n° 9).

Afin de renforcer son influence, sa visibilité et sa transversalité, **le CNEN pourrait en effet être directement rattaché au Secrétariat général du Gouvernement (SGG)**. Ce dernier est l'organisme interministériel placé sous l'autorité du Premier ministre chargé d'assurer le bon fonctionnement et la régularité de l'action

---

[9] CNEN, Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique, proposition 11.

[10] OCDE, *Case Studies of RegWatchEurope Regulatory Oversight bodies and the European Union Regulatory Scrutiny Board*, 2018, p. 17.

[11] Article R. 1213-23 du CGCT : « Le secrétariat du conseil national est assuré par le ministère chargé des collectivités territoriales ». Cet aspect est détaillé dans la partie « *L'ancrage législatif : des modalités de composition, de nomination et de rattachement différentes entre les deux institutions* », p. 25.

[13] Article L. 1212-3 du CGCT : *« Une dotation, destinée à couvrir les frais de fonctionnement du Conseil national d'évaluation des normes et le coût des travaux qui lui sont nécessaires, est prélevée sur les ressources prévues pour la dotation globale de fonctionnement prévue par la loi de finances de l'année. Le montant de cette dotation est déterminé, chaque année, par le conseil national, après avis conforme du comité des finances locales ».*

gouvernementale, mais également de contrôler la qualité des évaluations préalables. Une telle hypothèse présenterait l'intérêt d'assurer une meilleure coordination avec l'action du SGG en matière de qualité du droit, de simplification normative et de contrôle des fiches et études d'impact.

Une autre hypothèse pourrait être le rattachement direct au Premier ministre, permettant de consacrer expressément l'indépendance de l'instance par la loi.

Une option plus radicale pourrait être envisagée, à savoir la transformation du CNEN sur le modèle de l'autorité administrative indépendante (AAI) ou de l'autorité publique indépendante (API)[14]. Cette hypothèse impliquerait de mener une réflexion approfondie sur les avantages et les inconvénients d'un tel changement de statut juridique, s'agissant notamment des conditions de consultation, l'enjeu pour le CNEN étant de continuer à collaborer activement et efficacement avec les administrations centrales. Les élus locaux souhaitent en effet que le CNEN puisse rester un véritable lieu de débat entre les administrations centrales qui proposent les textes, et les acteurs locaux qui ont vocation à les mettre en œuvre. ***A minima*, son indépendance pourrait toutefois être expressément consacrée par la loi, sans lui octroyer le statut d'AAI.**

c. Asseoir la légitimité du CNEN sur le modèle du NKR

La portée des avis du CNEN pourrait être renforcée. Dans certaines hypothèses, la consultation du Conseil est certes obligatoire, mais le Gouvernement ne se trouve jamais lié par les avis rendus. En l'état, l'article L. 1212-2 du CGCT impose aux ministères porteurs, **dès qu'un projet de texte réglementaire a reçu un premier avis défavorable, de transmettre aux membres du Conseil un projet de texte modifié ou des informations complémentaires en vue d'une seconde délibération. Cette obligation pour les ministères porteurs pourrait être étendue aux projets de texte réglementaire ayant reçu un avis défavorable définitif** (recommandation n° 10). Elle n'est par ailleurs pas applicable lorsque le CNEN est saisi en extrême urgence sur la

[14] Bien que le Sénat n'ait pas souhaité retenir une telle hypothèse lors de la création du CNEN en 2013, la mission « flash » sur le pouvoir réglementaire local, menée par les députées Monica MICHEL et Patricia LEMOINE en 2020, proposait de conférer au CNEN le statut d'autorité administrative indépendante (proposition n° 10). Les travaux de la mission sont librement accessibles à l'adresse suivante : https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/323364/3150582/version/1/file/CommunicationPouvoir+reglementaire+local+DCTD.pdf.

demande du Premier ministre[15]. L'objectif est de donner une forme de droit de réponse au Gouvernement, permettant ainsi une clarification des difficultés pointées et des éventuels désaccords exprimés par les élus locaux. Cette obligation ne vise pas à sanctionner le Gouvernement, mais répond au contraire à la volonté des élus locaux de mettre en place un dialogue constructif afin d'améliorer la norme.

Ces adaptations renforceraient la visibilité et l'influence du CNEN dans le champ institutionnel sur le modèle du NKR, qui collabore de manière étroite et limpide avec les différents acteurs du processus normatif. Il est en effet exigé par la Chancellerie fédérale qu'un ministre dont le projet de texte a reçu un avis défavorable produise une réponse écrite au NKR, sans que cette obligation ne constitue pour autant un véritable droit de veto au profit du NKR[16].

d. Appliquer les principes du « mieux légiférer » tout au long du processus législatif

En France comme en Allemagne, les principes du « mieux légiférer » devraient être appliqués à toutes les étapes du processus législatif**. Les parties concernées**, telles que des autorités publiques, des associations ou des usagers, **doivent pouvoir être impliquées par le Gouvernement dès le stade de la réflexion d'une nouvelle politique publique**, parallèlement aux réunions interministérielles (recommandation n° 11).

Par ailleurs, il serait pertinent que **les Parlements appliquent les principes du « mieux légiférer »** : par exemple, en associant plus étroitement les parties concernées dans l'élaboration des amendements et/ou en préparant des études d'impact pour les amendements substantiels adoptés durant le débat parlementaire (recommandation n° 12).

B. À LONG TERME : CONSTRUIRE DES MÉTHODES DURABLES POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

Dès à présent, des travaux bilatéraux sur le long terme peuvent être envisagés. Il apparaît nécessaire, d'une part, que les deux instances adoptent les bonnes

[15] Dans cette hypothèse, le CNEN doit se prononcer sous 72 heures. À défaut, un avis favorable tacite est rendu sur le projet de texte soumis (article L. 1212-2 du CGCT).
[16] De LA RAUDIÈRE, L., JUANICO, R., Rapport d'information fait au nom de la mission d'information relative à la simplification normative, 2014, p. 66.

pratiques existantes dans chacun des deux pays, et, d'autre part, qu'elles agissent en commun pour améliorer le contrôle des normes à l'échelle européenne.

1. Agir par mimétisme pour améliorer l'évaluation et le contrôle des normes au niveau national

a. Conclure un partenariat CNEN-INSEE à l'image de celui existant entre le NKR et l'Office fédéral de la statistique

Comme soulevé à plusieurs reprises dans le présent rapport, **la conclusion d'un partenariat entre le CNEN et l'INSEE serait opportun, afin de renforcer la qualité des analyses sur le modèle de l'accompagnement que prodigue l'Office fédéral de la statistique au NKR**. À tous les stades du contrôle (*ex ante* et *ex post*), l'exemple allemand démontre l'avantage d'engager une telle collaboration avec un organisme d'expertise chargé de produire des études économiques et statistiques (recommandation n° 7).

La statistique publique fournit des données socio-économiques indispensables pour établir une expertise objective et indépendante dans des délais contraints. Le Conseil d'État a d'ailleurs souligné la capacité d'adaptation de l'INSEE à l'urgence, notamment dans le cadre de la crise sanitaire[17] ; urgence qui tend à irriguer les saisines du CNEN et qui justifie ainsi pleinement l'instauration de partenariats entre ces différents acteurs. L'appui d'un organe statistique au service des travaux du CNEN permettrait de renforcer leur qualité et pourrait par ailleurs déboucher sur un partage réciproque d'informations de manière à enrichir les ressources et les bases de données des deux institutions.

b. Rendre effectif le contrôle ex post grâce à l'instauration d'un partenariat CNEN-INSEE

Un partenariat CNEN-INSEE permettrait également de développer le contrôle *ex post* (recommandation n° 7). **L'organe d'évaluation français recommande fréquemment dans ses délibérations de réaliser des évaluations *ex post*[18] pour développer et instaurer une doctrine de « regards croisés » entre les administrations centrales, conceptrices de la norme, et les acteurs locaux, chargés de son application**

[17] Conseil d'État, Rapport public annuel, Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques, 9 juillet 2020,
[18] Exemple : Délibération n° 2017-10-12-0003 du CNEN en date du 12 octobre 2017 portant sur l'évaluation des textes relatifs à la réglementation thermique dans les bâtiments neufs.

au quotidien. Les politiques publiques partagées entre le niveau local et national devraient particulièrement faire l'objet d'une évaluation *ex post*, afin d'en apprécier la pertinence, l'utilité et l'effectivité au regard des réalités territoriales.

La situation est différente en Allemagne. Comme évoqué, **le NKR collabore étroitement avec l'Office fédéral de la statistique pour assurer un contrôle efficient du stock de normes. Celles-ci sont en effet évaluées deux à trois ans après leur adoption**.

Dans ce cadre, le rapport du CNEN de 2021 précité propose **d'encourager les évaluations *ex post* pour les projets de texte ayant des impacts techniques et financiers substantiels pour les collectivités territoriales en prévoyant au stade de l'élaboration du projet de texte les modalités de son évaluation**[19]. Une telle proposition se rapproche du modèle allemand en ce sens que le contrôle porte exclusivement sur les projets de réglementation engendrant des charges de réalisation de plus d'un million d'euros.

Cette pratique est également encouragée par le Conseil d'État qui recommande de mettre en œuvre ce type d'évaluation pour « *les politiques publiques qui engagent de façon significative les finances publiques ou visent à produire des effets sur une part importante de la population* »[20].

2. Agir en commun pour améliorer l'évaluation et le contrôle des normes au niveau européen

Le CNEN a pu être présenté pour la première fois au réseau *RegWatchEurope (RWE)* le 15 mars 2021. Le réseau RWE regroupe huit organes de contrôle des normes indépendants — six États membres de l'Union européenne et deux organes nationaux extérieurs à l'Union[21]. Le groupement est mandaté pour **contrôler les analyses**

[19] CNEN, Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique, proposition 16.
[20] Conseil d'État, Rapport public annuel, Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques, 9 juillet 2020, proposition 3, p.96.
[21] Les membres de RWE sont les suivants : *Advisory Board on Regulatory Burden* (ATR – Pays-Bas) ; *Finnish Council of Regulatory Impact Analysis* (FCRIA, Finlande) ; *Nationaler Normenkontrollrat* (NKR – Allemagne) ; *Norwegian Better Regulation Council* (NBRC/Regelrådet – Norvège) ; *Swedish Better Regulation Council* (SBRC/Regelrådet – Suède) ; *Regulatory Impact Assessment Board* (RIAB – République Tchèque); *Regulatory Policy Committee* (RPC – Royaume-Uni) ; *Danish Business Regulation Forum* (DBRF – Danemark).

d'impact au niveau européen et conseiller les Gouvernements sur les sujets ayant trait au « mieux légiférer ».

Les membres fournissent des rapports statistiques annuels sur la qualité de leur système d'études d'impact, ainsi que des informations qualitatives sur les conséquences socio-économiques des mesures qui font l'objet de l'étude. Certains rapports apprécient en outre la prise en compte des avis des organes de contrôle par les Exécutifs nationaux dans leur décision finale[22].

Les objectifs de RWE consistent en un échange de bonnes pratiques à partir de l'expérience de chacun des organes de contrôle. Ce réseau entretient des échanges avec la Commission européenne, le Parlement européen et l'OCDE. Des contacts ont également été établis avec le groupe de travail compétent du Conseil de l'Union européenne.

Poursuivre la coopération du CNEN au réseau RWE serait un atout pour la recherche d'une meilleure qualité du système normatif français et européen (recommandation n° 13). Le développement de coopérations s'inscrivant sur le long terme pourrait à cet effet être envisagé avec tout ou partie des États membres.

De surcroît, **l'organisation d'événements communs – sous la forme de colloques ou de séminaires – à l'échelle européenne en matière de « mieux légiférer »** est une piste de réflexion afin de permettre l'évolution mutuelle des différentes cultures normatives dans le sens de la promotion de la qualité du droit et, parallèlement, de renforcer les influences de chaque État en la matière (recommandation n° 14).

[22] OCDE, *Better Regulation Practices across the European Union*, Editions OCDE, Paris, 19 mars 2019, p. 94.

*

* *

« Tout simplifier, est une opération sur laquelle on a besoin de s'entendre.

Tout prévoir, est un but qu'il est impossible d'atteindre ».

PORTALIS

Discours préliminaire du premier projet de Code civil, 1801

Conseil national d'évaluation des normes
2, place des Saussaies – 75008 PARIS

@CNENormes @CNEN