

N° 797

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 juin 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur le **bilan des travaux conduits en matière de simplification des normes**
applicables aux collectivités territoriales depuis 2023,

Par MM. Bernard DELCROS et Rémy POINTEREAU,

Sénateurs

(1) Cette délégation est composée de : M. Bernard Delcros, *président* ; M. Rémy Pointereau, *premier vice-président* ; Mme Pascale Gruny, MM. Cédric Vial, Fabien Genet, Mme Corinne Féret, MM. Éric Kerrouche, Didier Rambaud, Pierre Jean Rochette, Gérard Lahellec, Grégory Blanc, Mme Guylène Pantel, *vice-présidents* ; MM. Jean Pierre Vogel, Laurent Burgoa, Mme Sonia de La Provôté, M. Hervé Gillé, *secrétaires* ; M. Jean-Claude Anglars, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, MM. François Bonhomme, Max Brisson, Mme Céline Brulin, MM. Bernard Buis, Cédric Chevalier, Thierry Cozic, Mme Catherine Di Folco, MM. Daniel Gueret, Joshua Hochart, Patrice Joly, Mmes Muriel Jourda, Anne-Catherine Loisier, MM. Jean-Jacques Lozach, Pascal Martin, Jean-Marie Mizzon, Franck Montaugé, Mme Sylviane Noël, M. Olivier Paccaud, Mme Anne-Sophie Patru, MM. Hervé Reynaud, Pierre-Alain Roiron, Jean-Yves Roux, Mmes Patricia Schillinger, Ghislaine Senée, Nadia Sollogoub, MM. Laurent Somon, Lucien Stanzione.

SOMMAIRE

AVANT PROPOS BERNARD DELCROS, PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LA DÉCENTRALISATION	5
AVANT PROPOS DE RÉMY POINTEREAU, PREMIER VICE-PRÉSIDENT DÉLÉGUÉ, CHARGÉ DE L'ÉVALUATION ET DE LA SIMPLIFICATION DES NORMES APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	7
COMPTE RENDU DES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA SIMPLIFICATION DU 16 MARS 2023.....	11
LA CHARTRE DE 2023.....	11
I. OBJECTIFS COMMUNS POUR SIMPLIFIER LES NORMES APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT S'ENGAGENT.....	11
II. DONNER DE LA VISIBILITÉ SUR LE CALENDRIER ET SUR LES PROJETS DE TEXTES	11
III. MIEUX CONTRÔLER LES TEXTES TERRITORIAUX	12
IV. MIEUX LÉGIFÉRER	12
LES RENDEZ-VOUS ANNUELS.....	15
I. RENDEZ-VOUS DE LA SIMPLIFICATION : APPLICATIONS ET PERSPECTIVES DE LA CHARTE EN FAVEUR DE LA SIMPLIFICATION DES NORMES PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, SIGNÉE LE 16 MARS 2023, OUVERT À L'ENSEMBLE DES MEMBRES DU SÉNAT.....	15
II. ASSISES DE LA SIMPLIFICATION : ADAPTER LES NORMES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES, TENUE LE 3 AVRIL 2025.....	39
A. PREMIÈRE TABLE RONDE : LE SÉNAT, MOTEUR DE LA SIMPLIFICATION.....	46
B. DEUXIÈME TABLE RONDE : L'ÉCOUTE DES TERRITOIRES, UN PRÉALABLE À TOUTE SIMPLIFICATION.....	53
C. TROISIÈME TABLE RONDE : UN DOMAINE PRIORITAIRE À SIMPLIFIER - LOGEMENT, URBANISME ET CONSTRUCTION	59
III. ASSISES DE LA SIMPLIFICATION, COLLOQUE « SIMPLIFICATION DES NORMES : AGIR ENSEMBLE ! », TENU LE 30 AVRIL 2026	69
A. PREMIÈRE TABLE RONDE : LES AVANCÉES CONCRÈTES EN MATIÈRE DE SIMPLIFICATION	76
B. SECONDE TABLE RONDE : LES PERSPECTIVES À COURT TERME POUR AVANCER EFFICACEMENT	90

LES OPÉRATIONS DE SENSIBILISATION À L'INFLATION NORMATIVE.....	107
I. RÉUNION DE SENSIBILISATION AUX CONSÉQUENCES DE L'INFLATION NORMATIVE SUR LE « <i>POUVOIR D'AGIR</i> », TENUE LE 1 ^{er} FÉVRIER 2024.....	107
II. MATINÉE DE SENSIBILISATION (2 ^e ÉDITION), TENUE LE 30 JANVIER 2025..	133
III. MATINÉE DE SENSIBILISATION, TENUE LE 19 FÉVRIER 2026	155
INTERVENTION DE BERNARD DELCROS SUR LE PROJET DE LOI DE SIMPLIFICATION	185

AVANT PROPOS BERNARD DELCROS, PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LA DÉCENTRALISATION

Simplifier constitue une **urgence pour nos collectivités territoriales**. Cette attente renvoie à une **préoccupation essentielle** : permettre aux élus locaux de conduire les projets que leurs habitants attendent.

Durant mes années de maire d'une commune de montagne, j'ai mesuré le décalage qui peut naître entre une règle générale et la réalité d'un territoire. Un projet de logement, de réhabilitation du bâti, de développement économique ou touristique peut répondre à un besoin clairement identifié, recueillir l'adhésion locale et mobiliser des financements, tout en **se heurtant à une procédure excessive**, à une règle **inadaptée** ou à une interprétation **trop rigide** des textes.

C'est pour apporter des réponses concrètes à ces difficultés qu'avec Rémy Pointereau, premier vice-président délégué de la délégation aux collectivités territoriales, chargé de l'évaluation et de la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, nous portons une **proposition de loi de simplification** issue des remontées de terrain des élus locaux¹.

Ce texte traduit plusieurs difficultés rencontrées dans les **communes rurales et de montagne**, en particulier dans les domaines de l'urbanisme, de la construction, de l'agriculture et de l'aménagement. Il vise notamment à donner aux communes les moins peuplées davantage de **souplesse** dans l'élaboration et l'application de leurs documents d'urbanisme, à faciliter la restauration de bâtiments en ruine et la reconstruction après sinistre, à mieux prendre en compte les besoins de logement liés à l'activité agricole et à adapter certaines procédures applicables aux projets touristiques de montagne.

Cette proposition de loi repose sur une **conception exigeante de la simplification**. La protection des paysages, des espaces naturels et agricoles, ainsi que la capacité des territoires à répondre aux besoins de leurs habitants, doivent progresser de concert. Des normes utiles et proportionnées donnent aux élus les moyens d'exercer pleinement les responsabilités que leur mandat leur confie.

La simplification trouve sa pleine portée lorsqu'elle permet de **lever les obstacles** qui retardent ou empêchent la réalisation de projets utiles aux habitants. Elle doit ainsi offrir aux élus locaux un cadre juridique plus lisible et plus adapté aux réalités de terrain.

¹ Proposition de loi n° 774 (2025-2026), déposée le 23 juin 2026, tendant à simplifier les règles d'urbanisme applicables aux territoires ruraux et de montagne, présentée par Bernard DELCROS et Rémy POINTEREAU : <https://www.senat.fr/leg/pp125-774.html>.

Cette proposition de loi s'inscrit dans cette perspective. Elle entend donner aux communes les moyens d'agir avec davantage de souplesse, de responsabilité et d'efficacité, afin que les règles nationales accompagnent les initiatives locales et contribuent pleinement au **développement de nos territoires**.

AVANT PROPOS DE RÉMY POINTEREAU, PREMIER VICE-PRÉSIDENT DÉLÉGUÉ, CHARGÉ DE L'ÉVALUATION ET DE LA SIMPLIFICATION DES NORMES APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Simplifier les normes applicables aux collectivités territoriales s'est imposé, au cours des dernières années, comme une **condition essentielle de l'efficacité de l'action publique** et de la capacité des élus locaux à **conduire les projets dont nos territoires ont besoin**.

Nul ne conteste l'utilité de la norme : elle protège, garantit l'égalité, assure la continuité de l'action publique et prévient les risques. Mais elle perd sa fonction lorsqu'elle devient trop abondante, trop instable, trop rigide ou déconnectée des réalités. Lorsqu'elle se superpose à d'autres prescriptions, qu'elle multiplie les procédures, allonge les délais et renchérit les projets, elle finit par entraver l'initiative au lieu de la sécuriser.

Cette difficulté se manifeste avec une **acuité particulière pour les communes et les intercommunalités, notamment les plus petites d'entre elles**. Elles doivent répondre aux attentes de leurs habitants, assurer la continuité des services publics, accompagner la transition écologique, produire ou réhabiliter des logements, soutenir l'activité économique et préserver leur patrimoine, tout en disposant de moyens humains et d'ingénierie souvent limités. Or la complexité normative pèse d'abord sur les collectivités **qui ne disposent pas d'un service juridique ou technique suffisamment étoffé**.

C'est pourquoi le Sénat, chambre des territoires, a entendu jouer pleinement son rôle. Par arrêté de son Bureau du 13 novembre 2014, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation s'est vu confier une **mission spécifique d'évaluation et de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales**. Depuis 2023, cette mission a pris une dimension nouvelle. Elle s'est structurée autour d'une méthode, d'outils, de rendez-vous réguliers et d'une conviction : la simplification ne peut procéder ni d'une décision isolée, ni d'un texte ponctuel. Elle suppose une **mobilisation durable de tous les acteurs** qui participent à la fabrication, à l'interprétation et à l'application de la norme.

Le rapport d'information présenté en janvier 2023 par Françoise Gatel et Rémy Pointereau, intitulé « *Normes applicables aux collectivités territoriales : face à l'addiction, osons une thérapie de choc !* », a constitué le **point de départ de cette nouvelle étape**. Il a permis une **prise de conscience collective**.

Les États généraux de la simplification, organisés par la délégation le 16 mars 2023, ont donné une **traduction institutionnelle à cette ambition**. Ils ont été conclus par la signature inédite d'une **charte** d'engagements communs entre le Sénat et le Gouvernement. Cette charte a fixé une orientation claire :

donner davantage de visibilité sur les projets de textes, mieux associer le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), développer les études d'options, renforcer les formations à la légistique et mieux prendre en compte les conséquences financières des normes nouvelles pour les collectivités territoriales.

Notre ambition repose sur une **idée simple** : la qualité de la norme ne peut être garantie que par **une action collective et coordonnée**. Le Parlement, le Gouvernement, le secrétariat général du Gouvernement, le CNEN, le Conseil d'État, les administrations centrales et déconcentrées, les élus locaux eux-mêmes et leurs associations représentatives ont chacun une part de **responsabilité dans cette œuvre commune**. La simplification est l'affaire de tous : elle doit donc devenir une exigence partagée de l'action publique.

Depuis 2023, la délégation a veillé à inscrire cette **nouvelle dynamique dans la durée**. Elle a d'abord organisé, en février 2024, une première matinée de sensibilisation consacrée aux conséquences de l'inflation normative sur le pouvoir d'agir des collectivités. Cette initiative répondait à un objectif précis : rappeler que les producteurs de normes doivent aussi être **conscients des effets concrets** de leurs décisions sur les communes, les départements, les régions et leurs groupements.

Le 4 avril 2024, le Sénat a ensuite accueilli un **premier rendez-vous de la simplification** consacré au suivi de la charte. Cette réunion, qui a permis d'associer les grands acteurs de la norme, a marqué le lancement de la cellule d'alerte dite « *Cassiopee* », conçue pour mieux informer les commissions permanentes du Sénat des avis rendus par le CNEN et pour renforcer la vigilance parlementaire sur les textes susceptibles de peser sur la libre administration ou les finances des collectivités territoriales.

Cet effort de **sensibilisation** a été renouvelé le 30 janvier 2025, sous le titre significatif « *Simplification, tous responsables !* ». Cette réunion a mis en lumière les premiers résultats obtenus : une diminution des saisines du CNEN en urgence, un renforcement du dialogue entre le Sénat et cette instance, l'intégration de ses avis dans les dossiers législatifs et le développement des études d'options comme instrument d'une meilleure décision publique.

Les Assises de la simplification du 3 avril 2025 ont constitué une **nouvelle étape**. Placées sous le signe de l'adaptation des normes à la diversité des territoires, elles ont affirmé avec force que l'uniformité ne saurait être la seule réponse aux besoins locaux. La loi doit certes garantir l'unité de la République, mais elle doit aussi permettre la prise en compte de situations objectivement différentes, dès lors que l'intérêt général et l'égalité entre les citoyens y trouvent également leur compte.

Cette logique a conduit la délégation à promouvoir le renforcement du **pouvoir préfectoral de dérogation aux normes**. Le rapport de Rémy Pointereau et Guylène Pantel a débouché sur une proposition de loi visant à renforcer et sécuriser ce pouvoir afin de mieux adapter les règles aux

territoires. Adoptée à l'unanimité par le Sénat le 10 juin 2025, cette initiative traduit une conception exigeante de la simplification : il ne s'agit pas d'abandonner la règle, mais de permettre son adaptation, dans un cadre motivé, proportionné et contrôlé, lorsque sa mise en œuvre uniforme conduit à des **blocages manifestes ou à des effets contre-productifs pour le développement de nos territoires**.

L'année 2026 a amplifié cette dynamique. La matinée de sensibilisation du 19 février a permis de poursuivre le dialogue avec le secrétariat général du Gouvernement, le Conseil d'État et les administrations concernées. Elle a rappelé que la simplification ne se limite pas au contenu des textes. Elle dépend également de la manière dont l'administration accompagne les porteurs de projets, identifie les interlocuteurs compétents, interprète les règles et mobilise les marges de souplesse existantes.

Le colloque du 30 avril 2026, intitulé « *Agir ensemble !* », a réuni le Sénat, le Gouvernement, le CNEN et les représentants des collectivités territoriales autour d'un double objectif : dresser le bilan des avancées intervenues depuis les Assises de 2025 et identifier les mesures législatives et réglementaires permettant de poursuivre le mouvement.

Cette rencontre a également permis de valoriser une **démarche concrète**, fondée sur les difficultés rencontrées dans les territoires. À la suite d'une consultation de l'ensemble des sénateurs, 110 contributions ont été recueillies émanant de différents groupes politiques. Elles ont fait apparaître des blocages récurrents, notamment dans les domaines de **l'urbanisme et de la construction dans les communes les moins peuplées**. Certaines propositions relevaient de mesures réglementaires ; d'autres appelaient une **intervention législative**. Cette méthode, qui part de **l'expérience des élus et des réalités locales**, a abouti, le 23 juin 2026, au dépôt d'une proposition de loi de simplification.

Comme l'a souligné Rémy Pointereau, premier vice-président de la délégation chargé de la simplification des normes, lors du « *Rendez-vous de la simplification* » du 4 avril 2024, la simplification constitue « *une **nécessité vitale pour redonner le pouvoir d'agir aux élus locaux et pour rendre l'autonomie à nos collectivités territoriales*** ». Cette formule résume l'esprit des travaux conduits depuis 2023. Simplifier, c'est permettre aux élus locaux de mettre en œuvre, avec discernement et responsabilité, les **politiques publiques attendues par leurs concitoyens**. C'est rendre l'action publique plus lisible, plus rapide, plus accessible et plus efficace.

Cette tâche appelle nécessairement de la **constance**. Le combat contre l'inflation normative peut évoquer le **mythe de Sisyphe** : à mesure que les efforts de simplification produisent leurs effets sur le stock de normes existantes, de nouvelles lois, de nouveaux règlements ou de nouvelles procédures peuvent **recréer de la complexité**. Il convient donc d'agir simultanément sur le **stock et sur le flux normatif**. Simplifier le stock suppose d'identifier, de modifier ou d'abroger les règles devenues inutiles,

disproportionnées ou inadaptées. Maîtriser le flux impose de transformer la **fabrique de la norme elle-même**, en améliorant l'évaluation préalable, le recours aux études d'options, la concertation avec les collectivités ainsi que le contrôle de la nécessité et de la proportionnalité des prescriptions nouvelles. Sans cette vigilance sur le flux, **les progrès accomplis sur le stock risqueraient d'être progressivement effacés.**

Depuis 2023, le Sénat et sa délégation aux collectivités territoriales ont ainsi contribué à installer la **simplification au cœur du débat public et de la méthode d'élaboration de la norme**. Ils ont structuré un dialogue exigeant avec le Gouvernement et les institutions compétentes, diffusé une culture de l'évaluation et fait émerger des **solutions concrètes** au service des élus locaux.

Cette action doit désormais se poursuivre avec une **exigence constante** : ne produire que les normes strictement **nécessaires** puis en apprécier, avec rigueur, les effets réels dans les territoires. La simplification doit ainsi devenir une **discipline permanente**, poursuivie **inlassablement** au service de la **capacité d'agir des élus** et de **l'efficacité de l'action publique locale**.

COMPTE RENDU DES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA SIMPLIFICATION DU 16 MARS 2023

LA CHARTRE DE 2023

Signée le 16 mars 2023 par le Sénat — Gérard Larcher et Françoise Gatel — et le Gouvernement, représenté par Christophe Béchu, ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.

I. OBJECTIFS COMMUNS POUR SIMPLIFIER LES NORMES APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : LE SÉNAT ET LE GOUVERNEMENT S'ENGAGENT

Le Sénat, représenté par Gérard Larcher, Président du Sénat, et Françoise Gatel, présidente de la délégation aux collectivités territoriales ;

Le Gouvernement, représenté par Christophe Béchu, ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires ;

Considérant qu'en dépit des efforts réalisés, la simplification des normes applicables aux collectivités demeure nettement en tête des priorités des élus locaux, mais est aussi un objectif du Gouvernement et du Parlement ;

Considérant que non seulement l'inflation normative complexifie les projets locaux, en retarde la réalisation, mais qu'elle en augmente significativement le coût, parfois de façon disproportionnée, notamment pour les petites communes ;

Considérant que seules des actions collectives et coordonnées permettront d'agir efficacement pour enrayer ce phénomène, préjudiciable au développement des territoires ;

Considérant que de nombreux engagements peuvent être pris rapidement et simplement, sans qu'il soit nécessaire de modifier les textes en vigueur, qu'ils soient constitutionnels, organiques ou législatifs ;

Considérant que seule cette forte volonté politique peut conduire à un réel changement de culture et de pratiques, dans le souci de l'efficacité de l'action publique locale ;

S'engagent sur les objectifs communs ci-après :

II. DONNER DE LA VISIBILITÉ SUR LE CALENDRIER ET SUR LES PROJETS DE TEXTES

- dans le cadre de l'Agenda territorial du Gouvernement, ce dernier présentera régulièrement au Sénat les principales évolutions normatives ayant un effet sur les collectivités territoriales envisagées au cours de l'année à venir ;

- le Gouvernement veillera à limiter le recours aux procédures d'urgence et pour les saisines du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et assurera le suivi régulier de cet engagement ;

III. MIEUX CONTRÔLER LES TEXTES TERRITORIAUX

- le Sénat mettra en place une fonction transversale de veille et d'alerte sur les textes ayant un impact sur les collectivités territoriales ;

- le Sénat organisera, selon les cas, en commission ou en délégation aux collectivités territoriales, voire en séance publique pour les textes à très forts enjeux, un débat d'orientation sur quelques projets de loi touchant les collectivités, dans l'hypothèse où le Gouvernement présenterait une étude d'options ;

- le Sénat entendra, selon les cas et en tant que de besoin, en commission ou en délégation aux collectivités territoriales, le CNEN sur les avis rendus sur des projets de textes législatifs ou réglementaires ;

- dans le cadre de l'élaboration et du suivi des mesures d'application des textes législatifs relatifs aux collectivités territoriales, le Gouvernement veille à assurer l'information des rapporteurs concernés.

IV. MIEUX LÉGIFÉRER

- veillant à ce que les lois territoriales n'empiètent pas sur le pouvoir réglementaire, le Gouvernement et le Sénat pourront, dans les projets de loi à fort impact sur les collectivités territoriales, insérer, si nécessaire, des clauses de réexamen, voire, dans certains cas, à titre expérimental, des clauses « guillotine » ;

- ils encourageront le renforcement des formations de légistique destinées respectivement aux fonctionnaires et aux parlementaires ;

- afin de s'assurer de l'opportunité de recourir à une nouvelle norme législative, le Sénat et le Gouvernement s'engagent à développer les études présentant les différentes options ;

- le Gouvernement diffusera, à l'occasion de l'étude d'impact, l'avis du CNEN qui lui a été rendu en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales ;

- le Gouvernement présentera dans l'étude d'impact des lois territoriales à enjeux financiers, conformément à la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution les impacts budgétaires prévisibles sur les collectivités territoriales, et indiquera selon quelles modalités (calendrier et vecteur législatif) le budget de l'État les prendra en compte ;

- le Gouvernement favorisera les expérimentations législatives locales, en lien avec le réseau préfectoral. Il s'engage à en évaluer le bilan pour définir les suites à donner ;

Pour l'atteinte de ces objectifs, le Gouvernement et le Sénat s'appuient sur le CNEN, dont la composition permet d'associer pleinement les élus locaux, qui constituent le collège le plus important du conseil. Le rôle du CNEN s'exerce grâce :

- à la transmission systématique par le CNEN à la délégation aux collectivités territoriales du Sénat de l'ordre du jour des séances et du relevé de décisions à la suite de ses réunions ;

- au recours, dans le cadre prévu à l'article L. 1212-1 du Code général des collectivités territoriales, au pouvoir d'audition de toute personne pouvant éclairer les débats du CNEN, et notamment les rapporteurs des projets de loi sur les projets d'actes réglementaires d'application qui lui sont soumis ;

- à la diffusion par le Gouvernement des avis publics du CNEN, lequel, par le développement d'une motivation détaillée, éclaire la Représentation nationale ;

- à l'adéquation entre les capacités du CNEN et ses missions.

**Le CNEN, un acteur essentiel de la qualité des
normes applicables aux collectivités territoriales**

(art. L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales)

- Le Conseil national d'évaluation des normes est consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables.

- Il est également consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

LES RENDEZ-VOUS ANNUELS

I. RENDEZ-VOUS DE LA SIMPLIFICATION : APPLICATIONS ET PERSPECTIVES DE LA CHARTE EN FAVEUR DE LA SIMPLIFICATION DES NORMES PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, SIGNÉE LE 16 MARS 2023, OUVERT À L'ENSEMBLE DES MEMBRES DU SÉNAT

Mme Françoise Gatel, présidente. - Je vous remercie d'être aussi nombreux pour ce rendez-vous de la simplification. Rémy Pointereau, premier vice-président de la délégation en charge de la simplification, et moi-même sommes très heureux de répondre aujourd'hui à la demande du Président Larcher qui, après avoir signé l'an dernier avec le gouvernement une charte d'engagements pour une meilleure fabrique de la loi et pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, nous avait encouragés à produire des résultats et à venir exprimer devant vous notre engagement en faveur de la simplification.

M. Gérard Larcher, Président du Sénat. - Je salue la présence de nos invités, que je remercie de leur présence, et permettez-moi de vous remercier en particulier, monsieur le Premier ministre, d'être présent à nos côtés pour cette réunion organisée par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Je salue l'engagement et le dynamisme de sa présidente, Françoise Gatel, et de son premier vice-président Rémy Pointereau. Je salue le premier vice-président du Sénat, Mathieu Darnaud, en charge de la présence territoriale. Je salue également le président de la délégation à la décentralisation de l'Assemblée nationale, David Valence, car il me semble important que nous ayons des contacts réguliers sur ces questions. Je salue enfin monsieur le vice-président du Conseil d'État, qui contribue, au-delà de son travail juridictionnel, à la réflexion dans ce domaine. Je pense notamment au colloque du 14 octobre 2022 sur la simplification normative qui a favorisé la prise de conscience de chacun, et sans doute contribué à unir les partisans de la simplification. Je voudrais enfin remercier tous nos fidèles partenaires venus participer à cette réunion qui doit nous permettre de poursuivre le travail engagé depuis plusieurs années par le Sénat en matière de simplification des normes.

La simplification est l'affaire de tous, et il reste du chemin à parcourir. Si nous avons parfois eu l'impression de prêcher dans le désert, nous éprouvons désormais le sentiment de nous rapprocher de la sortie de ce désert, et votre présence aujourd'hui, monsieur le Premier ministre, peut consolider la charte que nous avons signée l'année dernière. Gilles Carrez, président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), me confiait lors d'un échange récent combien les normes s'épuisent à vouloir régler tous les problèmes et tous les cas. Nous devons, me semble-t-il, lutter contre ces

normes trop précises et redonner du pouvoir aux élus, notamment à travers un pouvoir réglementaire local. Ce souhait rejoint les conclusions d'un rapport remis au Sénat en juillet 2023, mais aussi une demande formulée notamment par l'Association des maires de France (AMF).

La réunion d'aujourd'hui s'inscrit dans le cadre de l'anniversaire de la signature par le Sénat et le gouvernement de la charte sur la simplification, qui a eu lieu ici même le 16 mars 2023, en présence de l'AMF. Nous souhaitons que cette réunion soit en quelque sorte une confirmation de ce baptême donné voici plus d'un an.

Votre présence, monsieur le Premier ministre, témoigne de votre intérêt pour le sujet de la simplification, et vous l'avez d'ailleurs rappelé lors de votre déclaration de politique générale, puis à plusieurs reprises ces dernières semaines. La question de la simplification ne regarde pas uniquement les collectivités territoriales. Les normes concernent également les entreprises et le monde agricole. L'actualité me semble faire de la simplification une ardente et urgente obligation. Je pense ainsi à ce que nous disent les élus sur le terrain à propos du droit de l'urbanisme, où l'on constate l'exemple sans doute le plus flagrant de cette dérive normative. Le code de l'urbanisme, en dix ans, a vu le nombre de mots qui le composent augmenter de 40 %. Aujourd'hui, la complexité du droit de l'urbanisme est telle que la plupart des maires sont contraints de faire appel à des cabinets extérieurs pour rédiger leurs documents d'urbanisme. Ils perdent ainsi leur pouvoir d'agir. La Cour administrative d'appel de Versailles, au cours d'une audience solennelle, a rappelé la complexité pour le juge administratif de dire le droit face à des réalités qui compliquent la vie de nos collectivités territoriales.

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) a quant à lui triplé de volume en vingt ans, tandis que l'épaisseur du code de l'environnement a été multipliée par dix au cours des dix dernières années, et le décodage en cours de la loi Climat et résilience s'annonce pour le moins complexe. En 2022, le CNEN avait chiffré à 2,5 milliards d'euros le coût des normes réglementaires pour les collectivités. Ces quelques exemples montrent la réalité de l'évolution normative. Son inflation contribue à décourager les élus locaux et nourrit les contentieux. Il n'est pas question, monsieur le Premier ministre, d'en faire porter toute la responsabilité au gouvernement. Nous sommes tous responsables de cette inflation normative, et il nous revient de procéder à une nécessaire simplification.

L'inflation des amendements parlementaires doit également nous interroger. Nous battons tous les records en la matière. Ainsi, la dernière loi de finances comportait 3 750 amendements, ce qui va finir par rendre impossible son examen dans les délais constitutionnels impartis. Les parlementaires doivent se montrer vigilants et ne pas rajouter de la complexité. Hier matin, le groupe de travail sur les institutions, qui achevait ses travaux, s'est montré particulièrement conscient de ce problème. Je vous invite à ce titre, monsieur le Premier ministre, à consulter le questionnaire que

Boris Ravignon a envoyé aux maires. La réaction des élus, et je le dis sans animosité, témoigne du souhait d'obtenir une authentique simplification et une véritable prise en compte de la réalité.

Il nous appartient de faire vivre la charte que nous avons signée le 16 mars 2023 et de passer de la parole aux actes. Jacques Chirac, dont j'ai eu l'honneur d'être le ministre, disait qu'il faut simplifier les choses pour mieux les comprendre. Cette formule résume notre souci et nous montre le but à atteindre dans le sillage des travaux de Françoise Gatel et de Rémy Pointereau.

M. Gabriel Attal, Premier ministre. - Je vous remercie, monsieur le Président Larcher, pour votre invitation et l'organisation de cet événement autour de la simplification, un enjeu qui nous est cher et qui traverse largement les courants politiques. Simplifier la vie, simplifier les procédures, simplifier l'administration, simplifier l'accès aux aides et aux subventions : autant d'objectifs qui nous rassemblent, gouvernement et parlementaires, et qui rejoignent une demande pressante, exigeante des élus locaux et des Français. Au cours de mes déplacements et de mes échanges, pas une fois je n'ai échappé à des récriminations contre des procédures trop lourdes, des démarches kafkaïennes, des parcours administratifs ubuesques.

Cet excès de complexité administrative comporte plusieurs étapes, comme un cercle vicieux. D'abord, l'incompréhension face à une multiplication de formulaires Cerfa, de guichets, de compétences entremêlées. La colère ensuite, lorsque survient le troisième rendez-vous, le dixième justificatif à fournir, et que l'on s'entend dire qu'il faut s'adresser ailleurs. Cette colère est celle des agriculteurs à qui l'on impose, sur le seul sujet de la taille des haies, plus d'une dizaine de normes ; celle des artisans, qui ne peuvent pas embaucher librement ; celle des classes moyennes qui n'en peuvent plus de devoir se justifier de tout ; celle des plus fragiles qui passent à côté de certaines aides ; celle des élus locaux bien sûr, et j'en suis un moi-même, depuis dix ans. Après cette colère, une troisième étape arrive, qui est peut-être la plus insidieuse, la plus dangereuse : c'est la résignation. La résignation pousse à cesser d'essayer, d'innover, d'entreprendre. La résignation pousse au découragement des élus, épuisés d'être noyés sous les normes et les contraintes, et qui se sentent enfermés dans des carcans, alors qu'ils ne demandent qu'à faire vivre et à développer leur territoire. La résignation est aussi celle des Français qui préfèrent renoncer et perdent confiance dans notre administration et dans leurs élus. La résignation nourrit les rancœurs, les extrêmes et le sentiment de déclin. Le paradis des normes, c'est l'enfer des Français.

Simplifier relève de l'urgence. J'ai placé cette exigence au cœur de ma déclaration de politique générale, comme elle est au cœur des engagements que j'ai pris devant les élus et devant les Français. C'est là le sens du message que je suis venu vous adresser aujourd'hui.

L'heure est à la simplification. Mon gouvernement et les parlementaires s'y emploient à chaque instant. Toutes et tous, nous prenons nos responsabilités et nous agissons depuis 2017, suivant le cap fixé par le président de la République. Nous agissons pour libérer les Français de bon nombre de normes et de contraintes qui pèsent sur eux. Bien entendu, nous ne sommes pas au bout du chemin, et je n'exclus pas que nous ayons, dans le même temps que nous avons simplifié certains points, contribué à en complexifier d'autres. Je sais tout l'engagement du Sénat sous votre présidence, Gérard Larcher, pour porter ce combat et faire des propositions à la fois fortes et concrètes. Nous agissons de manière réfléchie dans la concertation et à l'écoute des aspirations des élus.

Je souhaite à cet égard saluer à nouveau les travaux de la présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Françoise Gatel. Je pense naturellement aux communes nouvelles, au statut de l'élu ou, plus récemment, aux travaux produits avec la Commission des lois pour rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir. Je sais aussi l'investissement et la contribution décisive de la délégation de l'Assemblée nationale conduite par David Valence, dont je tiens à souligner l'engagement collectif, ancien et constant sur le sujet. Il y a un an, étaient organisés au Sénat les États généraux de la simplification en lien avec le gouvernement et le CNEN, dont je salue le nouveau président, Gilles Carrez. Vous succédez, monsieur, à Alain Lambert, qui a présidé le CNEN durant plus d'une décennie et n'a eu de cesse de dénoncer le foisonnement des normes et ce qu'il appelait les « transferts rampants », sources de surcoût, d'illisibilité et de frein à l'action publique.

Notre droit, il est vrai, est devenu obèse. Ouvrir n'importe quel recueil législatif suffit à s'en rendre compte. Le Président Larcher a comparé le volume passé et présent du code de l'environnement. En dix ans, ce code est passé de 100 000 à un million de mots. Le CGCT a vu quant à lui son volume multiplié par trois en une vingtaine d'années, pour n'ajouter qu'un exemple à ceux que le Président a donnés.

Je ne suis pas venu ici pour attribuer la faute à l'un ou à l'autre. Les torts sont largement partagés depuis ces 10, 15, 20 dernières années. Depuis des décennies, la norme gonfle, la loi semble un automatisme, qu'il s'agisse de projets ou propositions de loi, qui sont devenues majoritaires en 2023. La mission du CNEN s'en trouve transformée, avec toujours plus de textes et toujours moins de temps pour les examiner. C'est la raison pour laquelle le gouvernement s'est engagé à faciliter l'information du Parlement, faciliter les travaux du CNEN et améliorer la rédaction des normes législatives et réglementaires.

La signature de la Charte de la simplification par le gouvernement et le Sénat a permis de simplifier l'élaboration des normes qui s'imposent aux collectivités. J'attache beaucoup d'importance à cette Charte. Je crois en effet qu'elle représente une avancée pour les élus, auxquels elle offre une visibilité

et un calendrier sur les différents textes qui les concernent. Elle représente également une avancée pour le Parlement, puisqu'elle a permis de donner des règles afin de mieux légiférer, et de mieux exercer l'une des missions clés du travail parlementaire, à savoir le contrôle de l'exécutif. J'ajoute que les travaux du CNEN ont été facilités, conformément aux engagements pris par le gouvernement à l'époque. Le nombre de saisines en urgence et même en extrême urgence a été réduit de moitié, passant de plus d'un quart des textes inscrits à l'ordre du jour en 2022, à 13 % en 2023. Je vous confirme ce matin que nous allons poursuivre cet effort, et tenter de faire baisser encore ce chiffre.

Enfin, cette Charte représente une avancée pour tous les Français, car elle a permis d'améliorer la qualité du droit, de faire en sorte qu'il soit mis en œuvre. En effet, le vote d'un texte n'est que la moitié du chemin, sans compter qu'il doit être promulgué à la faveur de décrets d'application, avant que les mesures qu'il comporte deviennent réalité. Je considère que rien n'est plus destructeur pour la confiance en la politique que des annonces sans lendemain, ou des textes votés dont les décrets d'application donnent le sentiment d'avoir été conçus pour empêcher l'application du texte. Avec mon gouvernement, et sous l'égide du président de la République, j'ai fait de l'application des lois un enjeu clé de l'action publique, portant l'effort sur ce que l'on appelle « le dernier kilomètre », même si je n'aime pas beaucoup ce terme et que je pense que, se plaçant du point de vue des Français sur le terrain, il conviendrait de parler du « *premier kilomètre* », puisque c'est le plus important. Le président de la République a eu l'occasion de le dire aux cadres de l'État, et j'ai eu moi-même l'occasion de l'exprimer : entre le vote dans l'hémicycle et la mise en œuvre sur le terrain, une ligne droite, une ligne directe, une ligne courte doit être tracée. Par cette Charte, avec l'aide précieuse de la secrétaire générale du gouvernement, Claire Landais, le Parlement peut désormais suivre beaucoup plus aisément les mesures d'application des textes.

Cette Charte représente une avancée utile, précieuse et nécessaire. Mais nous sommes résolus à aller plus loin. Sous l'autorité du président de la République, avec mon gouvernement et avec tous les élus qui le souhaitent, j'ai décidé de mener un profond changement de mentalité. Nous sortons du schéma, et c'est là le rôle du gouvernement, selon lequel tout problème est nécessairement réglé par une loi, selon lequel à toute activité doivent correspondre des normes, selon lequel l'action publique et politique ne vaut rien sans production de textes nouveaux ou supplémentaires. Bien entendu, la loi est et restera au cœur de notre système démocratique et républicain. Cela ne changera jamais. Cependant, notre objectif ne consiste pas en la production de textes, il consiste à produire des résultats concrets qui améliorent la vie des Français.

Il revient à tous les décideurs publics d'intégrer cet objectif de simplification, y compris, et surtout, dans la production de normes. Ainsi, pour que la loi soit au service de nos concitoyens, elle doit fixer des objectifs sans nécessairement déterminer un chemin extrêmement balisé pour les atteindre. Pour que les décrets d'application ne soient pas une réalité rigide, les décideurs doivent déterminer le chemin avec souplesse, ouvrant la porte à des applications adaptées à chaque territoire.

Simplifier, c'est permettre d'agir plus vite et plus fort. La question n'est pas de remettre en cause certains objectifs, mais de rendre notre droit moins bavard, moins complexe, plus lisible. Franchement, qui connaît exhaustivement les 1 800 pages de la réglementation thermique qui s'applique à la construction des bâtiments scolaires ? En réalité, personne. À force de cumuler règle sur règle, on empêche les élus locaux d'agir, notamment les maires, parce qu'ils redoutent toujours d'être pris en défaut par une clause cachée, une petite ligne perdue dans le texte. Alors, coupons tout ce qui n'est pas nécessaire, tout ce qui est bavard ou superflu, ramenons les normes à l'essentiel. Cela libérera les élus et leur restituera surtout du pouvoir d'agir.

Simplifier, c'est faire confiance. C'est renoncer à croire que l'on peut, depuis Paris, émettre des règles idéales qui répondent à tous les scénarios et prennent en compte tous les cas de figure. Cette infantilisation doit cesser, car c'est en agissant de la sorte que notre droit gonfle et devient inapplicable. Avec le gouvernement, nous faisons confiance et nous allons faire davantage confiance aux élus locaux, qui sont les meilleurs connaisseurs de leur territoire. Nous allons faire davantage confiance aux préfets, aux agents publics sur le terrain, parce qu'ils savent mieux que quiconque depuis leur bureau parisien comment atteindre l'objectif fixé, comment mener un projet et répondre aux défis de leur territoire.

Simplifier, c'est aussi responsabiliser. Certains diront qu'abondance de normes ne nuit pas et que définir des normes ultra précises est une manière de sécuriser. Je ne connais pas un élu qui raisonne de la sorte. Au contraire, ils savent que la complexité du droit est la plus grande des insécurités. Ils réclament des marges de manœuvre. Alors la simplification suppose, il est vrai, d'accepter une petite part de risque, mais ce risque doit être soupesé, mesuré et modéré. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé que notre travail de simplification des normes sera accompagné d'une réflexion, pilotée par Christian Vigouroux, sur la responsabilité des décideurs et des gestionnaires locaux.

Simplifier, c'est mettre les agents publics davantage au service des élus et des citoyens. Passer moins de temps à définir des normes, c'est passer plus de temps auprès des Français et des élus locaux. Et régler les problèmes, accompagner, est précisément la mission du service public.

Simplifier, enfin, c'est économiser. Nous perdons chaque année 60 milliards d'euros à cause des démarches et des complexités de notre quotidien. Ce chiffre est parlant dans le contexte que nous connaissons pour nos finances publiques. On ne peut reprocher aux élus de dépenser trop, et dans le même temps ajouter de nouvelles règles coûteuses. La multiplication des règles est aussi un fardeau sur la dette et les déficits.

Alors, plus que jamais, il est temps de franchir une nouvelle étape et de lancer une simplification massive des normes. Pour y parvenir, je vous propose de demander à mon gouvernement que toute nouvelle norme soit concertée, étudiée et considérée comme absolument nécessaire avant d'être décidée. Bien souvent, la souplesse d'un guide de mise en œuvre comportant des recommandations est plus utile que le décret, avec toutes ses injonctions. Les bonnes pratiques du terrain valent mieux que des règles uniformes et bridant les innovations locales. Certes, il restera parfois nécessaire de définir de nouvelles normes au nom du principe d'égalité, ou quand la représentation nationale l'a décidé. Mais celles-ci devront faire l'objet d'une concertation en amont. Cette démarche est aussi une manière de simplifier les dépenses. Nous sommes tous dans le même bateau. Nous devons tous modérer la progression de nos dépenses dans un contexte où nos recettes sont moins élevées que prévu.

Le second pilier de cette simplification massive pour les collectivités locales consiste à faire l'inventaire de ce qui est nécessaire et de ce qui ne l'est pas. Je souhaite que soit mis en place un vaste chantier de simplification et de délégalisation, qui consiste à sortir certains sujets réglementaires du domaine de la loi. Il s'agit d'un travail titanesque, qui n'entre pas en contradiction avec les prérogatives du Parlement, au contraire, et je sais que des travaux ont d'ores et déjà été conduits sur le sujet. Depuis 2017, le secrétariat général du gouvernement a saisi le Conseil constitutionnel de 40 demandes de délégalisation. Je souhaite que cette démarche soit amplifiée. Je le dis clairement : l'idée n'est pas ici de faire de la politique du chiffre, mais de résoudre des problèmes concrets que rencontrent nos concitoyens. Certaines choses peuvent être délégalisées sans que l'on sente qu'elles sont sorties du domaine de la loi. Dès lors, si nous voulions faire du chiffre, nous le pourrions, mais cela ne changerait pas la vie concrète de nos élus locaux et de nos concitoyens. En revanche, d'autres sujets sont beaucoup plus sensibles. Par exemple, les sinistrés d'un phénomène naturel, comme les récentes inondations dans le Pas-de-Calais, peuvent actuellement être relogés durant six mois. Or les travaux effectués dans leur logement durent parfois plus longtemps. Aussi j'ai souhaité donner la possibilité d'étendre cette durée, en cas de besoin. Mais il est nécessaire, pour cela, de passer par la loi, et d'attendre. Pour simplifier, cette mesure sera par conséquent délégalisée et modifiée par décret, ce qui permettra d'en accélérer l'application, au bénéfice de tous.

Cette démarche doit s'accompagner d'un effort comparable pour simplifier nos normes, en particulier celles qui s'appliquent aux collectivités locales. J'ai par conséquent demandé la mise en place d'un plan de simplification, afin que des normes qui gênent et freinent les élus puissent être supprimées ou simplifiées dans tous les domaines, comme nous l'avons fait pour l'agriculture. Je compte notamment sur la mission confiée au maire de Charleville-Mézières, Boris Ravignon, pour me faire des propositions. Un bilan sera établi dans six mois, et je souhaite que le CNEN me présente des propositions tous les six mois pour réduire le stock de normes obsolètes.

Nous ne parviendrons à cet objectif de simplification que dans le cadre d'une relation de confiance entre le gouvernement et le Parlement, et avec les associations d'élus. C'est la raison pour laquelle j'ai demandé à la ministre chargée des collectivités territoriales et de la ruralité, Dominique Faure, de présenter aux délégations des collectivités territoriales du Parlement, d'ici deux mois, un agenda territorial avec les principaux jalons à venir. Je souhaite également que les administrations présentent le plus en amont possible leurs projets de textes. De cette manière, la concertation avec les associations d'élus pourra se faire systématiquement avant la saisine du CNEN, sans perte de temps.

Enfin, la confiance ne se décrète pas, mais se construira par un dialogue franc et continu. Une mission a été confiée à Éric Woerth sur la décentralisation et l'action publique locale. Je sais qu'il a échangé avec nombre d'entre vous. Les pistes qu'il a proposées pour améliorer l'efficacité de l'action publique locale et clarifier les compétences des collectivités, en identifiant un responsable avec des moyens et des financements adaptés, doivent faire l'objet d'échanges pour trouver un point d'équilibre, et surtout se traduire par des simplifications dans la vie quotidienne de nos élus et des Français. Aussi, je ne verrais que des avantages à la tenue d'un débat avec la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

La simplification est au cœur des objectifs de mon gouvernement, parce qu'il s'agit d'un impératif pour l'efficacité de l'action publique, d'un moyen de redonner des marges de manœuvre à chacun, mais surtout, parce que ce mal français qu'est le trop-plein de normes gâche la vie de trop nombreux maires, de trop nombreux Français. Il bride, frustre et inquiète. Il instille le doute, là où il devrait y avoir de la clarté. Il sème la défiance, la colère, la résignation. Il met un coin dans notre pacte républicain. Depuis 2017, nous avons beaucoup agi pour commencer à simplifier notre droit et nos démarches. La charte de simplification que nous célébrons aujourd'hui a permis d'accélérer et d'impulser des changements importants, qui se traduiront aussi dans le projet de loi sur la simplification qui sera bientôt présenté. À présent, je vous propose, ensemble, parlementaires, élus locaux, gouvernement, institutions, d'aller plus loin. Ensemble, pour les Français, pour la liberté d'agir de chacun : simplifions !

M. François-Noël Buffet, président de la Commission des lois du Sénat. - Lorsque je suis entré au Sénat, en septembre 2004, j'avais déjà entendu au cours de la campagne électorale cette requête : ne légiférez plus, arrêtez les normes, nous n'en pouvons plus ! Les élus locaux étaient au bord du désespoir. Force est de constater que, vingt ans plus tard, le discours n'a pas changé et que la situation a même probablement un peu empiré. Vous avez raison, monsieur le Premier ministre, de rappeler que tout le monde a apporté sa pierre à l'édifice de la complexification. En effet, la volonté de normaliser et de créer des références est souvent la base d'une responsabilité amoindrie, ou préservée. Finalement, on définit des normes afin de se protéger du risque.

Comme nous sommes loin de la rédaction de l'ex-article 1382 du code civil ! Cet article stipulait très simplement que « *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* ». C'était d'une simplicité biblique et d'une rédaction limpide. Nous sommes bien loin d'une telle simplicité aujourd'hui, hélas, parce que nous légiférons trop. Le président de la Commission des lois que je suis devenu depuis quelques années a pu constater combien nous sommes en permanence requis par la volonté d'ajouter tel amendement, tel article, et de légiférer sur tel sujet, tel thème. Et que dire de ceux qui ont à gérer le code pénal ?

Sur le terrain, les élus nous disent combien ils sont épuisés par toutes ces normes et toutes ces lois, et combien ils manquent d'interlocuteurs au plan local. Il convient de reconnaître, monsieur le Premier ministre, et ce n'est pas vous en faire le reproche, que l'État territorial est par moment démuni. Dès lors, nous devons tous nous mettre au travail pour simplifier les choses et probablement les réorganiser.

Je me souviens d'un rapport remis par le Sénateur Éric Doligé en 2014, qui préconisait la suppression immédiate de 700 normes. Il avait déposé une proposition de loi en ce sens, et pourtant rien ne s'était produit, son travail n'avait pas abouti. Si aujourd'hui nous convenons tous que de la simplification - j'allais dire du bon sens législatif comme normatif - naîtra l'efficacité, alors nous devons nous précipiter. De mon point de vue de président de la Commission des lois, l'urgence est à l'action, parce que nous sommes proches de la saturation.

Je souhaite remercier Françoise Gatel pour le travail qu'elle a engagé il y a un an. Françoise Gatel siège également à la Commission des lois qui, je le signale pour conclure, a confié voici quelques semaines à Mathieu Darnaud et Cécile Cukierman une mission qui consiste à évaluer sur l'ensemble du territoire la manière dont sont appliqués les textes, et comment est vécu ce surplus de normes.

Mme Françoise Gatel, présidente. - Je vous propose d'entamer ce que nous avons appelé une table ronde, où chacun des intervenants présentera le bilan des actions réalisées en cohérence avec nos engagements. Rémy Pointereau, qui est en charge de la simplification, nous rappellera en premier

lieu les travaux que nous avons menés afin de lutter contre ce que nous avons appelé une addiction aux normes.

M. Rémy Pointereau, premier vice-président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. - On dit parfois du sujet de la simplification des normes qu'il est un marronnier. Il est vrai que l'on en parle souvent, et depuis longtemps. Toutefois, il s'agit d'un sujet très actuel, et parfois anxiogène pour un certain nombre de nos concitoyens, et ce dans de nombreux secteurs d'activités, des entreprises à l'agriculture. Il pèse surtout sur nos collectivités territoriales. J'en avais fait mon thème de campagne électorale en 2005, 2008, et en 2014, et je dois dire qu'il avait beaucoup de succès.

En 2014, le Président du Sénat avait proposé que la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation se saisisse de ce sujet. Œuvrer pour rendre les normes toujours plus intelligibles, pertinentes et efficaces n'est pas le but ultime de cette mission. Je conçois plutôt cette tâche comme une nécessité vitale pour redonner le pouvoir d'agir aux élus locaux et pour rendre l'autonomie à nos collectivités territoriales. Cette mission s'exerce bien sûr en lien étroit avec le CNEN, dont Françoise Gatel et moi-même sommes membres.

Dans tous les sondages et toutes les consultations que nous organisons, la simplification des normes apparaît nettement en tête des priorités des élus. Nous avons pris des initiatives fortes en 2023, et dans notre rapport sur l'addiction aux normes publié en janvier 2023, nous avons privilégié des solutions structurelles, portant sur la fabrique même de la norme. Nous avons organisé, le 16 mars 2023, les États généraux de la simplification, clôturés par la signature inédite et historique par le Sénat et le gouvernement d'engagements communs pour la simplification des normes applicables aux collectivités locales.

Nous sommes aujourd'hui réunis pour célébrer le premier anniversaire de la signature de cette charte dans laquelle le Sénat s'engage, entre autres, à sensibiliser les législateurs que nous sommes aux conséquences de l'inflation normative sur le pouvoir d'agir des collectivités. Cet engagement a trouvé sa traduction concrète lors de la manifestation de sensibilisation du 1^{er} février 2024, ouverte à tous les Sénateurs. Durant cette réunion, nous avons rappelé une nouvelle fois les résultats inquiétants de la consultation lancée auprès des élus locaux 2022, faisant apparaître que 80 % des répondants estiment que la complexité des normes s'est aggravée depuis 2020, et que 82 % d'entre eux déplorent les conséquences négatives de la complexité des normes sur leurs projets locaux.

Ainsi, non seulement l'inflation normative augmente les coûts, et il est question de plus de 2,5 milliards d'euros en 2022, mais elle conduit aussi à l'abandon, au report, à la modification ou à l'allongement des projets locaux. Il convient de rappeler que monter un projet dans une commune nécessite parfois deux fois plus de temps que chez nos partenaires européens. Le poids

des normes a également un impact en termes de ressources humaines, puisque certaines collectivités sont contraintes de recruter des juristes pour faire face à la complexité de la réglementation, ce qui entraîne un coût supplémentaire pour la collectivité. L'emballement normatif entraîne également une perte d'attractivité pour la fonction publique territoriale.

La réunion du 1^{er} février nous a permis de prendre conscience de l'obésité des codes applicables aux collectivités territoriales. J'ai déjà commencé à présenter les enseignements de cette matinée auprès des différentes commissions. Ainsi, à l'invitation du président Jean-François Longeot, je suis intervenu le 27 mars devant la Commission du développement durable. Nous poursuivrons ce travail de sensibilisation auprès des autres commissions.

Nous sommes évidemment convaincus que seules une forte volonté politique commune et une autodiscipline permettront un profond changement de culture et de pratiques. Je parle d'autodiscipline parce que nous, parlementaires, portons une part de responsabilité : nous légiférons trop. Nous produisons entre 45 et 50 textes de loi par an, alors que la moyenne européenne se situe autour de 15 à 20 textes par an. Nos amendements sont bien trop précis, et vont à l'encontre du droit souple. Remarquez, d'ailleurs, que des sites internet, nommés *nossenateurs.fr* et *nosdeputes.fr*, notent et jugent les parlementaires en fonction du nombre d'amendements déposés, ce qui contrevient à la nécessaire sobriété législative.

Je voudrais, pour conclure, insister sur un point qui nous tient à cœur, à savoir la nécessaire évaluation de ce que nous votons. En effet, si la maîtrise de l'inflation normative au stade de l'examen parlementaire est toujours complexe, en raison des délais dont dispose le Parlement pour accomplir sa mission, il est une méthode qui permet de remédier à cette difficulté sans mettre à mal le droit d'amendement des parlementaires. Il s'agit de l'évaluation *ex post* des textes législatifs. Je considère que le Sénat, par sa mission constitutionnelle de représentant des collectivités territoriales, par la durée du mandat de ses membres, par son recul par rapport aux agitations de la vie médiatique, et par sa liberté par rapport au fait majoritaire, a vocation à jouer un rôle central en la matière. Un rôle de veille et d'alerte doit exister au sein de chaque commission.

Rappelons, à cet égard, que la mission d'évaluation des politiques publiques est placée au cœur de l'action du Parlement, en vertu de l'article 24 de la Constitution. Cette évaluation permet d'établir si les effets de ce que nous votons sont conformes aux objectifs attendus. Cette démarche correspond ainsi à l'appréciation de l'efficacité de l'action publique.

Ainsi, chaque loi territoriale devrait prévoir, pour ses dispositions les plus importantes, des clauses de réexamen, à l'instar de qui se pratique au Royaume-Uni. Ces clauses comporteraient un échéancier prévoyant, par exemple, une première évaluation à deux ou trois ans, pour mesurer les

premiers effets de la réforme, et une seconde à cinq ou six ans pour dresser un bilan complet avec le recul nécessaire. L'objectif est de vérifier si la réforme a renforcé la performance de l'action publique locale jusqu'au dernier kilomètre et au dernier habitant.

Ces clauses de réexamen pourraient elles-mêmes être assorties, dans certains cas, de clauses de caducité, que l'on appelle aussi les « *clauses de guillotine* ». Ce système, qui existe outre-Manche, entraîne la disparition pure et simple du texte en l'absence d'une évaluation effective ou en présence d'une évaluation négative. C'est à un changement de mentalités que nous inviteraient de telles dispositions, et à la fin de l'empilement délétère de normes redondantes, contradictoires ou inefficaces. Ce qui n'est pas interdit est permis, autrement dit, comme le formule la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « *Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché* ». À force de normes, on finit par ne plus oser faire que ce qui est permis, peut-être en raison du principe de précaution, qui nous a entraînés vers ce rythme effréné d'édiction de normes. Revenons aux formules de notre droit, retrouvons confiance en nos collectivités territoriales. Redonnons à nos élus la capacité d'agir.

Mme Françoise Gatel, présidente. - La clause guillotine est une menace extrêmement positive. Elle fait peur, mais elle est pratiquée dans le droit anglo-saxon et elle oblige à une vigilance et à un suivi d'une disposition.

Mme Claire Landais, secrétaire générale du gouvernement. - Le Premier ministre a énoncé de nombreux éléments sur l'action du gouvernement permettant de faire vivre la charte de la simplification, aussi n'insisterai-je que sur quelques points.

Des efforts ont été produits afin de saisir le CNEN dans des conditions plus favorables en termes calendaires. Je confesse sur ce point quelques rechutes, comme il en arrive toujours dans la lutte contre les addictions. Je n'exclus pas de prochains accidents, mais je souligne que la tendance est bonne et que l'état d'esprit s'est beaucoup amélioré. Le secrétariat général du gouvernement est davantage entendu qu'auparavant lorsqu'il rappelle le besoin de laisser du temps aux consultations préalables. Pour appuyer une meilleure coopération et une mise en visibilité des avis du CNEN, nous suggérons de faire apparaître dans les études d'impact sur les projets de loi un lien hypertexte vers l'avis du CNEN, cela afin d'enrichir les études d'impact, mais aussi de mobiliser et d'exploiter au mieux les avis du CNEN.

L'augmentation des heures de formation à la légistique figurait parmi les engagements que nous avons pris. J'inclus de nombreux aspects dans la légistique, y compris redescendre dans la hiérarchie des normes. En effet, lorsqu'on se place toujours au plus haut, on crée de la norme en cascade. C'est aussi l'enjeu des processus de délégalisation qui sont en cours et qui s'accélèrent. La formation à la légistique consiste également à apprendre à ceux qui écrivent les normes à les formuler le plus simplement possible, et à

s'en tenir autant que possible à des normes impersonnelles et générales, sans chercher à régler tous les cas de figure.

Le secrétariat général du gouvernement se sent parfois, et c'est bien naturel, un tout petit peu schizophrène. En effet, il appelle à la sobriété normative tout en poussant les ministères à produire des textes d'application. Il convient de savoir faire les deux. Sur la production des textes d'application, nous travaillons en étroite collaboration avec le Parlement et notamment le Sénat, qui a toujours été un aiguillon très puissant pour veiller à ce que les textes d'application soient maintenus dans le calendrier habituel, c'est-à-dire six mois après la promulgation de la loi. Nous faisons preuve d'une parfaite transparence en transmettant régulièrement les tableaux de programmation et de suivi des textes d'application. De plus, nous avons introduit cette année le suivi des arrêtés d'application, qui permet d'obtenir une vision exhaustive des textes. De ce point de vue également, nous tentons de progresser. Le taux de parution des textes d'application ne s'en ressent pas, puisqu'il est en baisse, mais cette tendance s'explique par l'assiette. En effet, si nous avions eu le même nombre de textes au même moment de la législature précédente, le taux serait à 100 %. Or l'assiette augmente, ce qui nous place en position de rattrapage permanent.

La responsabilité de l'inflation normative est collective, et le secrétariat général du gouvernement porte sa part puisqu'il récolte beaucoup de données issues de la statistique de la norme, publiée chaque printemps. La statistique de la norme de 2022 n'est pas marquée par une inflexion en termes de volume, mais l'inflexion de la courbe que l'on y constate est satisfaisante. Nous espérons qu'elle se confirmera en 2023. La statistique de la norme permet toutefois de disposer de nombreux chiffres éclairant cette inflation normative. Je précise qu'il convient de se montrer très prudent vis-à-vis de ces chiffres de comparaison entre le nombre de projets de loi et de propositions de loi, et le facteur de multiplication au Parlement. Je m'empresse d'ajouter qu'il ne s'agit en aucun cas de pointer une responsabilité. Néanmoins, il est notable que la part des propositions de loi a sensiblement augmenté ces trois dernières années, et que le taux d'ajout est très élevé, c'est-à-dire que les projets de loi qui entrent au Parlement voient le nombre de leurs articles multiplié en moyenne par un facteur compris entre 2 et 3 lorsqu'ils en sortent. Ce taux est inquiétant, de même que le taux d'ajout de renvoi à des textes d'application, qui augmente lui aussi fortement dans le cours du travail parlementaire. Cette cascade de normes est donc perceptible dans ces chiffres.

Le Premier ministre a cité les 40 demandes de délégalisation dont le secrétariat général du gouvernement a saisi le Conseil constitutionnel depuis 2017. Parmi elles, il convient de souligner que beaucoup sont des demandes récentes, et nous menons des travaux afin d'identifier de nouveaux champs de délégalisation.

Enfin, j'aimerais évoquer un outil très efficace : le principe du « *deux pour un* ». Ce mécanisme ne porte pas sur les décrets d'application des lois,

mais sur toute la production réglementaire autonome, autrement dit de deuxième ou troisième application de la loi. Son champ d'application est certes relativement resserré, puisqu'il concerne les décrets qu'il n'est pas impératif de prendre, parce qu'il s'agirait d'un texte d'application ou d'une obligation au titre du droit de l'Union européenne, ou parce qu'il tirerait les conséquences d'une décision de justice. Mais dans ce champ, ce mécanisme permet de ne pas prendre de décrets d'application créant de la contrainte pour les collectivités locales, pour les entreprises ou pour les particuliers, sans obtenir de gage de simplification. Nous nous efforçons d'élargir le champ d'application de ce principe et de raisonner à partir de ce type de modèle, qui date de 2017, et dont on peut mesurer quelle charge normative il a permis d'éviter.

Mme Françoise Gatel, présidente. - J'ai perçu, madame la secrétaire générale, un sourire malicieux sur le visage du Premier ministre lorsque vous avez évoqué l'amplitude des propositions de loi, qui ne font pas toujours l'objet au préalable d'études d'impact. À titre d'exemple, je signale que nous allons tenter l'étude d'impact d'une proposition de loi adoptée récemment au Sénat sur l'expérimentation en matière de médecine scolaire par des départements volontaires.

Par ailleurs, il convient de noter que le décret d'application échappe au législateur. Dans la fabrique de la norme, entre l'initiative, qui peut être gouvernementale ou parlementaire, le vote d'un texte, les décrets d'application, et la charge d'appliquer une loi parfois difficilement applicable, le législateur finit en quelque sorte par perdre de vue son œuvre. Il arrive en effet que l'esprit d'un texte se transforme dans le décret d'application, d'une manière qui échappe au législateur. Nous devons par conséquent porter une vigilance collective sur la totalité du parcours législatif d'un texte.

Mme Dominique Faure, ministre déléguée chargée des Collectivités territoriales et de la ruralité. - On le sait, il est compliqué de simplifier. En complément du choc de simplification préconisé par votre rapport remis en 2023, vous en appelez, Françoise Gatel et Rémy Pointereau, à une véritable transformation de nos manières de procéder. Il nous faut allier le temps court, le temps choc, avec le temps long qui est celui du changement de culture, et cela vaut tant pour le gouvernement que pour le Parlement et l'administration.

Simplifier est un enjeu démocratique, mais aussi l'opportunité de réaliser des économies dans un contexte où nous devons tous faire des efforts. La simplification est une priorité du président de la République et du Premier ministre, et elle figure dans la feuille de route que m'a confiée le Premier ministre. Je m'y consacre depuis plusieurs mois avec l'AMF et avec tous les parlementaires. J'ai d'ailleurs placé ce sujet majeur au cœur de la Convention nationale de la démocratie locale que j'ai organisée en novembre dernier.

Le président de la République, lors de sa présentation des priorités de la politique gouvernementale le 12 mars, et le Premier ministre, dans sa déclaration de politique générale, l'ont dit : nous devons aller plus vite. Cela suppose de produire moins de textes. Le 31 mai 2023, j'étais auditionnée dans le cadre de la mission d'information sur l'impact des décisions réglementaires et budgétaires de l'État sur l'équilibre financier des collectivités locales, menée par Jérôme Bascher et Guylène Pantel. J'y ai trouvé l'occasion de rappeler que le CGCT a triplé de volume en vingt ans. J'ai pu revenir également sur l'importance des études d'impact, ainsi que sur la proposition de mise en place de conférences de dialogue entre État et collectivités, à laquelle je suis totalement favorable.

Produire moins de textes, se placer du côté de l'utilisateur, faire confiance a priori, rendre effectif le droit à l'erreur : le prochain Comité interministériel de la transformation publique fera des propositions en ce sens. Faciliter le pouvoir de dérogation des préfets et simplifier la procédure leur permettant d'accéder à ce pouvoir de dérogation est également un sujet capital.

Il convient, par ailleurs, de prendre le tournant du numérique, et à cet égard je salue le projet porté par Claire Landais. D'autres démarches, exploitant notamment les potentialités de l'intelligence artificielle, sont en cours, en particulier dans le domaine du contrôle de légalité. Je les soutiens pleinement, parce qu'elles transforment notre administration.

Dans le but de simplifier la vie des collectivités et leurs projets d'investissement, j'ai demandé l'été dernier la création d'un formulaire unique de Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), ainsi que le passage à 100 % de demandes dématérialisées. Cette transformation s'est déroulée sans heurts, et il convient également d'appliquer le principe « *dites-le-nous une fois* » dans les relations entre État et collectivités. Par ailleurs, dans le cadre des débats sur le projet de loi de finances, je me suis engagée, à votre demande, à renforcer la transparence et la communication autour des dotations d'investissement. Ces promesses sont concrétisées dans l'instruction 2024 des dotations d'investissement. Désormais, la liste des projets soutenus sera transmise à tous les parlementaires, par département. Les dossiers éligibles, mais non retenus, seront transmis à la commission DETR, les décisions de refus seront motivées, et le dialogue sera renforcé avec les présidents des Conseils départementaux pour la programmation de la DSIL.

Au cours des deux prochains mois, j'aurai à préparer une mission sur l'agenda territorial. Nous allons définir ensemble, au cours de cette période, une méthode, ainsi que dix axes de travail. Il appartient au gouvernement de mieux travailler avec les collectivités locales, et de s'adresser à elles de façon unie. Aujourd'hui, nous travaillons encore trop en silo, alors que nous devons donner collectivement une meilleure visibilité sur l'ensemble des chantiers du gouvernement qui concernent les collectivités. L'exigence de simplification, il nous faut l'appliquer à nous-mêmes.

Je remettrai au Premier ministre mes dix propositions de simplification dans deux mois. Parmi les pistes étudiées figurent l'élargissement du guichet des démarches simplifiées aux dotations d'investissement, la simplification de la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques (DSEC), le déploiement d'un guichet unique de l'ingénierie, ou encore la rationalisation de la contractualisation entre l'État et les collectivités, à propos de laquelle je sais pouvoir compter sur la mission menée par Éric Woerth.

Pour conclure, je dirais que nous devons travailler ensemble autour de ce changement de mentalité évoqué par le Premier ministre, et autour de cette transformation de nos pratiques à laquelle nous appellent le Premier ministre, le Président du Sénat, mais aussi l'ensemble des collectivités territoriales.

M. Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État. - Le travail sur la simplification des normes est un travail collectif difficile, auquel le Conseil d'État s'efforce d'apporter sa contribution à travers les différentes missions qu'il assure, soit en tant que juge tranchant les litiges opposant des citoyens, des entreprises ou des associations aux administrations, soit dans ses fonctions consultatives au bénéfice du gouvernement et du Parlement, lorsqu'il est saisi d'une proposition de loi.

Le Conseil d'État réalise également des études, et la simplification des normes a fait l'objet de travaux menés par la section des études, de la prospective et de la coopération. À ce titre, la dernière étude annuelle sur le dernier kilomètre a généré un certain nombre de propositions dont l'essentiel se résume à la simplification des normes afin que les dispositifs soient plus efficaces pour nos concitoyens.

La qualité du droit est une préoccupation constante du Conseil d'État. Elle est son office, sa mission. Dans le cadre des contentieux qu'il nous revient d'appréhender, nous nous interrogeons toujours sur la mise en œuvre des décisions rendues par la juridiction, ce qui représente un élément de simplification de l'application du droit. Dans le cadre de nos missions consultatives, nous sommes naturellement disposés à apporter notre contribution à cette entreprise de simplification.

Il convient de souligner à nouveau la difficulté du travail de simplification. C'est un travail qui demande du temps. Or, plus le Conseil d'État est saisi en urgence, moins il peut œuvrer à l'entreprise de simplification. Je considère que la capacité de donner du temps à la préparation des textes représente un élément absolument fondamental, non seulement pour leur qualité, mais aussi pour la simplification du droit.

Notre attachement à la simplification s'est traduit par une étude livrée en 2016, qui avait pour thème principal la simplification du droit. Mais dès 1991, une étude avait été consacrée à la sécurité juridique, suivie d'une étude de 2006 portant sur la sécurité juridique et la complexité du droit, qui

avait d'ailleurs contribué à ce que la révision constitutionnelle de 2008 et la loi organique de 2009 introduisent les études d'impact. À la suite de ces travaux, nous avons pris l'engagement de signaler chaque année dans le rapport du Conseil d'État un certain nombre de difficultés ou de simplifications possibles. Nous les identifions soit dans le cadre des contentieux dont nous sommes saisis, où nous sommes en mesure de détecter la complexité des réglementations et de mesurer l'incompréhension des citoyens qui en découle, soit dans le cadre de nos fonctions consultatives, où nous éprouvons nous-mêmes des difficultés à articuler entre elles des réglementations et des législations. Ainsi, pour ne donner que quelques exemples, nous allons signaler dans le rapport qui sera rendu public le difficile respect des réglementations pour les locaux d'audioprothésistes, ainsi que les critères extrêmement complexes d'accès à un certain nombre de prestations sociales pour les stagiaires en formation continue ou les étudiants classiques. Ces deux exemples témoignent de la manière dont nous nous efforçons de tirer les leçons des contentieux qui nous sont soumis, dans la perspective de la simplification du droit.

Les études d'impact et les avis du CNEN sont, bien entendu, essentiels pour le Conseil d'État. Nous vérifions que les études d'impact répondent à ce que la loi organique a prévu. Nous nous permettons, dans les avis rendus publics par le gouvernement, d'évoquer d'éventuelles insuffisances, ou bien nous demandons au gouvernement de les corriger afin que le Parlement soit éclairé sur les enjeux de législation. La vérification de l'étude d'impact est par conséquent un élément important de notre travail consultatif, et les avis du CNEN sont fondamentaux puisqu'ils permettent de prendre conscience de l'ensemble des difficultés rencontrées par les collectivités territoriales. À cet égard, je ne peux qu'insister sur notre souhait que les avis puissent nous être transmis dans des délais permettant d'en tirer tous les fruits. Nous avons rappelé, lors du colloque d'octobre 2022 organisé conjointement par le CNEN et ce qui était nommé à l'époque la section du rapport et des études du Conseil d'État, l'importance que nous accordons à ces éléments.

Enfin, le Conseil d'État a souligné à plusieurs reprises l'utilité des études d'options produites en amont de la décision. Ces études ne sauraient être un habillage rétrospectif des choix finalement opérés, mais un véritable examen des différentes possibilités s'offrant à la décision, et un éclairage sur les motivations du choix final. Encore une fois, cette pratique réclame du temps, mais elle est essentielle à la simplification du droit.

Le Conseil d'État s'associe, depuis la place qui est la sienne, aux objectifs de simplification portés par la charte que nous célébrons aujourd'hui. En conclusion, j'évoquerai la récente requête du Premier ministre, qui nous a chargés d'un travail original, résultant aussi d'une réflexion menée en interne, consistant à proposer, en lien avec le secrétariat général du gouvernement et les ministères, des simplifications en temps réel, au fur et à mesure que nous

rencontrons des difficultés dans l'application, la compréhension ou l'articulation des textes. Autrement dit, il s'agit pour le Conseil d'État de procéder lui-même à des simplifications, sans avoir été saisi d'un projet de texte par le gouvernement.

Mme Françoise Gatel, présidente. - Je vous remercie d'évoquer le recours aux études d'options, qui consiste à justifier la nécessité de nouvelles dispositions législatives, et qui figure parmi les préconisations que Rémy Pointereau et moi-même avons formulées. Nous souhaitons en effet que le gouvernement, au moment où il présente un projet de loi, argumente sur la nécessité de l'édiction de nouvelles normes. En effet, nous constatons un empilement de normes quand bien même le droit existant se suffit à lui-même, et ne requiert pas une excessive précision.

M. Gilles Carrez, président du CNEN. - J'ai l'honneur de présider depuis décembre 2023 le CNEN, qui a vocation à maîtriser l'inflation normative dans le domaine des collectivités territoriales. Notre rapport annuel, qui sera publié à la fin du mois d'avril, révèle que le CNEN a examiné, en 2023, 235 projets de textes normatifs, dont 9 projets de loi, 146 projets de décret et 72 projets d'arrêté. Ce chiffre est en baisse par rapport à 2022, où nous avons examiné 325 textes. En revanche, le taux d'avis favorables reste inchangé, avec trois quarts d'avis favorables et 20 % d'avis défavorables, le solde faisant l'objet d'une décision de report. Il convient cependant de remarquer une évolution sensible par rapport à 2022. En effet, le CNEN n'a été saisi en urgence qu'à seize reprises, c'est-à-dire deux fois moins qu'en 2022. À cet égard, je remercie le Sénat et le gouvernement, en particulier la secrétaire générale du gouvernement, parce que cette réduction constituait l'un des objectifs principaux de la charte signée voici un an.

J'en viens aux impacts financiers de ces 235 textes normatifs, en coût net global, c'est-à-dire les coûts bruts moins les gains, puisque certains textes génèrent des recettes ou des économies. En année pleine, ce coût net s'élève à 1,6 milliard d'euros, soit une baisse sensible par rapport à 2022, où ce chiffre était de 2,5 milliards d'euros. Les coûts mesurés en 2022 étaient liés à l'équipement de système de régulation de chauffage rendu obligatoire pour les bâtiments publics. En 2023, ces coûts portent essentiellement sur la masse salariale dans un contexte inflationniste, notamment avec les augmentations importantes de points d'indice, le minimum de traitement, ou encore la prime de pouvoir d'achat. Il est cependant à noter un coût supplémentaire de 110 millions d'euros pour les départements, lié à l'amélioration du lien social au titre du maintien à domicile des personnes âgées bénéficiant de l'allocation personnalisée d'autonomie. Notre rapport annuel reviendra plus précisément sur la méthodologie de chiffrage, puisque ce chiffrage mérite d'être amélioré, résultant avant tout de l'exploitation des études d'impact présentées par les ministères porteurs de projets de texte.

L'examen de l'origine des 235 textes soumis au CNEN montre, comme les années précédentes, que le foyer normatif le plus ardent, avec 82 textes, est

lié à l'environnement, au développement des mobilités durables, à l'urbanisme et au logement. Viennent ensuite la fonction publique, avec 44 textes, puis la santé et la solidarité, avec 25 textes.

Je souhaite évoquer à présent quelques pistes de simplification. Entre les projets de loi trop longs et trop détaillés présentés par le gouvernement, et l'ajout d'articles additionnels adoptés par le Parlement, la loi perd de vue les grands principes auxquels elle devrait s'astreindre. Portalis, dans son Discours préliminaire au code civil de 1801, avait tout dit en écrivant : « *L'office de la loi est de fixer, par de grandes vues, les maximes générales du droit, d'établir des principes féconds en conséquence, et non de descendre dans le détail des questions qui peuvent naître sur chaque matière.* » Quant aux décrets d'application, ils sont encore plus complexes et abscons.

La compétence du CNEN est très limitée du fait de la contrainte législative. Par exemple, nous ne pouvons qu'émettre des avis défavorables sans conséquence sur des textes issus du monument que constitue la loi Climat et résilience. Lutter contre l'inflation normative revient donc, en priorité, à simplifier la loi. Dans ce registre, le Premier ministre a évoqué une procédure qui me paraît très intéressante, à savoir la procédure de délégalisation de textes législatifs qui, en réalité, relèvent du domaine réglementaire. Cette procédure est prévue par l'article 37, alinéa 2 de la Constitution, elle est enclenchée à l'initiative du gouvernement et soumise à l'aval du Conseil constitutionnel. Elle a été utilisée 200 fois depuis 1958, et le Conseil constitutionnel a quasiment toujours suivi les propositions du gouvernement. Je pense que le Premier ministre a tout à fait raison d'évoquer cette piste, parce qu'elle permet véritablement de s'attaquer au stock de normes existantes. D'ailleurs, si le CNEN consacre l'essentiel de son activité au flux incessant de nouveaux projets, il est prêt à procéder à des frappes chirurgicales sur des ensembles bien circonscrits de normes jugées excessives. Il peut, dans cette perspective, être saisi par les commissions permanentes des deux assemblées ou par les collectivités territoriales elles-mêmes.

Enfin, j'aimerais aborder la question du pouvoir réglementaire local, qui peut rendre la norme plus acceptable, car mieux adaptée aux conditions locales. La réforme de 2003 lui a conféré une base constitutionnelle solide. Cependant, l'expérience montre qu'il n'y a guère eu de suite. Dès lors, pourquoi ne pas imaginer une nouvelle approche ? Les études d'impact pourraient ainsi, en amont de la rédaction des textes de loi, proposer le partage entre ceux qui devraient relever du pouvoir réglementaire du Premier ministre, et ceux qui concerneraient le pouvoir réglementaire local. Bien entendu, la rédaction de la loi devrait alors en tenir compte. Mais une telle démarche serait particulièrement pertinente sur un texte de décentralisation de la politique du logement, par exemple. Puisqu'un texte de ce type se profile à l'horizon, nous pourrions peut-être recourir à cette opportunité.

Mme Françoise Gatel, présidente. - Portalis, qui veille sur nous puisqu'il est représenté derrière le président de séance dans l'hémicycle du

Sénat, disait aussi : « *Les lois sont faites pour les hommes, et non les hommes pour les lois* . » Et David Lisnard disait il y a peu qu'il fut un temps où nous cherchions dans la loi ce qui n'était pas interdit, tandis qu'aujourd'hui nous cherchons dans la loi ce qui est permis.

J'ajoute qu'au Sénat viennent d'être déposées trois propositions de loi, l'une constitutionnelle, l'autre organique et la troisième ordinaire, afin justement de favoriser le développement du pouvoir réglementaire local ainsi que du pouvoir de dérogation du préfet aux normes réglementaires.

M. Antoine Homé, trésorier général de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF). - La simplification est, entre autres, un sujet budgétaire. Nous avons évoqué le coût de la complexité administrative ; il convient de souligner qu'il s'agit également d'un sujet d'anxiété pour les élus locaux. Jamais nous n'avons rencontré autant d'élus se disant prêts à renoncer parce qu'ils se sentent écrasés par les normes et leur application par les services de l'État sur laquelle, d'ailleurs, le couple préfet-maire n'a pas toujours de prise.

Permettez-moi de narrer une anecdote. Je suis président d'un syndicat de l'eau, dans le cadre des fameuses lois sur l'eau auxquelles, d'ailleurs, on ne comprend plus rien. Ce syndicat est propriétaire d'un château d'eau construit par les mines de potasses d'Alsace en 1934. Des jeunes de la ville squattent ce château d'eau, dans lequel ils organisent des « *escape games* », et le bâtiment risque de tomber sur la voie SNCF du TGV Mulhouse-Strasbourg située à 40 mètres. J'ai donc décidé de déconstruire ce château d'eau - puisqu'on ne parle plus de démolir dans ce pays. S'ensuivent deux années de discussion avec la SNCF sur le mode de déconstruction. Puis la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) intervient, parce qu'elle a repéré la présence d'hirondelles dans le château d'eau. Elle réclame une étude environnementale et la construction d'un hôtel à hirondelles pour un coût de 13 000 euros. Je lui rappelle, ainsi qu'à la mission environnement, que l'intention est de démolir ce château d'eau. Il m'est alors répondu que le château d'eau pourrait être un refuge favorable aux chauves-souris. Je signale qu'aucune chauve-souris n'a jamais été aperçue dans ce château d'eau... et on me rétorque que si des chauves-souris ne nichent pas actuellement dans ce château d'eau, elles pourraient le faire ! S'ensuit une étude sur les chauves-souris, et la construction d'un hôtel à chauve-souris. Mais à la fin, il nous est notifié que la démolition doit intervenir dans moins d'un mois, sans quoi la procédure serait relancée pour une année supplémentaire. Et pendant ce temps, les TGV passent et le château d'eau menace toujours de leur tomber dessus...

Des histoires telles que celles-ci, nous en entendons sans arrêt. Les pauvres préfets, fonctionnaires remarquables tenus d'appliquer des lois et des textes réglementaires foisonnants, sont eux-mêmes parfois démunis par rapport au manque de leviers dont ils disposent. Pour l'AMF, la simplification est donc un sujet central. Notre comité législatif et réglementaire, présidé par

Guy Geoffroy et Jean-Pierre Bouquet, formule régulièrement des propositions au Parlement, y compris sur les matières législatives, afin d'améliorer l'adéquation entre les textes et la réalité du terrain.

Élu en Alsace, où nous jouissons d'ailleurs d'un droit local auquel nous sommes très attachés, j'ai longtemps siégé au Conseil régional d'Alsace, et je me rendais au Conseil rhénan où mes homologues allemands et suisses se demandaient parfois si nous n'étions pas des enfants incapables de mettre en œuvre par nous-mêmes des normes nationales. Pratiquer un peu de parangonnage vis-à-vis des autres droits européens nous apporterait beaucoup, parce que la France est le dernier grand pays centralisé d'Europe, ce qui est onéreux et inefficace.

Le CNEN, dont je suis vice-président, émet des avis défavorables à propos de 20 % des textes qui lui sont soumis par des administrations dont nous sommes à la fois l'exécutant et le bailleur, ce qui est invraisemblable. Nous croyons au principe de responsabilité, et je considère que le vice est dans le système. Les études d'impact relèvent parfois de la plaisanterie, avec des textes abscons dont le chiffrage est souvent très éloigné de la réalité. Les décrets qui posent une difficulté sont la plupart du temps des décrets qui renvoient en réalité à un article précis de la loi, adopté en amendement sans passer ni devant le CNEN ni devant le Conseil d'État. Il existe donc un problème de légistique et de production législative.

Enfin, les propositions de loi évoquées par Françoise Gatel sur la relance du pouvoir réglementaire local montrent que ce principe, s'il existe depuis la Révolution, n'est pas mis en application. Ces propositions de loi invitent à inverser les principes, afin que le pouvoir réglementaire s'exerce au niveau local par des délibérations, et que le pouvoir réglementaire national devienne en quelque sorte l'exception. Nous pensons, nous aussi, qu'il convient de faire confiance aux intelligences locales. Cela suppose également que les maires ne s'abritent pas toujours derrière les normes, ce qui arrive parfois. La demande de décentralisation passe aussi par du courage politique et par le fait d'assumer les pouvoirs dont disposent les élus locaux. La délégation du pouvoir réglementaire, qui existe dans de nombreux pays européens, est une piste importante, de même que la différenciation territoriale.

Le chantier de la simplification n'est pas un chantier bureaucratique éloigné des réalités. Il est cher à de nombreux élus locaux, entre autres parce que les difficultés de la complexité administrative comportent des conséquences très négatives, y compris dans la perception qu'ont les citoyens de l'action publique. Dans un contexte politique où les populismes, et autres, ne demandent qu'à tirer parti de la colère et de la défiance des citoyens, et vous me pardonnerez d'élargir le sujet, ce rappel ne me semble pas inutile.

Mme Françoise Gatel, présidente. - Je crois que l'histoire que vous nous avez racontée, Antoine Homé, a éveillé en chacun de nous le souvenir

d'autres histoires tout aussi folles. Vous avez également eu raison de rappeler combien penser à la simplification suppose de penser en même temps à la déconcentration et à la différenciation.

Au cours de notre débat, nous avons oublié un acteur de la responsabilité : nos concitoyens. Tant que chaque citoyen voudra que rien ne se produise, que tout soit sécurisé et que, au cas où il se produit quelque chose, il y ait toujours un responsable désigné contre lequel on pourra faire un recours, l'immobilisme est garanti. Il est donc nécessaire d'expliquer à nos concitoyens que l'exigence de protection et de sécurité a un coût, et qu'elle ne produit aucune action.

Le Sénat poursuivra sa tâche, à l'image de Sisyphe poussant son rocher. Parmi nos engagements figure celui de sensibiliser l'ensemble des producteurs de normes que nous sommes, et nous rencontrons l'ensemble des commissions permanentes du Sénat pour évoquer cette exigence de simplification.

Je vous annonce également le lancement de la Cellule d'Alerte et de Surveillance au Service de l'Information des cOmmissions PERmanentEs (Cassiopée). Il ne s'agit pas d'un nouveau gadget, mais d'un outil de surveillance de la continuité du circuit de la production. Sa mise en œuvre est le fruit d'une collaboration avec le CNEN dont les avis, parfois, ne parviennent pas à la commission permanente en charge de l'examen de la loi au Sénat, et encore moins au rapporteur. Il est problématique que le rapporteur d'une loi sur le logement n'ait pas connaissance de l'avis du CNEN sur l'impact d'un texte d'application sur les collectivités. Nous espérons dès lors, grâce à Cassiopée, éclairer chacun, participer à la continuité du service et développer des synergies entre la délégation et les commissions. Cette cellule d'alerte se concentrera sur les avis défavorables du CNEN, et transmettra à la commission concernée une fiche présentant les motivations de l'avis négatif du CNEN, ainsi que les éléments de contexte. Nous avons déjà procédé, à titre expérimental, à ce transport d'information à deux reprises, en présentant à des commissions permanentes les avis négatifs circonstanciés du CNEN à propos de dispositifs très divers, les modalités de calcul de l'allocation personnalisée pour l'autonomie, et le barème des redevances de l'utilisation des infrastructures ferroviaires. Ces sujets sont traités à la commission des affaires sociales et à la commission du développement durable, mais ils sont porteurs d'impacts qui ne sont pas toujours visibles pour les collectivités.

La deuxième évolution est liée à l'adoption d'une disposition tendant à annexer les avis du CNEN aux études d'impact des projets de loi. Les études d'impact, en effet, sont non seulement très largement insuffisantes, mais j'éprouve pour ma part une forte gêne quant au fait que ces études, supposées présenter les conséquences d'une loi pour les collectivités, soient réalisées par le ministère qui présente le projet de loi. Je vois que madame la secrétaire générale du gouvernement n'est pas tout à fait d'accord avec moi. Je ne veux pas dire qu'une étude d'impact est tendancieuse, le mot ne serait pas le bon,

mais je pense que lorsqu'on défend une idée, on omet parfois d'évoquer ses inconvénients. Cette évolution reprend l'une des cinquante propositions du groupe de travail transpartisan qui a rendu ses conclusions le 2 juillet 2020. La proposition de loi, qui a traduit ces propositions, a été adoptée par le Sénat le 20 octobre 2020 mais elle n'a pas prospéré. Je souhaite toutefois qu'elle trouve un écho parce qu'elle va dans le bon sens.

La semaine dernière, malgré une saisine en extrême urgence qui ne lui a pas permis de rendre un avis en bonne et due forme, le CNEN a formulé des observations sur les impacts techniques et financiers, pour les collectivités territoriales, du projet de loi sur la fin de vie. On pense souvent que ce type de sujets sociétaux est à l'écart des collectivités. Or ce sujet, par exemple, a des impacts sur les collectivités, notamment sous la forme d'une persistance des inégalités territoriales en matière d'accès aux soins palliatifs.

Les travaux d'évaluation représentent un troisième axe de progrès sur lequel nous devons nous concentrer. Nous sommes parfois réticents à procéder à des études d'évaluation, parce qu'elles entraînent l'invention de nouveaux textes. Or j'estime que l'expérimentation suivie de l'évaluation systématique permettrait à l'action publique d'être plus pertinente, plus efficace jusqu'au dernier habitant, et moins dispendieuse.

Nous menons actuellement, avec notre collègue Max Brisson, une mission sur la différenciation. Nos premières auditions montrent tout l'intérêt de cette démarche d'évaluation. Nous démarrons notre réflexion à partir de l'évaluation de la mise en œuvre d'une disposition, votée dans le cadre de la loi différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification, dite loi « 3DS », qui permet la différenciation à l'initiative des collectivités. Nous nous sommes rendu compte qu'il était nécessaire, afin de favoriser une véritable différenciation, de modifier la Constitution. En effet, l'article 72 ne permet pas de procéder à une expérimentation de différenciation restreinte aux seules collectivités volontaires. Nous allons par conséquent formuler une recommandation qui rejoint celle de la proposition de loi constitutionnelle que j'ai évoquée précédemment.

Enfin, nous pensons qu'il est impératif, afin de travailler de manière efficiente, que les textes ne nous parviennent pas d'une manière soudaine, et que nous puissions les étudier sans précipitation. Il nous semble nécessaire, pour les collectivités territoriales, d'organiser chaque année un échange avec le gouvernement, où celui-ci nous présenterait ses intentions en matière d'évolution. Je me réjouis, à ce titre, que la mission conduite par Éric Woerth fasse l'objet d'une présentation à la délégation ou dans l'hémicycle.

Notre tâche est rude, et nous restons très humbles face à elle. Mais le collectif que nous constituons tous ensemble est de nature à nous rassurer, parce que nous ne vaincrons cette inflation normative qu'à la condition d'unir nos efforts. Je vous remercie tous de votre attention.



II. ASSISES DE LA SIMPLIFICATION : ADAPTER LES NORMES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES, TENUE LE 3 AVRIL 2025

M. Bernard Delcros, président. - monsieur le Président du Sénat, monsieur le Premier ministre, monsieur le ministre, mesdames les ministres, mesdames et messieurs les intervenants, mesdames, messieurs, chers collègues, monsieur le Président du Sénat, vous avez voulu que le Sénat, la chambre des territoires, s'empare du sujet de la simplification et mène une action résolue pour gagner le combat de la lutte contre l'inflation normative. Je vous remercie pour la confiance accordée à notre délégation, à laquelle vous avez souhaité confier cette mission. Merci également, monsieur le Premier ministre, d'être parmi nous aujourd'hui, entouré de trois membres de votre gouvernement, dont la présence témoigne de l'intérêt que vous portez à l'enjeu de la simplification. Pour ma part, je souhaite que ce rendez-vous marque une étape et nous permette de franchir un premier cap, très concret, en premier lieu sur l'adaptation des normes et des réglementations aux réalités des territoires.

En tant qu'élus locaux, nous reconnaissons la nécessité des normes, mais nous avons tous été confrontés à des situations de complexité, voire de blocage, que nous avons jugées injustifiées ou inadaptées. Sénateur d'un département hyper rural, je suis moi-même, comme tous nos collègues, régulièrement saisi par des maires. Parmi les problèmes rencontrés, figure, par exemple, le refus, au nom de la loi « *Montagne* », d'un permis de construire pourtant conforme à l'esprit du législateur, ou l'imposition d'une procédure d'unité touristique nouvelle (UTN) pour la radiation d'un hébergement touristique de seulement 20 places. Autre illustration : un gîte d'État communal, de plain-pied, aux normes, et équipé d'un système d'alarme, peut se voir imposer la présence d'un agent communal sur place toute la nuit pour seulement quatre personnes hébergées.

Ces exemples peuvent paraître dérisoires, mais multipliés partout en France, étendus à des situations très diverses et amplifiés dans les grandes collectivités, ils illustrent très concrètement l'inadaptation des normes qui entravent l'action des élus locaux, pénalisent les territoires et génèrent un sentiment de déconnexion totale.

Ces exigences inadaptées entraînent des retards, des abandons de projets, ou des surcoûts. Cette réalité, étendue aux projets des entreprises et des particuliers, suscite l'incompréhension et l'exaspération de nos concitoyens qui interrogent le bon sens de ces mesures.

Ma prédécesseure à la présidence de la délégation, aujourd'hui ministre, Françoise Gatel, dont je tiens à saluer le travail, avait mis sur les rails la charte de la simplification, renforcé les liens avec le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), et créé plusieurs outils tels que la Cellule d'Alerte et de Surveillance au Service de l'Information des commissions Permanentes (Cassiopée) ou les études d'options.

Nous devons maintenant entrer dans une phase opérationnelle avec des résultats tangibles sur le terrain. Notre approche se structure autour de trois leviers principaux : adapter, déconcentrer et simplifier.

La première étape consiste à élargir le pouvoir de dérogation du préfet de département afin qu'il puisse adapter les normes aux spécificités locales. Nos collègues monsieur Rémy Pointereau et madame Guylène Pantel ont élaboré des recommandations, désormais traduites en une proposition de loi.

Dans un second temps, nous formulerons de nouvelles propositions en faveur de la déconcentration et de la simplification, en collaboration étroite avec le Gouvernement.

Monsieur le Premier ministre, vous avez aussi un parcours d'élus local et connaissez parfaitement les besoins de nos territoires. Aussi, je ne doute pas un instant de votre volonté de relever les défis de la simplification, et ce malgré les obstacles qui ne manqueront pas de se lever. La délégation aux collectivités territoriales est prête, sous l'autorité du président du Sénat, à travailler aux côtés du gouvernement et de tous les acteurs pour réussir le pari de cette simplification tant attendue par les élus de France et nos concitoyens.

M. Gérard Larcher, Président du Sénat. - Je tiens à exprimer ma gratitude envers le Premier ministre et les ministres présents pour leur participation à ces « *Assises de la simplification* », intitulées « *Adapter les normes à la diversité des territoires* » rappelant l'attachement du Sénat au principe fondamental de la différenciation.

Cette troisième édition réunit l'ensemble des acteurs de la simplification, soulignant l'importance de cette démarche initiée par Françoise Gatel lorsqu'elle présidait notre délégation.

Je remercie les représentants des associations d'élus et nos commissions pour leur présence. Il nous faut travailler de concert avec l'Assemblée nationale. La notion de simplification est transpartisane, comme en témoigne la diversité des origines des sénateurs ici présents.

Nous travaillons activement afin de limiter les nouvelles normes à destination des collectivités. Ainsi, les avis du CNEN apparaissent désormais dans le dossier législatif avec le texte concerné. En cas d'avis négatif du CNEN, nos commissions sont alertées en amont par la délégation *via* le dispositif Cassiopée.

Parmi les motifs récurrents du CNEN, je retiens les coûts d'adaptation, notamment du parc de bâtiments publics, induits par certaines normes, aux conséquences particulièrement problématiques dans le contexte actuel de contraintes financières pour nos collectivités territoriales, ou encore les modalités de compensation du versement des prestations sociales.

Ces exemples concrets illustrent la synergie entre le Sénat et le CNEN dans notre quête de simplification et d'adaptation des normes aux réalités territoriales.

Je tiens à souligner le rôle important joué par Christine Maugué, présidente de la section administration du Conseil d'État, sur ce sujet initié dès 2022. Sans oublier Bernard Delcros et Rémy Pointereau, ardents militants de la simplification.

L'objectif de notre réunion aujourd'hui, monsieur le Premier ministre, est double.

Elle vise d'abord à faire le point sur les avancées obtenues en matière de simplification depuis un an. À cet égard, je mentionne le rapport réalisé par Rémy Pointereau et Guylène Pantel sur le pouvoir préfectoral de dérogation. Ce document met en lumière les limites du dispositif actuel et formule des recommandations pour son développement. Il a donné lieu à une proposition de loi déposée le 27 mars dernier, visant à concrétiser ces suggestions.

Nous souhaitons également nous concentrer sur le logement, l'urbanisme et la construction. Une vaste consultation menée par notre délégation à l'automne dernier a recueilli les réponses de plus de 2 600 élus. Il en ressort que le pouvoir de dérogation est particulièrement sollicité dans ces domaines, ce qui n'est guère surprenant au vu de la complexité des textes en vigueur.

Votre présence, monsieur le Premier ministre, témoigne de l'importance que nous accordons collectivement à ce sujet. Le diagnostic est partagé : les élus locaux que nous rencontrons lors de nos déplacements ne cessent de nous faire part de leur exaspération face à la multiplication des normes. À ce titre, je n'évoquerai pas la proposition de loi « TRACE », visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux, adoptée le 18 mars 2025 au Sénat.

La superposition de normes toujours plus contraignantes, bien que souvent motivées par de bonnes intentions, engendre une lassitude croissante chez les élus locaux. J'ai pu constater cette réalité lors du récent congrès des plus beaux villages de France, où les maires m'ont fait part de leurs difficultés concernant les normes relatives au bâti ancien et au patrimoine.

Nous avons certes entrepris des efforts de simplification, notamment pour les agriculteurs, en allégeant les contraintes pesant sur l'exercice de leur métier. De même, le projet de loi de simplification de la vie économique, adopté au Sénat et que j'espère voir voté prochainement par l'Assemblée nationale, incluait des mesures comme le test « *petites ou moyennes entreprises (PME)* », issu des travaux de la délégation aux entreprises du Sénat.

Je rappelle que le CNEN avait estimé le coût des normes pour les collectivités à 2,5 milliards d'euros en 2022, puis à 1,6 milliard en 2023. Cette inflation normative est préoccupante. Il faut reconnaître que le Parlement

contribue également à ce phénomène. À titre d'exemple, nous avons vu une augmentation de plus de 21 % du nombre d'amendements sur le projet de loi de finances en un an, atteignant 4 553 amendements.

Votre prédécesseur avait lancé des initiatives telles que France Simplification, visant à identifier les normes bloquantes sur le terrain *via* les préfets. Les rapports du Sénat, ainsi que ceux d'Éric Woerth et de Boris Ravignon, contiennent également des propositions intéressantes. Je suggère que les sénateurs puissent, au-delà des préfets, relayer les normes qui paralysent les élus locaux. Nous venons d'ailleurs de lancer une consultation auprès de nos collègues à ce sujet.

Pourquoi ne pas envisager, monsieur le Premier ministre, que les sénateurs puissent faire remonter au Gouvernement, *via* la délégation, les normes réglementaires problématiques ? Cela apporterait du concret, tiré de la vie quotidienne des élus.

Je sais que vous avez également initié une revue des missions de l'État, demandant à chaque ministre de définir un programme de réforme qui sera examiné lors du prochain comité de la fonction publique. J'espère que cette démarche permettra de prendre les mesures nécessaires pour notre pays.

Pour conclure, permettez-moi de citer Nicolas Boileau : « *Ce qui se conçoit bien s'énonce clairement et les mots pour le dire arrivent aisément* ». Faisons de cette maxime une devise pour guider notre action. Je vous souhaite une excellente matinée de travail.

M. François Bayrou, Premier ministre. - Cette matinée de travail sur la simplification revêt une importance capitale. Ce sujet, source de frustration, est au cœur des préoccupations des élus dans l'exercice de leur mandat. Il s'avère encore plus contraignant pour les citoyens que nous représentons, les familles, les associations, et les entreprises, notamment artisanales, et PME. Tous sont confrontés non seulement à l'administration, mais aussi à leurs prestataires et aux grandes entreprises, ce qui engendre une charge de travail considérable. Les élus se retrouvent en première ligne, souvent avec le sentiment d'être bloqués ou enlisés dans leurs actions.

Votre assemblée, monsieur le Président du Sénat, s'est fortement investie sur ce sujet. Françoise Gatel, à la tête de la délégation aux collectivités territoriales, a mené de nombreux travaux en ce sens. Vous-même avez, avec Rémy Pointereau, présenté un rapport dénonçant l'addiction de l'État à la création de normes destinées aux collectivités locales. Ces états généraux de la simplification, organisés il y a deux ans dans cette même salle, ont abouti à l'adoption d'une charte dont le Sénat, le gouvernement et le CNEN étaient les cocontractants.

Le gouvernement entend respecter ses engagements, tant pour réduire le nombre de nouvelles normes que pour en améliorer la qualité. Cependant, je souhaite attirer votre attention sur une nuance importante. La charge supportée par tous nos concitoyens ne provient pas uniquement des

normes elles-mêmes, mais aussi, et de manière significative, de la bureaucratie qu'elles induisent. Si nous pouvions bien faire cette distinction, je pense que nous pourrions avancer plus efficacement.

Je tiens à souligner que nous avons réduit de moitié le nombre de saisines en urgence et en extrême urgence du CNEN en 2022. Réduire le flux de production de ces normes et diminuer leur volume est un objectif nécessaire. Le constat est connu de tous : le code général des collectivités territoriales (CGCT) a triplé en 20 ans. Nous disposons tous de nombreux exemples illustrant cette impossibilité de systématiquement appliquer et comprendre des normes qui s'avèrent parfois contradictoires entre elles. Dans tous mes déplacements, je rencontre des groupes de maires découragés face à ces obligations.

Ces situations nécessitent des réponses concrètes. Tout cela affaiblit l'action publique. Ce sont les usagers qui en pâtissent le plus : ils sont désorientés, et plus de la moitié d'entre eux expriment une opinion négative à l'égard des services publics. In fine, le sentiment d'impuissance publique constitue un grand danger, risquant de détourner les citoyens des institutions démocratiques.

Selon un important « *think tank* » européen, en France, les normes engendrent un coût de plus de 120 milliards d'euros par an, soit quatre fois plus que chez nos voisins belges et allemands. Dans le contexte de crise actuel, notamment avec le renforcement des droits de douane sur la production française, européenne et américaine, ces freins ont des conséquences considérables.

Je n'ai pas l'intention de tenir ici un discours simpliste en considérant que la solution serait de tout supprimer sans discernement. Cependant, ces normes et cette bureaucratisation posent effectivement la question de l'efficacité de l'État et des collectivités locales. Cette simplification, ce retour à l'essentiel, est donc au cœur de l'objectif de refondation de l'action publique que j'ai initié depuis notre nomination au Gouvernement.

En libérant le potentiel de croissance des entreprises, particulièrement des plus petites, le projet de loi pour la simplification de la vie économique, dont l'examen va débiter à l'Assemblée nationale, participe de ce mouvement. J'espère que nous pourrions l'enrichir efficacement durant les débats, malgré les contraintes de nos règlements d'assemblées. Notre démarche s'appuie sur les remontées de terrain, notamment sur les travaux de Boris Ravignon, et sur les initiatives parlementaires. Nous avons identifié près de 50 mesures rapidement applicables, certaines par voie réglementaire, d'autres par voie législative. Le Gouvernement est prêt à vous soumettre des propositions concrètes, et je suis convaincu que le Sénat saura les intégrer pour améliorer la proposition de loi récemment déposée.

Cette initiative constitue la première étape d'un nouveau partenariat entre l'État et les collectivités locales. D'autres mesures sont actuellement à l'étude pour compléter cette première vague.

Nous proposons notamment de calquer les possibilités de délégation des conseils d'administration des centres communaux d'action sociale (CCAS) à leur président sur celles du conseil municipal au maire. Nous pourrions même aller plus loin en permettant aux communes et à leurs centres communaux d'action sociale de fusionner en une même entité.

Je soutiens également la simplification des relations entre les collectivités employeurs et leurs agents afin de pouvoir répondre avec rapidité et efficacité à certaines actions. Il est par exemple inutile de republier systématiquement les offres d'emploi pour les agents dont les contrats arrivent à échéance, lorsque les deux parties souhaitent un renouvellement. Nous pourrions aussi lever l'obligation de justifier l'absence de candidats fonctionnaires avant d'envisager un entretien avec un contractuel potentiel, tout en préservant la priorité de recrutement des titulaires.

Au-delà de ces mesures, nous devons mener ensemble de grands chantiers. La transposition de directives européennes entraîne parfois des contraintes excessives. Je m'oppose à cette surtransposition qui pénalise nos entreprises et nos services publics. Des progrès ont été réalisés, notamment grâce à l'impulsion du Sénat.

Un autre chantier est celui de la simplification de la présence de l'État dans les territoires. La multiplicité des acteurs et des outils nuit à l'efficacité de l'action publique. Mon objectif est de faire rapidement évoluer cette situation pour que le préfet de département, sous l'autorité du préfet de région, devienne le coordinateur et le régulateur de l'ensemble de l'action de l'État sur le territoire. Mon expérience d'élus local m'a convaincu de la nécessité de cette réorganisation. Nous avons désorganisé l'action de l'État en multipliant les intervenants, la rendant illisible. Il est crucial d'avoir un interlocuteur unique et responsable.

Les procédures de demande de subvention, par exemple, sont devenues un véritable labyrinthe en raison de la multiplicité des dispositifs. Si les grandes collectivités disposent de services dédiés pour gérer cette complexité, c'est un fardeau inacceptable pour les petites communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Le gouvernement s'engage à traiter ce problème immédiatement, en collaboration avec vous.

Je considère que le pouvoir de dérogation du préfet, sa capacité d'interprétation et de prise de décisions pragmatiques, doit être renforcé. Ce pouvoir est actuellement sous-utilisé, en partie à cause des obstacles que nous avons nous-mêmes créés. Nous allons résoudre ce problème dans les semaines à venir. Dans le contexte de crise actuel, cela facilitera l'implantation

économique, aidera les entreprises en difficulté ou en reconversion, et permettra aux maires-bâisseurs de concrétiser leurs projets locaux.

Fin novembre, nous avons lancé le dispositif France Simplification pour apporter des solutions rapides aux blocages rencontrés par les services de l'État, les collectivités et les acteurs économiques. En quelques mois, près de 450 projets ont été soumis par les préfets à Matignon, et environ 200 ont déjà été débloqués. Par exemple, pour renforcer la résilience énergétique de l'île d'Oléron, le ministère de l'écologie a modifié la réglementation de l'autoconsommation collective, donnant plus de latitude aux préfets. Nous avons également simplifié l'aide à la relance des exploitations agricoles et facilité l'achat de véhicules d'occasion par les préfetures.

Notre objectif est de simplifier l'ensemble des règles que les collectivités doivent appliquer quotidiennement en matière d'aménagement et d'environnement. Je tiens à souligner que simplifier ne signifie pas céder à la simplicité ou au simplisme.

Notre action vise un objectif unique : améliorer le service rendu par l'État et les collectivités locales aux citoyens, tout en respectant les principes de notre action commune. Je propose un changement radical de culture en partant de l'expérience vécue par nos concitoyens. J'initierai une nouvelle méthode plaçant les usagers - familles, associations, entreprises, collectivités locales - en position de décision. Ils seront habilités à demander des explications aux administrations.

J'ai précédemment défendu un principe simple, bien qu'il n'ait pas trouvé d'écho à l'époque : l'administration possède déjà toutes les informations nécessaires sur notre vie, comme en témoigne sa capacité de contrôle. Je suggère donc d'inverser le mécanisme.

Prenons l'exemple frappant des parents d'enfants handicapés, contraints chaque année de remplir à nouveau des formulaires comme si le handicap de leur enfant avait changé. Je propose depuis longtemps que l'administration remplisse les documents et que les usagers les contrôlent.

J'ai déjà rencontré cette résistance au changement lorsque je défendais le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. On me répondait invariablement que c'était « impossible », voire inconstitutionnel. Pourtant, le Gouvernement l'a mis en place, sous l'impulsion du président de la République et de Gérard Darmanin, alors ministre du budget. Cette réforme fondamentale s'est déroulée sans heurts, contrairement aux prédictions alarmistes.

On nous objecte souvent l'impossibilité de croiser les fichiers en raison des prescriptions de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Il suffit de donner la possibilité au citoyen de choisir ou non d'autoriser le croisement des informations le concernant. J'entends donc placer les usagers - élus, collectivités, associations, entreprises artisanales,

PME - face aux producteurs de normes, y compris le parlement, qui contribue largement à cette inflation normative.

Nous procéderons à partir du réel, ce qui devrait être la marque de fabrique de ce gouvernement. Les usagers auront le pouvoir de demander des explications aux administrations et de proposer des simplifications. Je suis convaincu que le gain en liberté de temps, de pensée, d'action et de souveraineté sur sa propre vie sera considérable.

Le parlement peut jouer un rôle clé dans ce vaste travail de débroussaillage et de simplification. Je reprends la conclusion du Président du Sénat : que les parlementaires, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, que vous êtes, fassent remonter tout ce qu'ils jugent absurde. Il y aura beaucoup à faire, mais je m'engage à ce que l'administration dont j'ai la charge réponde à chacune de vos remarques. Je suis persuadé qu'ensemble, nous pouvons atteindre notre objectif ultime : changer la vie des Français.

A. PREMIÈRE TABLE RONDE : LE SÉNAT, MOTEUR DE LA SIMPLIFICATION

M. Bernard Delcros, président. - Merci, monsieur le Premier ministre. Nous constatons qu'en travaillant ensemble, nous pouvons faire avancer concrètement la simplification.

Le Premier ministre quitte la salle.

Je remercie nos intervenants :

- Muriel Jourda, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale ;
- Rémy Pointereau, premier vice-président délégué de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation ;
- Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement ;
- Françoise Gatel, ministre déléguée en charge de la ruralité.

Je rappelle que la charte d'engagement signée en 2023 fait suite au rapport de Françoise Gatel et Rémy Pointereau sur l'addiction aux normes ayant instauré les études d'options. Cet outil a été expérimenté pour la première fois sur un texte de loi concernant l'éventuel transfert de la compétence santé scolaire au département. Je remercie Hervé Reynaud, rapporteur de cette étude d'options.

Mme Muriel Jourda, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale. - Le constat que nous partageons tous ici est que les collectivités territoriales souffrent d'une inflation normative rendant leur action plus onéreuse et plus complexe. Cette complexité engendre facilement

des contentieux, et il n'est pas rare qu'un territoire entier voie des années de travail sur une vision politique partagée invalidées par une décision de justice, alors que l'élaboration de grands documents d'urbanisme avait été extrêmement coûteuse en temps et en argent.

Les réunions que nous tenons régulièrement sur la simplification m'inspirent cette phrase bien connue de Bossuet : « *Dieu se rit des hommes qui maudissent les conséquences alors qu'ils en chérissent les causes* ». Car enfin, l'inflation normative n'est pas une calamité naturelle qui s'abattrait sur nous avec les caractéristiques de la force majeure. L'inflation normative, c'est nous : l'exécutif, par son pouvoir réglementaire et son pouvoir d'initiative législative, et le législatif, car nous ne sommes pas avares de propositions de loi, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

Il convient de reconnaître que nous adoptons de nombreuses lois. Nos expériences antérieures d'élus locaux nous permettent d'élaborer des textes relativement cohérents en matière de collectivités territoriales. J'en veux pour preuve le texte sur l'eau et l'assainissement, voté récemment après huit années d'efforts du Sénat, dans un élan quasi unanime.

Certes, nous élaborons parfois des lois complexes, mais cela résulte de notre volonté d'apporter des solutions concrètes à nos élus locaux, tout en maintenant le caractère général de la loi. Cette approche conduit à des textes morcelés, avec des exceptions qui finissent parfois par prendre le pas sur le principe.

Face à ce constat, je propose trois pistes de réflexion.

Premièrement, nous devons admettre que la loi n'est pas la réponse à tout. Il nous incombe de modérer notre production législative et de nous départir de cette tendance française à considérer qu'un espace de liberté constituerait un vide juridique.

Deuxièmement, le pouvoir réglementaire doit être véritablement adapté au territoire. Si la loi doit rester générale, le pouvoir réglementaire peut, me semble-t-il, être différencié. Cette position, constante de notre délégation, s'inscrit dans une logique de différenciation, voire de décentralisation accrue.

Enfin, nous devrions conférer au tribunal le pouvoir de juger de l'erreur manifeste d'appréciation concernant les grands textes d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Cela permettrait de préserver la vision politique des territoires sans tomber dans un juridisme excessif.

Telle est, me semble-t-il, la position que le Sénat pourrait adopter pour nous libérer de cette inflation normative.

M. Rémy Pointereau, premier vice-président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, en charge de la simplification. - Il y a dix ans, le Président Larcher et le Bureau du Sénat ont confié à la délégation des collectivités la mission de rendre les normes plus

intelligibles, pertinentes et efficaces. Cette démarche est essentielle pour redonner aux élus le pouvoir d'agir. Notre mission s'exerce en étroite collaboration avec le CNEN, dont je suis membre et que préside avec conviction Gilles Carrez.

Nous entendons agir concrètement pour simplifier l'action des collectivités. À cet effet, nous entendons déposer des propositions de loi chaque fois que nécessaire, comme nous l'avons fait pour le statut de l' élu. La proposition que je vais vous présenter fait suite au rapport sur le pouvoir de dérogation préfectorale aux normes, cosigné avec ma collègue Guylène Pantel le 13 février dernier.

Le Sénat a été précurseur dans ce domaine en adoptant fin 2019 une résolution demandant au gouvernement de généraliser le pouvoir de dérogation aux normes, initialement prévu à titre expérimental en 2017. Le Gouvernement a d'ailleurs pérennisé ce droit de dérogation en 2020. Nous croyons fermement à cette différenciation territoriale. Cependant, notre rapport souligne la réticence des préfets à déroger aux normes, principalement en raison des risques contentieux.

C'est pourquoi nous avons déposé récemment, avec Guylène Pantel et Bernard Delcros, une proposition de loi transpartisane visant à renforcer et sécuriser le pouvoir de dérogation aux normes du préfet. Notre objectif est de trouver des solutions concrètes et pragmatiques pour développer nos territoires. L'État territorial doit jouer un rôle de facilitateur dans la conduite des projets locaux, avec pour ambition de passer de l'addiction aux normes à l'obsession de l'efficacité.

J'ai conscience que nous proposons un véritable changement de paradigme. Rien ne sera possible sans une prise de conscience collective. Comme le soulignait Muriel Jourda, nous sommes tous responsables - État, gouvernement, parlement - de céder trop souvent à la création d'une norme supposément magique, qui donne l'illusion de régler les problèmes.

Un point fondamental de notre proposition de loi, qui fait écho aux consultations d'élus menées au sein de notre délégation, est de faire du préfet le véritable patron des services et opérateurs de l'État dans son département et sa région. Cette idée s'inscrit dans la continuité du rapport de notre délégation intitulé « *À la recherche de l'État dans les territoires* », adopté en 2022 sous la plume d'Agnès Canayer et d'Éric Kerrouche.

Bien que l'article 72 de la Constitution stipule que le préfet représente chacun des membres du Gouvernement dans son territoire, des pans importants de l'action de l'État lui échappent actuellement, tels que la santé, les finances publiques ou l'éducation. Le rôle du préfet est aussi limité par la multiplication des agences et opérateurs. Notre proposition de loi vise à remédier à cette situation en permettant au préfet de déroger aux normes relevant de ces acteurs ou administrations.

Nous souhaitons également créer de nouveaux régimes législatifs de dérogation aux normes. Le législateur a déjà prévu certains régimes spécifiques reconnaissant aux représentants de l'État un pouvoir d'adaptation local, comme la possibilité pour le préfet de déroger aux règles de repos dominical.

Nous proposons trois nouveaux régimes de dérogation pour faciliter l'action des collectivités.

Premièrement, nous souhaitons donner au préfet la possibilité d'accorder une dérogation à la règle imposant aux collectivités territoriales de financer au moins 20 % de leurs projets d'investissement. Il existe déjà des exceptions, comme une participation minimale réduite à 10 % en Corse et à 15 % pour les projets financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER).

Deuxièmement, nous voulons ouvrir la possibilité de déroger au code de l'environnement afin de préserver l'existence d'ouvrages hydrauliques, tels que les moulins, lorsque la dérogation ne porte pas une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions concernées.

Troisièmement, nous souhaitons permettre au préfet de déroger aux normes des fédérations sportives. En effet, les collectivités territoriales sont propriétaires de 80 % des 330 000 équipements sportifs en France. Or, la mise aux normes en cas d'accession d'un club sportif au niveau supérieur représente souvent un coût très élevé pour les communes concernées, parfois disproportionné au regard de leurs moyens budgétaires.

En somme, ces possibilités de dérogation répondent à des enjeux posant de nombreux problèmes sur le terrain pour nos élus. Notre initiative prévoit également une sécurisation sur le plan pénal de l'usage préfectoral de ce droit de dérogation. Nous savons que le Gouvernement prépare un décret renforçant considérablement le pouvoir des préfets de département, ce qui va dans le même sens que notre proposition. Nous encourageons donc le Gouvernement à aller au bout de cette démarche, malgré les résistances de certaines administrations déconcentrées, et à soutenir notre proposition de loi, inspirée des réalités du terrain.

M. Bernard Delcros, président. - Cette proposition de loi ne résoudra certainement pas tous les problèmes liés à la simplification, mais elle peut apporter des solutions à de nombreuses situations. Mon expérience en tant que maire d'une petite commune rurale m'a montré que la grande majorité des problèmes rencontrés auraient pu être résolus grâce à une capacité d'adaptation du préfet du département.

Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement. - Nous sommes tous responsables de l'inflation normative, y compris les destinataires de la norme.

Ceux-là mêmes qui se plaignent d'être assaillis et contraints par de nombreuses normes sont souvent ceux qui les réclament régulièrement.

Bien que je partage l'idée de la différenciation et de l'adaptation, il faut aussi se souvenir de la passion de nos concitoyens pour l'égalité. Ils demandent parfois des différenciations tout en s'étonnant que la norme ne soit pas la même pour eux que pour leurs voisins, ce qui complique notre tâche.

Je souhaite revenir sur trois engagements pris par le gouvernement dans la charte.

Premièrement, nous avons amélioré les conditions de saisine du CNEN en réduisant de moitié le nombre de cas de saisines en urgence et en extrême urgence. Nous avons également maintenu à 13 % le taux des textes saisis dans ces délais raccourcis.

Deuxièmement, nous avons amélioré l'information des parlementaires sur l'application des lois. Nous organisons des réunions pour identifier tous les textes d'application nécessaires et partageons régulièrement cette information avec le Parlement. Nous faisons ensuite un point régulier, notamment six mois après le vote de la loi. Nous avons élargi ce travail de centralisation aux arrêtés, en plus des décrets.

Troisièmement, nous dispensons des formations à la légistique pour améliorer la qualité et l'accessibilité des normes :

- le secrétariat général du gouvernement dispose de plusieurs outils pour améliorer la qualité normative et simplifier les procédures ;

- le guide de légistique, coproduit avec le Conseil d'État, invite à la sobriété normative et à se placer au bon niveau dans la hiérarchie des normes. Sa dernière version complète date de 2017, et nous procédons actuellement à son actualisation au fil de l'eau. Les fiches sont mises en ligne au fur et à mesure ;

- nous développons également un nouvel outil informatique pour améliorer la fluidité et l'accessibilité de la norme, tout en veillant à ce que cela ne facilite pas excessivement la production normative ;

- nous disposons aussi de deux dispositifs de double compensation très intéressants. Le projet de loi de simplification prévoit la suppression d'un certain nombre de commissions consultatives existantes. En parallèle, le cabinet du Premier ministre et le secrétariat général du Gouvernement veillent à ce que la création de nouvelles commissions soit conditionnée à la suppression de deux autres, sauf dérogations exceptionnelles. Nous appliquons également cette règle à la publication des décrets autonomes, en exigeant la simplification de deux normes existantes pour toute nouvelle norme créée. Bien que nous réussissions à maintenir cette discipline, force est de constater que son impact reste limité. En effet, la production réglementaire autonome, qui n'est pas liée à l'application des lois, ne représente qu'une faible part de l'ensemble des textes réglementaires. Il est donc primordial de

réduire drastiquement le flux législatif en amont pour diminuer le volume des textes d'application qui en découlent ;

- enfin, nous disposons d'un mécanisme de délégalisation permettant à l'exécutif de solliciter le Conseil constitutionnel pour requalifier en dispositions réglementaires certaines mesures de forme législative. Cette procédure, peu utilisée, nécessite une préparation minutieuse. Nous devons anticiper les simplifications à apporter avant de saisir le Conseil constitutionnel. L'objectif n'est pas de priver les parlementaires de leurs prérogatives, mais de faciliter les interventions dans le domaine réglementaire lorsque cela se justifie.

Le secrétariat général du gouvernement publiera dans un mois, en collaboration avec la direction de l'information légale et administrative (DILA), les statistiques annuelles détaillées sur la production normative. Ces chiffres montrent que pour la troisième année consécutive, le volume de textes publiés au Journal officiel est en diminution. Bien que nous n'en soyons pas encore à une réduction du stock normatif, cette tendance à la désinflation est encourageante.

M. Bernard Delcros, président. - Je partage évidemment le constat que le législateur a sa part de responsabilité dans l'inflation normative. Cependant, de nombreuses difficultés sur le terrain relèvent également du domaine réglementaire et de l'interprétation parfois inadéquate des textes de loi, en contradiction notamment avec l'esprit du législateur.

Ainsi, bien que les intentions de ce dernier s'agissant de la loi « *Montagne* » soient parfaitement connues, son application sur le terrain dans certains départements ne respecte pas l'intention initiale du législateur. C'est donc l'accumulation de tous ces facteurs qui engendre la situation complexe que nous connaissons aujourd'hui.

Mme Françoise Gatel, ministre déléguée auprès du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, chargée de la ruralité. - Je suis ravie d'être présente aujourd'hui et de constater la persévérance et la détermination du Sénat dans la lutte contre l'inflation normative. Je sais l'importance qu'accorde le Président du Sénat à ce combat qui exige une vigilance constante. Je tiens à remercier Rémy Pointereau pour sa mission cruciale que j'ai eu l'honneur d'accompagner, ainsi que Bernard Delcros, président de la délégation, d'avoir repris le flambeau sur cette question primordiale.

La simplification est souvent perçue comme un défi complexe. Peut-être est-ce dans la méthode, l'obsession et l'attention de tous que nous parviendrons à remporter cette bataille, plutôt que dans des déclarations d'intention.

La norme, comme l'a souligné madame la secrétaire générale du Gouvernement - dont je salue l'engagement sur ce sujet - est certes nécessaire pour définir le cadre de l'action et assurer une protection. Cependant, elle doit

être judicieusement dosée, juste et pertinente pour atteindre l'objectif visé. Nous sommes tous conscients que trop souvent, la norme entrave la capacité d'action.

L'enjeu d'une norme pertinente transcende les clivages politiques. Dans le contexte budgétaire difficile que nous traversons, il n'est pas déplacé de s'interroger sur la pertinence du flux continu de normes que nous ajoutons. En 2002, nous avons évoqué un surcoût lié aux normes de 2,5 milliards d'euros. Ne serait-il pas légitime de remettre en question la pertinence de cette somme ? Sur ces 2,5 milliards, au moins 500 millions auraient pu être économisés.

Il est donc impératif d'avancer sur une évaluation du surcoût de ces normes et de leur pertinence. S'engager dans cette voie d'évaluation et de correction de l'inflation normative contribuerait également au redressement de nos finances publiques. Ce chantier ne consiste pas seulement à dépenser moins, mais surtout à dépenser mieux et de manière plus judicieuse.

La philosophie de la norme pertinente repose sur un objectif que nous partageons tous : l'efficacité de l'action publique jusqu'au dernier kilomètre. Comment y parvenir ? En appliquant le principe de subsidiarité. Il s'agit de déterminer qui est le mieux placé pour rendre le service requis en éliminant des circuits de décision superflus afin d'éviter des surcoûts.

Comme l'a souligné la délégation, nous devons nous appuyer sur un triptyque, dont la différenciation est un élément clé. Nous avons tendance dans notre pays à confondre égalité et uniformité. Pour illustrer ce point, permettez-moi de citer l'exemple de l'île d'Ouessant. Un maire y a eu l'idée louable d'installer un agriculteur pour produire du lait localement et entretenir les paysages. L'initiative semblait vertueuse : un agriculteur de la Drôme est venu s'installer avec ses vaches. Or, la construction d'une étable et d'un atelier de fabrication de fromage s'est avérée impossible en raison de la loi « *Littoral* ». Il a donc fallu aller chercher une station de traite mobile en Moldavie et réquisitionner les ruines d'une plateforme bétonnée pour pouvoir ériger un atelier.

Après dix ans de combats et de discussions, nous avons collectivement enfin admis que la nature avait des vérités, que la loi ne pouvait régler. Ce mal français, qui est celui de l'uniformité et de l'ultra-simplicité, nous conduit à cultiver une addiction à la norme qui ressemble un peu à un jardin à la française. Tout est bien tenu, rien ne dépasse. Or il faut sans doute ouvrir nos yeux et nous adonner au plaisir du jardin à l'anglaise, lequel est savamment ordonné, mais un peu plus flou, ce qui permet aux élus d'agir.

Ce constat nous a conduits à modifier le texte sur l'expérimentation. Nous avons adopté une disposition qui permet de modifier et d'assouplir les conditions des expérimentations territoriales. Lorsque j'étais encore au Sénat, nous avons entrepris une évaluation de la mise en œuvre du dispositif voté. Il

est ressorti de cela que beaucoup de freins empêchaient les collectivités de s'engager dans des expérimentations.

Comme vous l'avez dit, le pouvoir de dérogation doit être confié au préfet de département. À titre d'exemple, le schéma prévisionnel d'ouverture et de fermeture des classes est aujourd'hui réalisé par les élus et les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (Dasen). Or, les échanges sur ce sujet entre ces deux parties peuvent parfois être compliqués. Le préfet a donc un rôle à jouer à ce niveau. Dans mon département, j'ai vu des sous-préfets conduire un dialogue exigeant entre le Dasen et les élus locaux afin d'aboutir à un diagnostic partagé sur l'avenir des écoles.

Pour conclure, une méthode d'étude d'options doit sans doute être mise en œuvre. Est-il nécessaire d'adopter une nouvelle loi ? Les textes existants ne sont-ils pas suffisants ? Devons-nous procéder par voie réglementaire ou par dispositif législatif ?

Deuxièmement, il est crucial d'expérimenter, d'évaluer et de permettre la différenciation. Le droit anglo-saxon dispose d'une clause intéressante, dite « guillotine », qui introduit dans la loi, pour une certaine durée, un dispositif. Si celui-ci n'est pas évalué et confirmé, il tombe.

Enfin, il nous faut changer de méthode et mettre fin au fonctionnement en silos, en articulant tous les maillons de la chaîne de la fabrique de l'action publique.

C'est pourquoi, je m'emploie, aux côtés de François Rebsamen, à organiser des groupes de travail réunissant des parlementaires et des associations d'élus sur le dispositif d'évaluation des communes nouvelles ou des maisons France services et des « Villages d'avenir ».

Si nous partageons la volonté, partageons la méthode, et nous guérirons ensemble du mal français qui nous coûte très cher.

B. DEUXIÈME TABLE RONDE : L'ÉCOUTE DES TERRITOIRES, UN PRÉALABLE À TOUTE SIMPLIFICATION

M. Bernard Delcros, président. - Merci beaucoup madame la ministre.

La deuxième table ronde est placée sous le thème de l'écoute des territoires, qui évidemment est un préalable à la réussite de la simplification. Tous les sondages et la consultation que nous avons pu lancer auprès des élus locaux le démontrent. La question de la simplification des normes arrive dans le peloton de tête de leurs priorités.

Je remercie nos intervenants :

- Gilles Carrez, président du CNEN ;
- David Lisnard, président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) ;
- Gilles Noël, vice-président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) ;
- François Rebsamen, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

M. Gilles Carrez, président du CNEN. - Je suis ravi de participer à cette matinée et je tiens à saluer la persévérance du Sénat sur la question de la simplification depuis de nombreuses années. La charte signée il y a deux ans a considérablement amélioré le fonctionnement du CNEN.

Après un an à la présidence de ce Conseil, je constate que la principale source d'inflation normative provient de la législation nationale. Comme l'a souligné Claire Landais, les décrets autonomes, non liés à des lois, ne représentent que 2 % des décrets. La question est donc de savoir comment lutter contre cette inflation législative, tout en reconnaissant qu'elle répond souvent à une demande sociale.

Au cours de mes trente années à l'Assemblée nationale, j'ai observé que les lois sont devenues de plus en plus longues, complexes et détaillées. Elles s'efforcent de régler tous les problèmes dans leur diversité et d'anticiper tous les cas de figure possibles. Cela conduit à de véritables monstres législatifs, comme les lois successives « *Alur* », « *ELAN* », et le monument que représente la loi « *Climat et résilience* ». À titre d'exemple, cet après-midi même, le CNEN doit encore examiner un décret d'application de cette loi, pourtant promulguée il y a plus de quatre ans.

Dès lors, comment instaurer une forme de sobriété législative, à l'instar de ce que l'on tente de faire avec le zéro artificialisation nette (ZAN) ?

Ces derniers mois, nous avons constaté une diminution de notre charge de travail au CNEN. Cela s'explique en partie par la dissolution de l'Assemblée nationale, bien que celle-ci ne puisse avoir lieu qu'une fois par an. De fait, nous n'avons eu à examiner aucun texte d'application d'une loi postérieure à juillet dernier. Cette accalmie nous offre un répit bienvenu. Car depuis sa création en 2013, le CNEN n'a pu traiter que le flux, soit environ 200 à 300 textes par an.

Je souhaite profiter de cette période pour engager une nouvelle démarche, dont j'ai déjà discuté avec madame la secrétaire générale du Gouvernement, en fixant une priorité claire : le triptyque « *urbanisme, logement et aménagement* », un défi majeur que nous devons collectivement relever face à l'effondrement de la construction de logements.

La démarche que nous envisageons se concentrerait sur le corpus réglementaire. Nous prévoyons de saisir le Conseil d'État, qui se montre favorable à cette initiative, pour qu'il effectue un travail de délimitation du périmètre - les codes de l'urbanisme, de la construction et de l'environnement étant devenus particulièrement volumineux. Le Conseil d'État formulerait de premières propositions de simplification réglementaire dans les domaines qu'il juge les plus accessibles, *via* une mission flash. Selon le vice-président du Conseil d'État, Didier-Roland Tabuteau, ce travail pourrait être réalisé en trois à quatre mois.

À la suite de cette étape, le CNEN prendrait le relais, en collaboration avec les associations locales et le Parlement, pour concrétiser cette simplification réglementaire. Nous pourrions également envisager, comme l'a suggéré madame Landais, un processus de délégalisation, une méthode qui s'avère efficace, le Conseil constitutionnel donnant son accord dans 80 à 90 % des cas.

Parallèlement, nous prévoyons une simplification par le biais de lois sectorielles précises.

Nous pouvons donc mener un travail conjoint de simplification sur les plans réglementaire et législatif, à condition de bien circonscrire les sujets.

Je souhaite également aborder un point complémentaire à la démarche de pouvoir de dérogation des préfets initiée par Rémy Pointereau : la question du pouvoir réglementaire local. La réforme constitutionnelle de 2003 a introduit dans l'article 72, alinéa 3, le principe selon lequel les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Cependant, depuis près de 25 ans, ce pouvoir réglementaire local reste largement inexploité.

Il serait pourtant pertinent d'imaginer des lois-cadres ou d'orientation concernant les collectivités territoriales qui renverraient au pouvoir réglementaire local. Ce dernier, sous le contrôle du préfet et dans un cadre déconcentré, serait plus efficace pour traiter la diversité des situations locales que de tenter de prévoir tous les cas de figure possibles dans la loi.

Un exemple récent illustre cette problématique : en l'espace de trois mois, nous avons examiné plusieurs centaines de pages de lois et de décrets concernant la mise en place du service public d'accueil de la petite enfance. Une approche centralisée qui néglige le fait que de nombreux sujets pourraient être réglés par le pouvoir réglementaire local mais aussi par le biais du contrat.

Il y a nécessité de passer d'un sentiment de défiance conduisant l'administration centrale à tout réglementer à un sentiment de confiance, notamment envers les élus locaux, afin d'incarner véritablement l'esprit de la décentralisation.

M. David Lisnard, président de l'AMF (message vidéo). - Nous sommes réunis pour la troisième « Assises de la simplification ». Ce sujet est

heureusement devenu une priorité de l'agenda politique. Il reste maintenant à le concrétiser en actes, comme nous le réclamons depuis longtemps en tant qu'élus locaux, chefs d'entreprise et citoyens français, et comme l'AMF le propose.

La complication, antithèse de la simplification, engendre non seulement des coûts exorbitants mais crée également de l'injustice. À titre d'exemple, la nouvelle directive énergétique révisée est estimée par l'État et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) à un coût initial de 5 milliards par an, pouvant atteindre un total de 144 milliards d'euros jusqu'en 2051. Ces montants s'ajoutent aux décrets tertiaires et autres réglementations, représentant des sommes considérables d'argent public, une ressource rare qu'il faut mobiliser pour relancer l'activité, protéger les contribuables et assainir les comptes publics.

Cette complication excessive, cette surbureaucratie, ces contradictions normatives et cet excès de règles accentuent les injustices et les fractures sociales. Elle creuse l'écart entre ceux qui ont le temps et les moyens de comprendre ces complications et les autres. Elle aggrave également la fracture territoriale entre les collectivités disposant de l'ingénierie nécessaire et l'immense majorité qui en est dépourvue.

La simplification est donc une nécessité impérieuse, mais elle ne pourra être effective sans le courage de déréglementer. Le droit doit être entièrement réécrit sur la base de principes généraux et de dispositions d'ordre public. Le pouvoir réglementaire doit être décentralisé aux collectivités, ce qui éviterait les concepts parfois fumeux de différenciation ou de dérogation. Nous ne réclamons pas un droit à la dérogation, mais un véritable pouvoir de décision, tant pour les chefs d'entreprise que pour les exécutifs locaux.

Les exceptions, comme la loi sur les Jeux olympiques de Paris ou celle sur Notre-Dame de Paris, où l'État s'exonère des règles qu'il impose aux autres face à des responsabilités réalistes de maître d'ouvrage, devraient devenir la règle commune. C'est ainsi que nous parviendrons à une réelle simplification, source d'efficacité et de justice.

Je vous remercie pour votre mobilisation et vous félicite pour cette initiative. Je salue tout le travail accompli par Gérard Larcher, Françoise Gatel, et le Conseil d'État. Nous menons ce combat ensemble et je suis convaincu que nous réussirons à atteindre notre objectif de simplification.

M. Gilles Noël, vice-président de l'AMRF. - Je souhaite prolonger les propos de David Lisnard concernant l'impact des normes sur les maires. Nous, élus locaux, sommes confrontés à une multitude de normes écrasantes, pénalisantes et retardantes, qui entravent notre action et génèrent une frustration considérable.

Cette situation a des répercussions notables sur la santé des maires, comme l'a révélé une étude menée par l'AMRF. Dans notre évaluation du stress des élus, les questions liées aux normes arrivent en tête des préoccupations.

Face au renouvellement des exécutifs locaux prévu en 2026, nous devons soit masquer cette réalité préoccupante, soit trouver des solutions concrètes. J'ai entendu ce matin de nombreuses propositions, mais il reste à déterminer leur mise en œuvre effective. Malgré les intentions affichées depuis longtemps, le poids de l'administration et sa volonté de tout régenter, avec une approche souvent trop parisienne, demeurent problématiques. Heureusement, nous, représentants locaux, luttons contre cette machine administrative parfois déconnectée des réalités du terrain.

Au-delà des questions de logement, d'urbanisme et d'aménagement, je souhaite aborder un sujet crucial pour nos concitoyens : l'accès aux soins. La pénurie de médecins de famille dans nos territoires a conduit à des initiatives innovantes, comme celle de l'association Médecins solidaires, qui permet à des praticiens de venir exercer temporairement dans nos communes rurales.

Cependant, ces initiatives se heurtent à des absurdités administratives. Par exemple, ces médecins doivent signer un contrat à durée indéterminée, puis le rompre à leur départ, créant une bureaucratie inutile et chronophage.

Cette situation illustre l'inadéquation entre les besoins du terrain et les réponses apportées par l'État, pourtant compétent en la matière. Certains maires, par désespoir, ont même pris des arrêtés symboliques « *interdisant de tomber malade* » dans leur commune, s'attirant les foudres de l'administration. Ces actions, bien que provocatrices, soulignent l'urgence de la situation et l'impuissance ressentie par les élus locaux.

En tant que représentants de la démocratie de proximité, nous nous retrouvons enlisés dans des situations ubuesques. Nous attirons à nouveau l'attention sur ces problématiques et comptons sur une mobilisation collective pour y remédier. Il est impératif de trouver des solutions pragmatiques et efficaces pour surmonter ces obstacles administratifs qui entravent notre capacité à répondre aux besoins de nos concitoyens.

M. François Rebsamen, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. - Comme l'a souligné le Premier ministre, il est essentiel de partir du réel. Je citerai Jaurès en ajoutant : « *Partir du réel et aller vers l'idéal* ». J'ajouterais : simplificateur. Cette notion de simplification est cruciale dans notre démarche.

L'écoute constitue le fondement de ma politique et est un préalable indispensable à toute simplification efficace. Cette dernière ne peut se concevoir uniquement entre spécialistes. Elle doit être l'outil des praticiens sur le terrain. Je comprends parfaitement les préoccupations liées à

l'enchevêtrement des normes et à certaines absurdités normatives. Il est maintenant temps de passer à l'action pour résoudre ces problèmes.

Dès mon arrivée au ministère, j'ai encouragé mes équipes à innover et à proposer des solutions en matière de simplification. Boris Ravignon, dont la mission a été renouvelée, nous a fait 50 propositions de normes et vient d'en refaire 22.

Notre objectif est de simplifier les procédures pour redonner aux maires confiance et moyens d'agir efficacement.

Mon expérience récente d' élu local me permet d'aborder ces questions avec un regard neuf et une volonté forte de changement. La simplification vise à gagner en efficacité et en cohérence et à accélérer la mise en œuvre des décisions publiques. Pour les élus locaux, il s'agit de faciliter la réalisation des projets territoriaux.

L'enjeu est double : assurer une rapidité d'exécution et garantir la cohérence des politiques publiques. Nous devons rapprocher les élus des citoyens en favorisant une meilleure compréhension et une action plus prompte. Trop souvent, les citoyens se heurtent à des refus administratifs qui contredisent les promesses des élus, ce qui nuit à la confiance démocratique.

Ce chantier est vaste et concerne de nombreux domaines : commande publique, fonction publique territoriale, gouvernance des collectivités, urbanisme, patrimoine, etc.

Pour avancer concrètement, je lance un « *Roquelaure de la simplification* » au bénéfice des collectivités. Cette initiative permettra de tester les 72 propositions existantes et d'en faire émerger de nouvelles directement des territoires.

Nous articulerons notre action autour de trois principes : simplifier l'exercice des compétences des collectivités, simplifier la gestion du fonctionnement administratif, et simplifier la gouvernance locale.

Une attention particulière sera portée aux conditions d'exercice du mandat des élus locaux. Nous travaillons sur l'élaboration d'un statut de l' élu plus adapté aux réalités actuelles. De nouvelles idées émergeront, que nous mettrons en place et soumettrons à approbation. Mais avant d'aller plus loin, appliquons ce qui existe. Par exemple, il est inacceptable que certaines administrations centrales empêchent des élus d'assister à des réunions importantes de leurs instances, comme c'est parfois le cas dans l'éducation nationale.

Il est donc crucial de réfléchir aux dysfonctionnements actuels, afin de faire des élus à la fois des décideurs et des acteurs de terrain. L' élu connaît les normes, les crée et les met en œuvre. Il est donc essentiel de simplifier ces normes pour faciliter son travail. Cela inclut la clarification de son statut et de son mandat et la simplification des questions liées aux conflits d'intérêt public.

Nous ne pouvons plus accepter d'être constamment menacés par des conflits d'intérêts nous obligeant à nous déporter sur des sujets sans raison objective.

En simplifiant ces aspects, nous faciliterons l'exercice des fonctions et renforcerons l'efficacité de l'action publique. Pour que la démocratie continue de rayonner et de se développer, il faut que de nouveaux citoyens aient envie de s'engager et de confronter leurs idées dans le cadre démocratique pour tenter d'être élus.

Je vous rappelle que le 28 avril se tiendra un premier « *Roquelaure de la simplification* », basé sur les missions que nous aura remises Boris Ravignon. Dans un second temps, nous réunirons les élus des territoires avec les nombreuses associations d'élus. À l'issue de ces rencontres, nous restituerons bien entendu les résultats de ce travail de terrain et de démocratie participative aux acteurs concernés, à vous, aux parlementaires et aux ministres.

Ma vision de la simplification vise à faciliter la vie des collectivités locales en réduisant les contraintes.

À cet égard, je remercie Gilles Carrez pour sa proposition. Il est essentiel de revaloriser et de faire connaître la possibilité du pouvoir réglementaire local inscrit dans la Constitution. Peu d'élus locaux la connaissent, ce qui explique l'absence de demande en ce sens au niveau national. Cela constituerait, à mon sens, la meilleure forme de différenciation au niveau des territoires, appuyée bien sûr par les préfets. Je propose que l'on popularise cette proposition et je remercie son auteur.

Je suis conscient qu'il faut une meilleure prise en compte des avis du CNEN, ce qui n'est pas toujours le cas. Il est crucial de réaliser des progrès dans ce domaine.

Pour conclure, dans un contexte d'ordre du jour législatif surchargé, nous avons parfois besoin de vecteurs législatifs pour nettoyer, assouplir et améliorer les normes.

Je tiens à remercier Bernard Delcros et la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation pour la grande qualité du travail réalisé, ainsi que Stéphane Delautrette, dont l'exigence nous permettra de réussir et d'avancer ensemble

C. TROISIÈME TABLE RONDE : UN DOMAINE PRIORITAIRE À SIMPLIFIER - LOGEMENT, URBANISME ET CONSTRUCTION

M. Bernard Delcros, président. - Cette table ronde porte sur le logement, l'urbanisme et la construction, des sujets centraux à bien des égards, notamment en matière de simplification. Ces thèmes comportent des enjeux sociaux, de cohésion sociale, d'aménagement du territoire et économiques.

Nous entendrons :

- Dominique Estrosi Sassone, présidente de la commission des affaires économiques du Sénat ;
- Stéphane Delautrette, président de la délégation aux collectivités territoriales à l'Assemblée nationale ;
- Christine Maugüé, présidente de la section de l'administration du Conseil d'État ;
- Valérie Létard, ministre en charge du logement.

Mme Valérie Létard, ministre auprès du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, chargée du logement. - Je tiens à remercier le Sénat, ainsi que la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale, pour leur détermination et leur ténacité à maintenir cette question, qui est au cœur des préoccupations de nos collectivités territoriales, comme une priorité du Gouvernement.

Afin de répondre à vos attentes dans le domaine essentiel de l'urbanisme et du logement, qui est au cœur de l'action dans les territoires, le ministère que je dirige a fait de la simplification une boussole de son action. Depuis le début de cette nouvelle mandature, le logement est plus que jamais au centre des préoccupations quotidiennes de nos concitoyens, avec une crise qui nous impose d'être à la hauteur. Nous devons produire plus, sans renoncer à produire mieux.

Pour produire, il faut d'abord des acteurs volontaristes dans un environnement économique, financier et fiscal favorable. C'est pourquoi j'ai défendu et obtenu dans la dernière loi de finances un certain nombre d'avancées, de solutions et d'outils qui permettront aux collectivités d'accompagner les besoins dans les territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux.

Pour produire, il faut aussi des normes qui permettent et accompagnent les projets. Or aujourd'hui, tant les acteurs du logement que les élus voient souvent les normes comme des obstacles, sources de surcoûts et de délais.

Simplifier signifie avant tout améliorer la fabrique de la norme afin de la rendre plus lisible, plus efficace, plus flexible et plus sobre. Cette exigence concerne à la fois le parlement et le gouvernement.

Vous avez rappelé les textes relatifs aux « ELAN », où l'excès de détails nous conduit aujourd'hui à remettre une troisième fois la loi sur le métier. Nous pouvons également mentionner les textes sur les documents d'urbanisme, dont la taille a doublé en raison des surenchères législatives, réglementaires et administratives. Nous devons être constamment vigilants quant aux impacts de ce que nous écrivons. Si la norme est bien conçue, nous nous épargnons tout besoin d'ajustements, de dérogations et bien des difficultés d'application par la suite.

En matière d'urbanisme, la complexité normative ne provient pas uniquement des lois et règlements nationaux, mais également des programmes locaux d'urbanisme et des plans locaux d'urbanisme intercommunal (PLUi) élaborés par les collectivités. Cette superposition de normes à différents niveaux nous contraint parfois à légiférer pour déroger à certaines dispositions, alors qu'il serait plus judicieux d'adopter des documents moins contraignants dès le départ. Il est crucial que chaque échelon, du gouvernement aux collectivités, prenne conscience de cette problématique.

Face à la crise du logement, nous devons tous agir à notre niveau. Les élus locaux sont particulièrement mobilisés sur ce point. Il est nécessaire de revoir les plans locaux d'urbanisme (PLU) pour libérer du foncier, faciliter la surélévation et encourager la diversification des fonctions.

Parallèlement, il nous faut travailler sur le stock de notre droit, qui recèle beaucoup trop de complexité. Des avancées ont déjà été enregistrées, notamment au niveau des derniers textes thématiques relatifs aux projets d'industries ou d'énergie, en allégeant les procédures. Pour aller plus loin, j'ai initié, sous le contrôle et avec le soutien de François Rebsamen, des travaux de simplification en faveur du logement. Je me suis appuyée sur deux outils : le projet de loi de simplification et une proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement déposée la semaine précédente par le groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires (LIOT) à l'Assemblée nationale.

Le projet de loi de simplification prévoit notamment la suppression d'attestations et d'études préalables aux projets de construction jugées peu pertinentes mais coûteuses et entraînant des délais supplémentaires. Il préconise également la facilitation de l'aménagement des zones d'activités économiques et, dans les opérations de revitalisation des territoires (ORT), la constitution de groupements d'entreprises du bâtiment pour la rénovation ou encore la simplification de la commande publique.

La proposition de loi LIOT, quant à elle, contient plusieurs dispositions telles que :

- le maintien des schémas de cohérence territoriale (SCoT) au-delà de six ans sans revalidation obligatoire ;
- la simplification de la modification des PLU. Je souhaite aller plus loin en proposant de réduire à deux le nombre de procédures pour modifier les documents ;
- la possibilité pour les communes de rejoindre un établissement public foncier local, indépendamment de leur EPCI ;
- la généralisation du permis multi-sites pour faciliter l'instruction simultanée d'opérations complexes.

La simplification réside notamment dans la transversalité entre le droit de l'urbanisme et d'autres domaines comme l'environnement ou le patrimoine. Par exemple, les schémas de gestion des eaux imposent des compensations importantes. Autre illustration : les fouilles archéologiques mettent parfois un an à débiter, bloquant considérablement les porteurs de projets. Il est donc essentiel d'adopter une approche globale pour identifier et résoudre ces points de friction.

Je sollicite votre aide pour avancer sur ces sujets transversaux. Avec mon administration, nous sommes à l'écoute et nous nous appuyerons sur les préfets et les directions territoriales pour faire remonter les besoins du terrain. Notre objectif est de simplifier tout en préservant l'équité entre les territoires.

En conclusion, il est impératif de transformer notre façon de penser et de produire à tous les niveaux, tout en restant pragmatiques. Ces premières mesures concrètes nous permettront d'agir rapidement en faveur de nos élus et de la production de logements, un enjeu crucial aujourd'hui.

Mme Dominique Estrosi Sassone, président de la commission des affaires économiques du Sénat. - En tant que président de la commission des affaires économiques, je tiens à souligner que la simplification est un enjeu majeur de compétitivité pour notre pays, particulièrement dans le secteur de la construction et du logement.

Ces dernières années, nous avons constaté une tendance à inscrire dans les lois des objectifs toujours plus ambitieux, parfois trop, en presumant que les professionnels et les filières s'adaptent. Or, la réalité économique s'est avérée plus complexe, surtout en période de crise comme celle que nous traversons actuellement.

Concernant le logement, nous sommes confrontés à une véritable crise, malgré un léger frémissement observé depuis le début de l'année. Dans un rapport d'information réalisé à la demande du Président du Sénat, nous avons mis en lumière les conséquences concrètes de cette crise. Au-delà des statistiques et des objectifs, la chute du nombre de permis de construire, de réservations et de mises en chantier entrave les parcours de vie de nos concitoyens. Cela alimente un sentiment de déclassement et d'assignation à résidence qu'il est crucial de prendre en compte, particulièrement dans le contexte politique actuel.

Lors d'une mission d'information effectuée dans le cadre de ce rapport, l'une de nos interlocutrices avait judicieusement comparé la création de logements à une « *course en sac* ». Nous avons récemment expérimenté diverses mesures dérogatoires en matière d'urbanisme et de construction, notamment pour l'édification du village olympique, la reconstruction de Notre-Dame, ou encore dans le secteur de l'industrie nucléaire. Il est impératif de poursuivre dans cette voie pour accélérer les processus et répondre aux attentes de nos concitoyens. J'estime que la France entière devrait devenir un véritable territoire d'accélération.

La solution réside, comme nous l'avons tous souligné, dans la différenciation et la territorialisation. Le véritable problème provient de la norme sèche, c'est-à-dire celle qui s'applique de manière aveugle et uniforme sur l'ensemble du territoire, ignorant sa diversité intrinsèque. De plus, la norme est souvent trop pointilleuse, ce qui la rend particulièrement contraignante. Les élus expriment le besoin d'outils juridiques adaptables, leur permettant de créer des solutions sur mesure.

Simplifier ne signifie pas nécessairement supprimer drastiquement, mais plutôt trouver un équilibre et faciliter la tâche des élus, notamment des maires. Il s'agit de leur donner davantage de moyens pour faire prévaloir l'intérêt public sur les logiques de marché. À titre d'exemple, la loi que nous avons votée sur la régulation des meublés de tourisme illustre parfaitement cette approche. Nous avons fourni aux maires des outils facultatifs pour mieux réguler les locations saisonnières, non pas pour les interdire, mais pour préserver la capacité des territoires à loger leurs habitants permanents. Ainsi, la commune de Chamonix a pu intégrer dans son plan d'urbanisme des zones exclusives de résidence principale, favorisant le logement permanent face à 70 % de résidences secondaires.

Je tiens à affirmer que la commission des affaires économiques continuera d'adopter une approche équilibrée dans l'examen des prochains textes de loi qui nous seront soumis.

M. Stéphane Delautrette, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale. - Depuis septembre, Bernard Delcros et moi-même travaillons régulièrement ensemble pour élaborer des propositions communes à soumettre au Gouvernement.

Je souhaite également appuyer les propos de monsieur le ministre François Rebsamen concernant le statut de l'élu, un sujet crucial pour nos deux chambres. J'espère vivement que l'examen de cette question sera rapidement inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée, avec le soutien de toutes les associations d'élus.

Concernant la simplification, je me permets de citer Gaston Defferre qui, lors des premières lois de décentralisation en 1981, affirmait que les libertés locales ne peuvent s'épanouir sous le poids « *d'une administration et d'une réglementation étatique, tatillonne, bureaucratique et d'un dirigisme étouffant pour les élus* ». Force est de constater que ce constat reste d'actualité. Une réglementation mal calibrée au niveau national entrave souvent l'action locale, nous contraignant à multiplier les exceptions et rendant le droit plus complexe. Ne serait-il pas opportun de permettre aux collectivités de définir elles-mêmes certains critères adaptés à leur échelle et à leur réalité ?

En matière de logement, deux types de zonages, « 1-2-3 » et « A-B-C », déterminent les plafonds de ressources pour l'accès aux allocations de

logement et délimitent les communes éligibles aux dispositifs d'aide à l'investissement locatif, comme le « *Pinel* ».

Il est surprenant que le classement d'une commune dans ces zones soit décidé par arrêté ministériel plutôt que par les élus locaux. Est-il pertinent de figer ainsi un cadre réglementaire, alors que le marché évolue constamment et présente de fortes disparités territoriales ? Je plaide pour une plus grande territorialisation.

Le dispositif « *Pinel breton* » est un exemple intéressant de différenciation territoriale. Depuis 2020, il permet de consacrer les aides à l'investissement locatif dans certains quartiers en impliquant les élus locaux dans la définition du dispositif. Les résultats sont probants : depuis 2023, la Bretagne connaît une baisse moins marquée qu'au niveau national du nombre de mises en chantier de logements. Cet exemple témoigne de la réelle capacité des élus locaux à moduler le classement national.

Au vu de ces éléments, ne serait-il pas judicieux d'accorder à un échelon de collectivité, restant à déterminer, un pouvoir réglementaire d'adaptation du zonage applicable à la politique du logement ?

Mme Christine Maugué, présidente de la section de l'administration du Conseil d'État. - Merci d'avoir à nouveau associé le Conseil d'État à ces assises de la simplification. Notre institution s'engage pleinement dans cette démarche, étant amenée à évaluer les règles d'urbanisme, de logement et de construction à travers ses diverses activités : juridictionnelle, consultative, de gestion des juridictions administratives, ainsi que d'étude et de réflexion.

Fort de mon expérience, je souhaite partager quatre constats essentiels.

Premièrement, concernant les règles contentieuses, j'appelle à une stabilisation. Ces 25 dernières années ont vu se succéder des réformes visant à accélérer les délais de jugement et à sécuriser les autorisations d'urbanisme. Les résultats sont tangibles : les délais de jugement ont été réduits, avec un objectif de dix mois généralement respecté par les tribunaux administratifs. La suppression de l'appel pour les recours contre les permis collectifs en zone tendue a également contribué à cette accélération.

Cependant, la complexité accrue des règles de procédure contentieuse a significativement alourdi la tâche des juges en matière d'urbanisme. Il est désormais impératif d'observer une pause pour permettre aux magistrats et aux avocats de s'approprier ces réformes récentes, afin d'éviter un désintérêt pour cette spécialité juridique autrefois prisée.

Deuxièmement, les documents d'urbanisme nécessitent une simplification. L'urbanisme étant principalement régi par des normes locales, les règles nationales, hormis pour le littoral, sont relativement peu nombreuses. Elles encadrent essentiellement l'élaboration des documents

d'urbanisme, domaine où des améliorations sont envisageables, notamment concernant les procédures de modification et de révision des PLU. Le contenu des documents d'urbanisme relève presque exclusivement des collectivités locales, qui tendent à élaborer des règles d'une complexité croissante. Cette complexification résulte de la volonté d'intégrer de multiples politiques publiques dans l'urbanisme. L'émergence de chartes de qualité urbaine ou d'urbanisme, bien que non prévue par les textes, contribue également à obscurcir le contexte juridique. En conséquence, le code de l'urbanisme a dû intégrer des possibilités de dérogation pour les maires aux règles fixées par les PLU, multipliant ainsi les exceptions à des règles déjà complexes.

Troisièmement, concernant l'instruction des demandes d'autorisation, nous observons le développement d'un urbanisme négocié qui allonge les procédures. Malgré les réformes de 2005 et 2007 visant à offrir des garanties aux porteurs de projets en encadrant les délais et le contenu des dossiers, on constate l'apparition de contraintes non prévues par le code de l'urbanisme au stade de l'instruction des projets. Ces pratiques, telles que la demande de pièces complémentaires non nécessaires ou le passage devant des commissions, ralentissent le processus d'instruction au-delà des délais légaux.

Enfin, il est crucial de souligner que les principales difficultés semblent désormais relever du droit de l'environnement. De nombreux projets nécessitent une évaluation ou une autorisation environnementale, ce qui allonge les procédures et génère de l'insécurité juridique. Cette problématique est particulièrement aiguë pour les projets de long terme, notamment les infrastructures. La prise en compte du droit de l'environnement intervient à un stade trop tardif.

Pour remédier à ces défis, je propose deux pistes de réflexion :

- la première consisterait à améliorer l'articulation des procédures pour réduire le risque qu'un projet ayant obtenu les premières autorisations soit ultérieurement bloqué. La loi « *Industrie verte* » d'octobre 2023 offre une avancée intéressante en permettant la reconnaissance d'une raison impérieuse d'intérêt public majeur dès le stade de la déclaration d'utilité publique (DUP) pour certains projets industriels et d'infrastructures associés ;

- la seconde piste serait d'instaurer une clause de revoyure pour les projets de long terme, permettant de réévaluer leur utilité publique après un certain délai. Cette mesure tiendrait compte des évolutions potentielles du contexte et de la législation qui pourraient remettre en question la pertinence ou la faisabilité du projet initial.

M. Bernard Delcros, président. - Aujourd'hui, les conditions sont réunies et une volonté politique forte et convergente se manifeste pour progresser concrètement vers la simplification. Je vous donne rendez-vous pour examiner la proposition de loi déposée, à l'initiative de la délégation collective territoriale, par Rémy Pointereau, Guylène Pantel et moi-même. Nous analyserons les remontées de terrain des sénateurs, car c'est à partir de

ces cas concrets que nous pourrions identifier les problèmes et apporter des réponses. Nous suivrons également attentivement la concrétisation des nombreuses pistes avancées et des propositions formulées, y compris les annonces faites par le Premier ministre.

Monsieur le ministre, vous évoquiez la nécessité d'un vecteur législatif. Je vous assure que celui-ci sera au rendez-vous pour accompagner les propositions du gouvernement.

M. Gérard Larcher, Président du Sénat. - Je souhaite remercier Bernard Delcros, Rémy Pointereau et Françoise Gatel, car votre implication collective est à l'origine de notre présence ici.

J'ai entendu précédemment les termes de proximité, d'efficacité et de compétitivité, qui sont effectivement au cœur de nos préoccupations. Trois événements et projet majeurs - Notre-Dame de Paris, les Jeux olympiques et la catastrophe engendrée par le passage du cyclone Chido à Mayotte - ont exigé un bouleversement complet de la législation et des normes. Nous prouvons ainsi, paradoxalement, l'urgence de simplifier. Nous sommes contraints de légiférer pour nous extraire d'une législation devenue paralysante. Cette situation m'inquiète car elle affaiblit la loi telle qu'elle est votée, démontrant qu'elle n'atteint pas son objectif. Notre rôle de parlementaire est d'évaluer la loi pour vérifier si l'objectif fixé par le législateur, en dialogue avec l'exécutif, est atteint et s'il demeure pertinent.

J'ai pris note des propos de Gilles Carrez concernant l'enjeu majeur de cette époque : l'urbanisme, le logement et l'aménagement du territoire. J'ai mentionné ce matin que les parlementaires étaient parfois responsables d'une partie de la complexification. Il est également nécessaire que nous sensibilisions nos collègues élus locaux à cette problématique. Cependant, nous devons être vigilants quant au principe de précaution, car nous n'avons pas évoqué la multiplication des recours citoyens, qui, aujourd'hui, s'opposent souvent à tout projet, particulièrement à proximité de leurs propriétés.

Je crois que le principe de précaution nous conduit à une prudence excessive et complexifie de nombreux documents d'urbanisme. Ayant présidé un SCoT en Île-de-France, couvrant un territoire allant de la ville nouvelle de Saint-Quentin à la Beauce, j'ai pu constater les enjeux territoriaux et fonciers. La préoccupation constante était d'assurer la protection, mais dans une complexification qui, in fine, engendre la paralysie.

J'ai bien noté la suggestion de Gilles Carrez de mettre en pause les grands projets de loi. Comme le disait La Rochefoucauld : *« Il n'est nulle difficulté qu'un homme ou une femme d'esprit ne puisse transformer en succès »*. Nous pourrions profiter des difficultés politiques actuelles pour entamer l'examen du stock législatif et envisager une délégalisation. Une démarche collective serait souhaitable sur ce point.

Le président de la délégation nous a fixé un objectif quasi prophétique : comment porter, 43 ans après, la parole de Gaston Defferre ? Cela pourrait être l'occasion d'insuffler à l'automne un nouvel élan à la décentralisation, dans une approche visant à simplifier plutôt qu'à complexifier.

Madame le président l'a souligné, le droit de l'environnement connaît une super inflation, avec une augmentation de 400% en 20 ans, surpassant largement l'inflation du droit de l'urbanisme. Il est néanmoins crucial de ne pas opposer ces domaines et d'éviter que le travail en silos et l'absence de dialogue entre eux nous conduisent à une paralysie, également parfois générée par les citoyens eux-mêmes. Ce n'est pas uniquement une affaire d'élus ou d'État, mais aussi de citoyens responsables.



III. ASSISES DE LA SIMPLIFICATION, COLLOQUE « SIMPLIFICATION DES NORMES : AGIR ENSEMBLE ! », TENU LE 30 AVRIL 2026

M. Bernard Delcros, président. - monsieur le Président du Sénat, madame la ministre, monsieur le président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), mes chers collègues, mesdames, messieurs, simplifier, accélérer la simplification ne peut plus être une option ; c'est une nécessité, et même une urgence absolue. Cette exigence remonte de tous les territoires de France, tous secteurs d'activité confondus, au point que ce sujet s'est aujourd'hui invité au cœur du débat public.

Mettre fin à l'inflation normative, rendre les règles moins complexes et plus accessibles, simplifier les procédures, adapter les normes aux réalités des situations plutôt que l'inverse, faciliter la réalisation des projets au lieu de les freiner, remettre du bon sens dans les décisions pour faire avancer les territoires : telles sont les attentes des élus locaux comme de nos concitoyens.

Monsieur le Président du Sénat, vous avez confié à notre délégation la mission de formuler des propositions concrètes pour progresser vers une simplification perceptible sur le terrain et utile au quotidien des élus locaux, car c'est bien de cela qu'il s'agit. L'atteinte de cet objectif nécessite des mesures à la fois législatives et réglementaires, ce qui suppose que le Parlement et le Gouvernement avancent ensemble ; je crois pouvoir dire que tel est bien le cas, madame la ministre.

Voilà tout juste un an, nous tenions ici même les Assises de la simplification. Où en sommes-nous aujourd'hui ? Quel bilan tirer, quelles perspectives ouvrir ? Telle est la finalité de notre rencontre.

Sur le plan législatif, notre délégation a préparé une proposition de loi confiant au préfet de département un pouvoir de dérogation aux normes afin de les adapter aux réalités territoriales. Pour ma part, ayant été maire d'un village de montagne pendant de longues années, je puis dire que nombre de difficultés rencontrées, notamment en matière d'urbanisme, auraient trouvé une solution si le préfet avait disposé de cette capacité d'adaptation aux réalités des situations. Cette proposition de loi, défendue par nos collègues Rémy Pointereau et Guylène Pantel, a été adoptée à l'unanimité par le Sénat ; nous y reviendrons au cours de la première table ronde.

Monsieur le Président du Sénat, nous avons également lancé, à vos côtés, une consultation auprès de l'ensemble de nos collègues afin d'identifier les points de blocage concrets remontant du terrain. Les très nombreux retours nous conduisent aujourd'hui à prendre une nouvelle initiative législative, que nous évoquerons lors de la seconde table ronde.

Notre délégation a aussi mené un travail sur les surcoûts de la construction dans le secteur public, qui donne lieu à une proposition de loi sur laquelle nous reviendrons également.

Je n'oublie pas que, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026 (PLF), le Parlement a pérennisé la dispense de procédure de marché public pour les travaux dont le montant est inférieur à 100 000 euros hors taxes. Cette mesure de simplification pourrait paraître mineure, voire accessoire ; mais, en réalité, elle revêt une importance majeure, en particulier pour les petites communes. Celles-ci, confrontées à des procédures complexes et disposant de moyens administratifs souvent très réduits, pourront désormais réaliser leurs travaux plus rapidement. Cette disposition est également essentielle pour les artisans locaux, qui, très souvent, ne répondent plus aux marchés publics en raison de la complexité des procédures ; ils pourront désormais accéder plus facilement aux marchés de leur commune ou de leur intercommunalité.

Nous ne nous trompons pas : ce sont des mesures aussi simples que celles-là qui faciliteront concrètement la vie des acteurs locaux et rendront service aux territoires.

Sur le plan réglementaire, les initiatives gouvernementales n'ont pas manqué, madame la ministre, et notre délégation y a été associée ; je tiens à vous en remercier. Nous avons participé au « *Roquelaure de la simplification* » en avril 2025 ainsi qu'à plusieurs réunions de travail conduites par les ministres, qui ont abouti à la publication de décrets et de circulaires, dont le récent « *méga-décret* », sur lequel vous nous apporterez des précisions.

Je souhaite également saluer le travail du Conseil national d'évaluation des normes, avec lequel notre délégation collabore étroitement. Je me réjouis que celui-ci dispose désormais de moyens supplémentaires lui permettant enfin d'engager un travail sur le stock des normes ; nous aurons l'occasion d'y revenir.

Nous travaillons aussi en lien étroit avec la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, avec laquelle nous partageons nos travaux et portons ensemble un certain nombre de propositions auprès du Gouvernement ; nous aurons dans un instant le plaisir d'accueillir son président, M. Stéphane Delautrette.

Cette journée doit nous permettre d'ouvrir de nouvelles perspectives et de franchir un cap pour accélérer les mesures concrètes de simplification. De notre côté, afin que les remontées de terrain issues de la consultation trouvent une traduction concrète, nous déposerons dans les prochains jours une proposition de loi visant à répondre à des points de blocage, notamment en matière d'urbanisme.

Madame la ministre, nous attendons également avec impatience le projet de loi de simplification des normes applicables aux collectivités, qui devrait être examiné au Sénat en juin ; nous ne manquerons pas d'y apporter des compléments.

En conclusion, nous avons avancé réellement et concrètement, mais nous avons encore du chemin à parcourir ensemble sur la voie de la

simplification. Les conditions sont aujourd'hui réunies pour relever ce défi. L'enjeu est de taille : il y a des dynamiques territoriales, de la confiance entre les élus et l'État, et de la réconciliation entre nos concitoyens et les pouvoirs publics.

Je vous remercie, monsieur le Président du Sénat, de votre présence ce matin et de la confiance que vous accordez à notre délégation. Je vous remercie, madame la ministre, de votre participation à nos travaux aujourd'hui et de votre engagement. Je remercie enfin l'ensemble des intervenants, ainsi que mes collègues parlementaires et chacune et chacun d'entre vous.

M. Gérard Larcher, Président du Sénat. - Madame la ministre, vous n'êtes pas dépaycée au Sénat. Le Premier ministre n'a pu se joindre à nous ce matin, mais j'ai eu l'occasion d'échanger avec lui hier et le reverrai la semaine prochaine.

Je remercie le président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation d'avoir organisé ce colloque ; nous accueillerons également le président de la délégation de l'Assemblée nationale. Je salue aussi le premier vice-président de notre délégation, M. Rémy Pointereau, particulièrement engagé sur ces sujets.

Je salue enfin les présidents de groupe, le rapporteur général du budget, l'ensemble des parlementaires présents, le président du Conseil national d'évaluation des normes, M. Gilles Carrez, ainsi que les maires, dont le vécu quotidien des normes éclaire nos travaux.

Je suis heureux d'ouvrir ce qui est devenu un rendez-vous incontournable pour la simplification des normes. Depuis 2023, sous votre impulsion, madame la ministre, le Sénat est au cœur de cette démarche. Nous avons commencé avec la signature de la charte de simplification avec le Gouvernement ; je me réjouis qu'elle ait essaimé à l'Assemblée nationale, avec une charte signée le 17 février dernier entre le Gouvernement, la présidente de l'Assemblée nationale et le président Gilles Carrez.

Chaque année, à cette période, la délégation organise des assises ou un colloque, non pour se limiter à discuter, mais pour agir ensemble, comme le rappelle le titre de notre rencontre. Car, au-delà des déclarations d'intention, les élus locaux n'en peuvent plus de toutes ces normes qui s'imposent à eux et freinent leur action. Ils réclament plus de liberté, et il nous appartient de répondre à cette attente. Nous avons envers eux non plus seulement une obligation de moyens, mais une obligation de résultat.

À l'heure où un nouveau mandat municipal débute, il nous revient de donner un cap et une espérance aux nouveaux maires ; celle-ci ne réside que dans l'action. Je sais, monsieur Delcros, que tel est l'engagement de votre délégation, comme en témoignent les deux tables rondes prévues ce matin.

Depuis 2023, une prise de conscience collective de la nécessité d'une simplification s'est opérée. Les travaux de la délégation en sont le reflet, comme l'illustrera la première table ronde, qui reviendra sur les avancées obtenues en matière de simplification depuis le 3 avril 2025. Il convient d'abord de mesurer l'évolution du poids des normes dans notre société : chacun en a conscience, mais il n'est pas inutile de le rappeler. Le code de l'urbanisme s'est gonflé de 40 % en dix ans, le code général des collectivités territoriales (CGCT) a triplé de volume en vingt ans, et le code de l'environnement a été multiplié par dix en une décennie.

La délégation rend des rapports structurants qui aboutissent aujourd'hui à des propositions de loi ; celles-ci inspirent les gouvernements successifs et alimentent les débats. Je pense notamment aux travaux sur le pouvoir de dérogation des préfets, conduits par Rémy Pointereau et Guylène Pantel, à l'origine d'une proposition de loi adoptée très largement le 10 juin 2025 au Sénat ; cette adoption n'est sans doute pas sans lien avec les décrets pris par le Premier ministre François Bayrou au début du mois de juillet...

Les travaux de la délégation se sont poursuivis et ouvrent des perspectives intéressantes pour les collectivités. Vous évoquerez, lors de la seconde table ronde, le dépôt d'une nouvelle proposition de loi très concrète visant à simplifier l'urbanisme, qui concerne l'ensemble des maires. S'il est un sujet qui doit nous mobiliser, c'est bien celui-ci, car les maires ont progressivement perdu leurs compétences dans ce domaine.

Je vais vous rapporter un exemple concret. Dans mon département des Yvelines, la commune des Loges-en-Josas, soumise aux contraintes du « *zéro artificialisation nette* » (ZAN), se trouve entravée dans ses projets par la proximité du château de Versailles, puisqu'elle est située dans le périmètre de la zone tampon du bien inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco. Elle est aujourd'hui totalement bloquée : elle ne peut plus réviser son plan local d'urbanisme (PLU), alors même qu'elle est tenue de construire des logements sociaux pour se conformer aux obligations résultant de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), ainsi qu'aux impératifs du schéma directeur environnemental de la région Île-de-France (Sdrif-E).

Cette situation est totalement schizophrénique ! Nous nous sommes d'ailleurs réunis, avec le préfet et la maire, pour en mesurer collectivement les conséquences. Madame la ministre, vous le savez, nous avons atteint le seuil de l'Absurdie...

Oui, il faut simplifier les règles d'urbanisme. Nous devons impérativement passer d'un urbanisme dirigé à un urbanisme du réel, qui prenne en compte les situations locales et fasse confiance à l'intelligence des acteurs. À cet égard, le couple maire-préfet constitue un levier d'action, même si certains s'en méfient ; il peut conduire à la décision, notamment si un

pouvoir de dérogation est reconnu, à condition que celui-ci soit sécurisé sur les plans législatif et juridique.

Agir, donc, mais aussi agir ensemble. En effet, la simplification nous concerne tous. Si nous voulons changer de paradigme, chacun doit se mobiliser. C'est ainsi que nous avons commencé, avec le Gouvernement, à bâtir un front commun en faveur de la simplification : les décrets pris en juillet dernier, le « *méga-décret* » du début de l'année, ou encore le projet de loi de simplification des normes applicables aux collectivités que nous devrions examiner en juin, selon un calendrier qui m'a été confirmé. Il en va de même du projet de loi pour relancer le logement et transformer durablement les territoires, qui nécessitera une concertation, notamment pour prendre en compte les travaux conduits par la commission et ceux de Mme Valérie Létard.

Si l'on en vient à invoquer Notre-Dame, c'est qu'il existe un problème majeur dans l'évolution de notre droit de l'urbanisme : pour réaliser le moindre projet structurant, il faut désormais recourir à des lois spéciales, y compris pour les jeux Olympiques, notamment pour certains équipements sportifs, même une simple patinoire. Notre droit de l'urbanisme est devenu bloquant et inadapté ; il faut réellement le simplifier.

Nous travaillons également avec l'Assemblée nationale, notamment sa délégation aux collectivités territoriales, avec laquelle nous entretenons de bonnes relations, qui reflètent celles que nous avons avec la présidente de l'Assemblée. Toutefois, je ne suis pas certain que nous puissions examiner, dans les mois qui viennent, de nombreux textes importants pour nos territoires, dans le cadre de navettes qui, bien souvent, ne reviennent pas. L'élaboration de la loi s'en trouve affectée.

Lorsque l'on parle de simplification, il est un acteur incontournable : le Conseil national d'évaluation des normes. Celui-ci dispose d'une expérience d'élus locaux, de maire et de parlementaire, dont la conjugaison est précieuse. Son rôle a été renforcé, et je veux remercier Mme la ministre pour son action en ce sens : au-delà de ses missions relatives au flux, il peut désormais travailler sur le stock de normes, en s'appuyant notamment sur les inspections générales de l'État. Nous attendons, sur ce point, des études d'impact et des éléments d'appréciation, notamment sur les textes qui concernent les collectivités territoriales.

Le Conseil d'État, qui n'a pu être représenté ce matin, pourrait également être davantage saisi en amont sur certains textes afin d'éclairer nos débats, sans porter atteinte à notre liberté.

En trois ans, nous avons réussi à mobiliser l'ensemble des acteurs. Il importe de redonner de la liberté d'agir aux élus locaux, en renouant avec l'esprit des lois de décentralisation. Le grand acte n'interviendra pas dans les semaines qui viennent, malgré les espoirs nourris ; il est à craindre que nous n'atteignons l'automne sans avancée significative. Il est fondamental que cette question constitue un thème de l'élection présidentielle à venir.

C'est par la proximité, j'en suis convaincu, que nous parviendrons à répondre aux attentes des Français et à retisser un lien démocratique. À cet égard, les travaux de la délégation à la prospective, conduits avec le Parlement des étudiants sur les valeurs à l'horizon 2050, montrent l'urgence de restaurer la confiance dans la démocratie représentative, en particulier en direction des jeunes. Les maires sont les piliers du redressement ; il faut leur faire confiance, les accompagner dans leur mission et ne plus entraver leur action.

Telles sont les orientations pour le nouveau mandat. Pour paraphraser Danton, je dirai : il nous faut de la simplification, encore de la simplification, toujours de la simplification, et la France est sauvée !

Mme Françoise Gatel, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. - Monsieur le Président du Sénat, c'est toujours un plaisir de retrouver cette maison, d'abord parce qu'elle est, au fond, un peu la mienne, mais surtout parce que je connais son attachement à l'efficacité de l'action publique, qui est précisément l'objet de nos débats aujourd'hui. Je vous remercie de nous accueillir. Le Premier ministre, qui avait l'intention d'être présent, n'a malheureusement pu se joindre à nous ce matin.

Je salue les présidents de groupe, le rapporteur général du budget et tous les sénateurs présents, ainsi que le président du Conseil national d'évaluation des normes, M. Gilles Carrez - le hussard de la norme, un converti de la première heure ! -, que je tiens à remercier pour son engagement ancien et constant dans cette entreprise commune. Il s'agit d'un travail de longue haleine, qui exige persévérance et obstination, car il y va de la confiance de nos concitoyens.

Lorsque nous parlons de simplification, de déconcentration et de décentralisation, nous évoquons ce pour quoi nous avons été élus : produire de l'efficacité et faire en sorte que l'action publique le soit du premier au dernier kilomètre. Force est de constater que la machine est aujourd'hui très enrayée. À cet égard, je citerai Portalis, qui veille sur vos débats dans l'hémicycle : « *Les lois sont faites pour les hommes, et non les hommes pour les lois.* » Cette maxime résume l'esprit qui doit guider notre production normative.

La norme est nécessaire, car elle protège et sécurise. Toutefois, elle est devenue abondante, en raison d'une forme d'addiction et du développement de la judiciarisation et de la recherche en responsabilité, qui conduisent chacun à se protéger.

À cela s'ajoute l'élargissement du champ des normes, notamment avec les exigences environnementales. Or, si l'abondance de biens ne nuit pas, l'abondance de normes nuit : nous en sommes arrivés à devoir adopter des lois spéciales pour produire du résultat, y compris pour des projets structurants, ce qui doit nous interroger. Je me souviens de la présentation, ici même, d'ouvrages relatifs à l'urbanisme qui n'étaient plus imprimés tant la loi

évolue rapidement. Cette situation révèle une forme de folie qui empêche d'agir.

Plus encore, les normes s'additionnent et se contredisent. Le Président du Sénat a donné un exemple dans son département ; chacun ici connaît des situations comparables, qu'il ait été élu local ou chef d'entreprise : un maire porte un projet utile et pertinent, chacun reconnaît sa qualité, mais il se heurte ensuite à plusieurs services de l'État, qui émettent des avis contradictoires.

À un moment, disons-le : ça suffit ! Plutôt que de se limiter à des incantations, il convient en effet d'agir. La signature de la charte de simplification constitue un acte déterminant, qui marque la nécessité de changer d'état d'esprit et nous « *déconstruire* », au sens positif du terme : au lieu de produire et d'additionner des normes, nous devons viser une action efficace et sécurisée.

Cela suppose notamment qu'aucune production de normes n'ait lieu sans véritables études d'impact, comme nous l'avons défendu avec Rémy Pointereau et Gilles Carrez. Nous devons également nous inspirer de nos voisins. En Angleterre, il existe une « *clause guillotine* » : une norme est adoptée pour une durée limitée, cinq ans ; à défaut d'évaluation et de réexamen, elle disparaît. Ce mécanisme empêche de s'endormir sur la norme et impose une culture de l'évaluation et de la correction.

Tout a commencé ici, au Sénat, avec la signature de la charte de simplification, et avec ce rendez-vous annuel qui oblige chacun à rendre des comptes. Celui-ci est placé sous le signe de l'exigence et de la responsabilité, pour vérifier que nous avons fait ce que nous avons dit.

M. Delcros a fait référence au Roquelaure de la simplification ; le Gouvernement a, à ce titre, sollicité les associations d'élus ainsi que les préfets afin de recueillir des propositions de simplification réalistes. À ce propos, je citerai un exemple récent : une excellente loi de simplification a créé une difficulté qui n'avait pas été identifiée. Cela montre que les choses ne sont pas simples et qu'il convient de mieux documenter et étayer les dispositifs envisagés.

Nous avons reçu 634 suggestions de simplification. À ce stade, 400 ont été mises en œuvre, tous ministères confondus. Nous tiendrons la promesse formulée par le Premier ministre au congrès des maires : grâce au « *méga-décret* » du 20 février 2026, cent mesures de simplification seront mises en place, au plus tard cet été. Premier exemple : les piscines sont soumises à des analyses quotidiennes - ou quasi quotidiennes - de la qualité de l'eau. De surcroît, elles devaient aussi faire l'objet d'une vidange une fois par an, pour éviter tout risque - on ne sait jamais ! Le coût de ces opérations représente 30 millions d'euros au niveau national. Nous avons mis fin à cette absurdité, avec difficulté toutefois, car chacun a peur du risque.

Deuxième exemple : la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) prévoit un nombre précis d'emplacements pour vélo dans

chaque train express régional (TER) : quatorze - je ne sais pas pourquoi ce chiffre a été retenu. Bien sûr, pour ses auteurs, une norme nationale devait impérativement traiter de cette question, sans doute parce qu'on a estimé que l'on ne pouvait pas laisser les élus locaux le faire eux-mêmes ! L'État et le législateur doivent faire preuve de souplesse et faire confiance aux élus locaux, qui sont des gens responsables, comme les préfets.

Je lis les communiqués de presse des associations d'élus. Je pense qu'il y a à tout le moins un malentendu. Le Parlement examinera prochainement le projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales et deux autres décrets seront signés d'ici à la fin de l'année. Nous faisons ce que nous demandent les élus locaux ! Lors de mes déplacements - je me suis rendue dans 61 départements -, ces derniers me disent qu'ils veulent un patron : ils ne veulent plus d'avis contradictoires émis par cinq ou six services de l'État. Les élus ne veulent plus se retrouver au milieu de cette indécision.

La déconcentration est la mère des batailles. C'est pourquoi nous affirmerons la place du préfet de département dans les projets de loi à venir : celui-ci doit être le chef d'orchestre des services de l'État. Voilà quelques jours, un préfet me confiait avoir appris par voie de presse qu'une agence avait attribué une subvention importante à une entreprise au titre de l'élaboration d'un nouveau procédé industriel. Or cette dernière était en délicatesse avec la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets). De quoi avons-nous l'air ? Je le répète : le préfet de département doit orchestrer les politiques de l'État, notamment celles mises en œuvre par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), par les agences régionales de santé (ARS) ou par les recteurs. Cela facilitera la vie des élus locaux.

Nous confierons au préfet un pouvoir d'adaptation de la norme. Toutefois, nous devons sécuriser cette disposition, car, en cas de problème, la même personne qui avait sollicité une adaptation déposera un recours devant le tribunal.

Je vous rejoins, monsieur le Président Larcher : nous devons changer notre culture et faire preuve de frugalité. Cela vaut pour l'État et ses services, mais aussi pour le législateur. Nous ne devons pas oublier pourquoi nous avons été élus et devons rendre à nos concitoyens ce que nous leur devons : le pouvoir de rendre les choses possibles.

A. PREMIÈRE TABLE RONDE : LES AVANCÉES CONCRÈTES EN MATIÈRE DE SIMPLIFICATION

M. Bernard Delcros, président. - Je constate que le Parlement et le Gouvernement sont en phase pour avancer sur ces questions.

Je vous propose de débiter notre première table ronde. Rémy Pointereau, premier vice-président de la délégation, chargé de la simplification des normes, a travaillé avec Guylène Pantel sur la proposition de loi visant à renforcer et sécuriser le pouvoir de dérogation des préfets afin d'adapter les normes aux territoires, adoptée à l'unanimité par le Sénat.

Gilles Carrez pourra évoquer les nouveaux moyens dont dispose le Conseil national d'évaluation des normes pour faire face au stock de normes ; nous attendons son intervention avec impatience.

Nous pourrions ensuite échanger avec l'ensemble des participants au colloque.

M. Rémy Pointereau. - Il me revient, en tant que premier vice-président de la délégation, spécialement chargé de la simplification des normes pesant sur les collectivités territoriales, d'ouvrir cette première table ronde - mes collègues me surnomment souvent « *Simplificator* », mais j'espère ne pas finir comme « *Terminator* » ni comme Danton... Je veux, à cet instant, remercier chaleureusement le Président du Sénat, Gérard Larcher, ainsi que le président de notre délégation, Bernard Delcros, d'avoir organisé cette nouvelle édition consacrée à un sujet au cœur des préoccupations des élus locaux.

Comme l'an dernier, je voudrais partir d'une idée simple : la simplification n'est pas un slogan, c'est une condition du pouvoir d'agir des élus locaux. Dans nos territoires, chacun sait que, quand les normes deviennent trop nombreuses, trop rigides, trop coûteuses ou tout simplement inadaptées, elles ne protègent plus ; elles empêchent d'agir.

Voilà maintenant douze ans, le Président et le bureau du Sénat ont confié à notre délégation une mission spécifique en matière de simplification des normes pesant sur les collectivités territoriales.

Ce mandat, nous l'avons pris très au sérieux, malgré la difficulté de la tâche ! Il nous oblige à regarder les textes, non du point de vue des producteurs de normes - les parlementaires, le Gouvernement, mais aussi nos concitoyens, qui en veulent toujours davantage -, mais du point de vue des élus qui, sur le terrain, doivent les appliquer, les financer, en répondre devant les habitants et, parfois, renoncer à des projets utiles faute de souplesse.

L'année écoulée a marqué, de ce point de vue, une étape importante. Les Assises organisées ici même le 3 avril 2025 ont confirmé ce que nous entendons partout dans nos territoires : les élus ne demandent pas moins d'État, mais un État plus utile, plus lisible et plus réactif, capable d'adapter la norme aux réalités locales et de faire confiance à ceux qui conduisent les projets. Notre délégation a voulu transformer cette attente en résultats concrets. C'est, au fond, notre rôle : non seulement diagnostiquer, mais aussi faire bouger les lignes.

Nous avons d'abord agi sur le flux des normes. Avec la charte de la simplification signée en 2023 entre le Sénat et le Gouvernement, puis avec les travaux conduits par notre délégation, nous cherchons en permanence à améliorer la fabrique même de la norme. Mais plus on multiplie les amendements, plus on crée de la norme. Plus on veut être précis, plus on ajoute de la norme.

La matinée de sensibilisation du 19 février dernier, réunissant le secrétariat général du Gouvernement, le Conseil d'État et France Simplification, a été utile à cet égard. Elle a conforté une idée simple, que traduit également la circulaire du Premier ministre de septembre 2025 sur l'évaluation préalable des textes : une norme n'est bonne que si ses conséquences techniques, financières et organisationnelles ont été correctement anticipées. C'est tout le sens des études d'options et d'évaluation que nous avons commencé à développer au Sénat : examiner en amont si une norme est réellement utile, si d'autres voies existent, et si le texte que nous préparons répond bien à un besoin du terrain.

Mais nous devons aussi agir sur le stock des normes. La tâche est immense : on nous parle de 400 000 normes depuis des années ; je pense qu'on a largement dépassé ce seuil. C'est là qu'intervient le travail que j'ai conduit avec notre collègue Guylène Pantel sur le pouvoir préfectoral de dérogation aux normes. Notre conviction est connue : la différenciation territoriale ne doit pas rester un principe abstrait ; elle doit devenir un outil pratique au service des projets locaux. Dans la vie concrète d'une collectivité, beaucoup de blocages pourraient être levés si le représentant de l'État disposait, dans des conditions encadrées, de la capacité d'adapter certaines règles à la réalité du terrain.

Le Sénat a pris ses responsabilités en adoptant à l'unanimité, le 10 juin 2025, la proposition de loi visant à renforcer et sécuriser le pouvoir de dérogation des préfets.

Le décret du 30 juillet 2025 a constitué une avancée réelle. En effet, en supprimant la liste limitative des sept domaines ouverts à la dérogation, il a répondu à une partie de nos préoccupations. Mais ce décret n'a pas épuisé le sujet, de sorte que notre proposition de loi demeure pleinement pertinente.

Pourquoi ? Parce que celle-ci va plus loin. D'abord, elle ne se contente pas d'élargir un champ réglementaire ; elle permet au préfet de déroger aussi à des normes relevant de services ou d'opérateurs de l'État qui, aujourd'hui encore, échappent trop souvent à son autorité. Ensuite, elle ouvre, dans un cadre précisément défini, la possibilité d'adapter non seulement des règles de procédure, de délai ou de forme, mais aussi certaines règles de fond, lorsqu'il s'agit de favoriser le développement des territoires ou d'alléger utilement le poids des normes sur les finances locales. Enfin, elle crée plusieurs régimes législatifs de dérogation dans des domaines très concrets, qu'il s'agisse de l'investissement local, de certains équipements, du fonds de compensation

pour la taxe sur la valeur ajoutée (Fctva), des conseils de développement, des caisses des écoles ou encore du dialogue territorial en matière d'urbanisme.

Autrement dit, le décret a ouvert une porte ; la loi permettrait de sécuriser et d'élargir le passage. Ce que nous défendons, c'est une faculté d'adaptation motivée, proportionnée, contrôlée, au service de l'intérêt général local. Nous voulons un État territorial facilitateur et accompagnateur. Nous voulons, pour reprendre une formule que j'employais déjà l'an dernier, passer de l'addiction aux normes à l'obsession de l'efficacité. Oui, cela suppose un véritable changement de logiciel. Mais ce changement est devenu nécessaire si nous voulons redonner du sens à l'action publique locale.

Les textes adoptés depuis lors, qu'il s'agisse du décret du 30 juillet 2025, que j'ai cité ; du « *méga-décret* » du 20 février 2026 ; ou encore des simplifications apportées aux dossiers déposés en vue d'obtenir des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), montrent qu'il est possible d'avancer concrètement. Ils témoignent d'une dynamique positive et d'une prise de conscience. Pour autant, sur le terrain, la simplification n'est pas encore suffisamment perçue. Souvent, on nous dit : plus vous voulez simplifier, plus cela complexifie les choses. C'est pourquoi la délégation entend continuer à jouer un rôle moteur, en faisant remonter les difficultés concrètes, en travaillant avec le CNEN, avec le Gouvernement, avec le Conseil d'État, avec les associations d'élus, et en assumant pleinement sa force de proposition. Le Sénat ne doit pas seulement constater l'inflation normative : il doit contribuer à l'enrayer.

Comme nombre d'entre vous, j'ai pris connaissance du contenu du projet de loi visant à renforcer l'État local, à articuler son action avec les collectivités territoriales et à sécuriser les décideurs publics. J'ai eu la satisfaction, mêlée d'une certaine surprise, madame la ministre, de constater qu'un nombre significatif de dispositions de ce texte trouvait directement leur origine dans les initiatives du Sénat relatives au pouvoir de dérogation aux normes du préfet. Naturellement, je me réjouis que le Gouvernement s'inspire de nos travaux, c'est une bonne chose. Cependant, je regrette que nous n'ayons pas été informés plus en amont et que l'on s'approprie des travaux du Sénat sans respecter les droits d'auteur ! Les articles 8 à 11 du projet de loi reprennent l'essentiel de notre dispositif : principe même de la dérogation, extension aux fédérations sportives, sécurisation pénale et juridique des décideurs publics.

Je note toutefois que le Gouvernement a choisi d'en restreindre la portée en limitant le champ de la dérogation aux seules décisions propres du préfet et en supprimant la faculté d'adaptation mineure - c'est dommage. Par exemple, un jeune agriculteur ne peut pas construire une habitation à côté de son exploitation, hormis un cas prévu par la jurisprudence : s'il cultive une parcelle d'au moins 500 mètres carrés de safran... Le préfet devrait pouvoir déroger à ce type de normes. Autre exemple : nous avons récemment visité une construction à Aubigny-sur-Nère. La hauteur de l'une des marches

s'élevait à 22 centimètres ; or la réglementation prévoit 21 centimètres. Madame la ministre, vous devez rétablir ce pouvoir d'adaptation accordé aux préfets, lequel constituait l'une des avancées les plus novatrices des propositions du Sénat.

Le message que nous voulons porter aujourd'hui est donc simple. La simplification ne se décrète pas depuis Paris par une addition de mesures techniques ; elle se construit avec tous les acteurs, nationaux et locaux, à partir de situations concrètes et vécues.

C'est tout le sens de notre colloque « *Agir ensemble !* ». Notre délégation a pris sa part et continuera de la prendre. Elle l'a fait hier en ouvrant des pistes, elle le fait aujourd'hui en transformant des remontées du terrain en propositions, et elle le fera demain en restant cette chambre des territoires qui sait conjuguer l'exigence juridique, le pragmatisme et la confiance.

Parce qu'au fond, simplifier, c'est renforcer l'action publique. C'est la rendre plus intelligible, plus pertinente et plus efficace. C'est permettre à tous les acteurs locaux de consacrer moins de temps à contourner les obstacles et davantage à servir leurs concitoyens. C'est, tout simplement, redonner aux territoires le pouvoir d'agir.

M. Bernard Delcros, président. - Merci pour cet éclairage, nous pourrions échanger sur l'ensemble de ces sujets dans quelques instants.

Je donne la parole à Gilles Carrez ; je suis impatient de savoir comment le CNEN s'est emparé des nouveaux moyens mis à sa disposition pour s'attaquer au stock de normes.

M. Gilles Carrez, président du Conseil national d'évaluation des normes. - Merci beaucoup pour votre invitation. En préambule, je tiens à dire que nous travaillons dans un climat de confiance totale, avec des rendez-vous réguliers. Je m'en réjouis ; c'est ainsi que nous parvenons à être efficaces.

Ce colloque annuel sur la simplification existe depuis quatre ans ; c'est la troisième fois que j'y participe. Mon prédécesseur, Alain Lambert, a signé la charte en 2023 et était un hussard obstiné de la simplification, j'y reviendrai.

Vous avez intitulé ce colloque annuel « *Agir ensemble !* ». Le terme est, à mon sens, au cœur de la problématique à laquelle nous devons faire face, parce que la norme est foisonnante et a de multiples origines : du Parlement, du Gouvernement, de l'administration, de l'Union européenne, des collectivités locales, mais aussi parfois de nos concitoyens, voire de nos entreprises. Tout cela dans un seul but : se protéger, se rassurer, se sécuriser, et tendre vers cet objectif que je juge pour ma part illusoire, celui d'une société du risque zéro, avec tous les problèmes de contentieux que la ministre a évoqués il y a un instant.

Forts de ce constat, nous voyons bien que la simplification ne peut réussir que si elle est portée par une démarche collective et animée par une

volonté partagée par tous. Or j'ai le sentiment que, depuis maintenant trois ans, nous avons réussi à créer une prise de conscience sur la nécessité de simplifier. Nous avons créé un désir d'agir ensemble.

Le Sénat a joué un rôle majeur en la matière - c'est un député honoraire, qui a passé trente ans à l'Assemblée nationale, qui vous le dit. Grâce à cette initiative de 2023, grâce à votre ténacité, vous avez donné le top départ de ce mouvement. J'en profite pour saluer le travail remarquable accompli par Alain Lambert. Lorsque je présidais le Comité des finances locales (CFL), ce dernier avait pris l'initiative de créer une commission des normes au sein du CFL. Son importance est devenue telle qu'une loi de 2013 l'a érigé en organisme autonome, le CNEN.

Il est difficile de nier que l'inflation normative a une source législative. Dans l'esprit de Portalis, la loi doit fixer des cadres, des principes, de grandes orientations et laisser les acteurs agir ensuite. Or la loi est devenue de plus en plus complexe, jusqu'à se perdre dans les détails ! On veut anticiper tous les cas de figure possibles. La charte signée ici voilà trois ans avait pour objectif de rendre la loi plus sobre, plus frugale.

Je salue Stéphane Delautrette, qui a accompli un travail remarquable ; ce n'était pas facile, compte tenu du climat politique régnant à l'Assemblée nationale.

J'espère que ces efforts de qualité légistique nous permettront d'éviter de nouveaux « *monuments* » législatifs à l'avenir. J'en citerai un : la loi Climat et Résilience du 22 août 2021, qui cumule toutes les critiques que nous formulons régulièrement. Ce texte comporte 300 articles ! Cinq ans après sa promulgation, le CNEN examine toujours des décrets d'application, sans parler des dispositions contradictoires au sein même de la loi. Cette situation s'explique par une absence d'études, d'options et d'évaluations préalables.

Le Gouvernement a présenté de vrais projets de loi de simplification - je rends hommage à l'action de la ministre Gatel en la matière. J'étais présent au congrès des maires lorsque le Premier ministre a annoncé le « *méga-décret* ». Je me suis dit : « *Cela ne se fera jamais.* » Pourtant, le décret a bien été publié.

Bien sûr, des esprits chagrins vous diront qu'il s'agit d'un inventaire à la Prévert, comportant tout un ensemble de petites mesures. Ils ont fondamentalement tort ! C'est ainsi qu'il faut « *agir ensemble* » ; chacun doit agir à son niveau. Ce décret comporte plusieurs mesures très intéressantes. Le projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales est le fruit d'un travail de grande qualité ; je me réjouis que le Sénat l'examine au mois de juin.

Nous avons aussi travaillé avec l'aide du Conseil d'État, que le Premier ministre a saisi à notre demande. Il nous aura fallu un an et demi pour

obtenir leur aide - mais c'est une autre histoire. Nous avons organisé, avec leur concours, une mission flash sur la simplification des documents de planification territoriale, qui constituent de véritables poupées gigognes : schémas directeurs, schémas de cohérence territoriale (Scot), plans locaux d'urbanisme intercommunaux, schémas de transport, schémas d'assainissement ; tout cela se télescope.

Le Conseil d'État doit donc nous remettre un rapport et des propositions de simplification. J'ai eu l'occasion de rencontrer Didier Tabuteau à plusieurs reprises, et je sais que les membres de la section des travaux publics et de la section du contentieux sont très motivés. Ils ont ainsi récemment mis en place des ateliers de simplification, sous la supervision de Martin Hirsch.

Lors du colloque que nous avons organisé au Conseil d'État il y a quelques semaines - je remercie Françoise Gatel d'y avoir assisté -, nous avons abordé deux sujets, à commencer par celui de la régulation de la norme, en procédant à des études d'impact, des études d'options, ou des évaluations *ex post*.

Le second sujet concernait l'adaptation de la norme à la diversité territoriale, en recourant notamment au pouvoir réglementaire local, introduit par la révision constitutionnelle de 2003. Ce pouvoir existait déjà de fait, mais il n'avait pas de base constitutionnelle. Depuis que j'ai pris mes fonctions, je n'ai jamais vu un texte réglementaire ou législatif renvoyer au pouvoir réglementaire local. Le Conseil d'État n'aime pas beaucoup ce concept, car toute notre tradition républicaine est fondée sur l'égalité et l'universalité. En conséquence, on a beaucoup de mal à intégrer l'extrême diversité de notre territoire. Au fond, il y a un problème de confiance envers les élus locaux, notamment les maires, bien que cela soit en train de changer progressivement.

Par ailleurs, nous allons pouvoir travailler sur le stock de normes, de façon toutefois très limitée. Chaque année, nous sommes confrontés à un flux de l'ordre de 200 à 250 textes, contre 300 à 350 textes du temps de mon prédécesseur, Alain Lambert. Vous comprendrez aisément que le CNEN, avec des moyens encore plus limités aujourd'hui, est complètement submergé.

Dans ces conditions, la ministre et moi-même avons l'idée de solliciter les grands corps d'inspection de l'État : l'inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS). Les fonctionnaires employés par ces administrations sont expérimentés et ont travaillé sur le terrain. Ils ont donc suffisamment de recul pour pouvoir nous aider.

Le Premier ministre, sur notre proposition, a saisi ces inspections d'une première mission relative à la simplification des normes et des procédures en matière de construction et de rénovation des équipements scolaires. Nous attendons avec impatience le résultat de ce travail d'ici l'été ;

le rapport définitif de la mission sera publié avant la fin de l'année. Il est certain que le texte qui sera examiné au mois de juin prochain nous permettra de nous attaquer au stock de 400 000 normes.

Outre les équipements scolaires, il faudra s'occuper de l'urbanisme, qui pose des problèmes récurrents. Le Sénat a joué un rôle majeur lors de l'examen du projet de loi de simplification de la vie économique - voilà deux ans que ce texte chemine au Parlement, et il n'a toujours pas été promulgué, puisqu'un recours devant le Conseil constitutionnel a été déposé.

Le Sénat a suggéré de transposer le modèle du CNEN aux entreprises. À cette fin, un conseil de la simplification, composé de représentants d'entreprises, a été introduit dans le projet de loi. Il aura pour mission première d'obliger les auteurs de textes qui ont une incidence financière ou qui ajoutent de la complexité pour les entreprises à procéder à des études d'impact ou à des études d'options.

Des équivalents du CNEN existent dans presque tous les autres pays européens depuis des décennies - je pense notamment au *Nationaler Normenkontrollrat* allemand -, mais ils ont d'abord été créés pour protéger les entreprises nationales. Nous devons donc rattraper notre retard.

À côté de la norme coercitive impérative, il y a beaucoup de moyens d'action. Il faut surtout faire confiance aux élus locaux, qu'on néglige trop souvent. On peut aussi s'en remettre au droit souple, auquel Alain Lambert attachait une grande importance : les guides de bonne pratique, par exemple, peuvent remplacer les décrets ou les circulaires. Du reste, l'expérimentation est essentielle.

Dernière observation : l'argent public - c'est l'ancien rapporteur général du budget qui vous le dit - sera de plus en plus rare. En effet, avec 3 500 milliards d'euros de dette, il sera de plus en plus difficile de financer nos projets. À défaut de desserrer le carcan financier, il faut desserrer le carcan normatif. C'est tout l'enjeu de la qualité des relations futures entre l'État et les collectivités territoriales.

M. Bernard Delcros, président. - L'interprétation des textes qui est faite par la justice et les administrations locales - qui tient donc lieu de jurisprudence - est parfois trop générale. Elle peut même être contraire à l'esprit de la loi : il en va ainsi des refus de délivrance de permis de construire dans les petites communes de montagne. Cela motive le législateur à rédiger une loi suffisamment précise, afin que son interprétation ne conduise pas à défaire ce qui a été voté.

Mme Françoise Gatel, ministre. - Je me réjouis du travail qu'a conduit Stéphane Delautrette concernant la charte de simplification. En ce domaine, nous faisons le même constat et nous avons la même ambition. Néanmoins, nous allons parfois de Charybde en Scylla ; l'exemple qu'a donné Bernard Delcros est particulièrement révélateur.

Le nombre d'amendements explose, même si chacun d'entre eux relève de la liberté parlementaire. Cela a pour conséquence d'alourdir la loi. En tant que parlementaires - j'assume ma responsabilité dans ce commentaire, ayant moi-même été sénatrice -, nous essayons de régler par la loi quelque chose que nous n'avons pas su régler localement par la confiance. Quelquefois, une norme règle le problème local tout en créant un autre problème ailleurs.

Je vais prendre un exemple que nous adorons tous ici, au Sénat, celui de l'eau et de l'assainissement. À l'origine, le transfert des compétences à l'intercommunalité était une excellente idée. Il faut préserver cette ressource essentielle et veiller à sa qualité, ce qui n'est toutefois plus possible à l'échelle de la commune. Dans notre merveilleux pays, personne n'a pensé que l'eau n'a jamais coulé dans un périmètre administratif, mais selon un bassin versant. Cela oblige telle commune à s'entendre avec sa voisine, alors que celle-ci ne se situe pas dans la même intercommunalité. La gestion de l'eau a créé des nœuds dans la tête des sénateurs, n'est-ce pas ? Nous avons mis dix ans à redresser la situation...

Dès qu'un grave problème survient en France, il faut une loi, une norme : c'est sans doute l'effet placebo qui fonctionne. Autrement dit, s'il arrive quelque chose, c'est parce qu'on n'avait pas la norme qu'il fallait. On en produit donc une nouvelle, sans toutefois mener d'étude d'options.

Il faut un processus qualité de la norme, à l'instar du processus industriel ou artisanal : ce qui est produit au bout de la chaîne doit correspondre à ce qui est souhaité à l'origine. En tant que ministre, je me demande toujours si l'on a vraiment besoin de produire un texte. Les études d'options et les études d'impact sont indispensables afin de savoir ce que les textes vont produire. Avez-vous déjà vu un industriel se lancer dans la production en grande série de tel article sans l'avoir testé au préalable ?

Il y a quinze jours, aux côtés du Premier ministre et du Président de la République, je me suis rendue dans une mine de l'Allier, qui deviendra sans doute le quatrième plus gros gisement de lithium au monde. Les responsables du projet, lequel représente tout de même un investissement de 1 milliard d'euros, vont mettre en place un modèle pilote, afin d'expérimenter l'extraction future. Nous devons, nous aussi, procéder à des expérimentations, afin de produire une norme plus juste.

Aujourd'hui, l'accumulation des normes donne la migraine, empêche d'agir et crée de l'inégalité, car tous les territoires ne disposent pas des mêmes moyens d'ingénierie et des mêmes ressources - rappelons une fois de plus que l'obligation de vidange des piscines collectives coûte 30 millions d'euros chaque année.

Gilles Carrez a raison : a-t-on vraiment les moyens de ne pas réfléchir à la manière dont on dépense notre argent ? Il vaut sans doute mieux que l'euro dépensé soit utile et que celui qu'on n'a pas déboursé nous permette de faire autre chose.

Je suis aussi d'accord avec Bernard Delcros : la loi doit être la plus précise possible, afin de réduire la marge d'interprétation de ceux qui rédigent les décrets d'application. Cependant, il y a toujours des cas qui ne sont pas couverts par la loi, ce qui nous oblige à la reprendre. Nous avons le choix entre cette exigence de précision, qui peut nous rassurer, et la confiance envers les élus. J'y insiste, il faut avoir perdu la tête pour écrire une disposition législative, à Paris, sur le nombre d'emplacements de vélos dans les TER ! L'État a son rôle à jouer, mais il doit rester à sa place ; il faut qu'il « *se détende* » et qu'il arrête de tout corseter. Le législateur doit « *se détendre* » de la même manière et alléger la loi.

Nous discuterons bientôt du projet de loi de simplification des normes. Je vous assure, cher Rémy Pointereau, que nous n'avons pas de taupe au Sénat : le Gouvernement peut, lui aussi, avoir de bonnes idées !

Conformément au souhait de François Bayrou, nous allons sécuriser le rôle du préfet de département, le préfet de région étant trop éloigné des maires. Il faut que les élus puissent contacter le préfet en cas de problème pour trouver une solution, sans nécessairement passer par le contrôle de légalité. Le préfet doit rester le chef d'orchestre, même s'il n'a pas la main sur tout, contrairement à ce que certains prétendent.

Lorsqu'un problème se pose, l'État doit se mettre en ordre de bataille et faciliter les choses. Cela fait partie de la régulation des normes. Nous devons assurer que les mesures mises en place dans les communes correspondent bien à ce qui a été décidé à l'échelon de l'État.

Les normes en vigueur sont parfois contradictoires. La loi Littoral limite les installations sur les littoraux, ce qui empêche de développer certaines énergies en outre-mer et en Corse. Nous veillerons donc à alléger les normes existantes, afin d'assurer une production d'énergie vertueuse et moins coûteuse.

Le territoire national compte aujourd'hui 2 865 maisons France Services, qui ont toutes été labellisées à l'issue d'un contrôle de qualité. Chaque année, ces établissements doivent constituer un dossier pour pouvoir bénéficier de la subvention que le Parlement accorde sur proposition de l'État. Ce système ne convient pas du tout ; il nous empoisonne la vie et coûte de l'argent. C'est la raison pour laquelle nous envisageons de le supprimer.

Autre exemple : un individu qui souhaite installer une pompe à chaleur doit procéder à une déclaration de travaux. Cette obligation est totalement inutile : elle sera, en conséquence, également supprimée.

Les mesures de simplification que nous proposons sont souvent critiquées, car, contrairement à ce que certains attendent, nous ne promettons pas le grand soir. Toutefois, notre ambition n'est pas de faire la une de *Paris Match*. Nous cherchons seulement à être utiles en supprimant tout ce qui grippe les dispositifs et coûte de l'argent.

Les quarante mesures que nous proposons ont été élaborées en lien avec les parlementaires, ces derniers ayant participé au Roquelaure de la simplification. J'ai pris le soin de réunir tout le monde, le 3 décembre dernier. J'ai écouté les associations d'élus et les préfets, car c'est à partir du terrain qu'il faut s'efforcer d'arranger les choses.

Je pense avoir fait mon travail en proposant d'alléger les procédures d'installation des pompes à chaleur, le contrôle des maisons France Services et le développement d'énergies renouvelables sur les littoraux en outre-mer. J'ai agi avec humilité, tout en faisant preuve de détermination.

Je lance un appel aux parlementaires, en vue de l'examen du projet de loi de simplification des normes. Je le dis avec tout le respect que j'ai pour l'initiative parlementaire : les élus locaux et les citoyens attendent de nous que nous fassions le travail pour lequel ils nous ont désignés. On peut toujours considérer que l'ambition du Gouvernement est trop modeste, mais il n'empêche qu'il se montre déterminé en invitant chacun d'entre nous à faire systématiquement la chasse aux normes.

On observe un enthousiasme créatif sur tous les textes, si bien que l'on sait d'où l'on part sans jamais savoir où l'on arrive. En effet, le résultat des débats parlementaires est parfois totalement différent de celui qu'on attendait : c'est ainsi, je le respecte. Cependant, peut-on se permettre de prendre trois ans pour prendre quelques mesures pour les élus locaux, qui ont eu le courage de se présenter aux élections et d'affronter les problèmes qui se posent ? Nous avons une responsabilité commune : celle de conduire ensemble un travail qui produit des résultats, au bénéfice des Français. En définitive, tout cela n'a rien de technique. La norme est l'expression de la confiance de nos concitoyens.

Le Gouvernement propose et le Parlement dispose, mais, encore une fois, n'oublions pas ce que nous défendons et ce pour quoi on nous demande d'agir.

M. Bernard Delcros, président. - Avant d'entendre les questions du public, je donne la parole à notre collègue Guylène Pantel, qui avait conduit, aux côtés de Rémy Pointereau, un important travail sur la proposition de loi visant à renforcer et sécuriser le pouvoir préfectoral de dérogation afin d'adapter les normes aux territoires.

Mme Guylène Pantel. - Je prolongerai les propos de Rémy Pointereau sur un point très précis. Le pouvoir préfectoral de dérogation n'a de sens que s'il devient pleinement efficace pour l'action de nos collectivités. Mon collègue et moi-même avons montré que, dans de nombreuses communes, en particulier en milieu rural, des projets utiles - voire indispensables - sont ralentis ou renchérissés par l'application uniforme de normes qui gagneraient à être adaptées aux réalités locales. Les deux déplacements que nous avons effectués dans le Cher et la Lozère ont été riches d'enseignements sur ce sujet.

Certes, le décret du 30 juillet 2025 a constitué une avancée réelle, mais une étape supplémentaire demeure nécessaire pour sécuriser le dispositif, en élargir l'effectivité et permettre au préfet d'agir dans un cadre motivé, proportionné et contrôlé, lorsque l'intérêt du territoire le justifie.

Faire de la différenciation territoriale un outil pratique au service du pouvoir d'agir local : voilà tout le sens de notre démarche. Adapter la norme, ici, c'est rendre l'action publique plus simple, plus rapide et, surtout, plus utile.

Malgré les quelques regrets que Rémy Pointereau a évoqués, j'espère que notre proposition de loi pourra rapidement aboutir. Je me réjouis que le Gouvernement semble avoir repris le cœur de notre dispositif dans le projet de loi qui devrait être examiné prochainement par notre assemblée.

Daniel Cornalba, intervenant dans le public. - En tant que maire et membre de l'Association des petites villes de France (APVF), je peux vous assurer que, dans les villes-centres des zones rurales ou les villes périurbaines, la notion de simplification est au cœur de nos préoccupations. Simplifier, c'est faciliter non seulement les relations avec l'État, mais aussi celles entre collectivités territoriales. Dans cette perspective, nous avons suggéré de faire du préfet de département une sorte de guichet unique. Il me semble que le texte que vous examinerez bientôt inclut cette proposition.

Nous plaidons inlassablement auprès du CNEN ; nous allons parfois jusqu'à demander que des avis conformes puissent être rendus sur les textes concernant les collectivités territoriales. La complexification des normes entraîne des coûts, notamment pour les crèches, entre autres équipements.

Plusieurs acronymes, comme Dilico (Dotation d'intervention en lien avec les collectivités) ou Cnracl, ne parlent pas au grand public. Cependant, ils représentent des ardoises de plusieurs millions, voire de plusieurs milliards d'euros pour les maires.

On entend souvent le même refrain sur le millefeuille territorial et sa complexité. L'APVF est très vigilante sur ce point, car beaucoup de demandes sont faites aux élus locaux en matière de sécurité, de crèches et de périscolaire. Au vu du contexte financier actuel, les collectivités ne peuvent plus se permettre d'avancer seules. Aujourd'hui, les projets ne peuvent aboutir que si plusieurs acteurs se réunissent autour de la table.

S'il faut faire preuve de fermeté dans l'action, il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante, comme disait Montesquieu. Je vous invite à vous conformer à ce principe, mesdames, messieurs les sénateurs.

Mme Françoise Gatel, ministre. - Encore une fois, je me réjouis de l'excellent travail de coopération conduit avec l'ensemble des associations d'élus que nous avons réunies ici le 3 décembre dernier. Un certain nombre de choses ont été promises aux collectivités, mais rien ne semble aboutir. Il faut d'abord que l'État se remette en ordre. Si une norme s'applique dans telle

commune, mais pas dans telle autre, c'est parce qu'il a été nécessaire de l'adapter. L'adaptation est souvent incontournable, mais encore faut-il que l'État soit au rendez-vous et trouve des solutions avec les associations d'élus.

En matière de décentralisation, nous avons formulé plusieurs propositions et souhaitons encore avancer. Cela étant, qui peut penser que nous présenterons une grande loi de décentralisation à un an de l'élection présidentielle et à quelques mois de l'examen du prochain budget, sans aucune majorité à l'Assemblée nationale ?

Nous ne nous sommes toujours pas remis de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). La décentralisation est absolument nécessaire, mais, aujourd'hui, il n'existe pas de consensus parmi les associations d'élus.

Le Premier ministre en est le premier convaincu, la différenciation est essentielle. De toute évidence, on ne peut pas faire les choses en Creuse comme elles sont faites à Lille. Diverses lois ont été prises pour la montagne, le littoral et les territoires outre-mer, ce qui est la marque de la différenciation.

Nous avons le choix entre trois solutions. Premièrement, il est possible de ne rien faire, parce que c'est trop tard, trop tôt, ou parce que la réforme envisagée est insuffisante.

Deuxièmement, on peut engager une grande réforme pour achever la quête du Graal de la décentralisation. Or nous n'avons pas le temps de procéder ainsi.

Troisièmement, on peut continuer à avancer, au cours de l'année, en matière de simplification et de déconcentration. Si nous parvenons à faire œuvre utile, nous aurons le plaisir de dire aux maires, lors des vœux du 1^{er} janvier prochain, que nous avons simplifié un certain nombre de normes. Redonnons du pouvoir d'agir aux maires et de la simplicité à nos concitoyens. C'est ainsi que nous réussirons à retrouver ce sentiment républicain selon lequel la collectivité comme l'État sont là pour servir les citoyens. Vous voyez la cohérence, la logique, la lucidité et l'humilité qui est la nôtre, mesdames, messieurs les sénateurs.

Il y aura d'autres rendez-vous. Lors des débats de l'élection présidentielle, certains candidats formuleront sans doute d'excellentes idées et iront peut-être au bout de leur démarche. Pour l'instant, nous faisons notre part et ce que nous proposons ne sera pas remis en question par les gouvernements suivants. Nous aurons, d'ici là, remis de l'ordre dans la boutique.

Un intervenant dans le public. - Je suis un lycéen en classe de terminale et j'ai eu la chance d'assister, mardi dernier, à la séance de questions au Gouvernement à l'Assemblée nationale. Je me suis rendu compte, à cette occasion, qu'un certain nombre de normes posent problème. Comment

concilier la nécessité d'interpréter les lois avec la volonté de donner plus de liberté aux collectivités locales ?

M. Éric Krezel, vice-président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF). - Le numérique et la dématérialisation sont des sujets qui préoccupent les maires au quotidien. Il faudrait que l'on puisse mettre en place un accompagnement en ce domaine.

En tant que maire, j'ai été privé de secrétaire de mairie pendant un an. Au cours de cette période, je passais autant de temps à chercher les nouveaux codes de certaines applications envoyés par l'administration qu'à rencontrer mes administrés et à tenir le conseil municipal. Ce problème, me semble-t-il, est lié à l'enjeu de simplification.

Une intervenante dans le public. - En tant que directrice juridique d'une société spécialisée dans le domaine de la construction, je tenais à vous relayer les difficultés qu'ont les entreprises à décortiquer les textes et à les appliquer, en vue de conseiller leurs clients. Les entreprises n'ont pas de moyens supplémentaires pour éclaircir la loi.

Les textes législatifs et réglementaires se multiplient sur des sujets qui ne méritent pas tant que cela de faire l'objet de réformes. C'est notamment vrai en matière d'urbanisme et d'environnement. En outre, les normes de la commande publique sont irriguées par la réglementation européenne, ce qui ajoute des difficultés pour les entreprises. Il serait bon que ces questions soient prises en considération dans les démarches envisagées de simplifications.

M. Gilles Carrez. - L'interprétation de la loi passe d'abord par les textes d'application. Il est très rare qu'une loi puisse s'appliquer directement ; il faut donc prendre des décrets et des arrêtés. Nous devons être très vigilants sur le suivi de ces textes d'application.

Lorsque j'étais rapporteur général du budget, je me suis aperçu que, en matière fiscale, Bercy interprétait souvent les travaux du Parlement à sa manière. En conséquence, nous avons tenu, dès 2010, à rédiger un rapport d'information sur l'application des mesures fiscales, qui nous permet chaque année de faire le point sur les textes d'application. Les circulaires publiées au Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP) sont absolument diaboliques, car elles remettent parfois en cause le contenu même de la loi.

En outre, la loi est également interprétée par le juge. En ce qui concerne les collectivités locales, qui relèvent de la juridiction administrative, nous nous efforçons d'entretenir des relations beaucoup plus étroites avec le Conseil d'État, même lorsque son avis n'est pas obligatoire sur certains textes.

M. Bernard Delcros, président. - Nous avons beaucoup d'exemples sur le terrain où le juge prend une décision qui ne correspond pas du tout à ce qu'a souhaité le législateur.

Mme Françoise Gatel, ministre. - Une fois de plus, un processus qualité est indispensable. Aujourd'hui, il existe un trou dans la chaîne de fabrication, entre ce que le législateur a écrit et ce qui est réellement appliqué. Il faudrait que les décrets d'application soient rédigés par les rapporteurs et les auteurs des textes discutés au Parlement, ou qu'ils soient du moins soumis à leur examen. Cela éviterait les malentendus et les incompréhensions.

J'ai bien entendu les remarques d'Éric Krezel sur le numérique. Il faut que l'on simplifie les choses, car il existe de trop nombreux guichets aujourd'hui.

Par ailleurs, la règle doit être stable pour les entreprises. Comment voulez-vous qu'un promoteur finalise un programme de logements lorsque les normes de construction sont sans cesse modifiées ? Il arrive que trois législations se succèdent entre le moment où le promoteur a l'idée du programme et le moment où il dépose la demande de permis de construire.

Enfin, nous devons prendre l'engagement de ne pas surtransposer les normes européennes - je sais que le Sénat y veille -, car cela crée de la complexité et coûte de l'argent.

M. Bernard Delcros, président. - Il est vrai que, dans les toutes petites communes, les vacances de postes de secrétaires de mairie peuvent créer certains problèmes. Cela pose la question de la formation des élus locaux, sujet sur lequel la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale a beaucoup travaillé.

Gilles Carrez a raison, nous devrions mettre en place un dispositif identique au CNEN pour les entreprises, afin de mieux anticiper les choses.

Mes chers collègues, nous avons achevé la première table ronde sur le thème : « *Les avancées concrètes en matière de simplification* ». Vous l'avez compris, nous travaillons en lien étroit avec la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale. Cette dernière a par exemple beaucoup travaillé, sous la houlette de Stéphane Delautrette, sur la Cnracl. Elle nous a transmis ses travaux, afin que nous puissions réfléchir à des propositions communes.

Actuellement, nous travaillons conjointement sur la question des compensations financières aux collectivités pour les différentes exonérations et suppressions de fiscalité locale. Il convient, de toute évidence, de renforcer le rôle des délégations parlementaires.

B. SECONDE TABLE RONDE : LES PERSPECTIVES À COURT TERME POUR AVANCER EFFICACEMENT

M. Bernard Delcros, président. - Nous ouvrons à présent la seconde table ronde sur le thème : « *Les perspectives à court terme pour avancer* ».

efficacement », en présence de Vincent Jeanbrun, ministre de la ville et du logement qui nous a rejoint.

Je le disais tout à l'heure, l'année dernière, Rémy Pointereau et moi-même avons envoyé à tous les sénateurs un courrier afin de prendre connaissance des obstacles qui se manifestent dans la gestion des collectivités et la conduite des projets. Nous nous efforcerons, dans la mesure du possible, d'apporter des réponses *via* une proposition de loi transpartisane - les réponses aux problèmes constatés peuvent aussi relever du pouvoir réglementaire.

Nous avons reçu 110 contributions, de la plupart des groupes politiques, sur quatre sujets : les bonnes pratiques, les problèmes d'accompagnement, les difficultés d'ingénierie et les dysfonctionnements dans l'accès à certains dispositifs.

Certaines contributions recoupaient déjà des travaux engagés par la délégation, notamment sur le surcoût des constructions publiques. Il se trouve que le même équipement réalisé par une collectivité coûte plus cher que lorsqu'il est construit par une entreprise ou un particulier. Nos collègues Cédric Chevalier, Patricia Schillinger, Fabien Genet et Anne-Catherine Loisier ont produit un rapport sur ce sujet et présenteront très prochainement une proposition de loi.

Nous n'avons pas donné suite à certaines propositions, comme celles qui concernent les architectes des bâtiments de France (ABF), car elles ne nous semblaient pas mériter une traduction législative. Le Sénat s'est en outre déjà prononcé sur un certain nombre de questions.

Une fois ce tri opéré, il demeure environ une dizaine de sujets de nature législative qui concernent principalement l'urbanisme. Ce sont eux qui feront l'objet de notre proposition de loi. D'une façon générale, celle-ci doit redonner une marge d'appréciation et de modulation aux autorités locales. En outre, elle a vocation à apporter plus de souplesse aux documents d'urbanisme, là où une règle parfois trop rigide conduit à des blocages peu compréhensibles, voire contre-productifs, par rapport à l'objectif de sobriété foncière.

Notre démarche s'appuie sur un constat simple : il n'est pas possible de gouverner tous les territoires avec un réglage unique décidé à Paris, indifférent aux situations réelles du terrain.

La proposition de loi que nous allons déposer comprend onze articles. L'article 1^{er} me tient particulièrement à cœur, en ce qu'il concerne la mise en œuvre des plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Les petites communes rurales nous font souvent part de la rigidité de ces documents. Pour ma part, je suis favorable à la planification. J'appelle donc à mettre en place les PLUi à l'échelle la plus pertinente. Dans les intercommunalités qui s'étendent sur une grande superficie, plusieurs PLUi répartis sur le territoire peuvent être mis en œuvre.

Il s'agit non pas de remettre en cause ces documents d'urbanisme, mais de remédier aux difficultés constatées. Prenons l'exemple d'une commune rurale de moins de 200 habitants dans laquelle il n'y a pratiquement jamais de construction. Un jeune couple décide de s'y installer et de construire une maison sur le terrain offert par les parents, qui sont agriculteurs. En principe, on devrait se réjouir d'accueillir ce couple sur le territoire de la commune, en espérant qu'il pourra éventuellement scolariser un ou plusieurs enfants dans l'école communale. Or le maire refuse de leur délivrer un permis de construire, malgré la conformité du dossier à la réglementation en vigueur - loi Montagne, règles d'urbanisme, normes édictées par les ABF, etc. -, au motif que le PLUi, rédigé deux ou trois années auparavant, ne considère pas le terrain choisi comme constructible.

On peut toujours modifier un PLUi, mais les choses peuvent se révéler difficiles lorsque ce document concerne une centaine de communes.

Les refus de permis de construire suscitent beaucoup d'incompréhension et de colère sur le terrain. En conséquence, dans certains départements, de nombreuses communes actionnent la minorité de blocage pour ne pas avoir à réaliser de PLUi, alors que ces documents sont indispensables pour planifier le développement économique et les services des bourgs-centres.

Dans ces conditions, nous formulons une proposition assez simple : permettre aux communes rurales de moins de 500 habitants - ce seuil peut être discuté -, dans la limite de 1 hectare, de ne pas zoner ou de ne zoner que partiellement, afin de garder une marge de surface constructible. Cette évolution permettrait de régler l'immense majorité des problèmes rencontrés par les petites communes où la déprise démographique est forte et le nombre de constructions faible, notamment dans les zones de montagne.

Par ailleurs, notre proposition de loi contient quelques dispositions sur la restauration des bâtiments en ruine, qui est souvent refusée. Nous tenons à faire sauter les verrous en ce domaine : en effet, nous pensons qu'il vaut mieux rénover un bâtiment en ruine que d'artificialiser un sol pour y réaliser une nouvelle construction.

En outre, nous voulons introduire plus de souplesse dans les procédures de reconstruction à l'identique après démolition ou sinistre. Il convient de permettre l'ajout d'un silo pour entreposer du bois de chauffage, par exemple.

En outre, le texte assouplit certaines dispositions de la loi Montagne. Encore une fois, l'application de cette dernière sur le terrain n'est pas du tout en phase avec l'esprit du législateur, à cause de l'interprétation de la justice ou des administrations locales. Certains habitants des petites communes de montagne se voient refuser un permis de construire au motif que les quatre maisons bâties sur le hameau ne constituent pas un secteur urbanisé : c'est absolument incompréhensible !

Il en va de même pour la loi Montagne avec le principe de continuité. Selon l'esprit du législateur, en montagne, on construit dans la continuité des bourgs et non pas n'importe où. Or la simple présence d'une parcelle de trois mètres de large entre une maison habitée et le terrain où devrait se tenir le projet justifie le refus du permis de construire, car on considère alors qu'il n'y a pas de continuité. Cela exaspère les maires et les familles concernées ; c'est pourquoi nous tenterons d'assouplir cette règle.

Le texte aborde également des sujets sur lesquels Rémy Pointereau nous avait alertés, comme le logement des agriculteurs ou les changements de destination des bâtiments agricoles ; ces derniers sont parfois refusés alors qu'il serait préférable d'installer des familles dans des bâtiments existants plutôt que d'artificialiser les sols avec des constructions neuves.

Par conséquent, notre proposition de loi comporte un volet ayant trait à des sujets concrets relevant de l'urbanisme, mais aussi des mesures relatives aux procédures. Ainsi, une commune rurale de 200 habitants s'est vu refuser un permis de construire en vue de la création d'un gîte d'étape de vingt places au motif qu'il fallait d'abord lancer une procédure d'unité touristique nouvelle (UTN) locale, avec une étude économique et environnementale. Nous allons essayer d'alléger ce type de procédure. Pour ce qui concerne la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (Cdpenae), nous souhaitons passer à un avis simple dans un ou deux cas, alors qu'un avis conforme est généralement requis, et renforcer la place des élus en leur sein, sans pour autant remettre en cause ces commissions, afin de mieux associer ceux qui mettent en œuvre l'action publique locale, de faire davantage confiance à l'expertise de terrain et d'éviter que des décisions aux conséquences parfois lourdes soient prises par des acteurs éloignés de ceux qui les assument. Actuellement, le nombre d'élus varie selon les départements, mais on peut en compter quatre ou cinq pour une commission de vingt et un membres.

Voilà, pour l'essentiel, l'esprit de la proposition de loi que nous allons déposer. Nous aimerions, monsieur le ministre, madame la ministre, trouver un accord avec le Gouvernement sur ces sujets très concrets sur lesquels nous sommes souvent alertés. Ces petits ajustements régleraient nombre de problèmes et éviteraient beaucoup d'incompréhension et de colère sur le terrain. Or on sait où mène la colère rurale...

Je vous prie de m'excuser de la passion avec laquelle je dépeins les situations vécues par nombre d'élus locaux. Je m'exprime avec passion, enthousiasme, mais surtout avec confiance en l'avenir de nos textes de loi.

Je cède la parole à Stéphane Delautrette, président de la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale, avec laquelle nous coopérons efficacement.

M. Stéphane Delautrette, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de

L'Assemblée nationale. - Le thème donné à ce colloque dépasse largement le seul domaine de l'urbanisme. En tant qu'ancien élu local, je trouve ce sujet passionnant. Si je souscris à nombre de vos propos, je ne suis pas complètement en accord avec certains d'entre eux ; nous aurons peut-être l'occasion d'y revenir.

Pour ce qui concerne la simplification, à mes yeux, il faut toujours garder en tête le lien de cause à effet entre appel à la simplification et approfondissement de la décentralisation. Je le sais, madame la ministre, il n'est pas facile d'avancer en la matière, mais il faudra bien finir par s'y atteler. Même si l'on ne parvient pas à un consensus, on peut tomber d'accord sur certaines avancées dans le respect de notre diversité politique.

À mon sens, la simplification renvoie à l'importance de la bureaucratie administrative, sujet qui n'a cessé d'émailler le débat public. Son interprétation locale diffère parfois de celle du législateur ; il en va de même de sa traduction réglementaire. Je souscris à l'idée de Mme la ministre : les rapporteurs des deux chambres devraient être associés à la rédaction des décrets d'application des textes qu'ils ont étudiés afin de respecter la volonté du législateur. En effet, certains décrets ne correspondent pas complètement au résultat issu des votes de nos assemblées respectives.

La décentralisation est un principe d'organisation de la vie politique au plus près des citoyens et de ceux qui en sont les chefs d'orchestre et les garants, à savoir nos élus locaux.

Dans son rapport au Premier ministre Lionel Jospin ayant trait à l'avenir de la décentralisation, remis en 2000, Pierre Mauroy, une des grandes figures de la décentralisation, estimait déjà « *indispensable d'obtenir une simplification du droit applicable aux collectivités territoriales* ». Cet objectif répondait, à ses yeux, aux aspirations démocratiques et à l'exigence de lisibilité, ce qui doit caractériser les institutions politiques locales. Quelques années plus tard, dans sa préface à l'ouvrage d'Éric Giuily sur les trente ans de la décentralisation, l'ancien Premier ministre a précisé sa pensée, qui est aussi la mienne : « *la dynamique qui est au cœur même de la décentralisation, c'est-à-dire le développement économique, social et culturel et l'appropriation démocratique des instances de décision par les citoyens, ne peut s'accomplir sans des moyens indispensables qui, aujourd'hui, font trop défaut* ».

Autrement dit, la simplification est non une fin en soi, mais un outil au service de l'épanouissement des responsabilités locales - c'est important de le rappeler. Toute mesure de simplification doit donc être convenablement évaluée avant sa mise en œuvre. Lorsque des élus locaux rencontrent des difficultés, supprimer l'obstacle semble souvent l'option la plus simple, mais est-ce la meilleure ? Ne vous méprenez pas, je suis un fervent défenseur de la simplification, mais simplifier ne doit pas viser à tout supprimer et, ce faisant, susciter des difficultés que la norme était censée éviter, alors que les élus locaux demandent à ce que l'on sécurise leur action. Par conséquent, il convient de ne pas opposer ces deux notions et d'éviter de céder à la tentation

de supprimer sans avoir mesuré au préalable les conséquences d'une telle mesure, ce qui pourrait d'ailleurs conduire à la rédaction d'une nouvelle norme pour régler les difficultés engendrées par une telle suppression. Ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain !

Les délégations aux collectivités territoriales et à la décentralisation des deux chambres travaillent véritablement de concert : nous nous répartissons la charge de travail pour éviter aux uns de refaire ce qu'ont fait les autres, nous partageons le fruit de nos travaux et parvenons ainsi à soumettre des propositions au Gouvernement. C'est une bonne manière de porter la parole du Parlement et, ainsi, de montrer dans quelle direction nous travaillons.

Selon nos récents travaux, l'objectif est bien de faciliter l'action territoriale. Ainsi, les cinquièmes Rencontres de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, portant sur la planification écologique, ont mis en évidence les difficultés des élus locaux, en particulier ceux du bloc communal, pour se repérer dans l'enchevêtrement d'outils mis à leur disposition.

Année après année, le législateur s'ingénie à créer des plans ou des schémas afin de matérialiser une politique donnée sur un territoire. Les élus passent ainsi leur temps à jongler entre le PLUi, le SCoT pour l'aménagement du territoire, le plan climat-air-énergie territorial (Pcaet) en matière de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, les programmes locaux de l'habitat (PLH), ainsi que les plans de mobilité. Ces plans et ces schémas étant élaborés indépendamment les uns des autres et ne concernant pas la même échelle de territoire, la cohérence n'est pas toujours au rendez-vous ; il arrive même que certains d'entre eux se contredisent. Par conséquent, il sera nécessaire de rendre tout cela cohérent. Pour autant, cela ne veut pas dire que ces documents et les objectifs qu'ils définissent n'ont pas d'intérêt - je défends l'utilité de chacun d'entre eux -, mais tout cela peut tendre vers bien plus de cohérence notamment au travers du projet de loi de simplification des normes.

Des propositions en ce sens figurent d'ores et déjà dans le texte, comme l'obligation de fusionner les Scot avec les Pcaet, dès lors que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont compétents, ce qui est une première étape. Le débat parlementaire sera l'occasion, au Sénat ou à l'Assemblée nationale, de faire des propositions pour apporter davantage de clarté et de cohérence.

Dans la continuité de la loi portant création d'un statut de l' élu local, les travaux que j'ai conduits sur la formation des élus locaux, essentielle en la matière, ont confirmé la pertinence d'orienter la simplification dans le sens d'une facilitation de l'action publique. Sans entrer dans le détail du rapport, celui-ci a mis en évidence que la formation s'apparente à un parcours du combattant pour les élus locaux. Or des mesures bien plus simples peuvent être mises en œuvre pour accompagner les élus. En effet, le cadre normatif

existant comporte des exigences de nature à décourager le développement de l'offre de formation, notamment privée. Je prendrai deux exemples. Le premier est l'obligation de certification *Qualiopi*, qui n'a pas été pensée à l'origine pour la formation des élus locaux, et qui n'est pas indispensable, à mon sens, pour les entreprises non spécialisées. Des tarifs horaires sont même fixés, ce qui pose la question du degré d'intervention de la loi et du règlement. Notre rapport comporte des propositions de simplification qui doivent parfois être mises en œuvre de manière chirurgicale. Cela ne fera pas la Une de *Paris Match*, comme l'a indiqué Mme la ministre, mais cela facilitera l'action de nos élus.

Pour revenir au cœur du travail réalisé collectivement, l'Assemblée nationale, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, le Gouvernement et le CNEN ont signé une charte, à l'instar de ce qui avait été réalisé au Sénat - je remercie Gilles Carrez et Mme la ministre d'avoir défendu à mes côtés, auprès de la présidente de l'Assemblée nationale, cette idée lancée par deux de mes prédécesseurs, Thomas Cazenave et David Valence, que je salue pour leur engagement.

Notre objectif est identique au vôtre : mesurer l'impact en termes de complexification d'un texte, qu'il soit d'origine gouvernementale ou parlementaire, avant même sa discussion. Cette formalisation permet d'ailleurs cette rencontre aujourd'hui et pourrait se traduire, à terme, par une participation élargie aux députés de notre délégation.

Une loi simple est souvent une loi bien faite. Or, pour bien légiférer, il faut du temps et des ressources. En cela, je n'apprendrai rien aux sénateurs confrontés aux mêmes difficultés que les députés, nous ne disposons pas toujours du temps nécessaire pour étudier de façon suffisamment approfondie un texte inscrit à l'ordre du jour quelques semaines, voire quelques jours, avant son examen en séance publique ni des éléments d'évaluation, comme les études d'impact, qui permettraient d'élaborer une loi plus simple et plus efficiente. En outre, la question des ressources disponibles pour conduire nos travaux dans de bonnes conditions se pose.

J'insiste, à l'Assemblée nationale, nous ne connaissons toujours pas de manière précise le calendrier d'examen des textes jusqu'à la fin de la session. Et lorsqu'il nous est communiqué, celui-ci change d'une semaine sur l'autre : des textes disparaissent, d'autres reviennent ; l'examen de certains textes commence, puis s'arrête pour reprendre ensuite. Sans revenir sur le projet de loi de simplification de la vie économique, citons l'exemple de la loi portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie dont l'examen s'était interrompu, lorsque celui-ci a repris, personne ne se souvenait plus où nous nous en étions arrêtés. Il en va de la qualité des travaux des parlementaires. Pour autant, la charte que nous avons signée favorisera le partage d'informations. À nous de la faire vivre et de la mettre en œuvre : faciliter les échanges serait un bon point de départ.

Par ailleurs, à mon sens - Bernard Delcros partage ce point de vue -, nos deux délégations doivent être clairement identifiées comme des aiguillons au service de la simplification des normes applicables aux collectivités. Les recommandations qu'elles produisent ont vocation à éclairer le législateur et à dégager les pistes de réforme les mieux à même d'alléger les contraintes pesant sur l'action publique locale. En ce sens, elles ont un rôle essentiel à jouer dans la préparation du débat parlementaire. Or, vous le savez, ce rôle n'est pas encore reconnu à sa juste valeur. L'existence de nos délégations tient à de simples dispositions internes aux deux chambres parlementaires ; ces instances n'ont donc pas la même légitimité que celle qui est accordée aux commissions permanentes, dotées de moyens spécifiques, mais surtout d'une légitimité reconnue pour travailler sur leur domaine de compétence. Le projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités comporte des mesures institutionnelles, c'est peut-être l'occasion à saisir pour conforter le rôle de nos délégations en matière de simplification, mais aussi dans tous les domaines ayant trait aux collectivités. Nous formulerons probablement des propositions au nom des deux délégations.

Le chemin est encore long, mais nous sommes courageux.

M. Bernard Delcros, président. - Et déterminés !

M. Stéphane Delautrette. - Aussi, nous ne lâchons rien ! Nous n'avons pas peur de la longueur du chemin et des embûches qui le jalonnent ; en tout cas, nous nous investirons. D'ailleurs, hier, le bureau de la délégation a acté l'idée de travailler sur deux avis, sur le projet de loi de simplification et sur le projet de loi qui ne s'intitule plus « *de décentralisation* », j'ai oublié le terme exact...Ce texte est peut-être un peu trop limité, mais nous aurons sans doute l'occasion d'en reparler.

En tout cas, nous nous en saisissons, puisque, dans ce cas précis, nous disposons des informations et du temps pour y travailler en amont de son examen. Vous faites bien le travail, madame la ministre ! Nous n'en serons que plus productifs en matière de propositions. Comme cela, la fois suivante, nous recevrons le texte à la dernière minute ! (Sourires)

M. Bernard Delcros, président. - Nous défendrons ensemble ces propositions, notamment celles portant sur le rôle des délégations.

Patricia Schillinger qui a travaillé, avec trois collègues sénateurs, sur le surcoût lié à la construction publique nous présente en quelques mots la proposition de loi relative à ce sujet qui sera déposée dans les prochains jours.

Mme Patricia Schillinger. - Je souhaite attirer l'attention sur un autre frein très concret au pouvoir d'agir des élus locaux : les surcoûts de construction des bâtiments publics. Fabien Genet, Anne-Catherine Loisier, Cédric Chevalier et moi-même avons conduit une mission transpartisane sur ce sujet.

Son constat est clair : depuis de nombreuses années, les élus locaux sont confrontés à une augmentation continue des coûts de construction, nourrie notamment par la multiplication d'obligations dont l'utilité concrète n'est pas toujours proportionnée aux charges qu'elles font peser sur les budgets locaux. Dans un contexte financier déjà fortement contraint, et alors que le Conseil constitutionnel vient de rappeler que le bon usage des deniers publics est un objectif de valeur constitutionnelle, cette situation réduit les marges d'initiative des maîtres d'ouvrage publics, diffère les investissements pourtant nécessaires et conduit parfois à l'abandon pur et simple des projets attendus par la population.

Pour répondre à ces enjeux, une proposition de loi traduisant les recommandations de notre rapport sera prochainement déposée et signée par les quatre co-rapporteurs ainsi que la délégation. Elle traduit un travail transpartisan, pragmatique et directement nourri par les remontées du terrain. Son objectif est simple : mieux construire, plus vite et à coût maîtrisé. Il s'agit de mieux évaluer l'impact des normes, d'alléger certaines contraintes pesant sur les opérations de construction et de redonner des marges de décision aux élus locaux pour protéger les deniers publics et faciliter l'investissement local. C'est pourquoi nous sollicitons votre soutien.

M. Vincent Jeanbrun, ministre de la ville et du logement. - Mesdames et messieurs les sénateurs, mesdames et messieurs les élus, c'est un plaisir d'être parmi vous aujourd'hui pour ce colloque. Madame la ministre, je n'oublie pas que vous aviez lancé les Assises de la simplification lorsque vous présidiez cette magnifique délégation ; au fond, nous sommes réunis un peu grâce à vous.

« *Agir ensemble !* » est un thème fort bien choisi : en tant que représentants de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Gouvernement, nous incarnons à cette tribune la volonté de travailler dans un but commun. C'est toujours plus plaisant et efficace que lorsque nous prenons des voies divergentes.

Je remercie particulièrement le président Delcros de cette invitation qui permet d'aborder un sujet majeur pour les élus locaux - je n'oublie pas les belles années passées en tant que maire, époque où je protestais moi-même contre l'enchevêtrement des normes et des procédures. La simplification doit être au cœur de notre action publique, à condition de le faire avec intelligence et parcimonie, comme le rappelait à l'instant le président Delautrette.

Le calendrier est idéal pour participer à cette table ronde, puisque le Premier ministre a annoncé jeudi dernier, à Marseille, un grand projet de loi de relance du logement qui comporte un pilier de simplification. L'objectif est d'examiner ce texte, au Sénat, avant la fin du mois de juin. Par conséquent, nous pourrions être amenés à en débattre ensemble très prochainement, ce dont je me réjouis.

Ce texte comporte notamment une mesure dont vous avez peut-être pris connaissance par la presse, et que mes échanges avec M. le président Delcros ont permis d'enrichir : les opérations d'intérêt local (OIL), équivalent pour le logement des adaptations consenties pour les jeux Olympiques ou la reconstruction de Notre-Dame. Il s'agit d'atteindre des objectifs ambitieux en termes de constructions réalisées, tout en garantissant leur solidité, leur sécurité, leur accessibilité aux personnes handicapées et leur caractère environnementalement vertueux. Sans renier cette exigence de qualité, nous entendons écraser les lourdeurs administratives en amont, celles qui font que, si un projet n'avait pas été prévu lors de la réalisation des documents d'urbanisme, sa réalisation requiert au moins deux ans de procédures supplémentaires, notamment pour la révision du PLUi, et l'on ne peut même pas être assuré qu'il verra le jour. S'y ajoutent les problématiques liées à l'instruction des dossiers, puis les procédures de recours, qui peuvent être extrêmement longues.

Voici la logique des OIL : le maire viendra présenter au préfet un projet comportant des logements, mais aussi potentiellement des services et des équipements publics, qu'il porte en partenariat avec des acteurs privés. Le préfet, en tant que garant de l'intérêt général, s'assurera de la pertinence du projet, de sa conformité à nos ambitions globales, avant de le valider et de permettre l'application de règles d'urbanisme simplifiées, sans qu'il faille s'engager dans la lourde procédure de révision du PLUi. Il faudra préciser l'application de ce dispositif aux communes de moins de 500 habitants.

Notre volonté, au travers de ce dispositif, est de donner de l'oxygène aux constructeurs. Ceux-ci nous disent qu'il faut aujourd'hui huit ou dix ans pour faire sortir de terre un projet extrêmement modeste. Pourtant, même un projet compliqué ne représente pour eux que deux ans et demi de travail. Tout le reste, c'est de la procédure administrative. Il faut que cela cesse !

Mais ces OIL ne pourront être consenties qu'avec des contreparties. Ministre du logement, je suis aussi ministre de la crise du logement : je veux donc m'assurer que les projets qui seront ainsi facilités permettront de loger des Français. C'est dans cet esprit que nous avons fait figurer dans le projet de loi qui vous sera soumis une servitude de résidence principale, qui s'appliquera à tous les logements produits à l'intérieur de cette zone. Ce concept a été inventé par les députés Annaïg Le Meur et Inaki Echaniz, dans leur proposition de loi devenue la loi du 19 novembre 2024. Je veux leur rendre hommage, car ce concept est crucial : oui, les procédures seront accélérées, mais cela se fera dans l'intérêt général, afin de loger des familles. Cela n'empêchera pas d'inclure dans un tel projet une résidence hôtelière, comme d'autres équipements ou activités économiques ; en revanche, les logements ne pourront pas devenir des meublés de tourisme.

Par ailleurs, la dérogation permise aux documents d'urbanisme n'affectera nullement les enjeux de sobriété foncière, à commencer par le ZAN. En effet, l'opération ne pourra s'implanter que sur des zones déjà définies

comme urbanisées ou à urbaniser, et non dans des espaces agricoles ou naturels.

Le projet de loi traduira aussi le concept d'autorisation de construire unique ; la rédaction de l'article afférent devra être affinée avec les parlementaires. Nous sommes aussi en lien permanent avec les représentants des architectes sur cette question. L'objet de ces dispositions est de simplifier les documents préalables à l'obtention du permis de construire ou du permis d'aménager, ainsi que d'instaurer un recours unique. Ainsi, tout en préservant la possibilité d'attaquer un projet, ce recours devra porter sur l'ensemble de celui-ci : il ne sera plus question d'entamer une nouvelle procédure sur un autre point après avoir été débouté.

Mon expérience de maire - dix ans à la tête de L'Haÿ-les-Roses - m'a convaincu de la nécessité d'une telle évolution. Dès 2014, nous avions mandat pour reconstruire le centre-ville, mais nous avons subi une obstruction juridique : quelques opposants ont déposé treize recours sur autant de documents relatifs au projet, ce qui fait que, à l'heure où je vous parle, le nouveau cœur de ville de cette si belle commune n'est toujours pas sorti de terre. Entre-temps, de nombreuses élections se sont succédé : si les citoyens avaient voulu un changement de projet, ils auraient pu l'exprimer démocratiquement. Cela n'a pas été le cas, mais les procédures interminables qui ont suivi ces recours ont tout bloqué. D'autres élus locaux pourraient apporter des exemples semblables, où la construction d'écoles ou de logements abordables a été bloquée.

C'est à la lumière de ces situations que l'ambition du Gouvernement en matière de simplification des normes d'urbanisme prend toute son importance. Par ailleurs, le Premier ministre a fixé un but extrêmement clair, tant à ses ministres qu'à toute « l'équipe de France du logement », l'écosystème qui réunit les acteurs publics et privés : produire 2 millions de logements d'ici à 2030. « *Produire* », cela signifie construire, mais aussi rénover et réhabiliter. C'est pourquoi le Premier ministre a annoncé, la semaine dernière à Marseille, le lancement d'un troisième programme national de rénovation urbaine porté par l'ANRU, qui portera sur les grands ensembles des métropoles, mais aussi sur le tissu urbain de plus petites agglomérations.

Si nous voulons loger les Français, nous devons aussi simplifier la réglementation relative aux diagnostics de performance énergétique (DPE). Vous le savez, un certain nombre de logements risquent d'être frappés d'indécence ; ils ne pourraient plus être mis en location. Votre collègue Amel Gacquerre a défendu, au travers d'une proposition de loi, d'importantes dispositions en la matière ; elles seront reprises dans le projet de loi. Nous essayons de nous montrer pragmatiques, car il faut loger les gens, tout en donnant aux propriétaires les moyens d'engager les travaux, ce qui serait forcément compliqué par l'impossibilité de percevoir les loyers, notamment en matière de solvabilité bancaire ; enfin, il faut évidemment s'assurer que le

logement sera bien rénové, en posant une obligation de travaux. Nous devons donc concilier nos exigences et la nécessité de simplification.

Celle-ci s'exprime aussi dans d'autres dispositions de ce projet de loi, notamment concernant la transformation de bureaux en logements. Il s'agit d'imaginer une offre de « *logements reconditionnés* », comme on achète des téléphones reconditionnés : ces logements seraient parfaitement habitables, sûrs, accessibles et énergétiquement performants, mais sans correspondre parfaitement au modèle du logement neuf. En effet, les normes figurant dans le code du travail, pour les bureaux, et dans le code de l'urbanisme, pour les logements, diffèrent souvent dans le détail, qu'il s'agisse des marches d'escalier ou de la taille des places de parking. Cela a une conséquence regrettable : souvent, lorsqu'un promoteur disposant d'un immeuble de bureaux souhaite le transformer en logements, il lui coûte moins de tout raser et de reconstruire que d'adapter la structure existante... Alors, simplifions ! Des cages d'escalier satisfaisantes pour le monde du travail peuvent sans doute convenir également à un immeuble de logement ; leur qualité est en tout cas supérieure à celle de nombreux immeubles anciens. Nous devons donc travailler sur l'ensemble de ces sujets, que notre texte n'aborde pas encore tous.

Je veux également mentionner les certificats de projet. Les élus locaux parmi vous savent les difficultés que peut susciter un changement des règles du jeu en cours de projet, ce qui arrive d'autant plus souvent que le projet dure : la loi peut avoir changé deux ou trois fois d'ici à son achèvement ! L'idée est donc que l'administration puisse délivrer un certificat de projet, comme elle le fait déjà avec les certificats d'urbanisme, pour garantir que les règles applicables au projet ne changeront pas en cours de route, en tout cas pour une période donnée. Là aussi, nous faisons confiance aux élus locaux et au couple maire-préfet pour simplifier les choses.

Enfin, monsieur le président Delcros, j'ai bien conscience du combat que vous menez au travers de la proposition de loi que vous souhaitez déposer, dont vous avez eu l'amabilité de me transmettre le texte. Je le fais actuellement examiner par les services compétents. Je ne peux donc pas vous donner un blanc-seing à ce stade, mais je sais que votre combat est juste et largement partagé. Nous devons, collectivement, nous efforcer de donner un peu d'oxygène aux élus locaux comme à nos concitoyens, qui ont trop souvent l'impression que la puissance publique empêche plus qu'elle n'accompagne. Françoise Gatel et moi-même avons l'ambition de faciliter la vie des gens : les normes et les contraintes sont là pour les protéger, mais cela doit se faire toujours avec bienveillance et dans le sens de l'intérêt général.

Je précise enfin, à l'attention de Mme Schillinger, que nous travaillons avec les professionnels de la construction à un observatoire des coûts de construction qui s'intéresse à l'ensemble du secteur et en particulier aux bâtiments publics. Un tel outil serait fort utile pour constater l'existence de disparités majeures et inacceptables.

M. Bernard Delcros, président. - Vos propos me donnent bon espoir que nous pourrions faire converger nos propositions. Nous y travaillerons en toute confiance.

Mme Pascale Gruny. - Je tiens à saluer particulièrement M. Carrez, le meilleur rapporteur général que j'ai eu à connaître en tant que députée, ainsi que Mme Gatel, qui fut à l'initiative de bien des choses en tant que présidente de notre délégation, et qui sera toujours chez elle ici.

De telles tables rondes sont toujours très intéressantes, mais mon expérience de terrain, en entreprise, me porte à penser qu'il vaut mieux ne toucher à rien, car on risque d'empirer les choses ! Certes, un texte de simplification vient d'être voté, mais avec un immense retard, son inscription à l'ordre du jour des deux assemblées ayant été repoussée à plusieurs reprises. Alors, oui à la simplification, mais en écoutant le terrain, les entreprises et les élus !

Simplifier ne signifie pas réduire la sécurité de nos concitoyens : pour les protéger, il faut des normes, mais pas de « *surnormes* ». Il faut comprendre l'effet que celles-ci ont sur les gens, en faisant des « *Vis ma vie* » ! J'ai procédé de la sorte pour *MaPrimeRénov'*, j'ai eu connaissance de situations extraordinaires ; je me rappelle un dossier où il a fallu l'intervention d'un ministre pour débloquer la situation. Ce n'est pas acceptable !

Il faut prendre conscience des coûts subis par les collectivités locales, dans la construction comme dans d'autres domaines. Ainsi des fournitures : un cahier coûtera moins cher dans une papeterie de centre-ville que sur le catalogue de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), la centrale d'achat par laquelle doivent passer les collectivités, alors que ce devrait être l'inverse. Ces problèmes sont anciens.

Pourquoi donc n'écoute-t-on pas les élus locaux, qui siègent pourtant dans les innombrables comités et commissions ? En tant que conseillère départementale, je préfère limiter le nombre de ceux auxquels je participe, parce que je veux réellement m'engager, être sûre d'être présente. Or il est difficile pour un parlementaire d'assister à des réunions qui, d'ordinaire, se tiennent le mardi ou le mercredi. En outre, les élus, surtout les plus jeunes, ont généralement une activité professionnelle, ce qui limite leur faculté de participer à des réunions pendant la journée.

En fin de compte, tout cela profite à l'administration ; c'est elle qui, in fine, décide. Être ministre, c'est souvent se battre contre sa propre administration ; or aujourd'hui, les ministres ne font que passer, ne restent que quelques mois en poste. L'administration, qui sait depuis longtemps qu'elle survit à tous les ministères, ne les voit même plus passer ; ce sont des fusées ! J'espère, chère Françoise Gatel, cher Vincent Jeanbrun, que vous aurez une plus grande longévité à vos postes.

Quant aux normes, Gilles Carrez en conviendra, il faut qu'il y en ait moins, qu'il s'agisse de normes nationales ou européennes. Je suis engagée

pour l'Europe, j'ai siégé au Parlement européen. Mais l'Union européenne ne peut plus continuer comme aujourd'hui. Il y a vingt ans, c'était encore supportable, mais ça ne l'est plus. Au-delà du logement, que dire du *stop and go* perpétuel sur le développement durable, le *Green deal* ? Je m'en étais ouvert auprès de Frans Timmermans quand il était commissaire européen : des efforts doivent à l'évidence être consentis, dans l'agriculture notamment, mais aller trop vite et trop fort est insupportable. On est en train de tuer l'agriculture !

Sur le logement, monsieur le ministre, toutes vos propositions sont positives, notamment concernant la transformation des bureaux en logements. Il est toujours moins cher de tout raser et de reconstruire, mais que fait-on pour y remédier ? Ce matin, je visitais l'entreprise Colas, où l'on m'a expliqué qu'en Finlande 80 % du bitume était récupéré. Ce n'est pas le cas en France : une multitude de normes l'empêche. Quel dommage !

J'aimerais beaucoup être plus optimiste. Un élu doit être courageux s'il veut sortir du « *blabla* » qui domine actuellement. Notre colloque s'intitule : « *Agir ensemble* ». C'est bien ce qu'il faut : quand on a décidé de s'engager dans une voie, il ne faut pas se laisser faire, il faut se battre. Sans être une grande féministe, je constate qu'en général les femmes s'y tiennent mieux que les hommes ; quand nous nous accrochons, il n'est pas facile de nous déloger !

M. Bernard Delcros, président. - Avant de laisser le mot de la fin à Françoise Gatel, je souhaite remercier toutes celles et tous ceux qui ont participé à nos travaux ce matin, à commencer par notre Président Gérard Larcher, qui les a ouverts : merci à vous tous, ainsi qu'à ceux qui ont dû partir avant la fin de notre colloque.

Celui-ci ne peut pas être réduit à un bavardage : nous avons avancé sur un certain nombre de sujets concrets qui, même s'ils peuvent paraître mineurs, ont une importance indéniable dans le quotidien des élus locaux. Nous avons, ensemble, obtenu des avancées, mais il reste du chemin à parcourir : on ne peut pas simplifier d'un côté et complexifier de l'autre. Les conditions d'un progrès sont réunies, aujourd'hui plus que jamais : à l'attente très forte du terrain s'ajoute une convergence sur ces sujets entre le Parlement et le Gouvernement. Ainsi, l'on pourra prendre les mesures législatives et réglementaires nécessaires pour avancer plus rapidement en matière de simplification.

Mme Françoise Gatel, ministre. - Le Gouvernement s'est dédoublé pour être présent aujourd'hui à cet important colloque, en ma personne et en celle de Vincent Jeanbrun. Je renouvelle les excuses du Premier ministre, qui aurait voulu participer à nos travaux : c'est un obsédé de la norme, au bon sens du terme, c'est-à-dire de sa frugalité, de sa légèreté et de son efficacité. Je remercie enfin à mon tour Gérard Larcher.

Chère Pascale Gruny, vous avez raison : en matière de normes, il faut passer des paroles aux actes ! J'ai donné des exemples très concrets de ce que nous avons déjà fait.

Nous sommes dans le pays de l'absurdie administrative. Je vous invite à lire Les Échos d'aujourd'hui, où vous trouverez des exemples de mise en danger de notre souveraineté industrielle. Nous devons changer de logique ! J'invoque à nouveau l'esprit de Portalis, qui veille sur les débats parlementaires et doit nous inspirer.

Quand j'entends Vincent Jeanbrun, après le Président de la République, dire qu'il faut s'inspirer de la méthode « *Notre-Dame* » pour la construction de logements, je me réjouis, mais j'aimerais que cette exigence soit la norme. Si nous devons écrire des lois d'exception pour réaliser des projets, cela signifie que notre droit ordinaire est totalement inopérant.

La norme est utile et nécessaire, mais c'est comme un médicament : il faut avoir le juste traitement. Lorsqu'on frôle l'overdose, on est loin de guérir. Il faut donc doser la norme, qui doit être élaborée collectivement, par nos concitoyens, les élus, les parlementaires et le Gouvernement. C'est pourquoi, dès 2024, Michel Barnier a réuni un comité interministériel de la transformation publique. Il faut nous transformer pour être efficaces. M. Barnier a sollicité les associations d'élus et les préfets, qui ont transmis 634 propositions. On a pu en faire aboutir 400, soit par l'évolution de la norme, soit par des solutions locales. Le 3 décembre 2025, nous avons poursuivi dans ce sens, avec le Roquelaure de la simplification.

Je ne reviendrai pas sur le travail accompli au moyen de décrets, à l'exception du sujet des biens sans maître. Vous savez combien de communes étaient condamnées à regarder des biens tomber en ruine, ce qui pouvait gêner l'ensemble d'une rue. Nous avons réduit de manière générale le délai concernant ces biens, de trente à quinze ans. Les choses avancent.

Acceptons de la différenciation : c'est un enjeu d'efficacité et de souveraineté.

L'équipe de Gilles Carrez au CNEN a été musclée. S'y ajoutent les conseillers d'État qui œuvrent en ce sens auprès du Premier ministre, et mon équipe, que je tiens à saluer, en particulier les femmes en son sein, pour rebondir sur la conclusion de Pascale Gruny : les femmes ne renoncent jamais ; celles qui m'accompagnent sont vraiment au chevet des normes et de l'action publique. Je veux les en remercier.

Cher Gilles Carrez, nous sommes convenus que toute nouvelle norme doit être précédée d'une étude d'options et d'une étude d'impact ; ensuite, le CNEN se prononce. Depuis la signature de cette charte de simplification, le CNEN envoie son avis au Parlement ; le rapporteur de chaque chambre peut donc s'en inspirer. C'est un circuit d'efficacité, qui permet de répondre à un enjeu de responsabilité.

Tout le monde veut que nous aboutissions à des résultats. L'efficacité doit être notre boussole : ce mot, trop peu employé pendant de longues années, doit être décliné et rimer avec toutes nos actions. C'est ce à quoi Portalis nous invitait, plus élégamment sans doute ! Nos concitoyens nous le demandent, et nous serons tous satisfaits si, ensemble, nous faisons œuvre utile. Nous avons l'obligation d'évaluer tout ce que nous faisons ; cela ne se résume pas à de vains discours. Merci à tous d'y avoir contribué aujourd'hui, et rendez-vous, sans doute, l'année prochaine, quelles que soient les fonctions que j'occuperai alors !



LES OPÉRATIONS DE SENSIBILISATION À L'INFLATION NORMATIVE

I. RÉUNION DE SENSIBILISATION AUX CONSÉQUENCES DE L'INFLATION NORMATIVE SUR LE « POUVOIR D'AGIR », TENUE LE 1^{er} FÉVRIER 2024

Mme Françoise Gatel, présidente. - Chers collègues, je vous salue tous en vos grades et qualités très nombreuses. Nous savons qu'il s'agit d'une semaine particulière : de nombreux collègues Sénateurs sont sur leur territoire compte tenu de l'activité agricole particulière qui s'y déroule en cette saison. Je vous remercie de votre compréhension.

Je suis très heureuse que nous nous retrouvions aujourd'hui. Le Président du Sénat devrait d'ailleurs nous rejoindre vers 10 heures 30.

Dès sa création, notre délégation s'est vu confier une mission de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, mission qui s'apparente à une sorte de Graal. En effet, quelque 400 000 normes seraient applicables aux collectivités, mais le compteur semble bloqué, car ce nombre n'a plus évolué depuis un certain temps. Notre mission consiste à rendre les normes plus intelligibles, pertinentes et efficaces. Sur ces deux derniers points, nous noterons la référence à la proportion et à l'utilité des normes.

Notre délégation a souhaité se positionner en tant que force de proposition. Depuis des années, elle mène de nombreux travaux. Ainsi, en 2016, des travaux ont notamment été conduits par Rémy Pointereau, notre premier vice-président, sur la simplification de l'urbanisme. La proposition de loi sur l'urbanisme, adoptée au Sénat à l'unanimité, n'a pas prospéré toutefois. Le chantier s'avère immense et, en matière d'urbanisme, beaucoup de promoteurs nous affirment que le code de l'urbanisme a très souvent évolué deux ou trois fois entre le moment où un projet est esquissé et la fin de la construction. La simplification des normes reste en tête des priorités des élus. Cet aspect a été mis en exergue lors d'une consultation réalisée en 2020. Il semble que cette exaspération des acteurs locaux est un peu dans l'air du temps, de même que cette prise de conscience que la norme contrevient parfois à l'action. Les agriculteurs, tout comme les entreprises, en parlent beaucoup.

En 2023, avec notre premier vice-président Rémy Pointereau, nous avons pris une initiative forte, en publiant dans un rapport de solutions structurelles portant sur la fabrique même de la norme. Nous ne nous sommes pas intéressés au stock. Nous avons considéré qu'à partir de cette prise de conscience, nous pouvions sans doute réfléchir et nous impliquer tous à une fabrique de la loi plus efficiente, plus légère et moins chargée en inflation normative, tout en veillant aux dimensions de qualité et d'efficacité.

Le 16 mars 2023, nous avons organisé les États généraux de la simplification. Certains de nos invités présents aujourd'hui y participaient. Ces États généraux ont été clôturés par la signature, entre le Sénat et le Gouvernement, d'une charte d'engagements communs pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales - puisque c'est le champ de notre délégation.

Il nous semblait intéressant, conformément aux engagements du Sénat, de sensibiliser les législateurs aux conséquences de l'inflation normative sur le pouvoir d'agir. Au Sénat, nous considérons que la loi doit permettre, plutôt que d'imposer et de normer, sans jamais oublier le principe de Portalis : « *La loi est faite pour les hommes, et non pas les hommes pour la loi.* »

Ainsi, nous avons souhaité ouvrir cette séance largement à tous les membres du Sénat. L'objectif est de réfléchir aux conséquences directes et indirectes de l'inflation normative pour les collectivités territoriales. Nous pouvons rappeler ici qu'entre 2017 et 2022, les nouvelles normes ont généré un coût de 2,5 milliards d'euros de dépenses supplémentaires pour les collectivités. Or nous parlons d'argent rare et de difficultés de financement, d'où la nécessité d'envisager de toiletter les normes, ce qui nous permettrait de diminuer nos dépenses.

Je vous annonce que le 4 avril 2024, date qui marquera le premier anniversaire de la charte, un moment solennel sera organisé. Il est notamment proposé au gouvernement de présenter une évaluation des actions correspondant à nos engagements. La présente séance sera dédiée au constat tandis que la séance du 4 avril permettra d'aborder les solutions.

Je vous propose d'articuler cette matinée autour des présentations des différents intervenants. Auparavant, Rémy Pointereau procédera au rappel des travaux qui ont d'ores et déjà été menés.

Je suis très heureuse d'accueillir pour la première fois monsieur Gilles Carrez, qui succède à monsieur Alain Lambert en tant que nouveau président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Toute notre délégation, je le sais, s'associe à l'hommage reconnaissant que j'adresse ici à Alain Lambert qui a été un « *hussard de la norme* ». Gilles Carrez assumera certainement très dignement cet héritage exigeant. Nous écouterons ensuite une vidéo tournée par monsieur David Lisnard, président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF). Il nous y présentera le rôle du comité législatif et réglementaire que l'AMF a créé en 2022. Nous donnerons ensuite la parole à monsieur Yannis Wendling, président de la Conférence des inspecteurs et auditeurs territoriaux (CIAT), qui nous expliquera en quoi consiste la « cartographie des risques », la norme pouvant également être considérée comme un risque. Nous avons déjà eu l'occasion d'entamer un travail très fructueux avec monsieur Patrick Gérard, président adjoint de la section de l'administration du Conseil d'État, qui partage nos préoccupations et abordera le sujet des injonctions paradoxales. Il

présentera également le dernier rapport annuel du Conseil d'État, dont le titre « *Les politiques publiques jusqu'au dernier kilomètre* » est très sénatorial. Nous terminerons avec madame Claire Demunck, rédactrice en chef de la revue de l'Actualité Juridique des Collectivités Territoriales (Éditions Lefebvre-Dalloz) qui nous présentera le point de vue des juristes des collectivités sur l'inflation des normes.

M. Rémy Pointereau, premier vice-président. - La simplification des normes applicables aux collectivités figure parmi les priorités des élus. Ces derniers regrettent que les tentatives opérées jusqu'alors, pour maîtriser les flux, mais aussi pour travailler sur le stock, n'aient pas produit des résultats à la hauteur des enjeux. Je le constate sur le terrain dès lors que le sujet de la simplification est abordé. Les élus ont d'ailleurs le sentiment que plus on simplifie, plus on complexifie. Le découragement des élus s'ajoute à la difficulté de la tâche. Or leur confiance en nous s'avère primordiale.

Voilà un an, nous avons signé, avec Françoise Gatel, un rapport au titre volontairement provocateur : « *Face à l'addiction aux normes, osons une thérapie de choc* ». Nous aurions pu aller plus loin en retenant la formule du « *harcèlement textuel* » utilisée par de nombreux élus, mais nous n'avons pas souhaité retenir cette option pour des raisons que vous comprendrez. Mais comment casser cette machine infernale de production de normes ? Nous proposons des pistes pour améliorer le « processus de production » des normes imposées aux collectivités territoriales.

Ainsi, nous estimons qu'il s'avère essentiel d'agir de manière préventive plutôt que de s'épuiser à simplifier a posteriori des normes déjà produites. Cela s'avère d'ailleurs beaucoup plus compliqué.

Le rapport contient six recommandations visant à corriger les défauts qui affectent les mécanismes de production des lois et des décrets. Il privilégie des solutions simples qui peuvent être mises en œuvre pour l'essentiel à droit constant, par simple engagement des acteurs. Nous reviendrons sur le sujet le 4 avril, mais chacun d'entre nous doit d'ores et déjà être sensibilisé aux conséquences de ce que nous votons en termes de complexité du droit applicable aux collectivités. C'est la raison pour laquelle j'avais proposé que nous ayons un référent ou deux de notre délégation dans chaque commission pour assurer une veille sur les textes qui défilaient dans chaque commission. Pour le moment, la démarche est restée un vœu pieux, les présidents de commission redoutant vraisemblablement une sorte d'ingérence au sein de leur commission.

Les conséquences sont importantes. L'inflation normative complexifie les projets locaux, en retarde la réalisation et en augmente le coût, parfois de façon disproportionnée. Les petites communes qui ont des ressources humaines et financières moindres se voient appliquer les mêmes normes que celles des communes de très grande taille.

Par ailleurs, la multiplication des normes constitue indéniablement un frein au développement des territoires, dans un contexte budgétaire contraint. Il s'avère difficile d'objectiver la situation. À l'heure actuelle, nous ne disposons pas de thermomètre permettant de mesurer la fièvre normative et son évolution dans le temps. Cela fait plus d'une dizaine d'années que nous entendons parler d'un total de 400 000 normes, mais cette affirmation ne repose sur aucun recensement. J'ai le sentiment qu'aujourd'hui, ce nombre doit être nettement supérieur.

Une telle inflation normative produit des répercussions financières directes et indirectes sur la conduite des grandes politiques publiques locales. Lors de la consultation menée par le Sénat en 2023, quatre élus sur cinq déploraient les conséquences financières négatives du poids des normes. Cela se traduit par une augmentation directe des coûts de la collectivité pour 30 % des élus répondants. Selon le rapport d'activité du CNEN, les normes réglementaires représentaient en 2022 un coût net de 2,5 milliards d'euros pour les collectivités. 70 % des répondants ont également constaté une augmentation indirecte des coûts, avec des modifications, des reports ou des abandons de projets locaux.

Les élus nous mettent en garde en affirmant que, plus les normes sont nombreuses, plus elles risquent de générer des contradictions. Il est ici fait référence aux injonctions paradoxales ou contradictoires. Plus les normes sont complexes, plus elles risquent d'être interprétées différemment. Force est de constater que la lecture de certains décrets varie d'un département à l'autre, ce qui pose un véritable problème pour les élus.

Par ailleurs, les élus s'interrogent sur les causes de la multiplication et de la complexification des normes. Les raisons sont multiples. Premièrement, notre droit intègre beaucoup de politiques publiques, dont chacune poursuit des objectifs aussi légitimes que potentiellement divergents. Nous pouvons évoquer par exemple les objectifs environnementaux qui illustrent bien la folie normative à laquelle les agriculteurs sont confrontés et qui créent nécessairement de la norme. Deuxièmement, nous poursuivons un objectif de précision normative. Nous générons de la norme pour répondre à la judiciarisation de notre société, car nous avons le sentiment que, plus les normes sont précises, plus les problèmes juridiques pourront être écartés, ce qui ne se vérifie pas nécessairement dans la réalité. En effet, pour se prémunir d'une mise en jeu de la responsabilité, il ne suffit pas de réclamer des normes toujours plus détaillées. Il faudrait peut-être privilégier un droit souple, plus facile à gérer. Troisièmement, l'emballlement normatif tient aussi à une croyance quasi mystique dans la capacité de la norme à améliorer l'intérêt général. Il s'agit d'une spécificité française : lorsque les moyens financiers font défaut ou lorsque les pouvoirs publics ne savent pas répondre à une question, ces derniers cèdent volontiers à la création de la norme magique. Malheureusement, la norme ne règle pas toujours le problème.

Force est d'admettre que les parlementaires ont également une grande responsabilité. La France est le pays où le plus grand nombre de lois est voté. Entre 45 et 50 textes de loi sont votés chaque année, hors conventions internationales, ce qui est nettement supérieur à nos collègues européens (un peu plus d'une quinzaine pour l'Allemagne et une vingtaine pour l'Angleterre). Comme nous votons plus de lois, nous produisons nécessairement plus de normes. De la même manière, lors de la dernière législature (2017-2022), nous avons recensé plus de 46 000 amendements déposés en séance au Sénat et plus de 200 000 amendements déposés à l'Assemblée nationale.

Je forme le vœu que cette matinée permette une prise de conscience collective des conséquences de l'inflation normative sur le pouvoir d'agir des collectivités, mais je suis convaincu que seules une forte volonté politique commune et une autodiscipline de nos collègues permettront un profond changement de culture et de pratique.

Je vous remercie de votre attention et j'espère que cette matinée sera fructueuse.

Mme Françoise Gatel, présidente. - Je vous remercie et salue votre détermination à chasser les normes inutiles et coûteuses.

Comme l'a souligné Rémy Pointereau, le combat doit être collectif, car plusieurs acteurs contribuent à la production normative. Celle-ci a enflé en raison de l'évolution de la société et de sa judiciarisation. Ainsi, même les élus locaux, qui ne sont pas particulièrement addicts aux normes, finissent par demander des normes pour être protégés et sécurisés dans l'exercice de leur fonction. Nous pouvons citer l'exemple de la mesure de diminution de l'éclairage public dans les communes après la crise de l'augmentation des coûts de l'énergie. Dans ce contexte, trois maires ont écrit à la ministre pour demander la définition d'une norme sur les horaires d'éclairage de la voie publique, afin d'alléger le risque de responsabilité pesant sur les maires.

Cher Gilles Carrez, vous êtes un acteur important puisque vous êtes le président du Conseil national d'évaluation des normes. Vous avez d'ailleurs une longue expérience d'élus local et national et je suis heureuse que vous ayez consenti à prendre la succession d'Alain Lambert, qui était pour nous un partenaire remarquable et un « vrai soldat de la norme ».

M. Gilles Carrez, président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). - Je vous remercie.

Je tiens avant tout à saluer le travail d'Alain Lambert. Je rappelle qu'à l'origine, le CNEN était une simple commission créée en 2009 au sein du comité des finances locales que je présidais à l'époque, et Alain Lambert avait accepté d'en prendre la responsabilité. La première préoccupation liée au sujet des normes était une préoccupation financière. L'objectif était de déterminer le coût des normes et leur impact sur les finances locales. Rapidement, le sujet

s'est imposé dans d'autres dimensions, et notamment celle du souci de simplification et de la complexité technique et administrative.

En 2013, une autonomie complète a été donnée par une loi à cette structure qui est alors devenue le Conseil national d'évaluation des normes. Le CNEN est composé de 36 membres, soit 27 élus, dont 4 parlementaires, 2 sénateurs et 2 députés, 4 représentants des conseils départementaux et des conseils régionaux, 15 maires ou présidents d'intercommunalité et 9 représentants de l'État.

La saisine de ce Conseil est obligatoire pour tous les projets de loi - et non les propositions de loi - ainsi que pour les décrets et textes qui comportent de la norme, au plan réglementaire. Nous n'intervenons pas sur le droit souple (circulaires, guides de bonnes pratiques).

Intéressons-nous à la manière dont le CNEN intervient. En amont, le texte doit faire l'objet d'une concertation avec les associations d'élus locaux (AMF, ADF, RF). Nous commençons par vérifier que cette concertation a été opérée en amont, y compris pour les textes de loi. Le texte est ensuite présenté devant le Conseil. S'il s'agit d'un texte de loi, la capacité d'intervention du Conseil s'avère réduite, car la légitimité du Parlement ne peut pas être remise en cause. Nous pouvons toutefois émettre des réserves si la situation le nécessite. L'avis du Conseil peut être précieux et intégré, car il intervient en amont, avant même que le Conseil d'État ne soit saisi du texte. L'avis figurera donc dans les éléments soumis à l'examen du Conseil d'État.

Le travail du CNEN se concentre surtout sur les textes réglementaires, et plus particulièrement sur les projets de décret. Nous nous assurons qu'une concertation a bien été privilégiée en amont et, au vu de l'examen du texte, nous pouvons rendre une décision de report ou rendre un avis favorable ou défavorable. Le cas échéant, en cas d'avis défavorable, le texte devra obligatoirement repasser devant le Conseil : le Gouvernement devra alors avoir modifié son texte ou devra présenter les raisons pour lesquelles il ne peut pas le faire.

Je souhaite insister sur l'importance de la qualité des études d'impact. Ces études sont obligatoires, depuis la réforme constitutionnelle de 2008, sur les projets de loi. Même s'il n'existe pas de fondement constitutionnel, l'évaluation préalable est obligatoire sur les textes réglementaires. L'étude d'impact doit commencer par examiner la situation du droit. Les premières questions qui doivent se poser sont les suivantes : avons-nous besoin de légiférer ? Avons-nous besoin de réglementer ? Le droit existant est-il totalement utilisé et appliqué ? Force est de constater que de nombreuses études d'impact sont des justifications a posteriori alors que ces questions fondamentales ne sont pas sincèrement examinées.

Ensuite, il convient de procéder à l'analyse des charges supplémentaires. Sur les 2,5 milliards d'euros recensés au titre de 2022 et tirés de l'analyse des études d'impact sur tous les textes réglementaires,

1,7 milliard d'euros provient exclusivement des décrets qui portent sur la mise en œuvre de la régulation thermique dans les bâtiments publics. Le coût s'avère très important les premières années et il faut espérer que ces investissements se traduiront par des économies par la suite. En 2020, les normes ont représenté un coût de 1,3 milliard d'euros. Les coûts supplémentaires à la charge des départements étaient notamment liés à l'amélioration de la prestation de compensation du handicap. Des mesures de toutes sortes doivent être prises en considération : des mesures liées à la fonction publique, des mesures catégorielles (comme la prime exceptionnelle pour les traitements modestes dans la fonction publique par exemple), etc. Aujourd'hui, nous constatons toutefois que la transition écologique est un foyer de production de normes qui doit être surveillé de très près. Au vu des coûts engendrés et de l'infinie complexité de ces normes, la proportionnalité de ces mesures pose question. L'objectif nécessite-t-il la mise en place d'autant de moyens et de complexité au vu du résultat qu'il sera possible d'obtenir ?

Pour terminer, je souhaite souligner qu'en matière de normes, nous sommes tous responsables. Le CNEN est d'ailleurs victime du flux particulièrement élevé des textes - qui représente près d'un texte par jour en moyenne. Il s'avère très difficile de déterminer le stock et j'espère que nous prendrons le temps d'effectuer un travail d'analyse. Nous pourrions identifier un secteur précis (urbanisme, logement par exemple) en vue de le décortiquer.

Nous sommes tous responsables. J'ai longtemps été parlementaire et j'ai vu l'évolution des textes sur les trente dernières années. Les textes deviennent de plus en plus longs et le nombre d'amendements s'avère disproportionné. Prenons un exemple concret. Auparavant, sur la première partie de la loi de finances annuelle, nous étudions 300 amendements à la commission des finances, puis 500 amendements maximum en séance. Aujourd'hui, leur nombre atteint les 10 000. Comment est-il possible de travailler dans de telles conditions ?

Nous voulons tout prévoir dans la loi, pour avoir une réponse juridique à tout ce qui pourrait se présenter. C'est une maladie française, comme s'il y avait une défiance vis-à-vis des acteurs. Une telle attitude conduit à produire des textes d'application qui ne permettent plus aucune marge de manœuvre. Laissez-moi vous donner un exemple avec la loi dite « *climat et résilience* » de 2021. Récemment, un décret d'application sur la bonne manière de faire des parcs de stationnement ouverts nous a été soumis. Ces parcs doivent désormais absolument comporter des dispositifs permettant d'éviter les anneaux de chaleur. La loi évoque ainsi les ombrières et elle décrit avec détail la manière dont une ombrière doit fonctionner. Le décret d'application va même jusqu'à décrire les caractéristiques de la canopée, ce qui relève de l'absurde.

Nous sommes confrontés à un problème de confiance. La norme est synonyme d'ambivalence. Elle remonte aussi du terrain. Nous l'avons

constaté pendant la crise sanitaire : les parents, les EHPAD, les maires, etc., sont de plus en plus demandeurs de normes.

Pour alléger et simplifier, il faut accepter une certaine prise de risques, mais celle-ci ne doit pas déboucher sur des risques démesurés au pénal. La loi Fauchon a d'ailleurs contribué à cadrer la situation. Une corrélation existe entre le degré de risque et la nécessité de procéder à des simplifications.

Pour que la démarche porte ses fruits, nous devons pouvoir compter sur un État déconcentré, avec des préfets de département qui soient des dirigeants à part entière de toutes les administrations et des agences. Ces préfets doivent avoir la possibilité d'adapter, de déroger et de prendre des risques sur la base d'un dialogue avec des exécutifs locaux.

Je vous remercie encore de votre invitation. Nous essayerons de faire au mieux pour que la situation progresse. Nous sommes confrontés à un paradoxe et nous avons tous ici le sentiment d'être schizophrènes, car nous sommes tous d'accord sur le constat, mais nous contribuons aussi à la production normative.

Mme Françoise Gatel, présidente. - Je vous remercie et je vous propose d'ouvrir un temps d'échange. Dans le rapport que nous avons produit, nous avons préconisé la réalisation d'une étude d'options avant tout dépôt d'un projet de loi. L'État doit ainsi prouver la nécessité de prévoir des dispositions législatives supplémentaires.

Cher Gilles, vous avez également évoqué les services déconcentrés de l'État. Nos collègues Éric Kerrouche et Agnès Canayer ont produit un mode d'emploi qui est disponible immédiatement et opérationnel. L'État devrait s'en inspirer, car je pense que des réalités locales nécessitent une adaptation de la norme. La norme doit être intelligente et il convient de laisser une capacité d'adaptation aux préfets, tout en sécurisant le processus.

Mme Muriel Jourda. - Je vous remercie pour ce diagnostic qui est partagé par tout le monde, et depuis longtemps. Nous avons perdu de vue ce qu'est le droit ; en effet, le droit n'est qu'un outil au service de nos projets et de nos politiques. Nous avons le sentiment que le droit est détourné de son objet aujourd'hui. Chacun s'en sert à son profit : les gouvernements veulent montrer qu'ils ne sont pas impuissants, les parlementaires veulent montrer qu'ils travaillent et tout le monde produit des textes autant qu'il peut.

Nous nourrissons un amour de la norme hors du commun en France. Un espace de liberté y est considéré comme un vide juridique. Dès que nous n'avons pas de Droit, nous sommes malades et cela peut même aller jusqu'au syndrome de Stockholm. En effet, j'ai déjà vu des entrepreneurs hésiter à se lancer faute de textes, par peur de se faire rattraper par la « *patrouille* » législative ou judiciaire. C'est une nouvelle culture qu'il faudrait insuffler. Nous sommes dans une forme de dédoublement de la personnalité puisque tous les sénateurs ont vraisemblablement déjà piloté un exécutif. Ainsi, nous savons à quel point cela s'avère pénible, et pourtant c'est bien nous, et pas

notre jumeau maléfique, qui déposons des amendements. Nous contribuons très largement à cette inflation normative.

S'agissant des études d'impact, leur portée a été affaiblie par le Conseil constitutionnel qui a validé des études vides de sens. Les gouvernements ont également coutume de faire déposer, par leurs parlementaires, des propositions de loi qui sont dispensées d'études d'impact. En outre, nous étudions les impacts, mais nous n'étudions jamais la réalité des impacts. Une fois les textes votés, il conviendrait de faire une évaluation des impacts de ces textes. L'évaluation, qui relève du rôle du Parlement et qui devrait s'appuyer sur des faits concrets, est opérée dans le cadre de débats qui n'apportent pas grand-chose à la réalité de l'évaluation.

Comment peut-on insuffler une véritable culture de « *dénormisation* » ? Nous avons besoin d'une culture qui nous rappelle que le droit n'est qu'un outil et qu'il ne devrait pas entrer dans les détails de la vie de chacun. La règle doit être générale et c'est sur le terrain qu'elle doit être appliquée dans les détails. Comment changer de culture ?

M. Cédric Chevalier. - Je partage les propos qui ont été tenus dans le cadre de ces premières interventions. Nous constatons l'émergence d'une notion de déresponsabilisation. Au travers de la production de normes, nous cherchons à nous protéger, voire à nous surprotéger, en faisant porter le singe sur l'épaule du voisin.

S'agissant de la notion d'impact, existe-t-il une notion de transversalité ? Le président du CNEN a pris l'exemple de l'urbanisme. Or, lorsque des éléments sont modifiés dans le code de l'urbanisme, cela produit nécessairement des impacts sur d'autres textes. Au-delà des sujets financiers, l'étude d'impact permet-elle de s'interroger sur l'éventuel impact sur les autres réglementations ?

Par ailleurs, je considère qu'il s'avère nécessaire de donner plus d'agilité aux territoires. Une norme applicable dans un territoire n'est pas forcément applicable dans un autre territoire. Au travers de l'exemple de la loi climat-résilience qui a été donné, nous pouvons constater que nous en arrivons à un point de précision qui est tel qu'une application généralisée n'est pas envisageable.

M. Gilles Carrez. - Ma réponse sera courte, car je partage complètement ce qui a été dit.

Comment s'y prendre ? Un travail de sensibilisation général s'avère nécessaire. Chacun de nous doit avoir conscience de la nécessité de simplifier et d'utiliser les outils existants.

Je n'ai pas parlé de l'importance des études *ex post*. Dès l'étude d'impact, il conviendrait de disposer d'indicateurs qui nous obligent à vérifier si les objectifs poursuivis ont bien été atteints sur le terrain. Avec le rapport du Conseil d'État sur le dernier kilomètre, nous nous trouvons au cœur du

sujet. Les analyses *ex post* permettent de constater si l'arsenal législatif et réglementaire se traduit par un réel effet sur le terrain et si les inconvénients ne l'emportent pas sur les avantages. Nous disposons en outre de moyens pour mener à bien ces études *ex post* puisque nous pouvons compter sur de nombreux corps d'inspection. Sans être systématiques, ces analyses pourraient s'avérer pertinentes dans de nombreux cas, notamment en matière d'urbanisme, car un point critique a été atteint dans ce domaine.

Intéressons-nous au modèle de fiche d'impact pour les textes réglementaires, qui est établi par le secrétariat général du gouvernement. Nous pouvons relever que la première rubrique porte sur l'état des lieux et vise à déterminer comment le dispositif s'insère dans les législations existantes, avec une approche transversale. Malheureusement, force est de reconnaître que, parfois, l'étude d'impact s'avère très difficile à accomplir. Nous pouvons citer l'exemple du décret qui réglemente la proportion de déchets verts qu'il est dorénavant possible d'incorporer dans les boues issues d'épuration pour permettre le compostage desdites boues. Ces sujets s'avèrent très techniques et des points de vue très différents sont exprimés en la matière. Tous ces éléments ressortent bien de l'étude d'impact, mais nous pouvons nous demander, in fine, à qui revient la décision finale. En l'espèce, il aurait été plus judicieux d'écouter les retours des élus locaux, plutôt que les avis des techniciens ou des entreprises spécialisées dans l'assainissement.

Mme Françoise Gatel, présidente. - Je vous remercie, monsieur le président. Je vous propose d'écouter à présent le président David Lisnard sur le comité législatif réglementaire qui a été créé à l'AMF.

Une vidéo est diffusée dont le contenu est reproduit ci-dessous.

M. David Lisnard, président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF). - Je salue et remercie la présidente de la délégation ainsi que son vice-président pour cette invitation. Je ne peux pas être présent physiquement parmi vous, mais je le suis par la pensée et je soutiens totalement la démarche qui vise à lutter contre l'inflation de normes, synonyme de complexification administrative, sujet sur lequel l'AMF comme le Sénat interviennent depuis longtemps. Quel que soit le secteur d'activité, la bureaucratie excessive est une réelle contrainte.

Le Sénat, sous l'impulsion du Président Larcher que je salue respectueusement et amicalement, porte le combat avec l'AMF pour lutter contre ce phénomène. Lorsque j'ai eu la chance et la charge de devenir président de l'Association des Maires de France en novembre 2021, l'une de mes premières dispositions a été de nommer un Comité législatif et réglementaire local, co-présidé par monsieur Guy Geoffroy, qui jouit d'une grande expérience de législateur, et par monsieur Jean-Pierre Bouquet. Ce comité législatif local s'est réuni de manière régulière pour prendre acte des effets négatifs de l'interdiction du cumul des mandats et pour faire en sorte que les préoccupations du bloc communal soient prises en compte dans l'élaboration de la loi. Ce travail est mené en coordination avec le Comité

national d'évaluation des normes. Je tiens d'ailleurs à adresser un salut amical à monsieur Gilles Carrez, son président, l'objectif étant de disposer de moins de textes hors sol entre la loi et la réglementation.

Malheureusement, le combat est toujours devant nous. Outre le travail qui est mené et au-delà de toutes les propositions que nous avons faites - notamment avec monsieur Jean-François Debat qui s'est investi dans le Comité législatif -, une approche totalement différente au sommet de l'État s'avère indispensable, de la formation des élites jusqu'à la manière dont l'action publique est envisagée. Il convient de mettre en exergue le principe de subsidiarité - principe qu'il faut redécouvrir en France alors qu'il revêt une valeur constitutionnelle.

La vie est parfois de l'ordre spontané. Il faut accepter le risque. La puissance publique, et notamment l'État, doit cesser d'intervenir a priori pour délivrer des autorisations sur tout. L'État doit intervenir a posteriori. Il faut accepter le fait que les lois se mettent en œuvre de façon pragmatique. Pour cela, plutôt que d'inventer des concepts fumeux et compliqués, comme la différenciation, nous devons faire valoir la liberté réglementaire. Il convient donc de transférer le pouvoir réglementaire d'application des lois - hormis sur la dimension régaliennne - aux collectivités territoriales. Cela constituerait une grande réforme de la décentralisation et de la simplification qui ne coûterait pas cher et qui nous permettrait de concilier efficacité et liberté, par la responsabilité.

Je vous remercie pour vos travaux. L'AMF sera toujours à vos côtés.

Mme Françoise Gatel, présidente. - Je vous propose de laisser la parole au président Yannis Wendling sur le sujet de la cartographie des risques.

En complément de l'intervention de monsieur Gilles Carrez et des questions qui ont été posées, sur le fait de réaliser des évaluations au plus près du terrain, je tiens à souligner que le Président du Sénat souhaite lancer une mission de contrôle territorialisé pour voir, dans les territoires, comment se met en œuvre la loi. Cette approche s'avère extrêmement intéressante selon moi.

M. Yannis Wendling, président de la Conférence des inspecteurs et auditeurs territoriaux (CIAT). - Je vous remercie pour votre invitation. Je représente la Conférence des inspecteurs et auditeurs territoriaux. Il s'agit du regroupement des personnes en charge, dans les collectivités, de conduire les inspections. Toutefois, toutes les collectivités ne sont pas dotées de tels spécialistes. Nous nous efforçons donc de partager et de mutualiser nos travaux, de sorte à aider nos exécutifs à assumer leurs fonctions.

Ces dernières années, nous sommes passés d'une situation où le vide juridique pouvait présenter un risque, à la situation inverse, puisque c'est la profusion de textes et de normes juridiques qui est plutôt un facteur de risques aujourd'hui pour les collectivités.

Dans le cadre de notre mission, nous nous efforçons de cartographier les risques dans les collectivités. Or nous nous apercevons que, concrètement, de nombreuses collectivités se trouvent en situation de non-conformité. Ainsi, les normes ne sont pas appliquées ou sont appliquées partiellement, soit, car elles ne sont pas connues, soit parce que les collectivités n'ont pas la capacité de les appliquer. Les exécutifs peuvent donc se retrouver dans des situations délicates.

Je vais vous donner un exemple concret. Le département a la responsabilité de l'aide sociale à l'enfance. Les enfants placés se trouvent sous la responsabilité du président du Conseil départemental, qui a une responsabilité civile, mais aussi pénale. Son administration a la charge de vérifier la partie B2 du casier judiciaire des personnes travaillant dans les établissements et les foyers qui accueillent les enfants. Encore faut-il que les demandes de tous les établissements, y compris de ceux situés en dehors du territoire, aient bien été transmises à l'administration. Aujourd'hui, je peux vous assurer que bon nombre de départements ne disposent pas des informations complètes qui sont nécessaires et n'ont pas mis en place l'organisation adéquate du fait de sa complexité. Cet exemple concret révèle qu'une norme, malgré sa pertinence, peut être de nature à placer certains exécutifs dans une situation délicate.

Nous pourrions également évoquer l'impact financier, mais je ne souhaite pas m'attarder sur ce sujet. En effet, l'application de certaines normes peut nécessiter un investissement lourd (urbanisme, voirie) et certains aménagements impliquent un coût de fonctionnement pérenne, de nature à aggraver la contrainte financière.

Je souhaite évoquer avec vous l'impact sur les ressources humaines des collectivités. Pour mettre en application les normes, des recrutements s'avèrent nécessaires dans les collectivités. Tel est notamment le cas dans le domaine de l'urbanisme, de l'ingénierie et des systèmes d'information. Or, compte tenu de l'état actuel du marché de l'emploi, les collectivités peinent à attirer certains profils très techniques (ingénieur de travaux publics, ingénieur des systèmes d'information, etc.). La norme s'avère particulièrement abondante, mais il s'avère malgré tout nécessaire de réaliser des études au niveau local pour l'ajuster. La profusion des normes met en difficulté les collectivités sur ce plan également.

Les impacts sur les systèmes d'information méritent une attention particulière. Il s'avère indispensable, pour la collectivité, de disposer d'un système d'information permettant de suivre l'application de la norme. Nous pouvons reprendre l'exemple des placements d'enfants qui doivent pouvoir être gérés *via* une interface partagée avec les établissements médicosociaux (parfois situés en Belgique faute de place en France).

Le service rendu à l'utilisateur peut parfois être de moindre qualité avec la norme que celui qui serait rendu sans la norme. S'agissant de la prestation

de compensation du handicap, une récente évolution a été prescrite par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en matière de système d'information, de manière à mieux harmoniser au niveau national le traitement des demandes des personnes en situation de handicap. Toutefois, l'intégration de ce nouveau cahier des charges national des systèmes d'information dans nos départements n'a pas été sans conséquence : les personnes qui avaient bénéficié de ces droits par le passé n'ont pas pu être transférées dans le nouveau système. En conséquence, le traitement du dossier de ces personnes s'avère aujourd'hui plus long que par le passé.

L'enjeu est de mieux cartographier - et plus en amont possible - les conséquences des différentes normes pour identifier les freins à leur application, mais aussi les effets, parfois préjudiciables, de ces différentes normes.

Une autre difficulté se présente en matière de cartographie des risques : il appartient en effet à chaque exécutif local de réaliser des arbitrages pour déterminer sur quel sujet agir en premier. Compte tenu de la profusion des normes, les exécutifs locaux ne peuvent qu'accepter le risque, car ils devront prendre des décisions pour savoir quelles sont les priorités en matière d'investissement, de recrutement, etc. Notre rôle est de les éclairer et de les aider à prendre des décisions par le biais de la cartographie des risques - étant entendu que nombre de collectivités ne disposent pas d'experts pour les appuyer sur ces sujets.

Plusieurs pistes ont déjà été esquissées sur l'origine de cette situation complexe. La profusion des acteurs qui émettent des normes a notamment été évoquée : législateur, pouvoir réglementaire, autorités administratives (agences). Le préfet a un rôle important à jouer dans la coordination de ces différents acteurs au niveau déconcentré. S'agissant des acteurs nationaux que sont les agences, force est de constater que la CNSA, par exemple, émet beaucoup de référentiels et de normes qui s'appliquent aux départements, mais qui ont un impact direct sur l'organisation de l'accueil, la gestion des dossiers, etc. Toutes ces règles sont prescrites par une agence nationale et les acteurs ne sont pas toujours bien repérés au moment de la production des textes, mais ont un impact direct sur leur application. Ces acteurs ont énormément de responsabilités vis-à-vis du risque qui doit être assumé par les collectivités.

Ce sujet est important, car il impacte la capacité à faire des collectivités, mais aussi les moyens financiers et la qualité du service rendu aux usagers.

Je souhaite que nous nous arrêtons sur deux exemples concrets. Je n'ai pas retenu l'exemple de l'urbanisme, car je me doutais bien qu'il serait évoqué dans le cadre d'autres interventions.

Premièrement, je vous propose de nous pencher sur le sujet des conflits d'intérêts. Certaines situations concrètes peuvent impacter le

fonctionnement de nos collectivités. Si la loi récente 3DS a essayé de simplifier et de donner un cadre à ce sujet, force est de constater que certaines collectivités désignent des membres au sein de différentes structures de nature privée (associations par exemple). Ainsi, dans les collectivités, certains élus siègent dans des mouvements sportifs, dans des mouvements associatifs à caractère social, etc. Or ces personnes qui sont vos collègues au sein des conseils locaux vont représenter la collectivité. Une fois de retour dans leur collectivité, elles devront veiller à ne pas participer aux débats en amont d'une décision locale ou d'une délibération, ce qui peut nuire à la qualité des travaux au sein des conseils locaux. De la même manière, il peut s'avérer compliqué pour les conseils locaux de se protéger des prises illégales d'intérêt suscitées par les désignations de membres du conseil au sein de structures externes. Dans mon département, 150 dossiers sont soumis lors de chaque commission permanente. Or, pour se prémunir de tous les conflits d'intérêts potentiels, il faut d'abord pouvoir les recenser, puis avoir une capacité à identifier les éventuels conflits en amont de la commission permanente, alors que les dossiers sont parfois déposés dans un délai très réduit. Ce fonctionnement est une source de fragilité, d'autant que certaines personnes siègent ponctuellement et qu'elles ne pensent pas nécessairement à indiquer l'ensemble de leurs mandats. Cette situation peut produire un impact important, allant jusqu'à l'annulation d'une délibération, et peut également détériorer la qualité du débat au sein du conseil pour recueillir les avis les plus éclairés.

Ainsi, cet exemple révèle que nous sommes confrontés à un sujet opérationnel : comment organiser le processus délibératif au sein de l'exécutif local ? Une problématique politique se pose également pour pouvoir agir au niveau local avec les meilleures compétences.

Deuxièmement, je vous propose de nous pencher sur un autre exemple concret lié à la gestion de la prestation de compensation du handicap. Un nombre conséquent d'acteurs interviennent sur ce sujet : le législateur, l'autorité réglementaire et, au niveau local, une MDPH (maison départementale des personnes handicapées) et le département. Il appartient à la MDPH d'instruire les droits en amont tandis qu'il revient au conseil départemental de payer in fine. S'agissant de la CNSA, elle a pour mission d'informer les personnes en situation de handicap sur leurs droits et de prescrire des orientations au niveau des départements dans le cadre de sa mission de recherche. Au travers de ses statuts, la CNSA prescrit également un règlement en matière de contrôle interne. Concrètement, ce processus décrit le processus d'instruction du dossier des personnes. En conséquence, nous observons des impacts sur le département qui doit faire évoluer son système d'information. En effet, pour mettre en œuvre les différentes dispositions et mettre en conformité les départements et les MDPH, un temps humain particulièrement conséquent a dû être consacré au développement du système d'information, dans un contexte assez lourd où les départements peinent à recruter des ingénieurs informatiques.

Une telle situation s'est traduite par des délais rallongés en matière d'instruction d'aides pour les personnes handicapées, car le système d'information n'a pas pu évoluer en fonction des orientations définies. En outre, les outils adéquats n'ont pas pu être mis en place pour maîtriser des sujets tels que le paiement indu. Enfin, une situation d'inégalité de traitement peut être observée sur le territoire entre les différents départements.

Pour conclure, j'insiste sur l'utilité, le plus en amont possible, mais aussi en analyse *ex post*, de bien étudier les risques auxquels nos exécutifs sont confrontés en matière d'application des normes, alors qu'elles sont plus complexes, plus détaillées et plus nombreuses. En parallèle, l'impact sur l'usager ne doit pas être négligé, le service dont celui-ci bénéficie au niveau local n'étant pas toujours amélioré par la profusion de normes.

Mme Françoise Gatel, présidente. - Votre intervention soulève la problématique de l'autonomie et de l'indépendance de nombreuses agences de l'État qui viennent imposer un certain nombre de règles additionnelles. Nous proposons qu'il y ait un chef d'orchestre unique : la parole de l'État doit être celle du préfet.

Ici, nous chérissons le slogan suivant qui s'avère très simple : « *qui décide paie* ». Nous savons que la dimension des locaux accueillant la petite enfance est fixée au niveau national. En parallèle, la MDPH fixe, de manière très humaine, un certain nombre de prescriptions dans l'accompagnement des enfants handicapés à l'école. La MDPH fixe la norme, mais c'est l'éducation nationale (ou la collectivité pour le périscolaire) qui finance, ce qui pose un problème de cohérence.

J'invite à présent le président Patrick Gérard à prendre la parole.

M. Patrick Gérard, président adjoint de la section de l'administration du Conseil d'État. - Force est de constater que le sujet que nous abordons aujourd'hui est particulièrement français. Dans un de ses poèmes, Joachim du Bellay parlait de « *la France, mère des arts et des lois* ». Sous la Renaissance déjà, la France était perçue comme le pays des lois. Cet attachement à la loi et cette complexité étaient dénoncés sous l'ancien régime - et notamment sous Louis XV. Les États généraux, avec les cahiers de doléances, découlaient également de cette complexité. Le Directoire a d'ailleurs créé le bicamérisme pour modérer la passion de la première assemblée en matière législative. Le Sénat se retrouve donc parfaitement dans son rôle.

Le Conseil d'État a récemment réalisé deux études sur ce sujet. En 2016, l'étude a porté sur le thème de la simplification et de la qualité du droit et a révélé que la norme correspondait aussi à la complexité d'un monde plus ouvert, qui va de pair avec la complexité des individus (évolution de la famille) et la volonté de répondre à tout, surtout en l'absence de ressources budgétaires. Ce constat me rappelle un échange avec le sénateur Jean-Claude Boulard qui affirmait : « *en France, lorsqu'on n'a pas d'argent, on se paie de mots* ».

La loi est aussi un enjeu de débats publics. Imaginez une campagne présidentielle au cours de laquelle un candidat affirmerait : « *votez pour moi, je ne ferai aucune loi !* ». Il ne serait pas élu. Nous savons bien que tout ce qui est annoncé doit être suivi d'effet.

Nous pouvons également évoquer la passion française pour le sujet de l'égalité. Chacun étant l'égal de l'autre, les lois doivent être appliquées de manière uniforme.

A tout cela s'ajoutent des phénomènes plus récents tels que les besoins de consultation. Plus vous consultez, plus vous accroissez la norme, car il faut tenir compte de l'avis de ceux que vous avez consultés. Nous sommes également confrontés à la multiplication des structures administratives qui sont toutes productrices de normes. La numérisation est aussi un facteur d'accroissement des normes, car le traitement de texte est un outil qui permet d'ajouter des mots très facilement. Enfin, les décideurs cherchent de plus en plus à se retrancher derrière des textes, par crainte de voir leur responsabilité pénale engagée.

Subséquentement, nous créons des normes toujours plus compliquées, qui nécessitent une interprétation par des juges. Si cette interprétation ne donne pas satisfaction, cela occasionne de nouvelles corrections. Ce phénomène nous handicape au niveau international : l'inspection générale des finances estime que le coût des normes françaises représente près de 3 % du PIB.

En 2016, nous avons présenté diverses pistes d'amélioration. Deux propositions ont été retenues : mesurer les statistiques de la norme (au travers de l'indicateur de suivi des normes publié chaque année par le secrétariat général du gouvernement) ; réaliser des études d'impact conformément à la révision constitutionnelle de 2008.

Je vous propose de nous pencher à présent sur les chiffres. Comme vous le savez, nul ne peut ignorer la loi. Mais, pour connaître la loi, il fallait parcourir 5 800 000 mots en 2002, en sachant que ce chiffre est passé à 14 millions en 2023. Le code du travail est passé de 4 986 articles en 2022 à 11 179 articles aujourd'hui. Le code de l'urbanisme, le code de l'environnement et le code de la santé ont connu la même évolution exponentielle. Plus particulièrement, le code de l'environnement est passé de 100 000 mots en 2002 à 1 100 000 mots aujourd'hui.

Dans le second rapport sur « *l'usager du premier au dernier kilomètre* » que nous avons publié cette année, nous notons que les usagers ont changé dans leur rapport avec l'administration, en particulier au cours des deux dernières décennies. Autrefois, nous nous trouvions face à une approche uniforme avec des administrés considérés comme interchangeables et des services publics hérités du XIX^e siècle. Aujourd'hui, les personnes - il ne s'agit plus d'usagers - veulent être des bénéficiaires de nos politiques publiques. L'administration a changé également : décentralisation, ouverture de services

publics à la concurrence, organisation administrative plus complexe, émiettement des acteurs (agences, opérateurs privés, associations). En particulier, la numérisation a éloigné certains usagers de l'administration et de l'État. Dans les campagnes notamment, les personnes âgées ne savent pas utiliser les techniques modernes.

Il convient de noter que l'administration a tendance à faire peser la complexité sur les usagers. Les normes sont plus complexes et parfois contradictoires. Nous évoquerons ce point dans un instant au travers de l'affaire de l'abribus.

Notre rapport contient quatre propositions essentielles :

- sortir du 100 % numérique pour éviter d'accroître l'écart entre les personnes capables et les personnes vulnérables qui ne maîtrisent pas ces outils ;
- concevoir l'action publique pour atteindre le dernier kilomètre, c'est-à-dire qu'il revient à l'administration d'absorber la complexité, car celle-ci ne doit pas être reportée sur l'utilisateur ;
- assurer autant d'énergie à faire fonctionner les services existants qu'à faire de la nouveauté : la maintenance des réseaux, des trains, des services hospitaliers, etc., ne doit pas être négligée par exemple ;
- écrire les normes différemment, en fixant des principes généraux et en laissant au pouvoir réglementaire ou à la négociation collective le soin de régler les choses.

Pour terminer, je souhaite partager avec vous l'étude que nous avons réalisée sur l'abribus. Le bon usage de cet élément du mobilier urbain implique de prendre en compte sa visibilité, sa lisibilité et son positionnement.

Qui est compétent pour planter un abribus ? S'il s'agit d'une voie départementale, le conseil départemental est compétent. Si l'arrêt se trouve sur une voirie d'intérêt communautaire, c'est la communauté d'agglomération qui intervient. Enfin, si l'arrêt se trouve sur une voirie communale, la compétence revient à la commune.

Toutefois, quel que soit l'organisme concerné, ce sont les plans de déplacement urbain qui définissent l'emplacement des abribus, lesquels doivent être compatibles avec le volet intermodalité du schéma régional d'aménagement des développements durables et d'égalité du territoire du conseil régional.

À quelles règles d'accessibilité l'abribus doit-il répondre ? Le trottoir doit satisfaire à plusieurs critères. Deux cheminements doivent être prévus : un premier pour l'embarquement entre l'abri et le trottoir qui doit être d'une largeur minimale de 90 centimètres ; un second pour la circulation des piétons, entre l'abri et le bâti, d'une largeur minimale de 1,40 mètre. Mais si le trottoir ne permet pas ces deux largeurs, l'abribus peut être adossé à un bâtiment, à

condition de disposer d'une largeur minimale de 1,40 mètre entre le bâti et le nez du trottoir.

Il faut aussi prévoir la circulation des personnes à mobilité réduite (aire de rotation de 1,50 mètre de diamètre) ainsi que des marquages au sol (bande d'éveil de vigilance si l'arrêt de transport est surélevé de plus de 26 centimètres de hauteur de la chaussée et ligne zigzag jaune).

Il existe aussi des normes de signalétique et de système d'information à respecter pour les abribus (informations visuelles lisibles, possible doublage par un signal sonore, etc.).

Enfin, des conditions particulières s'appliquent aux abribus utilisés à des fins publicitaires (contrats de marchés publics, contrat de convention d'occupation du domaine public, contrat de concession).

Par ailleurs, des règles spécifiques sont édictées pour les abribus accueillant des enfants dans le cadre du transport scolaire. Depuis la loi NOTRe, les régions sont les autorités organisatrices de transports. L'intercommunalité peut toutefois assurer l'organisation et le fonctionnement dans les conditions définies par convention avec la région. S'il s'agit d'élèves en situation de handicap, c'est le département qui est compétent.

Il faut savoir que les points d'arrêt de chargement et de déchargement de transport scolaire relèvent de la responsabilité du maire.

D'autres règles régissent également les chauffeurs de bus desservant l'abribus. La durée du travail est définie par des textes européens, le code des transports et le code du travail. La durée du temps de conduite et de repos est définie très strictement et il en est du même pour le temps de pause et le repos quotidien. Je vais m'arrêter là.

Au travers de cet exemple, vous voyez à quoi conduit la réglementation et la norme. Je pense que nous avons tous une responsabilité en la matière. Une prise de conscience s'avère nécessaire pour mettre un terme à une telle surenchère.

Mme Françoise Gatel, présidente. - Je vous remercie. Chers collègues, vous comprendrez pourquoi nous apprécions beaucoup la coopération avec le Conseil d'État. Si la situation n'était pas si dramatique, nous envisagerions de rédiger une fiche sur la base de cet exemple, qui pourrait faire l'objet d'un sketch.

Nous avons déjà tous entendu parler de la problématique de l'abribus. Encore récemment, un maire m'a cité le cas d'une mère qui avait demandé la construction d'un abribus pour son enfant qui était alors âgé de 4 ans. Il a aujourd'hui 13 ans et continue à attendre le bus sans abri.

Je pense qu'une séquence tout aussi parlante nous attend avec madame Claire Demunck qui n'est pas venue les mains vides.

Mme Claire Demunck, rédactrice en chef de l'Actualité Juridique des collectivités territoriales (éditions Lefebvre-Dalloz). - Je vous remercie. Je suis effectivement venue avec des cadeaux dans ma hotte.

Je vais à mon tour prendre un exemple pour rebondir sur ce qui a été dit précédemment. J'ai eu la chance et le bonheur de suivre des études de droit. En première année de droit, j'ai été marquée par les propos d'un de mes professeurs qui disait : « *Avant toute chose, sachez qu'il n'existe pas de vide juridique.* » Tout le monde devrait garder ce principe à l'esprit.

Comme l'an passé, j'interviens pour témoigner de l'inflation normative et de ses conséquences du point de vue des juristes de collectivités. Mon travail consiste à dépouiller le Journal Officiel tous les matins. Lefebvre-Dalloz édite en effet un mensuel dont je suis la rédactrice en chef : l'Actualité juridique des collectivités territoriales. Au vu de ce qui a été dit ce matin, vous imaginez la charge de travail que cela représente pour moi. Nous éditons également énormément de codes, et notamment le code général des collectivités territoriales, le code général de la fonction publique et le code de l'urbanisme.

Chez Lefebvre-Dalloz, nous sommes donc les premiers spectateurs et les premiers décrypteurs des textes qui sont publiés chaque jour. Je vais procéder par démonstration, pavés à l'appui. Au fil des années, les codes sont devenus obèses et certains ont même dépassé le nombre de pages possibles. C'est la raison pour laquelle le code de la santé publique doit dorénavant être publié en deux tomes. Nous avons dû créer un coffret spécial. Nous sommes bien loin du code de poche ou du petit code Dalloz, nom initial donné à la collection.

En 1982, le code de l'urbanisme comptait 650 pages. Il en compte désormais 3 630.

En 1996, le code général des collectivités territoriales comptait 620 pages. Il est dorénavant composé de 3 200 pages, soit 2 500 pages supplémentaires.

Voici le code de la santé publique, en deux tomes, qui compte plus de 4 000 pages. Son volume a explosé depuis la crise sanitaire. Nous avons dû jouer sur le papier, les marges, la typographie et même sur le contenu pour que tout rentre. En effet, un code contient l'ensemble des règles applicables dans un domaine particulier, mais aussi des annotations de jurisprudence proposées par l'éditeur, ainsi que des commentaires qui permettent de contextualiser les textes et de mieux les comprendre. Dans le code de la santé publique, tous les commentaires ont dû être mis en ligne.

Lorsque je suis arrivée chez Dalloz, j'ai appris qu'auparavant, les codes étaient mis à jour chaque semaine en découpant le Journal officiel aux ciseaux et en collant les mises à jour dans le code. Inutile de préciser que cela

ne serait plus possible aujourd'hui : en 2023, plus de 1 400 fichiers de mise à jour ont été recensés pour le code rural.

Je ne reviendrai pas sur les raisons multiples de l'inflation normative. Je parlerai plutôt des difficultés liées à cette inflation, du manque de visibilité des textes, des difficultés d'application et de l'instabilité découlant de l'évolution constante de la norme. Si la mise à jour de la version papier des codes millésimés n'est opérée qu'une fois par an, il faut savoir que nous procédons à une mise à jour quotidienne des codes en ligne. Comme les textes changent sans arrêt, les utilisateurs de code ne peuvent pas se contenter de consulter la version papier ; ils doivent vérifier systématiquement si les textes sont toujours à jour sur des sites de référence comme Légifrance.

Revenons aux chiffres, car ils sont très parlants. 56 lois ont été promulguées en 2023, contre 74 en 1970. Toutefois, les lois sont de plus en plus grosses, avec par exemple 177 articles pour la loi Alur, 234 articles pour la loi Elan et 305 articles pour la loi climat et résilience.

Lorsqu'il est question de normes, il est également question des textes d'applications. Sur le JO de décembre 2023, 204 textes intéressant les collectivités territoriales ont été publiés en décembre, dont 45 plus particulièrement significatifs selon l'Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale. Il convient de mesurer l'impact d'une telle production. En un mois, 204 textes ont été publiés. 51 ont même été publiés entre le 22 décembre et le 31 décembre. La trêve des confiseurs n'existe pas pour les juristes des collectivités.

Si certains textes sont anecdotiques, d'autres correspondent à des décisions majeures. Si nous nous en tenons aux lois, je peux vous citer la loi plein emploi qui entraîne des changements majeurs en matière de RSA, la loi visant à réduire les inégalités territoriales pour les ouvertures de casinos, la loi Valletoux sur les déserts médicaux, la loi relative aux services express régionaux métropolitains, la loi de finances et la loi visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie.

Les textes sont très nombreux, volumineux et parfois publiés in extremis. Tel est notamment le cas du décret portant modification de l'environnement relatif à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes qui a été publié le 31 décembre pour une application dès le lendemain.

Je peux aussi vous donner l'exemple du décret du 26 décembre en matière RH qui modifie les dispositions statutaires relatives à la promotion interne dans la fonction publique territoriale, dont les dispositions étaient applicables quatre jours après sa publication, dans une période particulière entre Noël et jour de l'An.

J'ai échangé avec des directeurs des affaires juridiques de collectivités : tous reconnaissent qu'un certain nombre de textes ne sont pas appliqués - et notamment ceux qui ont été publiés au mois de décembre 2023.

Les indicateurs de suivi de l'activité normative ont déjà été évoqués par M. Gérard. Certains chiffres sont édifiants, notamment sur le nombre de pages publiées au Journal officiel : près de 34 000 pages en 2004 contre 71 000 pages en 2022.

S'agissant de la surproduction normative, un manque de lisibilité de certains textes est à déplorer, en particulier lorsque les textes procèdent par renvoi à d'autres textes. Des rectificatifs sont également publiés, avec des entrées en vigueur différées ou modulées au sein d'un même texte.

En outre, il convient de gérer la publication en urgence de certains textes. Ainsi, en novembre 2023, les décrets sur les transferts de la gestion des digues domaniales aux communes et groupements compétents ont été pris neuf ans après la loi ayant prévu ce transfert, mais seulement deux mois avant le transfert lui-même. Au-delà de la question politique, nous pouvons ici nous interroger sur la qualité de la norme.

Pour conclure, je souhaite citer un auteur. En 2005, il affirmait que *« s'interroger sur la qualité de la loi comme on le ferait de n'importe quel produit marchand, c'est introduire le doute sur son fondement même. »* De plus, selon Montesquieu, *« les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires »*, ne l'oublions pas.

Mme Françoise Gatel, présidente. - Le choc des photos vaut toutes les démonstrations. Si chaque contributeur à la fabrique de la loi disposait de ce type de rappel dans son bureau, la situation évoluerait peut-être.

Je vous remercie pour la qualité de vos différentes interventions et j'ouvre le débat.

M. Cédric Vial. - Je souhaite contribuer à l'intervention de Patrick Gérard concernant les abribus. Le règlement du transport scolaire pourrait être ajouté à la longue liste de normes à prendre en compte. En Savoie, par exemple, il faut recenser 7 enfants pour pouvoir créer un circuit de transport scolaire et au moins 4 enfants pour pouvoir créer un arrêt sur le circuit. La base du calcul repose sur un rayon de 3 kilomètres par rapport à l'établissement de rattachement, qui n'est pas forcément l'établissement dans lequel l'élève est scolarisé. De plus, ce n'est pas la distance par rapport à l'abribus qui est prise en considération, mais la distance par rapport à la résidence de l'enfant.

Bien sûr, des exceptions sont prévues si les enfants sont scolarisés en primaire : la distance est alors réduite à 2,5 kilomètres, voire à 2 kilomètres si la collectivité de rattachement prend en charge 50 % du coût par élève. Par ailleurs, un accompagnateur s'avère nécessaire dès lorsqu'il y a plus de six enfants de moins de six ans sur une partie du trajet, même si le sixième enfant ne monte qu'en fin de circuit.

Pour un enfant handicapé, un circuit peut être mis en place spécifiquement par la région - souvent en faisant appel à un taxi. Toutefois, il

faut savoir que si cet enfant a un frère ou une sœur, celui-ci ou celle-ci ne peut pas monter dans le taxi et doit aller prendre le bus.

Enfin, la Savoie est limitrophe avec l'Isère. Or le règlement d'un département limitrophe peut s'avérer différent en matière de prise en charge ou de financement.

Je vais m'arrêter ici. Sachez que, si vous montez un spectacle, je serais ravi de contribuer à son écriture à vos côtés.

M. Cédric Chevalier. - J'ai noté la référence aux « *lois obèses* » ; je ne savais pas que l'obésité pouvait attaquer le régime législatif. Aussi, j'ai bien compris qu'une forme de pause et de recul nous était demandée.

Je souhaite poser une question plus large. Est-ce que, demain, l'intelligence artificielle pourrait être un outil permettant de faire émerger ces contradictions et s'imposer comme un outil au service de la simplification ?

Par ailleurs, je m'interroge sur le temps qui a été nécessaire à Patrick Gérard pour rassembler les différentes informations relatives à l'affaire de l'abribus.

M. Patrick Gérard. - Interrogée sur un sujet particulier, l'intelligence artificielle pourrait nous répondre qu'il s'avère nécessaire de faire une loi. Je redoute que cet outil soit un facteur d'accroissement des normes plutôt qu'un facteur de restriction. Il faudra être extrêmement vigilant sur ce sujet à mon sens.

Mme Françoise Gatel, présidente. - La délégation est bel et bien préoccupée par le sujet de l'intelligence artificielle, car les préfets reçoivent des recommandations les encourageant à recourir à l'intelligence artificielle pour effectuer le contrôle de légalité. Cela signifie que l'IA est entrée dans le fonctionnement des collectivités de l'État. Nous avons choisi d'accomplir une mission sur le sujet pour identifier, contrôler et mesurer les effets d'une telle évolution.

Cher monsieur le Président du Sénat, je vous remercie de nous honorer de votre présence.

Nous savons votre attachement et votre détermination à contribuer à la frugalité pertinente de la fabrique de la loi. Je rappelais que le Sénat a signé, avec le gouvernement, une charte d'engagements l'année passée en vue d'une meilleure fabrique de la loi. Les normes sont le sujet majeur de préoccupation des élus locaux et nous voyons aujourd'hui comment l'actualité, de manière générale, s'en empare dans tous les domaines. La norme entrave le pouvoir d'agir, le ralentit, occasionne des coûts et génère des résultats contreproductifs.

Avec le premier vice-président Rémy Pointereau en charge de la simplification, nous œuvrons depuis la signature de cette charte à mettre en œuvre nos souhaits. La réunion de ce matin a été très intéressante, avec des

intervenants de grande qualité qui partagent notre préoccupation. Nous sommes bel et bien engagés dans un combat collectif, de prise de conscience et de sensibilisation de nos compatriotes, qui, par des excès d'exigences et d'addiction à la judiciarisation, nous amènent à surcharger le flux normatif. Nous savons aussi que, dans un contexte marqué par la complexité du monde, la norme sobre est un exercice difficile.

Nous vous raconterons, un jour, l'exemple qui peut nous aider à guérir de tous nos maux : celui de l'installation d'un abribus pour un enfant qui se rend à l'école.

M. Gérard Larcher, Président du Sénat. - Depuis quelques jours, les questions d'inflation normative sont dans le quotidien médiatique, politique et sociétal. Je revois madame la Rédactrice en chef de Dalloz-Lefebvre avec sa pile de codes devant elle qui me fait une injection de rappel.

Je tenais à participer à cette matinée de sensibilisation aux conséquences de l'inflation normative et je remercie la présidente de la délégation aux collectivités territoriales ainsi que son premier vice-président pour son organisation. Je salue également les intervenants de qualité ici présents.

C'est un travail de longue haleine, mené par la délégation, qui vise à simplifier les normes. Je pense au rapport d'information sur la simplification du droit de l'urbanisme, issu d'un groupe de travail présidé par Rémy Pointereau, qui a débouché sur un projet de loi transpartisane en 2016 et adopté à l'unanimité au Sénat. Depuis, elle n'a pas été étudiée à l'Assemblée nationale, mais il n'est pas inutile d'en reprendre l'esprit.

Un second rapport visait à réduire le poids des normes en aval de leur production en 2019. En 2023, vous avez publié un rapport, madame la présidente et monsieur le premier vice-président, sur les normes applicables aux collectivités territoriales : « *Face à l'addiction, osons une thérapie de choc.* »

Ce rapport contient de nombreuses propositions concrètes et il a débouché, le 26 mars 2023, sur la signature, avec le gouvernement, d'une charte d'engagements visant à limiter le nombre de normes. Il convient désormais de passer aux travaux pratiques.

La sensibilisation de ceux qui fabriquent la loi fait partie des actions prévues. Ce mal très français qui consiste à adopter de plus en plus de normes - pensant répondre ainsi à tous les problèmes - étouffe de plus en plus les élus locaux qui réclament à cor et à cri plus de libertés et plus de pouvoir d'agir.

Les élus ne sont d'ailleurs pas les seuls concernés. Il suffit d'écouter les agriculteurs sur le sujet des haies qui est régi par 6 codes et 14 réglementations.

Pour les élus, je reprends vos chiffres, chère madame Demunck. Nous recensons bel et bien 40 % de mots supplémentaires dans le code de

l'urbanisme en une décennie. Le code général des collectivités territoriales a pris 300 % en vingt ans et le code de l'environnement a été multiplié par 10 sur la même période. Nous prenons tous conscience du fait qu'une telle situation ne peut pas perdurer.

En outre, permettez-moi une digression en évoquant le travail que nous conduisons dans la réflexion institutionnelle au Sénat. Force est de constater que nous mettons les élus en situation permanente de fragilité et de conflit. Je pense toujours que, depuis la loi Fauchon de 2000, la situation d'exposition des élus s'est fortement aggravée. En mars 2024, nous ferons des propositions sur ce sujet. Ainsi, les travaux visant à la protection juridique des élus se poursuivent, non pas pour les placer au-dessus des lois, mais pour éviter que ceux-ci ne se retrouvent dans une situation inextricable.

De nombreuses actions ont déjà été menées pour limiter cette inflation normative. Je pense notamment au travail engagé par le Conseil national d'évaluation des normes. Je me permets d'ailleurs de saluer Alain Lambert, pour le travail et les relations que nous avons eues. L'intéressé a d'ailleurs aussi été ici un remarquable rapporteur général du budget.

Nous ne pouvons pas continuer à accepter les procédures d'urgence, sans pouvoir compter sur une capacité d'évaluation. Les études d'impact sont d'ores et déjà indigentes. Il n'est pas acceptable qu'en sus, il soit demandé de répondre à des demandes dans l'urgence. Nous devons donc limiter le nombre de procédures d'urgence et disposer d'études d'impact solides. Cher Gilles Carrez, sachez que le Sénat sera à vos côtés : je souhaite que nous nourrissions une relation privilégiée.

Dans son discours de politique générale, le Premier ministre a rappelé à plusieurs reprises le besoin de débureaucratiser et de simplifier le fonctionnement de nos institutions. Maintenant, il faut passer aux actes. Mais - je m'adresse à mes collègues sénateurs - l'exécutif n'est pas le seul responsable de la multiplication des normes. Nous engendrons nous-mêmes un certain nombre de normes et les collectivités territoriales s'en inventent encore en plus. Je vous invite à vous pencher sur les règlements des conseils régionaux et des conseils départementaux dans leur relation avec les collectivités territoriales.

Nous sommes donc appelés à mener une véritable révolution collective. Cette première matinée était importante, mais il en faut d'autres. Dans chaque commission, une vigie sur ce sujet s'avère nécessaire.

Parfois, pour tenter d'obtenir une convergence, des normes supplémentaires sont fabriquées, ce qui contribue à l'inflation du nombre d'articles dans tous nos textes - et je ne parle même pas des propositions de loi. Nous contribuons bel et bien à fabriquer la complexité des normes.

Nous sommes confrontés à un enjeu de vitalité démocratique : nous devons en quelque sorte « *contaminer* » nos collègues afin de déclencher une prise de conscience généralisée.

Je vous encourage dans ce travail, car vous pouvez parfois avoir le sentiment de prêcher dans le désert. Rappelez-vous que, dans l'Histoire, cela a plutôt réussi à ceux qui l'ont fait.

Je me ferai raconter l'histoire de l'abribus, mais je crois pouvoir deviner de quoi il a été question. Je pourrais aussi vous raconter l'histoire de l'abribus du lycée Louis Bascan à Rambouillet, situé sur une voie départementale.

Je vous remercie pour cette matinée dans l'hémicycle Médicis.

Mme Françoise Gatel, présidente. - Votre conclusion nous permet de confirmer que les sénateurs n'ignorent rien de la vraie vie.

Un travail collectif s'avère nécessaire. Chacun, dans ses rôles et fonctions, devrait œuvrer sur ce sujet.

Il convient de noter que l'assiduité du parlementaire contient un critère lié au nombre d'amendements proposés. Ainsi, le top 100 des sénateurs varie fortement selon le nombre d'amendements déposés ou cosignés. En conséquence, il conviendrait de faire preuve de pédagogie auprès des médias afin que ceux-ci comprennent que l'efficacité ne réside pas toujours dans la quantité.

II. MATINÉE DE SENSIBILISATION (2^e ÉDITION), TENUE LE 30 JANVIER 2025

M. Rémy Pointereau, premier vice-président délégué, chargé de l'évaluation et de la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales. - M. Bernard Delcros, président de notre délégation, vous prie de l'excuser : il participe ce matin à la commission mixte paritaire examinant le projet de loi de finances. Je vous donne lecture du discours qu'il avait prévu de prononcer ce jour :

« Mes chers collègues,

Comme je vous l'ai indiqué lors de notre précédente réunion, notre délégation va poursuivre en 2025 son action en matière de simplification des normes pesant sur les collectivités territoriales.

Je rappelle que notre délégation a reçu du Bureau du Sénat, en 2014, une compétence spécifique concernant cette mission de simplification. Elle m'a été confiée.

Les élus nous le disent, sondage après sondage : la simplification des normes demeure nettement en tête de leurs priorités. En effet, l'inflation normative complexifie les projets locaux, en retarde la réalisation et en augmente significativement le coût. Nous en sommes toutes et tous convaincus : seule une forte volonté politique permettra d'améliorer la situation. C'est pourquoi, à la suite du rapport sur l'addiction aux normes, signé par Françoise Gatel et moi-même, en janvier 2023, la délégation a organisé les États généraux de la simplification, clôturés par la signature historique, par le Sénat et le Gouvernement, d'engagements communs pour la simplification des normes applicables aux collectivités locales.

Puis la délégation a accueilli au Sénat, le 4 avril 2024, les rendez-vous de la simplification, en présence notamment du Président du Sénat, du Premier ministre, du Conseil d'État, de la secrétaire générale du Gouvernement et du président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

Cette impulsion commence à produire de premiers résultats concrets et je veux ici en citer quelques-uns :

- le CNEN est nettement moins saisi en urgence par le Gouvernement ;

- les liens entre le Sénat et le CNEN ont été renforcés, ce qui permet d'améliorer la fabrique de la loi. Ainsi, notre assemblée a créé une fonction de veille et d'alerte au service des commissions permanentes (Cassiopée) et nous insérons désormais l'avis du CNEN dans le dossier législatif du Sénat.

Pour approfondir cette démarche, j'ai souhaité, dès ma prise de fonction comme président, lancer d'importants travaux, en accord avec le Bureau de la délégation :

- nous avons tout d'abord réalisé notre première étude d'options. Elle permet de comparer les mérites de l'intervention d'un texte avec les autres solutions possibles, y compris le maintien du droit en vigueur. Nous avons choisi d'appliquer cette

nouvelle méthode à un objet important : la santé scolaire et son éventuel transfert aux départements. Le rapport, signé par notre collègue Hervé Reynaud, vient d'être publié ;

- ensuite, nous avons lancé une mission flash sur le pouvoir préfectoral de dérogation. Le rapport de Guylène Pantel et moi-même sera présenté à la délégation le 13 février ;

- parallèlement, la délégation a lancé une consultation, afin de recueillir l'avis des élus locaux sur des propositions concrètes de simplification ;

- enfin, la délégation lancera, dans quelques semaines, une mission sur les surcoûts de construction pour les collectivités territoriales liés aux normes.

Toute cette matière issue du terrain va nous aider à préparer les « **Assises de la simplification** », qui se tiendront au Sénat, le jeudi 3 avril 2025.

J'insiste sur un point : ce travail doit aboutir à des résultats concrets et nous ne devons pas nous interdire, bien au contraire, de déposer, en bonne synergie avec les commissions, des propositions de loi pour simplifier l'action des collectivités. »

Voilà qui suffit, je crois, à planter le décor de nos travaux.

Lecture d'un message de M. Gérard Larcher, Président du Sénat, par M. Rémy Pointereau :

« Je regrette de ne pouvoir être parmi vous aujourd'hui et je remercie le président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de vous faire parvenir ce message.

La matinée d'aujourd'hui est un rendez-vous important, qui s'inscrit dans le cadre de la charte de simplification que nous avons signée avec le Gouvernement, en partenariat avec le CNEN et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), le 26 mars 2023.

Je salue d'ailleurs l'important travail de la délégation qui en est à l'origine. La délégation suit particulièrement ce sujet et a publié de nombreux rapports dans ce domaine, dont celui intitulé « Normes applicables aux collectivités territoriales : face à l'addiction, osons une thérapie de choc ! » en 2023, avec l'ancienne présidente de la délégation, Françoise Gatel.

Depuis 2023, de nombreuses actions ont été menées par le Sénat, et tout spécifiquement la délégation aux collectivités territoriales, pour diminuer ces normes qui entravent l'action des élus locaux. En effet, il n'est pas un déplacement que je fasse, un congrès auquel je participe, où les élus n'évoquent pas des normes qui s'imposent à eux et les empêchent d'agir.

Des normes toujours plus nombreuses : lors de la signature de la charte en 2023, les exemples donnés par les différents interlocuteurs étaient édifiants : en dix ans, le nombre de mots dans le code de l'urbanisme a augmenté de 40 % ; ceux dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) ont triplé en vingt ans ; quant à ceux du code de l'environnement, ils ont été multipliés par dix durant la même période.

Des normes qui sont aussi parfois contradictoires et qui entraînent des injonctions contradictoires chez les élus locaux, qui ne savent plus comment trouver les solutions pour développer leur territoire et répondre aux attentes de leurs concitoyens. Il en est ainsi du Zéro Artificialisation Nette (ZAN), qui entre en opposition avec la volonté de réindustrialiser notre pays ou de répondre aux obligations que les communes ont en matière de construction de logements sociaux.

Des normes également très coûteuses. Le CNEN a ainsi estimé, en 2022 et 2023, à 4,1 milliards d'euros leur application pour les collectivités.

Des normes qui s'immiscent dans tous les domaines : il en est ainsi de nos agriculteurs, de nos entreprises et des particuliers.

Il convient donc de réduire la production normative au moment de la fabrique de la loi - car nous sommes tous responsables de la production de normes : c'est l'enjeu de cette matinée de sensibilisation, afin que chacun d'entre nous prenne conscience des enjeux qui découlent du travail que nous menons.

C'est dans ce but également que la délégation a développé des outils comme Cassiopée, qui permet de relayer et contextualiser les avis négatifs émis par le CNEN sur les projets de textes dont il est saisi. Des avis qui désormais, d'ailleurs, font partie intégrante du dossier législatif lorsqu'un texte est examiné.

Il convient aussi d'aller plus loin et de s'attaquer au stock des normes : des annonces ont été faites par les Premiers ministres successifs. Le contexte national d'instabilité gouvernementale n'a pas permis de les concrétiser. J'espère que nous y parviendrons rapidement.

Tout comme il convient d'adapter les normes aux territoires, car certaines spécificités méritent un regard particulier : c'est tout l'enjeu, d'ailleurs, du pouvoir de dérogation du préfet, que la proposition de loi sénatoriale visant à rendre le pouvoir d'agir aux élus locaux propose d'élargir, et que vous allez aborder ce matin. Je salue la présence du délégué interministériel à la transformation publique, qui interviendra sur ce sujet.

Vous le voyez, la tâche est ardue, mais si nous voulons répondre aux attentes des élus locaux, des acteurs économiques et de nos concitoyens, nous devons en faire le fil rouge de notre action.

Le 3 avril prochain, à l'occasion des deux ans de la charte de simplification, une matinée de travail en présence, je l'espère, du Premier ministre, permettra d'annoncer des mesures concrètes de simplification. »

M. Gilles Carrez, président du CNEN. - J'aimerais tout d'abord vous dire à quel point je suis heureux d'être parmi vous ce matin. Le CNEN œuvre en relation étroite avec le Sénat, le plus efficacement possible. Mon prédécesseur à la présidence du CNEN, Alain Lambert, était d'ailleurs sénateur. Je m'efforce, depuis un an, d'obtenir des avancées en matière de lutte contre l'inflation des normes, à l'Assemblée nationale, mais sa dissolution y a rendu tout travail extrêmement difficile. De fait, aucune charte de simplification ou de lutte contre l'inflation des normes n'y a été signée. Ceci renforce, par contraste, l'importance du travail mené au Sénat.

Le CNEN a vu le jour, en 2009, en tant que simple commission au sein du comité des finances locales, que je présidais. Alain Lambert y a conduit, à sa présidence, un travail tellement convaincant que cette commission a été érigée en conseil autonome, en 2013. Un débat a porté à l'époque sur sa constitution en tant qu'autorité indépendante ou en tant qu'instance de coopération et de dialogue entre les élus locaux et l'État. Je ne vois pas très bien comment aurait pu fonctionner une autorité indépendante. Il importe de saisir à bras-le-corps le sujet de la production excessive de normes dans le cadre d'un dialogue entre les élus et l'État. Cette concertation a lieu au sein du Conseil national, dans une assemblée de trente-six membres, composée de neuf représentants de l'État, quatre parlementaires (deux sénateurs et deux députés) et vingt-trois élus locaux - essentiellement des maires ou présidents d'intercommunalités, mais aussi des représentants des régions et des départements. Tous œuvrent dans un esprit convergent. Le CNEN assume un rôle purement consultatif. Les trois quarts des avis qu'il rend sont favorables, quoique parfois assortis de réserves, éventuellement prises en compte.

L'origine de l'inflation normative est d'abord législative. Les lois et textes d'application de ces lois créent le corpus de normes. Les décrets autonomes ne représentent plus que 2 % des décrets. Or le principe selon lequel la promulgation d'un décret suppose l'abrogation de deux autres ne s'applique qu'à cette faible minorité de décrets autonomes.

Nous sommes confrontés au problème suivant : les lois deviennent de plus en plus longues et détaillées. Le Gouvernement en est responsable, car lui-même propose des textes de loi excessivement longs et détaillés. Leur volume double ou triple ensuite en proportion des amendements proposés par le Sénat ou l'Assemblée nationale. La loi ALUR, la loi ELAN ou encore la loi Climat et résilience en fournissent de parfaites illustrations. À titre d'exemple, la loi Climat et résilience détermine le nombre d'arbres à planter sur la moindre aire de stationnement ou, à défaut, les caractéristiques des ombrières artificielles à y installer. Nous voilà bien loin des intentions de la loi telle que la concevait Portalis en 1804.

Nous devons nous astreindre à construire des lois plus sobres. 40 % de la production normative annuelle concerne les collectivités territoriales. En 2023 ou 2024, ce pourcentage correspondait à 200 à 230 textes, contre 300 à 350 à l'époque où Alain Lambert présidait le CNEN. Nous devons nous montrer plus restrictifs dans l'approche de la loi.

Une chose m'étonne : une réforme constitutionnelle a introduit, en 2003, le pouvoir réglementaire local dans le domaine des compétences décentralisées telles que l'urbanisme ou encore le logement. Or pas un seul texte, depuis vingt ans, n'a prévu des applications en termes de pouvoir réglementaire local. Les dispositifs réglementaires demeurent ainsi extrêmement centralisés. La propension du législateur à vouloir tout détailler vient de sa crainte de ne pas voir pris en compte les problèmes auxquels il s'efforce de remédier.

J'attire votre attention sur l'absence de tout garde-fou contre l'empiétement du législatif sur le réglementaire. Au sein du Parlement lui-même, les présidents de commission répugnent à refuser l'amendement d'un collègue, au motif que cet amendement est réglementaire. Jean-Louis Debré n'hésitait pourtant pas à en refuser, à l'époque où il présidait l'Assemblée nationale. Les temps ont changé.

En tant que président de la commission des finances, je me suis appuyé sur l'article 40 pendant cinq ans. Ne pourrions-nous pas recourir à cet article pour éliminer les amendements ayant des incidences financières, directes ou indirectes, sur les collectivités locales ? Le Conseil constitutionnel est devenu expert en matière de cavalier législatif. Pas un seul n'échappe à son attention. En revanche, il laisse passer les amendements réglementaires. Pire encore, il a produit, à propos de la question des compétences, une jurisprudence négative, relevant les cas où le législateur aurait dû s'emparer du sujet, notamment en matière de fiscalité, alors que cela n'a pas été le cas.

Mon discours comporte une part d'autocritique. Un certain climat de défiance se fait jour, vis-à-vis de l'administration. Nous touchons là à un autre sujet. J'ai été maire de 1992 à 2016. J'ai noté une dégradation de la relation des maires à l'État. Au début de mon mandat, je réglais les problèmes touchant au Plan d'Occupation des Sols (POS) avec le préfet. Puis, celui-ci s'est peu à peu défaussé sur des directions régionales ne dépendant pas de lui, sur lesquelles il n'exerce aucune autorité. Quand il s'agit d'interpréter un détail, le préfet sollicite à présent une autorisation auprès du préfet de région, qui s'adresse à l'administration centrale, de sorte que, six mois plus tard, le problème n'est toujours par résolu.

Monsieur Pointereau a souligné l'importance de passer à des mesures concrètes. Le CNEN œuvre dans un esprit de partage, refusant toute centralisation supplémentaire. Nous nous préoccupons de l'applicabilité des textes sur le terrain. À titre d'exemple, nous avons récemment rendu un avis défavorable sur un texte touchant à la digitalisation de certaines autorisations de construction, inapplicable dans beaucoup de petites communes. Il importe de prendre en compte l'immense diversité de nos territoires. Une nouvelle approche intéressante consisterait à laisser le pouvoir réglementaire local se développer en promulguant des lois qui se contenteraient d'énoncer des principes généraux. Le CNEN éprouve une grande méfiance à l'encontre des normes nationales.

Je me suis toujours battu, en tant que rapporteur général, contre le zonage du Prêt à Taux Zéro (PTZ), bien qu'il présente un intérêt manifeste pour l'accession à la propriété sur des terrains peu onéreux. Dans de petites communes, le PTZ ne sert pratiquement à rien, si ce n'est à entretenir l'inflation par un déséquilibre entre offre et demande. Traitons tous les territoires de la même manière et laissons le pouvoir local apprécier chaque situation. Je ne sais quand sera adoptée une politique de décentralisation du

logement, bien qu'elle me semble indispensable pour résoudre les problèmes dans ce domaine.

Le CNEN a engagé un travail, qui s'annonce difficile, sur l'urbanisme et le logement. Il consiste à identifier les passages du code susceptibles d'être supprimés. Une première étape passera par une saisine, par le Premier ministre, du Conseil d'État, afin d'identifier les parties du code à examiner dans cette optique d'élagage, à propos du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), du POS ou encore de procédures complexes de ZAC (Zones d'Aménagement Concerté). Le Conseil d'État lancera alors une sorte de mission flash de deux à trois mois. Fort de son expérience en tant qu'organe d'avis pour le Gouvernement, il énoncera des propositions de simplification, que reprendront le CNEN, des associations d'élus et des délégations parlementaires, selon une approche réglementaire consistant à fusionner ou supprimer certaines dispositions. Une deuxième approche de délégalisation la complétera. Le Conseil constitutionnel, quand il examine la loi, n'a pas le temps de s'intéresser à tout ce qui touche au réglementaire. Les procédures de délégalisation passent par un examen du Conseil d'État, à l'initiative du Gouvernement, qui s'adresse ensuite au Conseil constitutionnel. Celui-ci s'y montre extrêmement réactif et réceptif. Depuis 1958, il a donné son accord à 90 % des centaines de procédures de délégalisation qu'il a examinées. Repartir vers un dispositif législatif manquerait en revanche d'efficacité. Nous dresserons un bilan de nos démarches dans six mois.

À vrai dire, nous sommes en proie à une sorte de schizophrénie. Dans nos discours, nous préconisons une lutte contre l'inflation normative, mais, dans la pratique, les normes ne font que proliférer.

M. Rémy Pointereau. - Il me revient de présenter les résultats de la consultation portant sur la simplification des normes pesant sur les collectivités territoriales. Cette consultation a eu lieu entre novembre et décembre 2024. Nous avons recueilli 2 600 réponses. La prolifération des normes est avant tout d'origine législative. Aussi, en tant que parlementaires, en sommes-nous responsables. Notre souci d'entrer dans les détails dans la rédaction des lois pose un réel problème. Le pouvoir de dérogation aux normes accordé au préfet me semble une bonne solution pour s'adapter aux territoires.

Les élus sont environ 60 % à ressentir une aggravation de la complexité des normes depuis trois ans. Ce chiffre est évidemment préoccupant. L'ancienneté du mandat n'y change rien. Une lueur d'espoir se fait toutefois jour : lors de la précédente consultation, ce pourcentage atteignait 80 %. La perception de la complexité s'est donc quelque peu estompée. Je ne sais s'il faut attribuer ce recul à la charte signée par le Sénat et le Gouvernement.

La machine à produire des normes ne s'est pas arrêtée pour autant, comme l'illustre l'inflation des codes de l'environnement et de l'urbanisme.

Quelques paroles d'élus, recueillies lors de la consultation, illustrent leur exaspération. Deux tiers des répondants estiment que les normes ont eu des conséquences négatives sur les projets locaux, tels que des surcoûts, des modifications, des reports, voire des abandons purs et simples. Les élus s'estiment assez mal accompagnés par l'État pour résoudre les difficultés qu'ils rencontrent. Sans doute la situation varie-t-elle d'un département à l'autre. Quoi qu'il en soit, le droit de dérogation aux normes du préfet apparaît insuffisamment utilisé.

À l'instigation de notre collègue Didier Mandelli, nous avons demandé aux élus s'ils étaient favorables à la mise en place, à la Préfecture, d'un guichet unique. Près de 80 % ont répondu par l'affirmative. Ce point fait écho à un sujet souvent évoqué par notre délégation. L'article 72 de la Constitution stipule que : « *dans les collectivités territoriales, le préfet représente chacun des membres du gouvernement* ». Le préfet doit ainsi, en principe, superviser les services déconcentrés. Des pans importants de l'action de l'État lui échappent malgré tout, tels que la santé, dévolue aux Agences régionales de santé (ARS) ou les finances publiques, gérées par les directions régionales ou départementales relevant du ministère des finances, ou encore l'action éducatrice, confiée au rectorat ou aux académies. Ainsi, le préfet n'a pas son mot à dire à propos de fermetures d'écoles.

Le rôle du préfet est aussi limité par la multiplication, dans les territoires, des agences et opérateurs, comme l'a relevé le rapport de nos collègues Agnès Canayer et Éric Kerrouche, intitulé « *À la recherche de l'État dans les territoires* ». Les champs d'intervention de ces agences recoupent d'importants secteurs de compétence des collectivités territoriales. Ainsi, à titre d'exemple, les ARS occupent une place importante dans l'organisation des soins sur le territoire. Là encore, le préfet n'a pas son mot à dire en ce qui concerne la fermeture d'une maternité. Dans le domaine de l'écologie et du développement durable, nous avons affaire aux agences de l'eau ou à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Nous avons demandé aux élus s'ils trouvaient pertinent d'obliger les communes à une vidange complète des bassins de piscine, une fois par an, même avec une qualité de l'eau satisfaisante. 88 % d'entre eux ont répondu par la négative. Interpellé à ce propos, Boris Ravignon avait déclaré absurde de jeter de l'eau propre dans le tout-à-l'égout de la ville.

Venons-en au pouvoir de dérogation aux normes du préfet. Avec Guylène Pantel, nous menons une mission flash intitulée « *Le pouvoir préfectoral de dérogation, un outil au service des territoires* ». L'adaptation des normes aux réalités locales constitue l'objectif constant de notre délégation. Nous présenterons nos conclusions le 13 février. Notre rapport est d'autant plus attendu que les élus nous demandent d'aller de l'avant sur ce sujet, afin de débloquer des projets locaux et de faciliter l'action publique des collectivités.

À propos de la dérogation aux normes, quatre enseignements ont été tirés de la consultation :

- 80 % des élus déclarent ne pas connaître la procédure de dérogation aux normes. Cette méconnaissance correspond à ce que nous avons perçu lors des auditions ;

- parmi ceux qui connaissent ce droit, 86 % ne l'ont jamais utilisé ;

- 75 % des élus qui ont utilisé cette procédure la jugent efficace ;

- la consultation souligne les fortes attentes des élus dans les domaines de la construction, du logement et de l'urbanisme. Or ces domaines ne concernent actuellement qu'environ 3 % des arrêtés de dérogation. Pourquoi un tel décalage entre les attentes des élus et l'usage effectif du pouvoir de dérogation ?

Dans les départements ruraux, un agriculteur souhaitant construire sa résidence à proximité de bâtiments d'exploitation n'y est pas autorisé par la loi, sauf dans le cas d'une obligation de service, c'est-à-dire si ces bâtiments d'exploitation abritent des animaux d'élevage. Une autre exception concerne la culture du safran. Lundi dernier, nous avons examiné un texte sur les entraves à l'agriculture. J'ai déposé un amendement pour mettre fin à l'interdiction pour les agriculteurs de construire leur résidence à proximité d'un bâtiment d'exploitation. L'article 45 de la Constitution n'a pas permis à mon amendement d'être retenu dans la mesure où il a été jugé trop éloigné de l'objet du texte.

Le préfet ne peut déroger qu'à des normes réglementaires et non des dispositions législatives. Encore faut-il que ces normes relèvent de sa compétence ; or l'urbanisme relève avant tout de la compétence du maire. La direction départementale des territoires (DDT) instruit les dossiers de PLU (Plan Local d'Urbanisme). Or les élus reprochent à la DDT de leur avoir forcé la main dans l'élaboration de ces PLU. Il faudrait renforcer le pouvoir réglementaire local.

Mme Guylène Pantel. - La consultation confirme nos observations dans le cadre de la mission flash que nous menons avec Rémy Pointereau sur le pouvoir de dérogation aux normes.

Nous avons commencé nos travaux par un déplacement très intéressant dans le Cher, le 13 janvier. Nous avons rencontré le préfet, ses services, puis des élus locaux. Nous irons à nouveau à la rencontre d'acteurs locaux, cette fois en Lozère, les 6 et 7 février.

J'insisterai sur deux points qui ressortent de presque toutes nos auditions.

D'abord, il apparaît essentiel d'associer étroitement les élus locaux au droit de dérogation. En effet, 90 % des arrêtés de dérogation concernent les collectivités territoriales et leurs groupements. Dans ce cadre, la création, dans

chaque département, d'une conférence de dialogue prendrait tout son sens. Je rappelle que Rémy Pointereau porte ce sujet au Sénat depuis des années. Il est toutefois impératif de mieux faire connaître ce pouvoir de dérogation aux élus, puisque 80 % ont déclaré ne pas connaître cette procédure.

Ensuite, le droit de dérogation doit servir de signal d'alerte à propos de certaines normes trop complexes ou inefficaces. Si les préfets dérogent souvent à certaines normes, n'est-ce pas le signe qu'il faut alléger, voire supprimer ces normes ? Nous sommes tous conscients que certains décrets s'avèrent trop bavards, apportant des précisions que le législateur ne souhaitait pas.

À ce stade, nous n'avons encore mis au jour que des pistes de travail. Notre réflexion doit se poursuivre. Voilà pourquoi nous serions heureux de recueillir votre avis sur ce sujet de la simplification des normes.

Mme Pauline Martin. - Vous nous suggérez de créer une conférence du dialogue. Ne vaudrait-il pas mieux balayer devant notre porte en rattachant une telle entité aux compétences de la Préfecture ? La création d'une instance supplémentaire pourrait bien aggraver l'embolie au lieu de la soulager.

M. Cédric Chevalier. - J'aimerais rebondir sur les propos de Gilles Carrez. Pourquoi les lois sont-elles de plus en plus détaillées ? Il ne suffit pas de simplifier les normes. Il faut surtout éviter qu'elles continuent de proliférer. J'ai l'impression que plus personne ne veut assumer de responsabilités. Les textes s'efforcent de protéger les acteurs à tous les niveaux décisionnels. En tant que maires, il nous arrive de faire un pas de côté par rapport à la réglementation, faute de quoi certains projets n'aboutiraient jamais. Il m'est arrivé, en matière d'aménagement du territoire, de délivrer un permis de construire dans une zone inadaptée, quitte à me voir ensuite attaqué en justice. Des dérogations accordées au maire ou, plus généralement, à l'exécutif permettraient d'aller plus loin. Le fond du problème vient de ce que nous avons peur de notre ombre et des contentieux. Or le risque zéro n'existe pas.

M. Laurent Burgoa. - Je remercie M. Carrez pour ses propos. Ne croyez-vous pas que les gouvernements successifs tendent à privilégier des procédures accélérées sur les textes ? Ces procédures ne laissent pas le temps au Parlement de légiférer comme il le devrait. Les textes issus de la commission mixte paritaire, que nous souhaiterions conclusifs, souffrent du manque de temps laissé aux législateurs. S'ils étaient moins pressés, sans doute éviteraient-ils d'empiler les normes, les unes sur les autres. En somme, la procédure accélérée me semble contre-productive.

M. Pierre Barros. - Je remercie M. Carrez pour la solidité de ses propos, fruits de son expérience en tant que parlementaire, mais aussi élu local. La responsabilité de l'inflation des normes est partagée. À chaque événement dramatique dont se saisissent les médias, une loi est promulguée. Ceci permet d'occuper le terrain médiatique, quitte à générer de la complexité.

À une certaine époque, le Sénat n'était plus en capacité de proposer des lois ; cette prérogative revenant alors uniquement à l'Assemblée nationale et au Gouvernement. La loi produit du règlement. Ceci pose la question du volume des lois à gérer en flux continu. Beaucoup ici sont des élus locaux. Ils voient la promulgation d'une nouvelle loi comme une contrainte supplémentaire à subir.

Les conditions d'application de la loi s'avèrent extrêmement hétérogènes en fonction des territoires et des moyens à la disposition des collectivités. Ceci constitue un vrai sujet. Le coût d'application de la loi dépend de la structuration de la collectivité qui la met en œuvre.

La société se judiciarise, notamment en matière d'urbanisme. Les contentieux dans ce domaine se sont multipliés au cours des dernières années. Les statistiques en attestent. La loi enfile pour s'efforcer de répondre à ces problématiques. Quels outils mettre en place pour éviter une inflation législative dans ce contexte ? Sur le terrain, les services de l'État font leur possible à l'aide des moyens dont ils disposent. Du fait de la réforme générale des politiques publiques, il n'est pas simple de trouver des personnes compétentes, tant dans les collectivités que les préfectures. Un problème d'attractivité des emplois publics se pose.

M. Cédric Vial. - Je rejoins Laurent Burgoa à propos de la fabrication de la loi : les procédures accélérées conduisent à une mauvaise écriture de la loi, parfois trop bavarde ou ne prenant pas assez en compte d'autres textes dont elle pourrait influencer l'application.

Ensuite, depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le Conseil d'État peut accompagner les parlementaires. Aujourd'hui, les propositions de loi (PPL) sont de plus en plus nombreuses, à l'inverse des projets de loi. Or les PPL ne sont pas soumises à l'avis du Conseil d'État. Le Gouvernement a de plus en plus recours à des parlementaires pour adopter les PPL, par souci de rapidité. La consultation du Conseil d'État ne pourrait-elle pas être rendue obligatoire en cas de procédure accélérée, pour éviter une écriture de la loi trop bavarde ?

De plus, les normes trop nombreuses constituent un moyen pour l'administration de reprendre la main sur le législateur, quitte à contredire son intention. Prenons l'exemple de la loi confiant à l'État la prise en charge des enfants en situation de handicap durant le temps méridien. Le ministère de l'Éducation nationale, à travers sa direction de l'enseignement scolaire, a produit une circulaire d'application de huit pages, pour éviter la mise en œuvre concrète de cette loi, qu'il ne souhaitait pas. Dans le cadre de leur suivi et de leur contrôle de l'action du Gouvernement, les parlementaires ne pourraient-ils pas déposer un recours contre les circulaires mal adaptées à l'intention du législateur, voire non conformes à l'esprit de la loi ?

Enfin se pose la question de la responsabilité derrière la norme. Il faudrait accorder plus de liberté a priori et instaurer plus de contrôle a

posteriori. Des expérimentations de suppression des normes ne pourraient-elles pas avoir lieu dans un champ, quel qu'il soit ? Il incomberait alors au préfet ou au maire de procéder à des contrôles.

Mme Ghislaine Senée. - Le code de l'environnement a décuplé de volume de 1980 à 2023. Des vides juridiques subsistent malgré tout dans le champ de l'environnement ou du numérique, que les législateurs doivent s'efforcer de combler, même s'ils ne sauraient tout contrôler.

Depuis la décentralisation, l'État continue à vouloir tout régir. Les maires le constatent : malgré le transfert de compétences aux régions, l'État s'évertue à maîtriser au mieux les décisions prises localement. Ceci révèle une défiance de la part de l'État vis-à-vis des autorités locales. Un débat a ainsi porté, lors de l'examen du budget, sur l'octroi, aux autorités organisatrices de transport de mobilité, de la possibilité d'augmenter le taux de Versement Mobilité (VM). Les acteurs locaux sont pourtant les mieux à même de prendre des décisions à l'échelon de leur territoire, qu'ils connaissent le mieux. Un élu local n'augmente jamais les taxes par plaisir, mais par nécessité de développer un service public local. Face à l'évolution de plus en plus rapide de la société s'impose la nécessité d'adapter la loi. La multiplication des textes n'en interroge pas moins sur leur raison d'être. Peut-être une réflexion devrait-elle porter sur le bien-fondé de certaines PPL. Des instances de discussion entre parlementaires pourraient déterminer les champs prioritaires sur lesquels légiférer.

M. Gilbert Favreau. - J'ai en mémoire le temps béni où les préfets avaient du pouvoir et où des subdivisionnaires de l'équipement, sur place, pouvaient prendre des décisions au nom des préfets. La décentralisation, depuis, a transféré ce pouvoir des préfets au niveau régional, dans le domaine de la santé ou encore de l'éducation. À mon sens, la décentralisation a éloigné de l'échelon local le pouvoir des préfets comme des élus.

M. Gilles Carrez. - Il est en effet très difficile de bien légiférer dans le cadre d'une procédure accélérée, car il n'est pas aisé d'aller à l'essentiel en se limitant au strict nécessaire du point de vue législatif. Les procédures accélérées simplifiaient quand même l'examen des lois de finances, à l'époque où j'étais rapporteur du budget avec Philippe Marini : nous travaillions en concertation et en liaison constante entre Sénat et Assemblée nationale. Ce travail collégial remédiait en partie aux défauts liés à la rapidité de la procédure. Il me semblerait en réalité plus raisonnable de produire moins de lois et d'aller au fond des choses.

Le vide juridique et la question des responsabilités touchent à des points essentiels. Là résident, selon moi, toutes les difficultés. Le vide juridique fait horreur, tout comme la nécessité d'adapter à des conditions locales des textes législatifs ou réglementaires. Les juges administratifs préfèrent des textes détaillés auxquels se référer pour trancher les contentieux.

Une autre difficulté touche au pénal. Avant la loi de M. Fauchon, des cas aberrants se présentaient. Il arrivait que des élus ou même des préfets se retrouvent condamnés au pénal. En 2000, au lendemain de la mise en place des plans de prévention du risque inondation (PPRI), une zone d'aménagement concerté (ZAC) de 450 logements devait voir le jour au Perreux-sur-Marne, en zone inondable, à proximité de la station de RER. Pour éviter l'abandon de ce projet, j'ai échangé des courriers avec le préfet et nous avons pris les précautions nécessaires pour que la ZAC soit construite. Aujourd'hui, une telle prise de responsabilité conjointe du représentant de l'État et du maire ne serait plus possible.

La loi Carrez devait être facile à comprendre et tenir en une page. J'ai eu la chance que le rapporteur au Sénat, M. Blaizot, soit ingénieur des poids et des mesures. J'ai demandé un vote conforme à l'Assemblée nationale. Cette loi ne devait pas intégrer tous les cas de figure. La jurisprudence a été du ressort des juges. Aujourd'hui, son application est stabilisée. Face aux contentieux et surtout au risque pénal, la situation des élus locaux devient difficile. Il leur faut un minimum de protection.

En 2008 ou 2009, alors que j'étais rapporteur du budget, il arrivait que l'administration fiscale ne produise pas les décrets ou qu'elle produise des circulaires allant à l'encontre de nos intentions. Nous, parlementaires, ne sommes pas toujours assez vigilants quant à l'application de nos lois. Nous devrions plus nous intéresser aux circulaires. Nous avons décidé, avec Didier Migaud, de produire chaque année, en juillet, un rapport d'application de la loi fiscale (RALF). Selon moi, le problème essentiel n'est toutefois pas là.

Les événements médiatiques sont redoutables. Un drame s'est produit, en 2021, dans une crèche privée. Les médias s'en sont aussitôt emparés. Les journalistes ont reproché aux élus et à l'État de ne pas imposer de normes assez sûres. Une inspection s'en est aussitôt suivie, concluant à la nécessité de promulguer une loi. Au même moment, le livre de Victor Castanet sur les EHPAD est paru. Le Premier ministre a intégré le contrôle des crèches à une loi sans rapport, sur l'emploi. Depuis, quatre ou cinq décrets obligent les communes à conclure des conventions pluriannuelles d'accueil de la petite enfance et à renforcer les encadrements des crèches malgré les difficultés persistantes à recruter du personnel. Tout le monde est responsable de l'inflation des normes - réponse à une demande sociale.

Nous n'avons pas évoqué la demande sociale des corporations. Dans le cadre de la loi Carrez, les géomètres tenaient à s'arroger le droit de mesurer la superficie d'un logement. Il a fallu résister à leurs exigences. Selon nous, l'acquéreur et le vendeur, tous deux de bonne foi, devaient pouvoir s'accorder sur le calcul des mètres carrés. Aujourd'hui, tout acte de vente d'un bien immobilier suppose de réaliser 2 000 à 3 000 euros de diagnostics, sans même compter les frais liés au diagnostic de performance énergétique (DPE). La simplification, dans une société où les contentieux et la méfiance vont

croissant, requiert de protéger les décideurs qui s'exposent à des risques. Voilà dans quel état d'esprit nous devons envisager les dérogations.

Auparavant, en Île-de-France, nous étions, en tant qu'élus locaux, directement en contact avec le préfet et ses services. Il n'en va plus ainsi. Voici deux ans qu'au Perreux-sur-Marne, mon successeur à la mairie peine à signer un contrat de mixité sociale, car la Préfecture du département doit le relire, or le préfet n'a pas autorité sur les services régionaux comme la direction régionale et interdépendante de l'hébergement et du logement (DRIHL).

M. Rémy Pointereau. - Nous gagnerions à nous inspirer de l'exemple des pays voisins et notamment du *Normenkontrollrat* (NKR) ou Conseil national de contrôle des normes allemand ; d'autant que l'arrivée de Donald Trump au pouvoir aux États-Unis se traduira par une libéralisation de l'économie et une simplification des règles, qui ne manqueront pas de se ressentir en Europe.

Audition de M. Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique, sur le sujet du pouvoir préfectoral de dérogation aux normes

M. Rémy Pointereau, rapporteur. - M. Lambert, votre audition nous permettra d'évoquer l'importante circulaire Barnier du 28 octobre 2024, qui s'inscrit dans une double logique de déconcentration et de différenciation, principes auxquels notre assemblée est attachée, dans le respect de l'unité de la République.

Au-delà de la simplification qu'elle opère sur la procédure applicable au pouvoir de dérogation aux normes, cette circulaire porte, plus généralement, une ambition et une méthode que notre délégation ne peut que saluer en leur principe.

L'ambition concerne la simplification de l'action publique et l'accompagnement des projets locaux, trop souvent entravés par les normes.

La méthode consiste, elle, à faire remonter du terrain des projets locaux enlisés afin d'identifier les points de blocage. Ces projets (trois à cinq par départements) doivent ensuite être instruits par la Direction interministérielle de la Transformation publique (DITP) et France simplification, chargés de proposer des solutions. Ces dernières peuvent recourir aux possibilités prévues par le droit commun, telles que, précisément, le droit de dérogation, ou modifier des dispositions législatives ou réglementaires, si cette modification s'avère pertinente au-delà du cas d'espèce.

Monsieur Lambert, vous nous indiquerez où en est l'instruction des projets locaux bloqués, que les préfets ont identifiés à l'automne.

M. Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique. - Le mot-clé me semble ici celui de confiance. En tant que

Saint-Cyrien, je juge essentiel d'accorder confiance aux officiers et sous-officiers sur le terrain pour y appliquer l'intention du haut commandement en décidant des manœuvres les plus appropriées. Au cours des premiers mois de formation à Saint-Cyr, nous apprenons que c'est le terrain qui commande. Le lien entre une intention claire et la confiance en la compétence des agents revêt une importance cruciale. Aux sujets de normes s'ajoutent ainsi des sujets de réorganisation, d'ingénierie et de processus. Il faut réarmer le territoire à l'échelle départementale.

Par ailleurs se pose la question des Conseils nationaux de la refondation (CNR). Ils ont été mis en place afin de résoudre des problèmes concrets à partir du terrain, dans un état d'esprit de construction avec les élus locaux. La ville de Grigny-sur-Rhône, près de Givors, manquait de médecins. Une équipe d'élus locaux, le préfet, l'ARS et l'assurance maladie se sont mis en ordre de bataille contre une série de contraintes et d'obligations s'opposant à l'installation de médecins. Il a suffi de sortir du cadre réglementaire et de faire confiance à ceux qui connaissent le mieux le terrain pour que quatre médecins s'installent finalement à Grigny-sur-Rhône.

Tous, dans les services de l'État comme dans les collectivités locales, ont le sens du service public et s'efforcent de remplir leurs missions au mieux. Tous souhaitent réussir. Pour cela s'impose une mise en commun de l'intelligence de chacun, et de sa capacité à remettre en cause les acquis. La même remarque vaut pour l'installation de sites industriels. L'exemple du Havre le montre. Le sous-préfet y a organisé tous les services de l'État pour lever les obstacles qui empêchaient de grandes entreprises d'investir massivement. Le recteur lui-même a été mobilisé pour modifier la carte des formations afin que les entreprises désireuses de s'implanter au Havre disposent de personnel qualifié.

En réalité, nous en arrivons à un point d'impuissance acquise. Même ceux qui sont chargés d'appliquer la loi ne la connaissent plus intimement, tant elle est pléthorique. Un tel nombre de contraintes s'ajoutent les unes les autres que plus personne n'a d'intérêt à prendre des initiatives. France simplification est parfois interrogée à propos de la possibilité de prendre telle ou telle mesure ou de réaliser telle ou telle action non prévue par la loi. Si la loi ne l'interdit pas, alors l'action ou la mesure en question est autorisée. Par souci d'efficacité de l'action publique, il importe de lutter contre l'impuissance qui tend à se généraliser. De ce point de vue, la crise sanitaire, certes terrible, nous a apporté une lueur d'espoir. Le couple préfet/maire a été mis en avant, à ce moment-là, par le Premier ministre Jean Castex. Des acteurs sur le terrain ont pris des initiatives, en l'absence d'instructions du pouvoir central. Ceci prouve qu'il reste des énergies à libérer.

France simplification ne relève pas d'un dispositif conceptuellement nouveau, puisqu'il a d'abord été utilisé pour les entreprises. En 2015 ou 2016 a ainsi vu le jour France expérimentation, par suite du constat d'un retard de la réglementation, par rapport aux innovations portées par les entreprises. Ce

dispositif a servi de terrain d'expérimentation aux entreprises pour mettre en œuvre des processus nouveaux dans un cadre sécurisé. France expérimentation est devenu depuis un outil permettant aux entreprises de challenger l'État à propos de certaines normes. Ainsi, à *Novo Nordisk*, entreprise qui investit beaucoup en France, et notamment à Chartres, se posait un problème de récupération des stylos injecteurs d'insuline. L'applicateur en plastique, qui n'est jamais en contact avec le patient, n'avait, selon l'entreprise, pas à être brûlé, comme l'imposait cependant la réglementation, pour des raisons de santé publique. Grâce à l'appui de la direction générale de la santé et du ministère de la transition écologique, la réglementation a été modifiée pour autoriser *Novo Nordisk* à recycler le plastique des applicateurs pour en faire des chaises.

Comme France expérimentation produisait des résultats encourageants, nous avons songé à appliquer le même principe aux administrations. Le dispositif autorisant les acteurs de terrain à challenger les services de l'État n'a toutefois pas bien fonctionné, sans que les raisons en soient claires. Michel Barnier a décidé, au travers de sa circulaire, de passer à la vitesse supérieure en matière de simplification. Au-delà des revues de codes annoncées aux maires, il est apparu judicieux de s'attaquer d'abord à ce qui gênait vraiment les collectivités locales et territoriales ainsi que les services de l'État eux-mêmes sur le terrain. Pour réduire la complexité des normes, il convient de lever méthodiquement les blocages, les uns après les autres, à partir de projets concrets.

Depuis le lancement de France simplification, le 28 octobre, 426 sollicitations nous sont parvenues. Nous avons déjà répondu à 85 d'entre elles. Une trentaine seront bientôt soumises à arbitrage en réunion interministérielle à Matignon, tandis que 119 sont en cours d'instruction dans les ministères.

Sur l'île d'Oléron, la communauté de communes n'était pas en mesure de joindre ses forces en vue d'un projet d'autoconsommation collective. Le préfet, à la demande des élus, a sollicité France simplification et obtenu, du ministère de la transition écologique, une modification de l'arrêté qui entravait le projet.

Pourquoi un EHPAD relevant d'une collectivité territoriale ne peut-il pas appliquer les mêmes règles en matière d'emploi de soignants que d'autres EHPAD relevant, eux, de la fonction publique hospitalière (FPH) ? Des injonctions contradictoires génèrent un sentiment d'impuissance. Le pouvoir de dérogation des préfets demeure limité. Surtout, le préfet se prononce sur des cas individuels. L'intérêt du dispositif France simplification réside dans son absence de limitation. Des réglementations européennes peuvent lui être soumises. Surtout, une fois actée une solution, celle-ci devient applicable sur tout le territoire, de sorte que France simplification ne règle pas que des situations individuelles. Enfin, la cellule au cœur du dispositif, transversale, est rattachée au Premier ministre. Elle ne reçoit que des demandes filtrées par

le préfet, par ailleurs signataire des arrêtés de décision proposés par les services déconcentrés, et détenteur d'un pouvoir d'impulsion au niveau local.

France simplification a surtout affaire à des dossiers relevant du ministère de la transition écologique. Un tiers d'entre eux portent sur l'urbanisme, un autre tiers sur la transition écologique et 7 % sur le logement. France simplification œuvre main dans la main avec le ministère de la transition écologique pour lever les blocages à l'aide de décisions concrètes, parfois pédagogiques. Certaines consistent à rappeler aux préfets leur pouvoir de dérogation.

Il arrive à France simplification de challenger les administrations centrales, à l'origine d'injonctions contradictoires. Le traitement, par France simplification, d'un nombre croissant de dossiers lui permettra d'étalonner les pratiques administratives. Des enseignements généraux en seront tirés. Pourquoi ne pas faire plus confiance au terrain pour prendre des décisions ? De nos travaux résultera un catalogue de bonnes pratiques à l'aide duquel nous corrigerons le stock, avec une détermination partagée par François Bayrou. Dans sa déclaration de politique générale, le Premier ministre a évoqué France simplification, en soulignant l'intérêt de ce dispositif. Il convient d'accroître la capacité à décider sur le terrain. France simplification incarne la volonté de l'administration centrale de s'en remettre aux acteurs en première ligne. Les préfets doivent devenir de grands acteurs de la simplification, comme le voulait déjà Michel Barnier.

Mme Marie Mercier. - L'esprit de la loi ne correspond pas toujours à l'attitude de ceux qui la font appliquer. Lors de la pandémie de Covid, l'État s'est retrouvé dépassé. Les soignants et les maires ont dû se débrouiller sur le terrain. Faute de foncier disponible dans ma commune, il n'est pas possible d'y construire de logements sociaux. Sur un terrain qui devait en accueillir, une espèce protégée de grenouilles a été identifiée, de sorte que le projet de construction a dû être abandonné. Du temps où les maires pouvaient encore échanger avec la DDT et le préfet, de telles situations se débloquaient. Il n'en va plus ainsi maintenant. Le droit de préemption urbain (DPU) a été retiré au maire. Pour en revenir aux logements sociaux de ma commune, le DPU a finalement été remis à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Il importe de faire confiance aux acteurs de terrain. L'État doit les aider et ne pas toujours s'efforcer de l'emporter face à ces corps intermédiaires qui constituent la richesse de notre République.

M. Thierry Lambert. - La confiance me paraît essentielle. Telle est d'ailleurs la position que défend le Gouvernement. Une équipe de sciences comportementales de cinq personnes travaille sur le sujet à la DITP. Les comportements résultent d'incitations et d'encouragements. Face aux risques, de plus en plus lourds, qu'implique la moindre initiative, la tentation de l'inaction gagne en force. Voilà ce qui m'inquiète. Quoi qu'il en soit, je ne crois pas à la fatalité. Un changement de posture s'impose. Il passera par un travail managérial, appuyé par un message clair du Gouvernement.

Mme Guylène Pantel, rapporteure. - J'ai deux questions. D'abord, la mise en œuvre du droit de dérogation peut-elle conduire à mettre en jeu la responsabilité pénale des préfets ? Nous avons constaté, dans le cadre de notre mission, qu'aucune action pénale n'a été engagée à l'encontre des préfets, sur 800 arrêtés de dérogation, depuis 2020. Toutefois, plusieurs préfets que nous avons entendus ont exprimé le besoin d'une sécurisation pénale dans le cadre de l'exercice de leur droit de dérogation. Pensez-vous qu'il faudrait prévoir, par exemple, que le préfet ne soit pas responsable, pénalement, s'il a violé de façon manifestement délibérée les conditions de recours à cette dérogation, c'est-à-dire dans les cas extrêmes ?

Ensuite, pourquoi ne pas prévoir l'aménagement, à l'échelle locale, par le préfet, de certains principes de lois, en fonction de circonstances locales et après concertation des élus locaux ? Dans mon département, j'ai été saisie du cas d'un moulin à eau produisant de la farine, en fonction depuis quatre cents ans. La préfecture veut appliquer à ce moulin des prescriptions très lourdes, alors qu'il est utilisé à raison de deux cents heures par an seulement. Les travaux demandés par le préfet en application de la réglementation, tels que l'installation d'une grille à poissons, s'avèrent, soit impossibles à réaliser, soit onéreux au point de ne pouvoir être assumés par l'exploitant du moulin, au vu de son chiffre d'affaires annuel. La loi ne devrait-elle pas permettre au préfet de déroger aux règles dans un cas comme celui-là, compte tenu de l'impact environnemental manifestement dérisoire du moulin ? Le principe de proportionnalité ne devrait-il pas s'appliquer ?

M. Gilles Carrez. - Comment France simplification compte-t-elle s'y prendre pour obtenir des modifications de la loi, dans le cas de remontées convergentes des acteurs locaux ?

M. Cédric Chevalier. - Je voudrais tout d'abord louer la générosité de M. Thierry Lambert. Les élus locaux sont des femmes et des hommes de bonne volonté. Il est déjà compliqué de les réunir quand aucun problème de moyens ni de turnover ne se pose, or de tels problèmes existent bel et bien. Je vous rejoins à propos de l'impuissance acquise. Les services de l'administration font leur travail. Seulement, un sujet de management et d'organisation se pose. L'interprétation des textes varie d'un département à l'autre. Il conviendrait de mieux former les agents en vue d'une harmonisation des pratiques.

Tôt ou tard, il faudra se poser la question des moyens et du recours à l'intelligence artificielle (IA), non pas pour remplacer des agents, mais pour gagner du temps. France simplification s'attache à des problèmes locaux, signalés par les préfets. Certaines de ses décisions se traduisent dans le droit applicable. Ne craignez-vous pas qu'une confusion en résulte ? Il me semble que des dérives sont à craindre. Il ne servirait à rien de multiplier les dispositifs et les dispositions au point que s'impose finalement la nécessité d'une nouvelle simplification.

Mme Pascale Gruny. - Si je me fie à mon expérience professionnelle, chaque fois qu'il est question de simplification, la situation empire. Je garde confiance dans le bon sens paysan. L'exercice du pouvoir de dérogation accordé au préfet dépend de la personne qui assume cette fonction. Tous ne se montrent pas aussi ouverts à la discussion. Certains s'en tiennent à une application rigide de la loi.

Quoi qu'il en soit, je préconise un retour à l'esprit de la loi. À propos de la loi pour le plein emploi, nous nous sommes battus avec le ministre à propos des crèches, sachant que la plupart des maires s'étaient déjà préoccupés du sujet au niveau des EPCI.

Par ailleurs, la dématérialisation réclame trois fois plus de travail aux agents. Autrefois, ceux-ci traitaient des dossiers d'une vingtaine de pages. Désormais, ils en comptent cent cinquante. La dématérialisation constitue donc un point d'attention, dans le sens où elle impose du travail supplémentaire aux agents.

M. Daniel Fargeot. - Simplifier les normes suppose de faire confiance aux élus en leur laissant la main sur la gestion de leur collectivité. Simplifier les normes consiste aussi à faciliter l'administration des collectivités, notamment leurs projets d'investissement, *via* le guichet unique dont il a déjà été question. Gardez à l'esprit que l'empilement des procédures administratives entraîne un coût significatif pour les collectivités. Il importe de sécuriser quelques principes de bon sens dans l'intérêt des élus locaux. La tâche de France simplification s'annonce ardue. Libérez l'énergie des élus locaux et nous avancerons déjà considérablement.

M. Thierry Lambert. - Les déclarations du Gouvernement ne disent pas l'inverse : il faut accorder plus de confiance au terrain pour trouver des solutions au bénéfice des Français. Jean Castex était déjà de cet avis, avant Michel Barnier puis François Bayrou. L'appel à l'intelligence collective des territoires doit permettre de répondre aux problèmes concrets des Français et de leur redonner confiance dans l'action publique. L'exécution du programme de transformation que nous portons ne s'annonce toutefois pas aisée. Il convient de rester humble. Il nous faudra une énergie considérable pour aligner les administrations centrales et déconcentrées en obtenant le soutien des ministres.

Je reste convaincu que créer une structure pour répondre à un problème concret est une mauvaise idée. Autant vous rassurer : France simplification ne correspond pas à une entité créée de toutes pièces. Nous n'avons pas eu droit au moindre ETP supplémentaire. France simplification emploie des agents mis à disposition de la DTIP, dont deux préfets chargés de remonter les besoins des administrations et des collectivités territoriales. France simplification n'est pas là pour créer de nouvelles normes, mais pour en supprimer en vue d'une meilleure adaptation au terrain. Certains préfets

se retrouvent entravés par des arrêtés ou des circulaires péchant par excès de précision.

À titre d'exemple, le ministre de l'intérieur a imposé l'installation de plots de sécurité devant les gares, en contradiction avec la réglementation sur l'accès des gares aux personnes en situation de handicap, comme l'a dénoncé le maire de Bourg-en-Bresse dans les médias, récemment. Les acteurs de terrain ne sont pas des automates. Ils doivent faire preuve de jugement dans l'application des lois et des normes. Emmanuel Macron le disait déjà dans son discours aux préfets de 2017.

Le Premier ministre, dès qu'il constatera le besoin de réviser une loi, pourra inclure la modification qui s'impose dans son agenda législatif ou proposer aux parlementaires de s'en saisir. Avec le secrétaire général aux affaires européennes, nous pourrions appuyer des propositions de simplification de la réglementation européenne.

La création d'un guichet unique a été annoncée. Une mission d'inspection est en cours sur le sujet. Des questions d'opérateurs et de processus subsistent toutefois.

Les Américains assimilent la charge administrative à un impôt déguisé, dans le sens où les moindres démarches prennent du temps. Il importe en tout cas de prendre conscience de la création de toute nouvelle charge administrative. L'administration française est capable de s'améliorer. Je crois les Français contents de ce qu'a mis en place la direction générale des impôts. Le prélèvement à la source est le fruit d'un travail de longue haleine, entamé voici quinze ans à travers des fusions de systèmes d'information. En ce moment, un travail dans le secteur social porte sur le calcul et l'octroi de prestations en fonction des revenus, grâce à un meilleur échange de données. Un tel dispositif soulève bien entendu des questions de libertés publiques. Peut-être le recours à des outils nouveaux nous permettra-t-il de mettre en évidence les points de contact entre diverses procédures, ce qui éviterait de demander à plusieurs reprises à un contribuable de produire les mêmes pièces justificatives. Cela dit, les banques obéissent à un fonctionnement encore plus redondant.

L'administration dispose évidemment de moins de ressources que les grandes entreprises internationales capables d'investir des millions dans l'amélioration de l'expérience client. Quoi qu'il en soit, les particuliers apprécient la dématérialisation. Aujourd'hui, 572 millions de démarches impliquant les grands réseaux de service public, soit 82 % du total, s'effectuent en ligne. Sur les 200 millions à peine de contacts entre agents et usagers, seuls 15 % passent par un échange face à face. Autrement dit, les pratiques évoluent. Il faut des services numériques qui rendent l'utilisateur autonome. Les services dématérialisés ne sont cependant pas faits pour tout le monde - et surtout pas pour ceux qui en ont le plus besoin.

Le ministre de l'action publique suit maintenant les taux de décroché de chaque service public. Des indicateurs détailleront bientôt l'efficacité du moindre point de contact. Il importe de responsabiliser en matière de qualité de service, étant entendu que la responsabilisation n'implique pas seulement un risque de sanction. Les politiques publiques s'incarnent dans les contacts avec les services publics sur le terrain. Un profond travail de transformation sur les modes de contact est en cours. Il vise à mettre fin aux asymétries historiques entre administration et usagers, et progresse plus vite dans certains services, comme celui des impôts, que dans d'autres. Je conserve une attitude positive, car il importe de valoriser les agents de terrain et de les remercier pour leur travail de qualité, au service de leurs concitoyens.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. - Nous avons dû légiférer, en France, pour qu'aboutissent tous les grands projets de ces dernières années, comme les Jeux olympiques et paralympiques. Nous avons réussi à reconstruire Notre-Dame-de-Paris en cinq ans, à l'encontre de tous les pronostics, parce que nous sommes parvenus à lever des contraintes normatives. Nous venons de voter un texte à propos de Mayotte dans l'idée d'accélérer la reconstruction de l'île. En somme, à chaque fois, une loi s'impose pour surmonter des obstacles. Nous sommes à présent au pied du mur, compte tenu du contexte géopolitique mondial. Comment parvenir encore à lever des contraintes pour faire face à ce qui nous attend ?

M. Thierry Lambert. - À propos des lois d'exception, le Premier ministre a déclaré qu'il faudrait multiplier l'exemple de Notre-Dame à petite échelle sur les territoires. Il a été nécessaire de déroger à des dispositions législatives à travers des lois d'exception. La question se pose : ces exceptions n'auraient-elles pas intérêt à se généraliser ? Il convient quand même de conserver des règles, en matière de marchés publics, par exemple. De telles règles ont leur raison d'être. Elles garantissent une égale concurrence. Se pose néanmoins la question de leur proportionnalité. Les collectivités territoriales doivent adapter l'esprit de la règle aux réalités locales.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. - De grands projets ont pu être menés à bien grâce à un changement de la loi, mais il ne sera pas possible de la modifier pour permettre à chaque projet local d'aboutir.

M. Thierry Lambert. - France simplification a pour mission de repérer les problèmes généraux. Le droit de dérogation s'applique aux cas particuliers.

M. Cédric Chevalier. - Vous avez parlé tout à l'heure de management positif. J'apprécie votre volonté de valoriser le travail des agents. La simplification passe parfois par les agents eux-mêmes en capacité de faire évoluer la pratique de leur métier. En tenez-vous compte dans vos réflexions ? Parfois, les agents détiennent eux-mêmes des solutions.

M. Thierry Lambert. - Les problèmes qui nous sont signalés n'ont pas pu se régler grâce aux seules compétences des équipes. Le ministère de la

transition écologique a organisé une collecte de propositions de simplification émanant de ses équipes. Dans le même ordre d'idées, les agents de France services apparaissent les mieux placés pour repérer ce qui ne fonctionne pas dans les démarches demandées aux usagers.

Mme Pascale Gruny. - Autrefois, nous avions confiance dans les services, parce que nous connaissions leurs agents. Je tenais à ce que des inspecteurs des impôts restent basés à Saint-Quentin, la ville de l'Aisne qui compte le plus d'entreprises. Ce n'a pas été le cas. Les agents de France services sont censés répondre à toutes les demandes. Pourtant, eux-mêmes n'arrivent pas toujours à joindre les interlocuteurs qu'il faut. Nous sommes tous d'accord sur la pertinence de l'objectif assigné à France services, mais il faut voir comment le dispositif fonctionne sur le terrain. Pour en revenir au prélèvement à la source, quel en a été le coût pour les entreprises ? Certes, il y a lieu de s'en féliciter. Cela dit, les Français assimilent aujourd'hui leur rémunération à la somme virée sur leur compte bancaire, qu'ils jugent insuffisante. Il en résulte des problèmes sociaux dans les entreprises.

M. Thierry Lambert. - Il reste à améliorer la productivité en *back office*, pourquoi pas grâce à l'IA, afin d'affecter plus de ressources aux relations avec les usagers, en apportant plus d'humanité et de proximité aux services publics. Le numérique nous permet, malgré les contraintes budgétaires qui s'imposent à l'administration, de mieux allouer le temps des agents en les déchargeant des tâches sans valeur ajoutée. La confiance reste au cœur du problème. L'enjeu qu'elle présente a été identifié par le Parlement et le Gouvernement dans la loi pour un État au service d'une société de confiance (Essoc). Lors de mes déplacements sur le terrain, je rencontre des agents qui peuvent se targuer de réussites incroyables, grâce au pouvoir d'agir qui leur a été laissé.

III. MATINÉE DE SENSIBILISATION, TENUE LE 19 FÉVRIER 2026

M. Bernard Delcros, président. - Ce matin, nous reprenons notre bâton de pèlerin sur le chemin de la simplification, car au fil du temps, les normes et les réglementations sont toujours plus nombreuses, plus contraignantes et plus coûteuses. Malgré les efforts des uns et des autres, et même si des avancées concrètes ont eu lieu, cela n'est pas complètement perçu sur le terrain.

Je rappelle que le Président et le Bureau du Sénat ont mandaté en 2014 notre délégation sur ce sujet très important. Au sein de celle-ci, nous avons désigné notre premier vice-président, Rémy Pointereau, comme chef de file sur ces questions. Notre délégation agit en ce sens, notamment avec la charte de la simplification signée entre le Sénat et le Gouvernement en 2023. L'année dernière, en avril 2025, nous avons organisé les Assises de la simplification, qui ont débouché sur plusieurs initiatives.

D'abord, à l'issue d'un rapport d'information de notre délégation, le Sénat a adopté, à l'unanimité, une proposition de loi sur le pouvoir préfectoral de dérogation aux normes. Ce texte n'a toutefois pas encore été examiné par l'Assemblée nationale. L'idée était simple : beaucoup de situations de blocage ou de difficultés pourraient être levées si l'on donnait au préfet de département - car c'est la bonne échelle - un pouvoir de dérogation. Dans ma vie de maire d'une petite commune rurale, la plupart des difficultés que j'ai rencontrées, souvent pour des questions d'urbanisme, auraient pu être surmontées si le préfet avait eu la capacité d'adapter les normes aux situations locales.

Ensuite, sous l'autorité de M. François Rebsamen, ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation, s'est tenu le 28 avril 2025, le « *Roquelaure de la simplification de l'action des collectivités* », en présence notamment de M. Laurent Marcangeli, ministre de l'Action publique, de la Fonction publique et de la Simplification. J'étais intervenu lors de cette manifestation, au nom de la délégation.

Par ailleurs, il y a eu un certain nombre de décrets, de circulaires, puis bientôt le « *méga-décret* ». Il y a aujourd'hui une volonté partagée d'avancer sur cette voie et de mettre un frein à l'inflation normative. Mais il faut continuer à mener ce travail, car, j'insiste, sur le terrain, les choses ne sont pas perçues comme s'étant simplifiées. Il faut donc que cette volonté partagée à l'échelle nationale se traduise concrètement sur le terrain. Nous devons agir inlassablement à la fois sur la question des flux, mais aussi sur celle des normes en vigueur.

Sur le flux, il nous faut collectivement améliorer le processus de fabrique des normes imposées aux collectivités. Un travail préventif est à mener avant que la norme ne soit produite. Comme l'a souligné le rapport sur le surcoût lié à la construction publique, il faut évaluer les incidences

techniques, financières et organisationnelles des projets de texte sur les collectivités, qu'ils soient réglementaires ou législatifs. Pour cela, il faut repenser et donner une nouvelle dimension aux études d'impact. Au sein de la délégation, nous avons développé les « *études d'options* ». Sur des propositions de loi, nous exerçons ce procédé pour bien examiner, en amont, l'utilité des normes qu'il crée.

S'agissant du stock, notre mission collective est aussi d'œuvrer pour simplifier les normes applicables aux collectivités. La tâche est rude, nous le savons tous. C'est pourquoi nous vous avons invités aujourd'hui, car c'est une responsabilité collective que nous portons. Vous êtes trois acteurs majeurs qui ont un rôle essentiel à jouer. Je vous remercie d'être présents ; cet échange est important pour nous. En effet, nous organiserons le 30 avril 2026, en présence du Président du Sénat, une nouvelle grande manifestation sur la simplification pour faire un point sur les avancées de l'année écoulée, mais aussi pour voir comment nous pouvons aller plus loin. Nous espérons aussi avoir la présence du Premier ministre et de ministres.

Nous avons convié aujourd'hui le secrétariat général du Gouvernement, représenté par Laurence Marion, nommée le 15 janvier dernier. Je vous souhaite pleine réussite dans cette belle fonction de secrétaire générale du Gouvernement. Nous aimerions notamment que vous évoquiez l'apport de la circulaire du Premier ministre de septembre 2025 relative à l'évaluation préalable des textes normatifs et à la maîtrise du flux réglementaire.

Le deuxième intervenant est Martin Hirsch, conseiller d'État, délégué aux ateliers de la simplification au sein de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État. Il nous présentera le rôle de son institution dans le domaine de la simplification, en lien étroit avec le secrétariat général du gouvernement.

Enfin, nous entendrons Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique, en charge du dispositif France Simplification. Il nous présentera ce dispositif : son fonctionnement, ses résultats et ses possibilités d'amélioration. C'est un mécanisme intéressant qui part du terrain pour lever les freins qui entravent sans raison légitime l'action locale. Je vous passe sans plus attendre la parole, madame la secrétaire générale du gouvernement.

Mme Laurence Marion, secrétaire générale du Gouvernement. - Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis très heureuse de faire cette première prise de parole publique au sein du Sénat, de surcroît sur ce sujet aussi important que celui de la simplification, qui n'est pas une préoccupation ponctuelle, mais une injonction permanente que nous nous efforçons de mettre en œuvre, notamment dans la manière dont nous écrivons la loi.

C'est le cœur du métier du secrétariat général du Gouvernement et je voudrais donc vous rendre compte ici, à la suite des réflexions déjà engagées et de la charte qui a été rédigée en commun, sur la manière dont nous nous

efforçons de mieux écrire la loi, de légiférer de manière plus parcimonieuse, plus qualitative et plus juste. Ce sont des objectifs que nous partageons. Sur la question de l'évaluation préalable, je tiens à rappeler que nous ne faisons pas de bonnes lois ni de bons décrets si nous ne prenons pas le temps de réfléchir aux effets recherchés, ainsi qu'aux effets induits qui ne sont pas nécessairement au cœur de la législation. C'est probablement l'une des clés pour limiter les effets de bord et avoir une intervention normative la plus économe possible, en mots comme en perturbations dans un écosystème déjà extrêmement dense.

Le secrétariat général du Gouvernement, placé auprès du Premier ministre, est mobilisé dans ce processus d'amélioration de la qualité des normes et de lutte contre l'inflation normative. Plusieurs dispositifs sont déployés, notamment les études d'impact, dont l'évaluation globale a fait l'objet d'une refonte récente.

Cette évaluation préalable des textes est une obligation, une prescription de l'article 39 de la Constitution, également prévue par une loi organique du 15 avril 2009. Elle concerne tous les projets de loi ordinaire, organique, de programmation - autres que la loi de programmation des finances publiques -, les projets de ratification non sèche d'ordonnances, ainsi que les projets de loi de ratification ou d'approbation d'une convention internationale, ce qui représente une très grande partie des lois d'initiative gouvernementale.

Toutefois, je rebondis sur ce que vous avez évoqué. L'analyse du travail législatif révèle que les propositions de loi (d'initiative parlementaire) occupent désormais une place substantielle dans l'activité législative, bien que leur poids relatif soit parfois moindre si l'on considère le nombre d'articles adoptés. Par conséquent, il y a probablement une réflexion à engager sur la manière d'intégrer, de façon non contraignante, cette hygiène normative qui consiste à faire une étude d'impact, à réfléchir à la manière dont on légifère, aux effets que l'on cherche à produire, aux différentes options - légiférer ou ne pas légiférer.

Il s'agit de préparer ce qui est également une source de préoccupation : le taux d'application des lois. Lorsque nous faisons cet exercice d'évaluation préalable, nous préparons souvent les décrets, nous avons une idée de leur trame subséquente. Cela serait donc extrêmement utile pour conforter cet exercice d'application des lois.

Je reviens à notre exercice quotidien : les études d'impact prévues par la Constitution. L'objectif est que cette étude d'impact soit utile au législateur, complète, objective et factuelle. Elle ne doit pas être une justification hâtive a posteriori d'une solution déjà déterminée, mais un véritable outil d'arbitrage au moment où l'on réfléchit aux effets recherchés d'une réforme. Le texte n'est jamais une finalité en soi, c'est toujours un levier, et il est extrêmement important de pouvoir objectiver les effets recherchés. C'est donc une méthode

pour éclairer les choix possibles. Il est indispensable que le Gouvernement puisse apporter au Parlement les éléments d'appréciation qui permettront d'ajuster le texte, d'anticiper les difficultés et d'apporter les correctifs nécessaires, afin d'avoir une évaluation détaillée des conséquences de la législation à venir. Cela fonctionne assez bien en matière législative. Nous avons des études d'impact dont la qualité ne cesse de s'améliorer. Elle doit être de plus en plus mise en œuvre dès les premiers travaux de réflexion, puis affinée au fur et à mesure. Mais nous ne nous en tenons pas là, puisqu'il nous a semblé qu'il fallait aussi rendre la démarche plus robuste pour les textes réglementaires, qu'ils soient liés à une disposition législative ou qu'ils relèvent du pouvoir réglementaire autonome. Toute une constellation de textes imposait le même type de démarche : deux décrets et plusieurs circulaires, dont certaines anciennes, créaient une sédimentation des exigences et un enchevêtrement complexe. Une nouvelle circulaire, signée le 1^{er} septembre 2025, a fusionné et actualisé l'ensemble de ces textes dans un document unique, aujourd'hui très maniable et accessible, ce qui a conduit à l'abrogation des anciennes circulaires. Surtout, les ministères disposent désormais d'un outil méthodologique unifié qui permet d'avoir un modèle unique.

Il est très utile d'avoir ce moule et cette interrogation systématique chaque fois que l'on s'apprête à prendre un texte réglementaire. Toutes ces démarches intègrent deux nouveautés. Nous avons renforcé les attentes en matière d'évaluation environnementale, qui est beaucoup plus exigeante : nous demandons que les projets de loi et les textes réglementaires aient une approche très documentée de leur impact. Nous avons également intégré la dimension transfrontalière, qui était souvent négligée et méritait un travail spécifique, compte tenu du haut degré d'intégration économique et sociale des territoires concernés. La circulaire reprend par ailleurs le dispositif de lutte contre l'inflation normative : la double compensation réglementaire, qui impose de supprimer ou de simplifier deux normes existantes pour chaque nouveau décret autonome. C'est une injonction permanente à identifier les textes inutiles, afin de réduire la masse de textes non appliqués ou tombés en désuétude. Tout cela s'accompagne de nombreuses actions de formation et de sensibilisation menées par le secrétariat général du Gouvernement, avec un accompagnement méthodologique et des points de rencontre avec les équipes. Il est très important que ce savoir-faire soit diffusé dans toutes les équipes qui rédigent de la norme. Nous actualisons également le guide de légistique qui datait de 2017 ; il a été complètement remis à jour à la fin de l'année dernière et est dorénavant dématérialisé. Une réflexion est en cours pour qu'un format numérique puisse être mis à jour au fur et à mesure, afin de disposer des recommandations les plus accessibles et opérationnelles possibles. Voilà pour les grandes actions que nous avons menées. Je voudrais dire quelques mots sur les indicateurs d'activité normative, car il est très important que nous ayons un suivi aussi fin que possible. S'il n'est pas facile de mesurer l'absence

de complexité, on peut en avoir une idée avec quelques outils qui doivent être nuancés.

Nous avons porté notre attention sur le nombre de mots par code de 2005 à 2026, pour quatre codes clés : le code de la construction et de l'habitation, le code de l'environnement, le code de l'urbanisme et le code général des collectivités territoriales. Nous voyons que le nombre de mots augmente en fonction de la sensibilité des politiques publiques. La préoccupation environnementale n'est pas sans effet sur la production normative. On observe néanmoins une capacité à maîtriser certains textes ces dernières années ; cette vigilance doit donc être permanente. D'une manière générale, attention au droit qui est trop bavard. Il faut avoir confiance dans la capacité à être plus économe en mots et à faire preuve de sobriété législative. Il y a parfois une tentation - je l'ai connue dans mes fonctions de directrice d'affaires juridiques ou au Conseil d'État - de beaucoup écrire et de vouloir traiter par avance toutes les situations, par réflexe de vouloir une norme qui règle les questions. Cela rassure. C'est une volonté de bien faire, non de compliquer la vie des gens. En diffusant de la confiance, en légiférant moins et sobrement, on offre une possibilité de discerner comment, avec une règle plus générale, on peut produire un effet qui s'appuie sur le discernement de celui qui prend la décision. Il y a un petit risque au regard du principe d'égalité, mais on peut aujourd'hui faire confiance à la capacité des décideurs de terrain à appliquer une norme dont le principe général est rappelé, en fonction du contexte et des circonstances locales, sans perdre de vue l'objectif. C'est une hygiène collective que nous devons appliquer : légiférer sobrement, sans chercher à tout régler, et faire en sorte que les cas particuliers soient vus au fil de l'eau et non a priori.

Il y a encore des progrès à faire, je le concède bien volontiers. Le second indicateur était le nombre d'articles par code. En projetant ce nombre sur une série d'une vingtaine d'années, nous observons une forme de stabilisation. Il faut replacer cet indicateur dans la logique de la codification, qui fait forcément grossir les codes accueillant des textes parfois anonymes et orphelins. Même si les textes de codification sont d'une approche un peu aride, cela reste un outil d'accès et de compréhension du droit. Nous avons des codes très bien faits et commentés ; il faut donc se féliciter de ce travail. Je nuancerai donc cet indicateur, sans dénier l'intérêt de son suivi. Il ne faut pas qu'il soit dénaturé par le travail de codification, qui participe à l'accessibilité du droit. D'autant que chaque codification permet de trier entre la partie législative et la partie réglementaire, ce qui clarifie les choses et offre la possibilité d'intervenir dans un cadre juridique compréhensible et conforme à la répartition prévue par nos articles constitutionnels. Voici un tableau sur la part des propositions de loi, dont on voit qu'elle est, logiquement, croissante. Cela nous invite à réfléchir collectivement, dans les mois qui viennent, à la manière de diffuser les bonnes pratiques en la matière. Il y a un travail à faire pour nous discipliner dans la rédaction de ces propositions de loi. Enfin, quelques mots sur un travail que le Premier ministre nous a enjoint de mener :

la délégalisation. C'est un travail très juridique qui permet d'intervenir et de simplifier, notamment par décret. Il est intéressant de distinguer, au sein des dispositions législatives, ce qui relève du domaine réglementaire. Je suis prêt à répondre à vos questions.

Sauf dans le cadre d'un travail de codification, où nous remettons à plat toute la législation d'un secteur - et il faut continuer ces exercices -, la délégalisation de dispositions ne peut se faire, aux termes des prescriptions constitutionnelles actuelles, que lorsque nous voulons modifier un texte. Nous ne pouvons demander au Conseil constitutionnel une telle délégalisation qu'à partir du moment où nous avons un projet de décret qui va modifier ces dispositions. En somme, nous ne pouvons pas le faire à blanc. Pour autant, cela n'interdit pas de conserver cet objectif. C'est un moyen de légiférer plus rapidement et de pouvoir modifier plus facilement des dispositions lorsque nous nous rendons compte qu'il y a des difficultés dans leur mise en œuvre, plutôt que de repartir dans une procédure législative. Il faut que nous le fassions en forte concertation avec le Parlement et je suis tout à fait prête à cela.

Il s'agit de pouvoir engager avec vous des réflexions sur ces objectifs de délégalisation qui peuvent participer de manière assez substantielle aux travaux de simplification.

M. Bernard Delcros, président. - Merci beaucoup, madame la secrétaire générale, pour votre intervention. Je souhaiterais simplement formuler deux remarques. Tout d'abord, il serait intéressant de disposer du nombre d'articles adoptés issus de propositions de loi, car très souvent celles-ci sont beaucoup moins volumineuses que les projets de loi.

Mme Laurence Marion, secrétaire générale du Gouvernement. - Il n'y a pas de taquinerie dans mes propos. Simplement, nous constatons souvent - nous ne l'avons pas encore complètement documenté, mais c'est un fait - qu'entre le moment où un projet de loi est présenté en conseil des ministres et la fin de la navette parlementaire, le nombre d'articles double.

Le Gouvernement contribue à alimenter ce phénomène. Je suis absolument lucide sur le rôle des amendements gouvernementaux, qui réapparaissent alors que nous les avons parfois écartés au stade des réunions interministérielles. C'est un constat sur lequel il nous faut nous interroger.

M. Bernard Delcros, président. - Deuxième remarque : je partage votre point de vue sur le degré de détail et de précision des textes de loi. Cependant, un travail doit aussi être mené avec les administrations locales, car le législateur veut souvent être précis pour éviter des interprétations locales trop restrictives.

Je passe tout de suite la parole à Martin Hirsch, délégué aux ateliers de la simplification au sein du Conseil d'État.

M. Martin Hirsch, conseiller d'État, délégué aux ateliers de la simplification au sein du Conseil d'État. - Je voudrais commencer par une anecdote liée à l'examen de la loi du 1er décembre 2008. À l'époque, le Sénat avait expérimenté en première lecture une forme de simplification qui s'était révélée quelque peu traumatisante.

Lors d'un déplacement au Royaume-Uni, j'avais observé le fonctionnement des *job centers*. Un conseiller expliquait à un demandeur d'emploi les compétences dont il disposait et lui proposait immédiatement un poste disponible. Lorsque celui-ci objectait qu'il ne pouvait pas s'y rendre faute de tenue appropriée ou de moyens pour payer son transport, le conseiller lui remettait la somme nécessaire afin qu'il puisse acheter un billet de train et une veste convenable, puis se présenter à l'entretien.

J'avais été frappé par la simplicité de ce dispositif. Nous avons donc souhaité nous en inspirer en France en introduisant dans la loi du 1^{er} décembre 2008 un article extrêmement simple : « *Une aide personnalisée de retour à l'emploi peut être attribuée par l'organisme référent. Elle a pour objet de prendre en charge tout ou partie des coûts exposés par l'intéressé lorsqu'il débute ou reprend une activité professionnelle.* »

Des moyens importants avaient été prévus : 150 millions d'euros répartis entre les départements. Nous pensions que ces crédits seraient rapidement consommés. Or, six mois plus tard, à peine 10 % avaient été utilisés.

La raison en était simple : confrontées à un dispositif très ouvert, les autorités locales ont estimé nécessaire d'en préciser les critères d'attribution. Peu à peu, des conditions ont été ajoutées et des instances de validation mises en place, jusqu'à aboutir à un système complexe, comportant commissions et sous-commissions. L'intention initiale de simplicité s'était ainsi progressivement diluée.

J'en viens au rôle du Conseil d'État en matière de simplification. Comme le rappelait la secrétaire générale du Gouvernement, la question de la « *loi bavarde* » n'est pas nouvelle. Dès 1991, le Conseil d'État notait : « *Quand la loi est trop bavarde, le citoyen l'écoute d'une oreille distraite.* ». Plus récemment, une étude publiée en 2016 rappelait qu'un droit complexe n'est pas nécessairement un droit de qualité.

Dans ce contexte, l'objectif de simplification est désormais considéré comme une finalité en soi. À la suite d'un courrier du Premier ministre adressé au Conseil d'État en mars 2024, nous avons engagé un travail visant à identifier les situations de complexité normative et à proposer des pistes de simplification.

Ce travail repose sur trois canaux.

Le premier consiste en l'identification, par les administrations et par le secrétariat général du Gouvernement, de domaines particulièrement complexes, pouvant donner lieu à une saisine du Conseil d'État.

Le deuxième provient de l'activité consultative du Conseil d'État. Les sections consultatives examinent chaque année un nombre très important de projets de textes. À cette occasion, elles peuvent constater que certaines difficultés trouvent leur origine dans des dispositifs juridiques plus anciens ; ces observations sont alors transmises au secrétariat général du Gouvernement.

Enfin, le troisième canal repose sur le contentieux. Les juridictions administratives sont invitées à signaler les situations dans lesquelles la complexité normative apparaît comme une source de litige ou de difficulté d'application.

Ces trois approches permettent ainsi d'observer la norme à différents stades : lors de son élaboration, dans sa mise en œuvre par les administrations et, enfin, à l'occasion du contentieux.

Les avis rendus dans ce cadre sont instruits et adoptés selon les mêmes procédures que les avis consultatifs ordinaires du Conseil d'État. Il ne s'agit pas de produire des analyses informelles, mais des positions engageant pleinement l'institution.

Plusieurs travaux ont déjà été engagés ou publiés, notamment sur le droit des entreprises en difficulté, le régime des nullités en droit des sociétés ou encore la pérennisation de certaines mesures de simplification issues de la période sanitaire.

D'autres études sont en cours, notamment sur la simplification de la taxe de séjour, du statut des enseignants-chercheurs, des sanctions pénales en matière environnementale ou encore des documents de planification en urbanisme. Sur ce dernier point, l'empilement des procédures conduit aujourd'hui à des délais de cinq à six ans pour élaborer ou réviser un document d'urbanisme, contre environ deux ans dans plusieurs autres pays européens.

Ce travail est mené en associant les parties prenantes, notamment les associations d'élus et les acteurs concernés, afin que les propositions de simplification puissent être partagées et acceptées.

Enfin, la réflexion porte également sur la conception même de la norme. Notre droit est souvent construit sur une logique de défiance et de prescription très détaillée. Peut-être conviendrait-il davantage de raisonner en termes d'objectifs et de résultats attendus, plutôt que de multiplier les prescriptions techniques extrêmement précises. Ainsi, une norme devrait viser sa cible plutôt que le nombre de mètres à respecter pour une autorisation ou le nombre de mètres cubes à ne pas dépasser.

M. Bernard Delcros, président. - Merci beaucoup, monsieur le conseiller d'État.

Pour terminer, Thierry Lambert va nous parler de France Simplification. Cette démarche est originale, car elle part réellement du terrain. Si France Simplification connaît le même succès que France Service, nous aurons avancé sur la voie de la simplification.

M. Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique. - Nous abordons ce chantier de simplification avec modestie. Je vous remercie de nous donner l'occasion de présenter concrètement les actions que l'administration met en œuvre, sous l'autorité du Gouvernement, pour répondre aux difficultés que vous avez évoquées.

Le dispositif France Simplification repose sur une idée simple. Comme le rappelait Michel Barnier, le nœud gordien de la complexité normative est tel qu'il ne peut être tranché d'un seul geste ; il faut aussi l'attaquer par le bas. Ce dispositif complète donc le travail législatif en partant des difficultés rencontrées sur le terrain. L'objectif n'est pas seulement de demander aux rédacteurs des textes d'identifier ce qu'il faudrait simplifier, mais de s'appuyer sur les situations concrètes auxquelles sont confrontés les acteurs locaux. Cette approche suscite d'ailleurs un intérêt réel à l'étranger.

La simplification n'est pas uniquement une question de normes : elle est aussi une question d'organisation et de fonctionnement administratif. Lorsque l'on interroge les entreprises, les collectivités ou les usagers sur les difficultés qu'ils rencontrent, ils évoquent d'abord la difficulté d'obtenir une réponse claire et d'identifier un interlocuteur capable de décider. Le projet consiste donc à faire évoluer la posture de l'administration afin qu'elle soit davantage tournée vers la première ligne et vers la recherche de solutions, tant au niveau local qu'au niveau central.

Cette orientation a été rappelée par la circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2025. La simplification est d'abord une question de posture de l'administration vis-à-vis des Français, des collectivités territoriales et des entreprises. Il ne s'agit pas seulement de traiter des formulaires, mais d'organiser des équipes capables d'accompagner les projets et de libérer l'énergie des territoires.

Dans ce cadre, les préfets jouent un rôle essentiel. Les évolutions récentes en matière de déconcentration leur donnent les moyens de mobiliser l'ensemble des services de l'État autour de cet objectif. Il s'agit de partir des projets et de déterminer collectivement les conditions de leur réalisation : lorsque le projet est conforme, l'administration doit l'accompagner ; lorsqu'il ne l'est pas, elle doit l'indiquer clairement ; et lorsqu'une marge d'adaptation existe, un travail doit être engagé pour trouver une solution.

Cette approche contribue également à renforcer l'attractivité de notre pays. Plusieurs entreprises étrangères ont souligné l'importance de la mobilisation des préfets et des services de l'État pour accompagner

l'implantation de projets économiques. La capacité de l'État territorial à se mobiliser constitue, de ce point de vue, un avantage compétitif réel.

L'objectif est plus largement de réconcilier l'action publique de l'État au niveau local. Les partenaires territoriaux doivent percevoir un État cohérent, capable de parler d'une seule voix et orienté vers la réussite des projets, tout en garantissant le respect de la loi.

Dans cette perspective, le pouvoir de dérogation du préfet constitue un outil important. Il permet d'adapter l'application de certaines normes aux réalités locales, en maintenant les objectifs fixés par la loi tout en tenant compte des spécificités des territoires. Cette territorialisation de la décision est souvent une condition d'efficacité de l'action publique.

Lorsque les difficultés persistent, le dispositif France Simplification offre un canal supplémentaire. Les préfets peuvent saisir directement les services du Premier ministre afin de signaler un blocage juridique ou administratif qui empêche la réalisation d'un projet local. Une équipe dédiée est chargée d'instruire ces dossiers et de s'assurer qu'une réponse soit apportée.

Depuis la mise en place du dispositif, 564 dossiers ont été transmis par les préfets. Dix pour cent d'entre eux ont été jugés irrecevables, mais 442 solutions ont déjà été identifiées. Lorsque les services ministériels parviennent à s'accorder, une solution est mise en œuvre rapidement. Dans les cas plus complexes, un arbitrage est rendu lors d'une réunion interministérielle mensuelle présidée par le cabinet du Premier ministre en présence du secrétaire général du Gouvernement.

Les situations examinées sont très diverses. Certaines concernent par exemple le financement de la restauration d'un édifice patrimonial ou l'implantation d'une entreprise dans un bâtiment existant. Dans d'autres cas, il s'agit d'interpréter correctement des règles européennes ou nationales dont l'application a suscité des difficultés sur le terrain.

L'analyse des dossiers montre que la complexité ne tient pas uniquement aux normes elles-mêmes. Environ la moitié des cas traités conduit à des modifications réglementaires ou normatives, et près de 10 % à des ajustements de doctrine. Mais une part importante des difficultés résulte d'un problème de compréhension ou d'appropriation des règles. La complexité est donc également un défi pour l'administration elle-même, dont les services doivent appliquer des dispositifs juridiques parfois difficiles à maîtriser.

Le dispositif France Simplification permet ainsi non seulement de corriger certaines règles mal conçues, mais aussi d'améliorer la diffusion et la compréhension du droit au sein de l'administration. Il contribue à réorganiser les circuits d'information et à réexpliquer l'esprit des textes afin de faciliter la mise en œuvre des projets.

Le dispositif monte progressivement en puissance, avec une vingtaine de dossiers transmis chaque mois. Cette dynamique témoigne de l'existence d'un canal opérationnel permettant aux collectivités et aux entreprises de signaler les difficultés rencontrées et d'obtenir une réponse rapide.

France Simplification s'inscrit enfin dans un ensemble plus large de travaux conduits sur la simplification, notamment ceux issus des rapports Woerth et Ravnion ainsi que des initiatives réglementaires récentes. L'objectif est de traduire ces travaux en mesures concrètes, réglementaires ou législatives, afin d'apporter des réponses durables aux difficultés identifiées.

Ce dispositif traduit une transformation progressive de l'administration, qui cherche à mieux accompagner les projets et à répondre aux attentes exprimées par les territoires.

M. Bernard Delcros, président. - Je le confirme, nous pourrions tous citer des cas très concrets de difficultés que nous rencontrons là où il ne devrait pas y en avoir.

Il y a un véritable sujet central d'appropriation par l'administration, locale et centrale, de cette culture tournée vers les solutions et la simplification. France Simplification fait un travail efficace, mais tous les dossiers ne lui remontent pas. Beaucoup de choses pourraient être traitées au niveau local si l'administration était formée en ce sens. Les préfets et les conseils départementaux ont un rôle important à jouer auprès de leurs administrations pour diffuser cette culture.

Je vais tout d'abord passer la parole d'abord à Rémi Pointereau, qui a été désigné comme chef de file de la simplification au sein de notre délégation.

M. Rémy Pointereau, premier vice-président. - Je souhaite revenir sur la question du pouvoir de dérogation du préfet, évoquée à l'instant par Thierry Lambert.

En matière de simplification, nous avons une responsabilité collective : elle incombe aux parlementaires, bien sûr, mais également au Gouvernement. La France produit en effet un volume très important de textes législatifs. À titre d'exemple, nous avons adopté récemment près d'une cinquantaine de propositions de loi d'origine parlementaire et une quinzaine de projets de loi gouvernementaux. Ce niveau d'activité législative est nettement supérieur à celui observé dans de nombreux autres pays, où l'on adopte moins d'une vingtaine de lois par an. Cette production importante de textes entraîne mécaniquement une multiplication des normes. Par ailleurs, nous avons souvent tendance à entrer dans un degré de détail très élevé, ce qui contribue également à accroître la complexité.

C'est dans ce contexte que nous avons travaillé, avec notre collègue Guylène Pantel, sur la question du pouvoir de dérogation du préfet. À l'issue de nombreuses auditions et de plusieurs déplacements sur le terrain, nous avons remis un rapport, puis déposé, au mois de mars, une proposition de loi

adoptée par le Sénat en juin 2025. Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, ce qui se justifie pleinement.

Un décret est toutefois intervenu le 30 juillet 2025 sur ce sujet. Il ne reprend qu'une partie très limitée des propositions formulées, en particulier la suppression de la liste limitative des sept domaines dans lesquels la dérogation est possible. En revanche, d'autres aspects importants n'ont pas pu être puisqu'ils sont de nature législative. À titre d'exemple, le préfet, qui représente le Gouvernement dans le département, ne dispose pas aujourd'hui de prise sur des opérateurs tels que les agences régionales de santé, les agences de l'eau ou encore l'Ademe, alors même qu'ils relèvent de l'action de l'État. L'objectif était précisément de permettre au préfet de déroger, lorsque cela est nécessaire, dans des domaines relevant également de ces opérateurs.

À ce stade, bien que la proposition de loi ait été placée en procédure accélérée, nous ne disposons toujours pas de visibilité quant à son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Il est désormais envisagé qu'elle soit intégrée dans un futur projet de loi relatif à la décentralisation. Une telle perspective pose question : le risque serait que ce dispositif, qui constitue en quelque sorte la simplification du « dernier kilomètre », soit dilué dans un texte plus large.

Le pouvoir de dérogation répond pourtant à un besoin très concret. Il permet d'adapter l'application des règles aux réalités territoriales et de faciliter la réalisation des projets locaux. Aujourd'hui, les délais de réalisation sont souvent beaucoup plus longs en France que dans d'autres pays européens, comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni, en raison notamment de la complexité administrative. Ces délais ont également des conséquences économiques, car plus un projet tarde à se concrétiser, plus son coût augmente, ce qui peut conduire certaines collectivités à y renoncer.

Il faut également tenir compte des réticences exprimées par certains préfets, liées aux risques juridiques. Dans un contexte de judiciarisation croissante, la perspective de recours peut conduire à une certaine prudence dans l'usage du pouvoir de dérogation. Il conviendra donc de trouver les garanties nécessaires pour sécuriser ce dispositif.

J'en viens à un second point, évoqué à l'instant par la secrétaire générale du Gouvernement : celui des études d'impact. Il est vrai que les propositions de loi parlementaires n'en sont généralement pas assorties. Pour autant, il importe que les études d'impact relatives aux projets de loi soient véritablement indépendantes. Lorsqu'elles sont élaborées par le Gouvernement lui-même, il peut être difficile de garantir une totale objectivité. Il conviendrait donc de réfléchir aux moyens de confier l'analyse de ces textes à des organismes indépendants.

Plus largement, nous avons déjà souligné, dans un rapport consacré à l'addiction aux normes, que j'avais rédigé avec Françoise Gatel en janvier 2023, la nécessité de transformer en profondeur la fabrique de la

norme. Il serait utile, par exemple, d'expérimenter des « *clauses guillotines* » : une règle serait adoptée pour une durée déterminée - par exemple trois ans - et ne serait conservée que si l'évaluation démontre qu'elle est réellement adaptée aux collectivités territoriales.

Je n'évoquerai pas de nouveau la question de la surtransposition ou de la surréglementation, déjà largement discutée. Nous constatons néanmoins que la France va fréquemment au-delà des exigences du droit européen. Dans cette perspective, il pourrait être envisagé de confier au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) la mission de vérifier les fiches d'impact ministérielles afin de s'assurer que les mesures proposées se limitent strictement à la transposition nécessaire.

Le CNEN accomplit déjà un travail considérable avec des moyens limités. Il ne dispose évidemment pas des ressources dont bénéficie son équivalent allemand, le « *Nationaler Normenkontrollrat* » (NKR), mais, sous la présidence de Gilles Carrez, il pourrait utilement contribuer à ce travail de vigilance, qui vise précisément à éviter que notre droit n'aille systématiquement au-delà de ce qui est requis par les normes européennes.

M. Cédric Chevalier. - S'agissant des études d'impact, qu'elles concernent les projets de loi ou les propositions de loi, une difficulté demeure : les amendements adoptés n'en sont généralement pas assortis. Or, en tant que législateurs, nous déposons parfois des amendements sans toujours mesurer précisément les conséquences qu'ils peuvent avoir. La question doit donc être appréhendée de manière globale. Il ne s'agit pas seulement d'établir des études d'impact en amont, mais également d'en assurer le suivi. Il serait utile, par exemple, de vérifier, un ou deux ans après l'entrée en vigueur d'un dispositif, si l'évaluation initiale était conforme à la réalité, notamment en matière de coûts.

La complexité ne tient pas uniquement au volume des normes. Comme cela a été rappelé précédemment, elle provient aussi de la lourdeur administrative. Celle-ci résulte souvent de l'ajout de procédures de contrôle, de délais ou de formalités supplémentaires introduits dans la loi elle-même. Ces éléments finissent par produire une complexité qui va à l'encontre de l'objectif de simplification. Derrière la simplification, on pourrait attendre davantage d'agilité et de rapidité ; à l'inverse, l'accumulation de procédures entraîne souvent une perte de temps.

Ma deuxième observation concerne les décrets d'application. Ceux-ci interviennent parfois très tardivement après le vote de la loi. Il arrive alors que l'esprit du texte se dilue au fil du processus. En cas de changement de Gouvernement ou de réorganisation ministérielle, l'intention initiale peut ne plus être aussi clairement identifiée. Les rapporteurs parlementaires, qui ont suivi l'élaboration du texte, conservent souvent cette mémoire, mais ils ne sont pas nécessairement associés à la rédaction des décrets.

Ma troisième remarque porte sur l'application territoriale de la loi. Force est de constater que l'interprétation des textes peut varier d'un territoire à l'autre. Selon les départements, les mêmes dispositions ne sont pas toujours appliquées de manière identique. Cela peut tenir à des questions de formation ou à des différences d'interprétation au sein de l'administration.

Enfin, je souhaite évoquer un point qui n'a pas encore été mentionné : le recours possible à l'intelligence artificielle. Les outils d'analyse de données pourraient, dans certains cas, contribuer à accélérer le traitement des dossiers et à éclairer la prise de décision. Sans se substituer à l'appréciation humaine, ces technologies pourraient permettre de réduire certaines lourdeurs administratives et de gagner du temps dans l'instruction des situations.

M. Bernard Delcros, président. - Je partage pleinement votre analyse. Nous sommes tous confrontés, sur le terrain, à des situations très concrètes illustrant la lourdeur des procédures et les différences d'application de règles qui devraient pourtant être identiques d'un département à l'autre.

Mme Anne-Catherine Loisier. - Les parlementaires ont évidemment leur part de responsabilité dans la production normative. Nous devons tous, en la matière, faire preuve de lucidité.

Je souhaite néanmoins insister sur la question de l'interprétation des textes par l'administration déconcentrée, que vous évoquiez à l'instant, monsieur Lambert, en appelant à une réinterprétation davantage adaptée aux réalités territoriales.

Je prendrai l'exemple des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Aucune disposition législative n'impose leur élaboration dans les territoires ruraux. Pourtant, il arrive que certaines petites communes subissent des pressions afin de s'engager dans cette démarche.

Je citerai également un autre exemple relatif à l'action des services déconcentrés. Il y a quelques jours, j'ai participé à une commission départementale d'accessibilité et de sécurité au cours de laquelle la question des établissements recevant du public (ERP) a été abordée. J'ai été frappée de constater que, à la suite de certains décrets ministériels - notamment dans le contexte des événements récents de Crans-Motana -, les règles sont parfois appliquées de manière particulièrement restrictive dans certains territoires, ce qui contribue à en accroître la complexité.

Cette situation peut également produire des effets de concurrence territoriale. Certains acteurs indiquent en effet préférer s'installer dans un département voisin lorsque les règles y sont interprétées de manière plus souple.

Dans ce contexte, monsieur Lambert, je souhaiterais savoir comment fonctionne concrètement votre dispositif. Recevez-vous également des sollicitations dans des situations où des règles locales sont interprétées ou appliquées de manière plus stricte que ne le prévoit le cadre national ?

M. Laurent Burgoa. - Je souhaiterais poser deux questions, l'une à M. Lambert, l'autre à Mme Marion et à M. Hirsch.

Ma première question s'adresse à vous, monsieur Lambert. Vous avez indiqué que 442 solutions de simplification avaient été identifiées. Ces solutions ont-elles été diffusées à l'ensemble des préfets ? Par ailleurs, les parlementaires peuvent-ils en avoir connaissance ? Une telle information pourrait être utile pour les territoires que nous représentons.

Ma seconde question rejoint les interrogations exprimées par nos collègues Cédric Chevalier et Anne-Catherine Loisier, mais je souhaiterais l'illustrer par un exemple précis. Elle concerne l'application du droit par les services de l'État. Je prendrai le cas de trois départements de montagne : le Gard, que je représente, ainsi que deux départements voisins bien connus de ma collègue Guylène Pantel, la Lozère et l'Ardèche. Lorsque j'étudiais le droit constitutionnel, on nous enseignait que l'État est un et indivisible. Pourtant, sur le terrain, notamment en matière d'urbanisme dans les zones de montagne, les services de l'État ne semblent pas toujours appliquer les mêmes règles. Je pense en particulier à l'interprétation de notions telles que la définition des hameaux ou la continuité de l'urbanisation, qui interviennent lorsque les communes souhaitent réviser leur carte communale ou leur plan local d'urbanisme. À quelques kilomètres de distance, les interprétations peuvent être sensiblement différentes.

Je mentionne cet exemple très concret, car il suscite une forte incompréhension chez les élus locaux, qui s'étonnent de ces divergences d'application du droit.

M. Hervé Reynaud. - La profusion des normes constitue aujourd'hui un sujet de préoccupation, tout comme la multiplication des initiatives visant à y répondre : états généraux de la simplification, chartes d'engagement ou encore démarches de frugalité normative.

Cette inflation normative peut avoir des effets concrets sur le terrain. Elle ralentit l'action publique, génère des coûts supplémentaires et contribue, plus largement, à la fatigue démocratique et à l'épuisement des élus locaux, souvent évoqués parmi les raisons des démissions de maires.

On observe d'ailleurs que les réflexions sur la simplification sont désormais fréquemment associées aux démarches de décentralisation. On nous invite à partir des réalités du terrain, mais il faut aussi garder à l'esprit que ces réalités peuvent parfois elles-mêmes conduire à produire de nouvelles normes. Une certaine vigilance s'impose donc.

Dans cette perspective, je m'interroge sur les conditions d'une décentralisation réellement efficace. Ne faudrait-il pas davantage recourir à la contractualisation et introduire des formes de différenciation territoriale, afin de mieux adapter les normes aux réalités locales ?

J'ai trouvé particulièrement intéressante l'approche évoquée par Martin Hirsch, qui consiste à concevoir des normes davantage orientées vers des objectifs, plutôt que des dispositifs excessivement détaillés. Lorsque la norme devient trop prescriptive, elle peut en effet apparaître contraignante, voire dissuasive, et s'apparenter davantage à une logique de sanction qu'à un cadre facilitateur de l'action publique.

Il serait donc utile de connaître votre point de vue sur la manière dont l'évolution de la norme pourrait accompagner une décentralisation plus efficace, au service des élus locaux et, plus largement, de l'intérêt général.

Mme Nadia Sollogoub. - Je formulerai deux remarques. La première concerne l'effectivité du pouvoir de dérogation des préfets. Comme l'a indiqué Rémy Pointereau, ce dispositif comporte un risque contentieux réel dans la mesure où les préfets peuvent voir leurs décisions contestées devant le juge. Par ailleurs, en faisant remonter les situations de blocage du terrain, ne risquons-nous pas de constater que certaines difficultés tiennent à la loi elle-même ? Il faudrait alors la modifier, ce qui conduirait à intervenir à nouveau dans la loi, par ajustements successifs. Ne prenons-nous pas le risque, ce faisant, de produire une législation toujours plus détaillée et de retomber dans ce que l'on qualifie parfois de « loi bavarde » ?

Ma seconde remarque porte sur la temporalité de l'élaboration de la loi. J'ai le sentiment que nous légiférons de plus en plus dans l'urgence, souvent en réaction à l'actualité. Notre collègue Anne-Catherine Loisier évoquait à ce sujet l'effet « *Crans-Montana* ». Peut-être faudrait-il prendre davantage de recul et éviter de légiférer sous le coup de l'émotion ou de la pression médiatique. Dans la précipitation, on peut être tenté d'adopter des dispositions sans en mesurer pleinement les effets de bord, faute notamment d'étude d'impact suffisante. Je dis parfois, en plaisantant, que lorsqu'un enfant se blesse avec un jouet, il pourrait presque y avoir, dès le lendemain, un texte de loi pour interdire les jouets...

J'ajoute enfin une observation sur les conditions d'examen des amendements, en particulier ceux du Gouvernement. Il arrive que certains soient déposés très tardivement, parfois à un moment où la commission permanente n'a plus la possibilité de les examiner. Plus encore, certains amendements sont présentés quelques minutes avant la séance publique, ce qui ne laisse ni aux parlementaires ni aux acteurs concernés le temps nécessaire pour en apprécier les conséquences. Une telle pratique ne peut qu'exposer le législateur à des difficultés ultérieures.

Mme Pascale Gruny. - En écoutant mes collègues, j'aurais presque envie de dire : pour travailler sur la simplification, bon courage ! Les uns demandent davantage de décentralisation et de différenciation territoriale ; les autres soulignent qu'une règle différente de celle appliquée chez leur voisin est forcément injuste. Toute la difficulté est là.

Pour ma part, je dis parfois - avec un peu de provocation - que la véritable simplification consisterait peut-être à ne plus toucher aux textes existants. J'ai néanmoins été sensible aux mots qui ont été employés ici, notamment ceux de confiance et d'esprit d'équipe. Il faut aussi veiller à ne pas surtransposer les directives communautaires, sujet auquel nous avons déjà consacré de longs débats au Parlement.

Après plus de vingt années de mandat parlementaire, j'observe un phénomène récurrent : un événement médiatisé survient et, très rapidement, la tentation apparaît de légiférer. Les citoyens - et même les élus locaux - dénoncent souvent l'accumulation des normes, mais ils attendent aussi que nous intervenions lorsque survient un problème.

Dans ces conditions, les parlementaires déposent des propositions de loi, tentent de les faire adopter par les deux assemblées ou de les faire reprendre par le Gouvernement, parfois par voie d'amendement. Le processus est lourd, mais il s'explique aussi par le fait que nous devons rendre des comptes sur le terrain et que nous sommes confrontés à des enjeux politiques et électoraux.

Je perçois aujourd'hui une réelle volonté de simplification, peut-être plus forte qu'auparavant. En revanche, la méthode pour y parvenir reste à définir.

Lorsque j'étais vice-présidente chargée du rapport sur l'application des lois, j'ai pu mesurer l'ampleur du travail réalisé sur ce sujet. Ces rapports sont extrêmement riches, mais ils restent souvent peu lus. Ils montrent pourtant que certaines lois votées par le Parlement restent partiellement inappliquées faute de décrets ou d'arrêtés. Dans ces conditions, il arrive que nous élaborions de nouveaux textes alors même que les mesures d'application des précédents ne sont pas publiées.

Il arrive également que certains décrets ne correspondent pas pleinement à l'esprit du compromis trouvé par le Parlement, notamment à l'issue d'une commission mixte paritaire. La mise en œuvre de la loi « *climat et résilience* », notamment sur l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN), en est un exemple souvent évoqué par les élus locaux, qui expriment une certaine incompréhension face aux règles qui en découlent.

Je souhaite rester optimiste. Mais il est clair qu'un travail doit être mené de part et d'autre pour éviter d'ajouter encore de la complexité à une situation déjà difficile pour les élus locaux et pour les collectivités.

M. Bernard Delcros, président. - Merci, chère Pascale Gruny, d'exprimer, comme tous les collègues qui sont intervenus, cette voix du terrain, car c'est la réalité de ce que nous vivons concrètement.

M. Cédric Vial. - Vous prêchez ici des convaincus. Martin Hirsch rappelait que les citoyens souhaitent avant tout identifier les personnes capables de prendre des décisions. Or ces décisions s'inscrivent dans un cadre

juridique, celui de la loi et de la norme, qui protègent des principes et des valeurs. C'est évidemment nécessaire.

Cependant, l'accumulation des lois et des règles peut finir par empêcher la décision, la retarder ou en diluer la responsabilité. C'est précisément ce phénomène qui alimente la fatigue démocratique et la perte de confiance des citoyens à l'égard des élus et de la norme elle-même. Mon leitmotiv est qu'il faut faire simple, même si, paradoxalement, la simplicité est souvent la chose la plus difficile à atteindre.

Je prendrai quelques exemples.

Le premier concerne une loi que j'ai fait adopter pour permettre la prise en charge par l'État de l'accompagnement des enfants en situation de handicap sur le temps de la cantine. Le texte était volontairement très simple : deux lignes indiquant que l'État est responsable de cette prise en charge sur le temps méridien. Pourtant, une circulaire de huit pages est venue expliquer cette loi pourtant très claire. Cette circulaire introduisait des procédures supplémentaires, notamment des conventions entre les communes et les services de l'État. Il a fallu un an pour obtenir son abrogation et revenir à un dispositif plus simple.

Mais une difficulté nouvelle est apparue : en l'absence de texte national détaillé, les services départementaux ont rédigé leurs propres circulaires. Nous nous retrouvons ainsi avec des règles différentes selon les départements. Cet exemple illustre une dérive administrative qui contribue à complexifier l'application de la loi.

Un deuxième exemple concerne l'implantation des pharmacies. La loi adoptée en 2017 fixait des principes simples pour encadrer leur installation, avec certaines souplesses pour les communes entre 2 000 et 2 500 habitants. Cependant, le décret d'application n'est intervenu qu'en 2024, soit sept ans plus tard. De surcroît, ce décret a introduit des critères supplémentaires qui rendent la loi pratiquement inapplicable. On voit ici comment la norme réglementaire peut, dans certains cas, contredire l'intention du législateur. Il faut aussi reconnaître que, dans ces processus, certains acteurs organisés cherchent à peser sur le contenu des textes d'application pour défendre leurs intérêts, ce qui peut contribuer à éloigner la norme de l'objectif poursuivi par le législateur.

Troisième point : la manière dont les règles sont interprétées sur le terrain. Lorsque j'étais maire, j'ai conduit un projet de base de loisirs écologique dans ma commune. Pendant plusieurs années, nous avons dû négocier avec différents services administratifs sur l'interprétation des règles environnementales. Certaines exigences nous ont été imposées, notamment l'abattage d'arbres, avant que la situation ne change lors de l'examen du projet par une commission consultative. Cet exemple montre combien les instances consultatives, bien que théoriquement dépourvues de pouvoir décisionnel, peuvent influencer très fortement l'issue des projets.

Nous nous trouvons ainsi face à un dilemme. Si la loi est trop simple, elle laisse place à des interprétations multiples ; si elle est trop détaillée, elle devient excessivement complexe. Dans ce cas, c'est parfois la jurisprudence qui finit par produire la norme, ce qui n'est pas non plus souhaitable.

Enfin, nous devons aussi reconnaître que le législateur porte sa part de responsabilité. La loi relative à la décentralisation, à la déconcentration et à la simplification, dite « 3DS », comporte par exemple 270 articles. Un texte censé simplifier peut lui-même devenir une source supplémentaire de complexité.

Peut-être faudra-t-il, à l'avenir, mobiliser de nouveaux outils, y compris l'intelligence artificielle, pour analyser l'ensemble de notre corpus juridique, identifier les redondances ou les contradictions entre lois et règlements et réduire la taille de nos codes. Si nous parvenions à alléger significativement cet ensemble normatif, nous ferions sans doute un pas décisif vers une véritable simplification.

Mme Guylène Pantel. - Je remercie notre collègue Rémy Pointereau d'avoir rappelé et défendu notre proposition de loi relative au pouvoir de dérogation des préfets.

Ma première question s'adresse à M. Lambert. Cette audition nous permet d'exprimer les préoccupations qui remontent de nos territoires. Sur le terrain, les maires ne sont pas confrontés à la norme de manière abstraite : ils doivent suivre une succession d'étapes concrètes pour mener à bien un projet, souvent en relation avec plusieurs services administratifs dont les exigences peuvent se cumuler. Pour éviter les doublons et les ruptures dans les procédures, disposez-vous d'une méthode de type « *parcours utilisateur* » destinée aux élus locaux, par exemple pour conduire des travaux ou rénover un équipement communal comme une école ? Dans ce cadre, avez-vous la possibilité d'intervenir lorsque certaines administrations exigent des pièces inutiles ou multiplient les étapes procédurales ? Disposez-vous d'un véritable pouvoir de coordination entre services et êtes-vous consulté lors de la rédaction des circulaires ministérielles ou lors des arbitrages opérés par les services du Premier ministre ?

Ma seconde question s'adresse à Mme Marion. Dans de nombreux dossiers locaux, la difficulté ne tient pas uniquement à la loi ou au décret, mais à l'ensemble des textes qui viennent ensuite s'y ajouter : circulaires, instructions adressées aux préfets, guides pratiques ou modèles élaborés par différentes administrations. Ces documents finissent parfois par fixer, de fait, les conditions de mise en œuvre des politiques publiques. Pour les collectivités territoriales, cette accumulation peut brouiller la distinction entre ce qui relève réellement d'une obligation juridique, ce qui constitue une simple recommandation et ce qui peut varier d'un territoire à l'autre. Les circulaires et instructions peuvent-elles, selon vous, devenir une source de complexité comparable aux décrets pour les collectivités ? Comment le secrétariat général

du Gouvernement encadre-t-il leur production, tant en ce qui concerne leur nombre que leur contenu ou leur qualité ?

M. Gérard Lahellec. - Les échanges de ce matin m'inspirent plusieurs réflexions.

La première est presque une évidence : la simplification est un exercice particulièrement complexe. Nous y travaillons, notamment à travers la proposition de loi portée par notre collègue Rémy Pointereau sur le pouvoir de dérogation aux normes. La semaine dernière encore, Mme la ministre Françoise Gatel nous a largement consultés dans la perspective du prochain acte de décentralisation, qui devrait permettre de répondre à certaines difficultés rencontrées par les collectivités. À cette occasion, j'ai suggéré qu'il pourrait être utile d'établir une sorte de « *point de départ* » - un T0 - des lois de décentralisation. En effet, ces différentes lois n'ont pas toutes été adoptées dans le même contexte ni avec les mêmes objectifs. Un tel état des lieux permettrait sans doute de mieux identifier ce qui fonctionne et ce qui mérite d'être révisé.

Ma deuxième remarque concerne notre propre responsabilité. Nous, parlementaires, légiférons beaucoup - peut-être trop - et pas toujours de manière suffisamment lisible. La remarque vaut évidemment pour chacun d'entre nous. Cela conduit à s'interroger sur la place et le rôle du Parlement. Existe-t-il encore comme référence première dans la construction des orientations politiques ? Nous partageons pourtant une préoccupation commune : rendre l'action publique accessible, compréhensible et juste. Nos approches peuvent différer, mais cet objectif nous rassemble. J'ai toutefois le sentiment que, dans la fabrication des décisions publiques, le Parlement n'est pas toujours la référence première, ce qui soulève une question institutionnelle importante. Nous faisons face à une période marquée par l'incertitude et l'inquiétude de l'opinion publique, ce qui renforce encore notre responsabilité. Dans ce contexte, réfléchir à la simplification suppose aussi d'intégrer la complexité du rôle parlementaire dans l'élaboration des politiques publiques. On nous enseigne classiquement que le Parlement vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement. En réalité, notre rôle est plus large : nous sommes également les relais des préoccupations du terrain, les destinataires des attentes - et parfois des critiques - des citoyens et des élus locaux.

L'exemple évoqué par notre collègue Cédric Vial à propos des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) est révélateur. La production d'une circulaire particulièrement détaillée pour expliciter une loi pourtant très simple peut susciter des interrogations. Il est légitime de se demander si ces situations relèvent seulement d'une inertie administrative ou si d'autres facteurs entrent en jeu.

Pour conclure, je crois que toute réflexion sur la simplification doit aussi s'accompagner d'une réflexion sur la culture du parlementarisme et sur

la place du Parlement dans la fabrication de la norme. Sans cette prise de conscience, il sera difficile de progresser véritablement.

M. Bernard Delcros, président. - Les différentes interventions de nos collègues convergent toutes dans le même sens : elles constituent en quelque sorte un signal d'alerte.

La simplification des normes, des réglementations, des procédures et de l'interprétation des textes n'est pas un sujet secondaire. C'est au contraire une question centrale, dont les effets se font de plus en plus sentir, y compris dans le vote de nos concitoyens, notamment dans les territoires ruraux.

Ce sujet doit donc être pris très au sérieux. Les exemples concrets qui ont été évoqués ce matin montrent bien que nous sommes collectivement confrontés à une difficulté réelle. Il existe, à tous les niveaux, une volonté partagée de simplifier les règles et les procédures, mais il reste encore un travail considérable à accomplir, en particulier pour ce qui concerne leur application au niveau local.

Nous n'avons pas le droit d'échouer sur ce point. La complexité normative est devenue une préoccupation majeure pour les élus locaux et une source croissante d'incompréhension pour nos concitoyens. Chacun d'entre nous pourrait citer de nombreux exemples illustrant cette tendance à la complexification, alors même que l'objectif affiché est précisément celui de la simplification.

Mme Laurence MARION, secrétaire générale du Gouvernement. - Les différentes interventions ont bien montré l'acuité du sujet. Elles illustrent à la fois la richesse de l'objectif de simplification et les injonctions parfois contradictoires auxquelles nous sommes confrontés. La simplification est un enjeu absolument crucial, notamment au regard de la fatigue démocratique qui a été évoquée. Mais il n'existe pas de solution unique : répondre à une préoccupation peut parfois en contredire une autre. Nous mesurons tous ici la difficulté de cet exercice.

S'agissant de la proposition de loi relative au pouvoir de dérogation des préfets, il est apparu que certaines évolutions relevaient du domaine de la loi et ne pouvaient être intégrées dans le décret pris il y a quelques mois pour renforcer ce dispositif.

Je peux néanmoins vous confirmer qu'un volet consacré à la simplification figurera dans le projet de loi sur la décentralisation actuellement préparé par le Gouvernement et annoncé par le Premier ministre. Le texte est encore en cours d'arbitrage, mais il devrait notamment permettre de reprendre la question du pouvoir de dérogation des préfets, identifié comme l'un des leviers importants pour débloquer certaines situations sur le terrain.

Par ailleurs, plusieurs textes récents ou à venir comportent également des dispositions de simplification. Je pense notamment à la loi de

programmation militaire. Dans certains cas, la difficulté tient aussi à une méconnaissance des dispositifs existants par les porteurs de projets. Il est donc essentiel de mettre à disposition des acteurs locaux une véritable boîte à outils, permettant de faciliter les démarches et de gagner du temps, avec le préfet dans un rôle de facilitateur. Cette boîte à outils devrait être renforcée dans les prochains mois.

Concernant les études d'impact, je ne partage pas entièrement l'idée selon laquelle leur réalisation devrait être confiée, dès l'origine, à des organismes extérieurs. L'étude d'impact constitue avant tout une aide à la décision, qui doit être menée par ceux qui élaborent la politique publique. Elle permet précisément d'identifier les effets attendus d'une mesure et d'en mesurer les conséquences sur d'autres politiques publiques.

En revanche, je rejoins votre analyse sur l'importance d'une évaluation indépendante a posteriori. Une fois la loi votée, il est essentiel de vérifier si les effets anticipés se réalisent effectivement et si certains effets indésirables n'ont pas été sous-estimés. Nous consacrons beaucoup d'énergie aux études d'impact en amont, mais nous les mobilisons encore trop peu après l'adoption des textes.

Il existe aujourd'hui une attente démocratique forte en matière d'évaluation et de sincérité de la fabrication de la loi. Cette évaluation pourrait porter sur des politiques sectorielles ou sur des blocs législatifs et réglementaires complets, y compris leurs déclinaisons par circulaires. Elle permettrait ensuite d'en tirer les conséquences, par exemple en procédant à des abrogations ou à des corrections législatives lorsque cela est nécessaire.

Cela permettrait aussi de répondre à l'attente de nos concitoyens sans avoir systématiquement recours à de nouveaux textes votés dans l'urgence ou en réaction à l'actualité.

S'agissant des décrets d'application, la question de leur publication et de leur conformité à l'esprit de la loi a également été évoquée. Il arrive que des délais importants interviennent entre l'adoption d'un texte et son application. Parfois, la tentation existe aussi de complexifier l'application d'une loi par des dispositions réglementaires très détaillées.

Du point de vue du secrétariat général du Gouvernement, notre capacité de contrôle reste cependant limitée pour ce qui relève du pouvoir réglementaire territorialisé, notamment les arrêtés locaux. Nous agissons surtout en diffusant de bonnes pratiques.

En revanche, la démarche présentée par Thierry Lambert illustre une prise de conscience croissante au niveau territorial : celle de la nécessité de préserver des marges d'appréciation et d'éviter une production excessive de normes. Cela suppose de faire davantage confiance aux préfets et aux acteurs locaux.

La difficulté réside dans l'équilibre à trouver : certaines politiques publiques nécessitent des règles précises et prescriptives, tandis que d'autres peuvent laisser davantage de place à l'adaptation locale. Dans certains domaines, notamment en matière de sécurité, les normes doivent rester très directrices ; dans d'autres, il est possible d'accepter des modalités d'application différentes selon les territoires.

Pour conclure, je souhaite insister sur l'importance du travail d'évaluation et de correction de la norme. L'instabilité normative nuit à la lisibilité du droit, mais nous devons aussi considérer l'évaluation et le « *nettoyage* » du droit existant comme une dimension essentielle de notre travail législatif.

Je suis consciente de n'avoir répondu que partiellement à certaines questions, mais je voulais partager avec vous l'état d'esprit dans lequel nous pouvons avancer collectivement sur ces sujets particulièrement complexes.

M. Martin HIRSCH, conseiller d'État, délégué aux ateliers de la simplification au sein du Conseil d'État. - Je vais tenter de répondre à vos questions autour de cinq idées que je développerai brièvement.

La première est celle de l'intention. Une norme n'est pas une fin en soi : elle est au service de l'intention du législateur. Lorsque cette intention est claire, la norme peut être à la fois simple et efficace. Je prendrai un exemple positif : celui de la loi relative au service civique, issue d'une proposition de loi du Sénat à laquelle j'ai eu l'honneur de contribuer. L'intention était simple : ouvrir le service civique à tous les jeunes, avec pour seule condition l'âge, et veiller à ce que les volontaires soient représentatifs de l'ensemble de la jeunesse. Nous avons ainsi demandé aux organismes d'accueil de veiller à une représentation équilibrée, notamment des jeunes issus des territoires ruraux ou des jeunes peu diplômés. Cette loi n'a donné lieu ni à une circulaire d'application ni à des contentieux. La gestion repose sur une intention claire du législateur, assortie de quelques garde-fous. Cela montre que l'on pourrait parfois concevoir la norme de manière plus simple, en mettant l'accent sur l'intention plutôt que sur une accumulation de détails.

La deuxième question concerne l'uniformité de la norme. Une norme juste et efficace doit-elle nécessairement être identique partout ? Vous avez évoqué le pouvoir de dérogation du préfet : on s'en félicite lorsqu'il permet de résoudre une difficulté locale, mais on peut aussi s'interroger lorsqu'une règle différente s'applique dans le département voisin. C'est un véritable débat. Il renvoie directement à la question de la décentralisation : l'important est d'identifier clairement qui est responsable de la norme et de son application, afin de garantir un équilibre entre pouvoir de régulation, bon sens et service rendu.

Troisième point : le rôle du juge. Il arrive que le juge considère que l'intention du législateur était compréhensible, mais que la règle telle qu'elle est rédigée ne permet pas de l'appliquer. On peut alors avoir juridiquement

raison sur le fond tout en étant en difficulté au regard de la norme. C'est la raison pour laquelle il faut être prudent lorsque l'on multiplie les dérogations : celles-ci peuvent être censurées si elles s'éloignent trop du cadre juridique initial.

Quatrième point : la concertation dans l'élaboration de la norme. Une norme élaborée à l'issue d'une concertation approfondie a beaucoup plus de chances d'être acceptée et appliquée. À l'inverse, lorsqu'un acteur majeur s'y oppose - qu'il s'agisse d'un professionnel, d'une association ou d'un autre groupe concerné -, il est probable que la norme rencontrera des difficultés d'application. Le temps consacré à la concertation en amont permet souvent d'éviter des blocages ultérieurs.

Enfin, il faut évoquer ce qui constitue parfois l'éléphant dans la pièce : la contrainte financière. Derrière certaines normes se cache en réalité une limitation budgétaire que l'on n'ose pas toujours assumer explicitement. Lorsque les ressources sont insuffisantes pour répondre à tous les besoins, on peut être tenté d'introduire de multiples critères pour restreindre implicitement l'accès au dispositif. La norme devient alors un instrument de régulation budgétaire.

Je terminerai par un exemple qui m'a marqué à l'époque des emplois aidés. Un jeune m'avait expliqué qu'on lui avait refusé l'accès au dispositif parce qu'il avait le baccalauréat. Il me demandait s'il aurait dû échouer à l'examen pour pouvoir en bénéficier. Cette situation est révélatrice : lorsqu'une norme devient trop rigide, elle peut produire des effets absurdes. Si le texte avait simplement précisé que la majorité des bénéficiaires devait être composée de jeunes peu diplômés, tout en laissant une marge d'appréciation, il aurait été possible d'intégrer des situations particulières sans créer d'injustice manifeste.

M. Thierry LAMBERT, Délégué interministériel à la transformation publique. - Je commencerai par vous apporter une réponse concrète. L'ensemble des solutions de simplification qui ont été actées sont publiées sur le site modernisation.gouv.fr. Environ la moitié d'entre elles sont déjà mises en œuvre. Pour les autres, leur traduction normative prend du temps, car la modification des textes implique souvent des procédures complexes.

Je prendrai un exemple. Dans la Creuse, une entreprise s'est interrogée sur la possibilité de réparer et de remettre sur le marché des fauteuils roulants usagés encore en bon état. Aujourd'hui, ces dispositifs ne sont pas remboursés par l'assurance maladie. Faire évoluer cette situation nécessite de modifier des règles qui impliquent parfois des consultations au niveau européen. Les procédures sont donc longues. Néanmoins, la détermination à avancer sur ces sujets est réelle, et notre rôle consiste précisément à veiller à la mise en œuvre effective des décisions prises.

Je ne reviendrai pas longuement sur ce qu'a très bien expliqué Martin Hirsch au sujet de la tension évoquée par Mme Pascale Gruny. Cette tension

est réelle. Au fond, la question est de savoir ce que nous voulons : souhaitons-nous une uniformité totale des règles, au prix d'une grande rigidité, ou acceptons-nous de raisonner davantage en termes d'objectifs et d'intention, en laissant une marge d'adaptation aux acteurs de terrain ?

Pour illustrer cette approche, je prendrai un exemple issu de ma formation militaire. On ne dit jamais à un militaire exactement par quel chemin il doit passer. On lui fixe un objectif et un résultat attendu, et c'est ensuite le terrain qui commande l'action. Cette logique peut aussi inspirer l'action publique : il s'agit de définir clairement l'intention et de laisser une capacité d'adaptation pour atteindre l'objectif.

On le constate dans de nombreuses politiques publiques. Je pense notamment à la lutte contre les violences faites aux femmes. Les situations diffèrent selon les territoires : les acteurs ne sont pas les mêmes, les associations sont différentes et les problématiques locales peuvent varier. La réussite de ces politiques suppose donc une concertation importante et une prise en compte des spécificités territoriales.

L'exemple évoqué par M. Cédric Vial illustre bien ces difficultés. Dans certains cas, nous constatons nous-mêmes que les procédures deviennent longues et peu efficaces. C'est la raison pour laquelle nous analysons ces situations avec les préfets concernés afin d'en tirer des enseignements.

Il faut aussi comprendre ce qui freine l'action des administrations. Historiquement, la Déclaration des droits de l'homme posait le principe selon lequel tout ce qui n'est pas interdit par la loi est autorisé. Aujourd'hui, beaucoup d'agents publics cherchent au contraire à savoir ce qui est explicitement autorisé, tant la crainte de commettre une erreur est forte. Cette incertitude peut conduire à des interprétations excessivement prudentes.

Je citerai un exemple : dans un département, certains services se sont interrogés sur l'application de la réglementation relative aux tunnels à propos de panneaux solaires installés sur une infrastructure routière. On voit bien ici comment la crainte d'une responsabilité ultérieure peut conduire à des interprétations disproportionnées.

À cela s'ajoute une autre dimension : la contrainte financière et la question de la responsabilité. Lorsqu'une dépense publique est engagée, les décideurs souhaitent naturellement être totalement sécurisés sur le plan juridique, car leur responsabilité peut être engagée. Cette situation peut conduire à une forme de sur-interprétation des règles et à une certaine prudence excessive.

Dans ce contexte, ce qui compte beaucoup est ce que j'appellerais l'intensité managériale. Il s'agit de fixer une direction claire et d'indiquer à l'administration les objectifs à atteindre. Le Gouvernement porte ce message avec constance. Les préfets ont d'ailleurs cet objectif inscrit dans leurs missions, et leurs progrès en matière de simplification font l'objet d'une évaluation annuelle.

Il appartient ensuite aux préfets, en lien avec leurs équipes, de diffuser cette approche. L'objectif n'est pas d'entraver l'action publique, mais de trouver des solutions. Il s'agit de respecter l'intention de la loi et les objectifs fixés par le Parlement et par les textes réglementaires, tout en permettant aux projets d'aboutir.

En définitive, l'enjeu est de faire en sorte que l'action publique facilite les initiatives et les projets, plutôt que de donner le sentiment que toute démarche se heurtera à une succession d'obstacles.

Pour ceux qui ont travaillé dans le secteur privé, il est clair qu'une transformation de cette ampleur ne peut fonctionner sans un important travail de préparation. Il faut notamment s'interroger sur la capacité des systèmes d'information à supporter les évolutions envisagées. Si certains dispositifs mettent beaucoup de temps à être mis en œuvre, c'est souvent parce que l'administration doit faire face à une charge technique considérable alors que ses systèmes n'ont pas été conçus pour cela.

À cela s'ajoute un autre facteur : la fréquence des changements. Sur le terrain, certaines équipes nous expliquent qu'elles commencent à maîtriser un dispositif lorsque celui-ci évolue déjà. Cette instabilité peut être source de difficultés. Il faut aussi rappeler que les agents publics sont profondément attachés au service public et qu'ils n'ont évidemment aucune volonté de mal faire.

Le rôle du management est donc essentiel : il consiste à clarifier les objectifs et à donner aux équipes les moyens de mettre en œuvre la volonté du Parlement et du Gouvernement, afin que celle-ci produise des effets concrets dans la vie quotidienne des Français. Aujourd'hui, l'un des problèmes est précisément que les résultats de l'action publique ne sont pas toujours visibles.

Nous revenons ainsi à une question de confiance : confiance dans les équipes pour conduire les projets, mais aussi confiance des citoyens qui attendent des résultats tangibles.

S'agissant du rôle des préfets, le droit de dérogation constitue un premier levier. Lorsqu'il ne suffit pas, le dispositif France Simplification joue un rôle de filet de sécurité. Certaines situations peuvent être résolues par une dérogation ponctuelle ; dans d'autres cas, c'est la norme elle-même qui doit être modifiée. Ces deux niveaux d'action se complètent.

Après l'effort managérial engagé pour rappeler aux services de l'État - administrations comme opérateurs - que l'objectif est d'accompagner les projets, il est essentiel que l'ensemble de l'appareil administratif se mobilise autour du préfet, représentant de l'État dans les territoires, afin de favoriser la réussite des initiatives locales.

S'agissant de l'intelligence artificielle, nous menons actuellement un travail avec la direction de l'information légale et administrative (DILA). Une question simple se pose : savons-nous réellement tout ce que l'administration

demande aux entreprises ou aux usagers ? En réalité, ce n'est pas toujours le cas, car chaque politique publique produit ses propres demandes d'informations.

Nous cherchons donc à consolider l'ensemble des données demandées dans les différentes démarches administratives afin d'éviter les redondances. Par exemple, dans le secteur agricole, il existe aujourd'hui de nombreuses manières différentes de déclarer une surface, ce qui crée de la confusion.

Cette démarche est également importante dans la lutte contre la fraude : un document justificatif a aujourd'hui moins de valeur qu'une donnée déjà vérifiée et détenue par l'administration. L'objectif est donc de ne plus demander des informations que l'administration possède déjà, mais de construire les démarches à partir de ces données.

Il s'agit, en réalité, de changer la logique de la relation administrative, un peu comme cela a été fait en matière fiscale : ce n'est plus à l'utilisateur de fournir toutes les informations à l'administration, mais à l'administration de partir des données dont elle dispose déjà, que l'utilisateur peut ensuite vérifier ou compléter.

Ce travail suppose de nouveaux outils. L'intelligence artificielle pourra notamment aider à consolider et analyser les données pour améliorer la rationalisation des démarches. Mais ce n'est pas le seul levier. De nombreux gains de productivité et de simplification peuvent également être obtenus grâce à l'automatisation de certaines procédures, par exemple au moyen d'outils logiciels permettant de traiter automatiquement certaines tâches répétitives

M. Cédric Vial. - Le droit de l'environnement s'est considérablement étoffé au fil des années et représente aujourd'hui plusieurs milliers de pages de normes, ce qui illustre l'ampleur de l'inflation normative ! Chaque fois que nous empilons des règles ou des normes, nous produisons des textes d'application qui finissent souvent par n'être que partiellement appliqués. Dans certains cas, une grande partie du dispositif devient rapidement obsolète ; dans d'autres, un nouveau texte vient contredire le précédent. Au bout du compte, la situation devient telle qu'aucun fonctionnaire n'est réellement en mesure d'indiquer avec certitude l'ensemble des règles applicables.

C'est précisément là que l'intelligence artificielle pourrait jouer un rôle utile. Elle est particulièrement adaptée à la gestion de systèmes complexes et très volumineux, ce qui correspond aujourd'hui à l'état de notre corpus normatif. Il serait possible de développer un outil capable de passer en revue l'ensemble des circulaires, décrets, arrêtés et textes d'application afin d'identifier les dispositions devenues inutiles, celles qui se recoupent ou celles qui pourraient être fusionnées.

Un tel travail permettrait également d'harmoniser certaines définitions qui diffèrent aujourd'hui d'un texte à l'autre. Je pense, par exemple, à la notion de terre agricole, dont la définition varie selon les dispositifs juridiques. L'intelligence artificielle ne se substituerait évidemment pas au législateur : elle pourrait simplement aider à établir un diagnostic et à proposer des pistes de rationalisation, que le travail humain viendrait ensuite examiner et valider.

Un travail de recensement et de clarification de cette nature pourrait, me semble-t-il, conduire à réduire significativement le volume de nos codes. On pourrait procéder de manière progressive : supprimer les dispositions manifestement obsolètes, fusionner les textes redondants et rationaliser l'ensemble.

Nous disposons aujourd'hui d'outils technologiques puissants, qu'il s'agisse d'intelligence artificielle générative ou d'autres formes d'automatisation. Encore faut-il décider de les mobiliser pleinement. Si l'on considère que la simplification normative constitue réellement un enjeu majeur, alors il existe aussi un enjeu majeur d'utilisation de l'intelligence artificielle pour y parvenir.

Mme Laurence MARION, secrétaire générale du Gouvernement. - C'est effectivement un levier managérial. Sur le plan plus juridique, nous réfléchissons également à la manière de développer une intelligence artificielle spécifiquement dédiée aux métiers juridiques, adaptée à nos besoins. Les outils actuellement disponibles sur le marché répondent surtout à des logiques contentieuses : ils sont souvent développés par des cabinets d'avocats pour l'analyse de la jurisprudence ou pour l'accompagnement de certaines démarches juridiques. En revanche, il n'existe pas encore d'outils conçus spécifiquement pour la simplification normative.

Le potentiel est pourtant considérable. La démarche s'inscrit dans le prolongement de ce que nous faisons déjà en matière de codification et de recodification du droit. C'est précisément l'objectif poursuivi lorsque nous cherchons à regrouper, clarifier et simplifier les dispositions juridiques existantes.

Dans cette perspective, nous travaillons notamment avec le Conseil d'État afin de réfléchir aux moyens d'entraîner des modèles capables de contribuer à ce travail d'analyse et de rationalisation. Cette voie est prometteuse, mais elle reste encore complexe à mettre en œuvre, car il n'existe aujourd'hui aucun outil prêt à l'emploi répondant pleinement à ces besoins.

Néanmoins, l'intelligence artificielle constitue clairement l'un des leviers susceptibles d'accompagner les efforts de codification et de simplification du droit que nous poursuivons régulièrement.

M. Bernard Delcros, président. - Je vous remercie très sincèrement, tous les trois, pour ces éclairages, ces analyses et les réponses que vous avez apportées sur un sujet particulièrement important.

Pour rebondir sur les propos de Martin Hirsch et de Thierry Lambert, je ne crois pas qu'il y ait de contradiction entre la volonté de développer la différenciation territoriale et le fait d'observer ce qui se passe dans les territoires voisins. Nous sommes nombreux à considérer que l'équité ne se confond pas avec l'égalité de traitement. Il peut donc être légitime que certaines situations soient traitées différemment.

En revanche, il est essentiel que la culture de la simplification soit partagée partout. Partout, l'objectif doit être de faciliter et de permettre, plutôt que d'entraver ou de complexifier. Il ne serait pas acceptable que certains territoires encouragent et accompagnent les projets quand d'autres les compliquent ou les ralentissent.

L'ensemble des interventions de ce matin, y compris les vôtres, montre bien que nous ne sommes pas face à un sujet secondaire, mais à un enjeu central. Nous avons une obligation de résultat : les progrès accomplis doivent être visibles et ressentis concrètement sur le terrain. À défaut, nous risquerions de nous exposer à des difficultés dont nous ne mesurons peut-être pas encore toutes les conséquences.

Je rappelle enfin que nous organiserons, le 30 avril prochain, des assises de la simplification, qui permettront de dresser un état des lieux des avancées réalisées et du chemin qu'il reste à parcourir, tout en formulant des propositions concrètes. L'essentiel est que ces travaux débouchent sur des résultats tangibles pour les territoires.

Je vous remercie encore pour votre contribution à nos réflexions.

INTERVENTION DE BERNARD DELCROS SUR LE PROJET DE LOI DE SIMPLIFICATION

Il s'agit du projet de loi n° 557 (2025-2026) portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, déposé au Sénat le 15 avril 2026, examiné en séance publique du 23 au 25 juin 2026 et adopté le 24 juin 2026. La discussion générale – où le président de la délégation est intervenu *esqualite* – s'est tenue le 23 juin 2026.

M. Bernard Delcros, *président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*. Mettre fin à l'inflation normative ; rendre les choses moins complexes et plus accessibles ; simplifier les procédures ; faciliter la réalisation des projets au lieu de les freiner ; toujours adapter les règles aux réalités des situations et non tenter de faire l'inverse ; bref, partir des réalités du terrain pour remettre du bon sens dans la décision : voilà, monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, ce qu'attendent les élus locaux. Voilà ce qu'attendent nos concitoyens.

Vous le savez, madame la ministre, à la demande du Président du Sénat, notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, que j'ai l'honneur de présider, s'est emparée de ce dossier. Je tiens d'emblée à saluer le travail que nous menons avec vous sur ce sujet central.

Les réglementations sont évidemment nécessaires. Mais elles sont trop souvent inadaptées, décorréées de ce que vivent chaque jour les élus sur le terrain. Tantôt, ces derniers se voient refuser un permis de construire au nom de la loi Montagne, alors que le projet respecte parfaitement l'esprit du législateur. Tantôt, ils se voient imposer une procédure d'unité touristique nouvelle (UTN), coûteuse et parfaitement inutile, pour réaliser un gîte d'étape de vingt places. Nous pourrions tous multiplier les exemples aussi incompréhensibles les uns que les autres.

Trop souvent, les normes, inadaptées, entravent l'action des élus, freinent les projets et en renchérissent les coûts. Elles provoquent un sentiment d'incompréhension et, au bout du compte, une exaspération générale.

Les assises de la simplification, que nous avons organisées le 30 avril dernier en présence du président du Sénat – vous y avez participé, madame la ministre, aux côtés du ministre de la ville et du logement –, nous ont permis de mesurer les avancées obtenues ces derniers mois, qui sont réelles.

Au total, trois propositions de loi ont suivi les travaux de notre délégation. De plus, en matière réglementaire, les initiatives gouvernementales n'ont pas manqué. Notre délégation y a été associée, notamment lors du Roquelaure de la simplification, et je vous en remercie, madame la ministre.

Le présent texte s'inscrit dans cette continuité. Il comporte des mesures que nous approuvons, comme la simplification du fonctionnement

des collectivités, le renforcement du rôle du Conseil national d'évaluation des normes, la réduction du délai d'acquisition des biens sans maître – il s'agit là d'un sujet important – ou encore l'allègement de contraintes relatives aux ressources humaines. Il sera, je n'en doute pas, enrichi par le Sénat, de nombreux amendements ayant été déposés en séance.

Toutefois, nous sommes encore loin du compte ; nous devons poursuivre le combat de la simplification.

De notre côté, nous avons déposé la semaine dernière une proposition de loi, issue d'une consultation menée auprès de l'ensemble des élus locaux pour assouplir certaines règles d'urbanisme.

Il s'agit notamment d'assouplir les règlements des plans locaux d'urbanisme intercommunal : leur rigidité ne doit pas empêcher les communes rurales, parfois en déprise démographique, d'accueillir de nouvelles familles – c'est tout de même un comble, tant nous avons besoin d'elles pour nos écoles, nos services, nos commerces et l'avenir de nos territoires. Nous avons évidemment veillé au respect des objectifs de sobriété foncière.

Madame la ministre, les élus attendent des mesures simples, concrètes et visibles, qui facilitent leur quotidien.

La dispense de marché public pour les opérations de travaux inférieures à 100 000 euros, que nous avons pérennisée au titre de la loi de finances pour 2026, pourrait paraître anecdotique. Ne nous y trompons pas : cette mesure est de la plus grande importance tant pour les élus que pour les artisans. Beaucoup d'entre eux renoncent désormais à répondre aux marchés publics du fait de la complexité des procédures.

Nous devons développer, dans tous les domaines, de telles mesures à la fois simples et facilitatrices.

Madame la ministre, soyez assurée que notre délégation restera à vos côtés pour réussir le pari d'une simplification efficace, concrète et perceptible sur le terrain.