

Alain LAMBERT

Médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales, président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), président du Conseil général de l'Orne.

« Les ingénieurs territoriaux doivent être au premier rang du combat contre les normes excessives ! »

Pourquoi la charge normative est elle aujourd'hui critiquée de toutes parts ? Qui en est responsable ? Quelles sont les conséquences et les solutions à préconiser ? Ancien ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire de 2002 à 2004, sénateur de l'Orne entre 1992 et 2012, Alain Lambert est l'homme politique français qui connaît sans doute le mieux les problématiques liées aux normes applicables aux collectivités territoriales. Président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) créé en octobre 2013 après avoir été celui de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) - dans le cadre duquel un rapport fut remis en mars 2013 au Premier ministre sur l'allègement de ces normes -, il a depuis, de façon complémentaire au CNEN, été nommé en avril 2014 comme médiateur des normes auprès du Premier ministre.

Propos recueillis par Hugues DEMEUDE

La fonction de médiateur des normes a été instituée en mars 2014 par décret du Premier ministre et vous avez été nommé à ce poste. Quel est le rôle du médiateur ?

Je suis saisi par les préfets de difficultés pratiques d'application sur le terrain d'un certain nombre de normes. Ma mission est à la fois juridique et de bon sens. Elle consiste à nouer le dialogue entre l'administration centrale et la collectivité locale qui m'a sollicitée via la préfecture. Nous trouvons généralement des solutions parce que, contrairement aux administrations déconcentrées qui ont une lecture parfois angoissée des textes sur le terrain, les administrations centrales qui les ont rédigé sont plus attachées à l'objectif général de ces textes qu'à leur application à la lettre.

Peut-on parler de tentation française pour la norme ? En quoi consiste le renforcement de son évaluation ?

La France a une tradition d'excès de lois, d'excès de normes. Montaigne lui-même disait déjà il y a quatre siècles qu'il y avait plus de lois en France qu'il n'en est nécessaire pour le monde entier. On voit donc que cela ne date pas d'aujourd'hui. Il y a effectivement une tentation française pour la norme. Et il faut impérativement parvenir à réguler cette production normative. Le but, c'est de faire en sorte que les normes résolvent des problèmes, et n'en créent pas. Or, aujourd'hui, force est de constater qu'elles en créent davantage qu'elles n'en résolvent. Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a pour mission d'examiner toutes les normes qui sont adoptées au niveau de l'administration centrale et qui s'appliquent aux collectivités territoriales. Nous en connaissons le nombre, l'impact et le coût prévisionnel ; nous avons aussi la possibilité de diligenter des enquêtes pour vérifier si les coûts prévisionnels sont sincères ou sous-estimés.

Par comparaison, comment opèrent les pays de culture anglo-saxonne ?

La norme est une disposition de nature juridique qui vise à sécuriser l'utilisation d'un bien ou l'accomplissement d'un service. Mais les pays de culture anglo-saxonne, et ceux du nord de l'Europe plus généralement, se sont habitués à rédiger des guides de bonnes pratiques beaucoup plus que des textes réglementaires à caractère obligatoire.

La France et les pays du Sud ainsi d'ailleurs que la Commission européenne, dans la tradition du droit latin, ont la tentation de vouloir transformer en règles juridiques ce qui ne devraient rester que des modes d'emploi ou des guides de bonnes pratiques. Voilà pourquoi nous nous retrouvons dans des situations kafkaïennes avec des normes que l'administration destine à faire appliquer à la lettre, quand bien même cela n'atteint pas l'objectif fixé initialement.

Le nombre de normes applicables aux collectivités locales ne semble que croître. Pourquoi une telle inflation normative ? Est-ce lié à une sur-transposition des directives communautaires ?

C'est un des motifs principaux. Là encore, si je reprends l'exemple des pays du Nord, ils font de la transposition du droit communautaire en droit national, sans ajouter la moindre disposition nationale. En France, vous n'avez jamais ce type de transposition pure et simple. Les agents qui doivent appliquer le droit national d'inspiration communautaire ont donc

à subir la double contrainte du texte issu de Bruxelles et de l'ajout français qui parfois s'avère être une interprétation excessive du droit européen.

Le deuxième motif est un motif de nature culturelle. Les administrations françaises n'ont pas encore intégré l'idée qu'elles étaient au service d'une République décentralisée. Elles conçoivent donc l'action publique comme si elle était conduite sous la seule autorité de l'Etat ; et elles écrivent les textes pour les collectivités territoriales comme elles les écrivaient pour les services déconcentrés de l'Etat. Autrement dit, pour des assujettis. Alors que les collectivités territoriales conduisent et déterminent la politique qui leur a été confiée de manière autonome dans le cadre des lois de décentralisation. Il y a donc une sorte d'incompréhension. Un abus par les administrations centrales du droit pour régir des relations et des modalités d'action qui résultent normalement du pouvoir local.

Moyennant quoi on dénombre aujourd'hui près de 400 000 normes... Quel est le rythme de leur production quotidienne ?

Il y a effectivement 400 000 normes actuellement en application. A cet indicateur de stock gigantesque, nous pouvons ajouter deux chiffres d'indicateurs de flux eux aussi éloquents : les textes qui sont produits par l'Etat pour les collectivités locales sont d'environ un par jour ouvré. Cela signifie que l'Etat français considère que pour les collectivités territoriales s'administrent librement, elles doivent recevoir chaque jour un texte nouveau. C'est insensé ! Deuxième indicateur de flux : les préfets reçoivent 320 pages de circulaires par jour pour vérifier que les collectivités territoriales respectent bien la réglementation. Le chiffre parle de lui même...

Le phénomène de la charge normative n'est pas nouveau, mais en quoi est-il particulièrement préoccupant aujourd'hui ?

Il est préoccupant d'abord parce qu'il est coûteux : nous avons calculé que les normes produites chaque année coûtent environ un milliard d'euros. Sans pour autant que nous ayons le sentiment que les Français soient mieux protégés et que les collectivités territoriales puissent apporter de meilleurs services aux habitants. Ce sont des coûts dans la période que nous traversons qui sont parfaitement inutiles ; et on pourrait considérer qu'il faudrait au moins que les coûts restent neutres : si des nouvelles normes apparaissent de façon logique en raison du progrès technologique et de la sécurisation des usagers, il faudrait que

celles-ci soient accompagnées d'une suppression de normes anciennes qui n'ont plus d'utilité aujourd'hui. Ce qui n'est pas fait.

Un surenchérissement mais aussi un ralentissement de l'action publique ?

Tout à fait ! Les ingénieurs territoriaux savent mieux que personne qu'entre le moment où l'on conçoit un projet et le moment où on le met en service, il peut s'écouler la durée d'un mandat, avec un formalisme unique au monde. Qui est long, qui entraîne des coûts supplémentaires, et qui rendent parfois le bien réalisé moins approprié par rapport à la demande tout simplement parce que le temps qui s'est écoulé à déjà un peu affecté sa pertinence. Cela entraîne donc un surenchérissement et un ralentissement de l'action publique qui sont très pénalisants.

Il semble maintenant y avoir un consensus pour traquer les normes disproportionnées ; la circulaire de juillet 2013 sur le gel des normes, avec le moratoire 1 pour 1, produit-elle selon vous ses effets ?

Non pas encore. Ce qui me frappe c'est que la volonté politique exprimée par le gouvernement est la plus forte que je connaisse depuis que je m'occupe des normes, c'est à dire depuis 8 ans. Etant dans l'opposition, c'est à l'honneur du gouvernement actuel. Mais en même temps, je constate que les administrations centrales n'obéissent pas au gouvernement. Ça me frappe beaucoup : le pouvoir politique – l'actuel comme le précédent - a perdu son autorité, la maîtrise de ses administrations centrales. Elles fonctionnent sans lui aujourd'hui ! Les ministres ne savent même plus ce qui sort de leur ministère.

Le projet de pilotage interministériel envisagé pour la création des nouveaux textes - assuré conjointement par le secrétariat général du gouvernement, la direction du Budget et la direction générale des collectivités locales – est-il de nature à améliorer les choses ?

Oui. Je pense que c'est à cet endroit qu'on peut agir efficacement. Si l'on compare les textes à des trains qui partent des différents ministères, la gare de triage composé du secrétariat général du gouvernement et du cabinet du Premier ministre doit pouvoir dire que tels ou tels trains ne partiront pas parce qu'ils sont trop chargés. Or, on a le sentiment que, pour l'instant, c'est le CNEN qui fait ce travail là, en disant que ce texte

là n'est pas indispensable ou ce texte là pose des problèmes. Mais c'est au départ que ce travail devrait s'effectuer !

Par ailleurs, à la manière de ce qu'a dit M. Junker, le président de la Commission européenne, en décembre dernier – que « la Commission ne devait pas devenir une usine à normes » – je pense que le Premier ministre du gouvernement français pourrait affirmer qu'il n'est pas question que les administrations françaises deviennent des usines à normes. Il pourrait les mettre sous quotas, en leur limitant leur nombre de textes par an.

Et en ce qui concerne la direction du Budget ?

Elle serait très utile dans la boucle si nous instaurons le principe du prescripteur-payeur. Si nous disions aux administrations centrales qui prescrivent pour les collectivités territoriales « vous prescrivez mais la dépense qui figure dans la feuille d'impact sera imputée sur votre budget », vous verriez à quelle vitesse les textes seraient allégés. Pour l'instant ce sont des dépenses d'Etat qui sont imputées dans les comptes des collectivités territoriales. Elles sont donc indolores pour l'Etat, voilà pourquoi les normes prospèrent autant. Je suis convaincu que ce principe du prescripteur payeur doit être d'urgence introduit, auquel cas alors la direction du Budget dira : « nous ne voulons pas de cet arrêté, de cette circulaire, de ce décret car ils engagent des dépenses pour l'Etat et elles ne sont pas utiles ».

Ramener à zéro d'ici 2017 le coût annuel des normes nouvelles applicables aux collectivités locales comme cela a été annoncé, est-ce que cela vous paraît réaliste ?

C'est tout à fait possible mais c'est une question de volonté politique. Car là c'est le gouvernement lui même qui décide d'engager des dépenses à travers ces nouvelles normes. S'il ne faisait que de la transposition pure et simple, dans de nombreux cas, cela n'aurait pas de coûts. Mais 2017 me paraît tardif : si le gouvernement introduisait maintenant le concept de prescripteur-payeur, les administrations feraient des normes à coût zéro en une seule année ! J'en suis sûr, car je les ai pratiqué comme ministre du Budget.

Les ingénieurs territoriaux ne devraient-ils pas être entendus davantage sur la question de cette inflation normative ?

C'est tout à fait exact et je leur lance par votre intermédiaire un appel solennel : nous avons besoin des ingénieurs territoriaux ! C'est un élu et

un juriste qui parle. Nous sommes dans une confrontation entre le monde du droit et le monde de la technique. La technique, par ses progrès peut engendrer des risques supplémentaires mais ce sont les ingénieurs qui peuvent le mieux mesurer ces risques là. Lorsque le juriste veut traduire cela en droit, il prévoit des protections qui sont disproportionnées par rapport aux risques constatés. Voilà pourquoi je pense que les ingénieurs territoriaux doivent être au premier rang du combat contre les normes excessives !