



# Une mission de salut public

« Nous avons en France plus de lois que le reste du monde tout entier et davantage qu'il n'en faudrait pour régler tous les mondes. » Montaigne

L'inflation normative est un mal français. Les zones de montagne et plus largement les territoires ruraux en souffrent chaque jour. Comment enrayer ce flux qui peut être une source d'insécurité juridique et avoir une incidence financière lourde pour les collectivités? Comment rendre les normes moins complexes, plus lisibles et mieux adaptées aux zones de montagne? L'urgence est décrétée.

Coauteur avec Jean-Claude Boulard du travail sur les normes qui vient d'être remis au Premier ministre, Alain Lambert, ancien ministre du Budget, est très alarmiste. Si rien n'est réellement entrepris dans les plus brefs délais pour simplifier la vie en général et, en particulier, les initiatives des Français, la croissance restera atone.

Dans les territoires de montagne, le phénomène est encore plus sensible. C'est à un véritable réquisitoire que se livrent leurs élus (*lire pages suivantes*). Dans leur visée, les normes obsolètes ou inutiles, au coût exorbitant. A chaque fois qu'un élément nouveau apparaît, dénoncent-ils, on rédige

une norme mais on ne modifie pas ou on ne supprime pas le texte précédent, ce qui crée d'autant plus de confusion qu'il peut y avoir des contradictions entre les deux règlements. Si les choses devaient rester en l'état, certains

maires confient même qu'ils hésiteront à briguer un nouveau mandat en 2014.

De nombreuses normes, dont certaines existent depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, créent trop d'insécurité, trop d'instabilité, trop de confusion, trop de perte de temps. De l'avis général, leur désuétude atteint un point tellement critique qu'elles deviennent presque toutes inapplicables. En outre, quantité d'entre elles grèvent lourdement le budget des entrepreneurs privés et des collectivités locales. Un rapport de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), issue du comité des finances locales, indique que les nouvelles normes ont coûté 728 millions d'euros aux collectivités locales et aux contribuables, en 2011, 577 millions d'euros en 2010, 580 millions d'euros en 2009...

« Des normes, il en faut, mais c'est comme le sel et le poivre: quand il n'y en a pas, c'est immangeable, et quand il y en a trop, c'est immangeable aussi », déclarait début janvier Jean-Claude Boulard lors d'une conférence de presse conjointe avec Alain Lambert, également président de la CCEN. Les deux hommes avaient d'abord pour mission de faire le tri entre les textes existants en recensant les normes inutiles, complexes ou inadaptées aux collectivités territoriales avant de proposer leur abrogation, leur maintien ou leur aménagement. En clair, les règlements ne doivent plus être les mêmes en zone de montagne et dans l'île de la Cité à Paris. L'argument qui voudrait que les normes doivent être iden-

tiques en tout lieu du territoire national au motif d'égalité entre les citoyens ne tient manifestement pas. Pour les juristes, les constitutionnalistes et les législateurs, il y a une parfaite compatibilité entre les principes de proportionnalité liés à la taille des territoires et cette égalité. « L'adaptation à la diversité des situations doit être inscrite dans notre loi afin qu'elles puissent être adaptées aux moyennes collectivités concernées », tranchent-ils.

Alain Lambert et Jean-Claude Boulard se sont inspirés des règles en vigueur dans d'autres pays, où toutes les normes édictées sur un texte de décret simple jusqu'à la plus petite circulaire ne sont plus au programme si elles ne sont pas mises en ligne dans les six mois. Dans certains pays, des dizaines de normes sont ainsi tombées dans l'oubli. « Nous ne sommes pas des inventeurs, soulignent les deux élus. Nous avons simplement voulu donner au gouvernement des instruments juridiques qu'il doit utiliser pour mettre en forme ce que d'autres ont dit avant nous. »

Le 5 octobre 2012, devant les états généraux de la démocratie territoriale, le président François Hollande s'est précisément engagé à ce que toute nouvelle norme soit assortie de la suppression d'une norme existante. Reste que d'autres responsables politiques ont déjà travaillé ces dernières

François Hollande s'est engagé à ce que toute nouvelle norme soit assortie de la suppression d'une norme existante.

De 2009 à 2011, les nouvelles normes ont coûté 1 885 millions d'euros aux collectivités locales et aux contribuables.







## « Remettre l'église au milieu du village »

Le 1<sup>er</sup> juillet 2008, le comité des finances locales a désigné Alain Lambert pour devenir le président de la Commission consultative d'évaluation des normes. Regroupant élus et Etat, cette instance mesure l'impact financier des normes réglementaires s'imposant aux collectivités. Le 21 décembre dernier, avec le maire du Mans, Jean-Claude Boulard, le président du conseil général de l'Orne et ancien ministre du Budget, a reçu du Premier ministre la mission de lutter contre l'excès de normes qui étouffe les collectivités locales.

**PLM :** Pas moins de 400 000 normes concernent les collectivités locales. Comment expliquez-vous cette situation ?

**Alain Lambert :** Par sédimentation. Les administrations françaises ont cette manie de prescrire des textes nouveaux sans supprimer ceux devenus

obsolètes. Notre stock est le plus élevé du monde. L'objectif est de remettre l'église au milieu du village. En rappelant que les normes sont édictées pour vivre ensemble en sécurité et en harmonie mais qu'elles ne sont pas faites pour gérer le stress des administrations.

Notre travail consiste à leur demander de mieux prendre en compte la réalité de la mise en œuvre des normes ou de leur application.

**PLM :** Faut-il appliquer les mêmes normes sur l'ensemble du territoire ?

**A.L. :** Non, de toute évidence. L'application uniforme des normes défie le sens commun et engendre des difficultés insurmontables. Il est urgent de tenir compte des situations réelles et d'appliquer des mesures proportionnées qui permettront de dégager les moyens pour atteindre le but recherché. Cette proportionnalité est un concept juridique qui figure dans le droit commu-

nautaire, pénal et civil français. Mais, curieusement, pas dans le droit administratif.

**PLM :** Cette évolution ne risquerait-elle pas cependant de contrevenir à l'égalité des hommes qui habitent des territoires différents ?

**A.L. :** Le principe de proportionnalité n'aurait jamais été introduit dans le droit communautaire, ni dans le droit pénal, ni dans le droit civil, s'il avait porté atteinte au principe d'égalité, lequel est inscrit non seulement dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen mais également dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

**PLM :** Il y a une urgence à cette simplification ?

**A.L. :** C'est la réforme de la dernière chance. Le vase est plein et une goutte supplémentaire le fera déborder. Le nœud des normes qui étouffe la France doit être tranché. Il serait naïf et candide d'espérer une reprise de la croissance avec le corps de règles qui comprime la France.

JEAN CHRISTOPHE MARMARA / FIGAROPHOTO

années sur le chantier des normes sans que rien ne change réellement. Prudents, Alain Lambert et Jean-Claude Boulard ont souhaité la nomination d'un véritable responsable du suivi de leur mission : « Sinon, ça n'avancera pas. »

Dans une circulaire du 21 février, Matignon a annoncé que Célia Vérot, directrice adjointe au secrétariat général du gouvernement, est désormais « spécifiquement chargée de la simplification des normes ». Matignon a également demandé à tous les directeurs de cabinet ministériel d'élaborer un programme pluriannuel de simplification des normes avant la fin du premier semestre.



Digitalexpert/Forum.com

De nombreuses normes, dont certaines existent depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, créent trop d'insécurité, trop d'instabilité, trop de confusion, trop de perte de temps.

## Effervescence législative

Les parlementaires sont sensibilisés à l'inflation de normes et aux difficultés rencontrées. Cette prise de conscience a débouché sur de nombreux rapports. Les derniers sont signés Eric Delogé, Pierre Morel-A-L'Huissier, Alain Lambert et Jean-Claude Boulard. Plusieurs propositions de loi ont été déposées.

• Le Sénat a voté le 28 janvier en première lecture, à l'unanimité et une abstention, une proposition de loi portée par Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur sur la régulation des normes applicables aux collectivités locales. La commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) disparaîtrait et céderait la place à un Haut Conseil national chargé du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales, doté de pouvoirs renforcés.

• **La proposition de loi du sénateur Doligé adoptée.** Dans son rapport rendu le 16 juin 2011 au président de la République, Nicolas Sarkozy, Eric Doligé, sénateur du Loiret, formulait 268 propositions pour simplifier le droit applicable aux collectivités territoriales dans quinze domaines : accessibilité, culture, urbanisme, assainissement, sport, restauration collective, etc.

Il recommandait notamment de planifier chaque année l'ensemble de l'activité réglementaire, de mettre en place une instance d'évaluation des normes réunissant des personnels de l'Etat ainsi que des collectivités territoriales et d'imposer « une obligation de résultats plutôt que de moyens ».

Le 4 août suivant, Eric Doligé déposait une proposition de loi de simplification des

normes applicables aux collectivités locales. Après le Sénat, le 12 décembre 2012, l'Assemblée nationale a adopté le texte le 26 février.

• **Proposition de loi sur les principes de proportionnalité et de subsidiarité.** Le député Pierre Morel-A-L'Huissier, coordinateur de la mission relative à la simplification des normes en milieu rural, a rendu public son rapport le 10 avril 2012. Avec trois autres députés (Etienne Blanc, Daniel Fasquelle, Yannick Favennec), l'élu de la Lozère a proposé la création d'une commission nationale de simplification, rattachée au Premier ministre et intégrant les travaux effectués par le commissaire à la simplification et ceux de la Commission consultative d'évaluation des normes.

Le rapport préconise une adaptation des normes juridiques aux réalités territoriales sur la base des principes de proportionnalité et de subsidiarité. Il s'agirait d'introduire dans la loi, si nécessaire, des mesures d'adaptation spécifiques pour les territoires ruraux, et d'adopter des dispositifs permettant aux collectivités de proposer des mesures de substitution dans le cas où la mise en œuvre des règles impose des contraintes disproportionnées par rapport aux objectifs de la loi. Les préfets de département disposeraient d'une marge d'adaptation de la norme.

Le rapport est complété par deux propositions de loi. L'une sur les principes de proportionnalité et de subsidiarité, l'autre sur un plan d'action en faveur des territoires ruraux.

# Les massifs appellent au secours

GÉRARD CHERPION, député des Vosges

« Il faut un minimum d'intelligence dans les solutions à apporter »



ASSEMBLÉE NATIONALE 2013

« Lors de toutes les cérémonies de vœux dans ma circonscription qui est aux trois quarts en zone de montagne, j'ai entendu les maires se plaindre des normes. Elles sont compliquées et leur prennent énormément de temps.

L'accessibilité est un véritable casse-tête. Dans de nombreux villages, des mairies étaient à l'étage et l'école communale au rez-de-chaussée. Quand l'école a dû fermer, un certain nombre de maires ont redescendu les bureaux mais ils ne sont pas quittes pour autant : il leur faut maintenant construire une rampe d'accès et souvent élargir les portes...

Entendons-nous bien : je m'occupe aussi du handicap à l'Assemblée nationale et les difficultés des personnes à mobilité réduite doivent évidemment être prises en grande considération, chacun devant bénéficier des mêmes services. Il faut cependant un minimum d'intelligence dans les solutions à apporter.

Il y a également toutes les normes sur les bâtiments d'élevage et leur proximité par rapport aux habitations. Sans compter les problèmes avec la mise aux normes des réseaux d'eau et d'assainissement... Très sérieusement, lorsqu'une norme doit être mise en place, je demande qu'on en supprime deux. »

VINCENT DESCŒUR, président du conseil général du Cantal, ancien président de l'ANEM

« Un traitement au cas par cas s'impose »



DR

« Si l'on veut éviter une vraie débâcle en milieu rural avec de très nombreuses activités condamnées à disparaître, il faut commencer par se poser une question de bon sens : une norme est-elle susceptible d'être concrètement mise en œuvre en tout point du territoire ? A l'évidence, non.

Ensuite, un traitement au cas par cas s'impose. Il faut hiérarchiser les normes en fonction de leur objectif, de leur importance, des réalités économiques. Les petites communes se trouvent en effet devant des équations impossibles à résoudre.

L'accessibilité est un sujet très sensible et il est nécessaire de satisfaire à cette demande. Mais doit-on rendre les bâtiments hôteliers totalement accessibles ? Leur mise en conformité pose aussi la question des délais. 2015 est une échéance qui semble très difficile, voire impossible à atteindre. Pour les équipements d'assainissement, c'est encore la quadrature du cercle. Certaines de nos collectivités se voient préconiser des solutions dont le montant est de l'ordre de 400 000 euros pour, en période creuse, trente foyers concernés...

Est-ce vraiment raisonnable en ces temps de diète financière ? On en arrive à ce paradoxe : d'un côté,



AGENCE/FONCER.COM

l'Etat invite la commune à investir dans l'équipement et de l'autre il l'incite à ne pas emprunter...

Et que l'on ne me parle pas de dérogations : je suis intimement persuadé que Paris et nos petits villages du Cantal ne sont pas traités à la même enseigne. »

JOËL GIRAUD, député des Hautes-Alpes, maire de L'Argentière-La Bessée



ASSEMBLÉE NATIONALE 2013

« On est tombés sur la tête »

« Les normes imposées à l'hôtellerie familiale, notamment en termes d'accessibilité, conduisent déjà à sa disparition. Et, demain, on ne pourra plus organiser un concert dans telle ou telle salle, au passé historique, parce qu'elle n'a pas été totalement adaptée aux personnes handicapées. Je suis également à cran à propos de la problématique de la reconstruction des chalets d'alpage en montagne qui sont de vieilles propriétés familiales. Là, les normes ne sont pas les mêmes dans tous les départements de montagne. Dans les Hautes-Alpes, c'est la croix et la bannière. Idem pour l'installation de panneaux photovoltaïques sur un toit. L'avis d'un architecte des Bâtiments de France est souvent obligatoire et, dans certains endroits, le panneau photovoltaïque est quasiment interdit.

Que dire aussi des nouvelles normes édictées par les préfets de bassin qui classent les rivières en fonction de leur qualité et qui interdisent tout ouvrage hydroélectrique sur certaines d'entre elles ? Dans le Queyras, notamment, on est tombés sur la tête. Et, si dans cette région, vous

ne pouvez pas produire votre propre électricité et où vous ne pouvez pas vous protéger des pluies torrentielles, il vaut mieux démenager... »

BERNADETTE LACLAIS, députée de Savoie, maire de Chambéry

« Davantage de souplesse est nécessaire »



ASSEMBLÉE NATIONALE 2013

« Chambéry, la ville dont je suis maire, n'est pas un territoire de montagne, mais dans ma circonscription plusieurs villages sont en montagne. Cette expérience m'amène à affirmer que toutes les normes ne peuvent être les mêmes partout. Dans l'avenir, si l'on arrive enfin à ce que certaines normes soient adaptées aux réalités des territoires, il faudra se féliciter de la prise en compte des particularités de la montagne. Dès 1985, la loi Montagne avait d'ailleurs reconnu cette spécificité. Il est très dommage que les textes de loi qui ont vu le jour depuis n'aient pas suivi cette recommandation.

Du coup, quelle est la situation ? De toute évidence, certaines normes constituent un atout pour les territoires et les terroirs tandis que d'autres ne leur sont absolument pas applicables. En outre, la superposition des normes les rend souvent peu lisibles. Un grand nombre d'initiatives publiques ou privées en souffrent. C'est décourageant pour les administrations, pour trouver des financements et pour l'engagement de la communauté. Il me paraît urgent que la question soit repensée.

Les normes pour l'accessibilité ou la sécurité des per-





il faut que le législateur s'interroge systématiquement pour savoir de quelle façon et comment le principe général doit être ajusté. Il y a eu une commission particulière de la montagne. Cette commission a disparu. Je serais favorable à sa réintroduction afin de permettre un examen détaillé des besoins réels. »

**RENÉ SOUCHON**, président du conseil régional d'Auvergne

« *Les normes favorisent l'inertie* »



« Aujourd'hui, les normes apparaissent comme un frein au développement. En raison de leur complexité, elles créent de l'insécurité et favorisent l'inertie. Résultat, il y a une fracture entre un Etat qui, en étant un peu normatif, est dans son rôle, et les collectivités qui doivent appliquer ces normes. Un exemple : si vous voulez construire, il faut obligatoirement qu'il y ait deux places de parking devant le bâtiment. Comment faites-vous dans certains endroits ? L'obligation de publication mérite aussi d'être revue : la norme oblige à avoir un panneau dehors qui affiche tout. »

C'est important, dans une démocratie, d'informer le grand public mais ne pourrait-on pas désormais faire ces annonces sur Internet ? En termes de gain de temps, d'argent et de facilité, ce serait une réelle avancée. Bref, il faudrait réfléchir à une obligation de résultat plutôt qu'à une obligation de moyens. Il faudrait également privilégier les référentiels de bonnes pratiques plutôt que les choses trop contraignantes. L'Etat ne doit pas non plus oublier l'accompagnement. De nombreuses normes sont difficiles à lire et à comprendre. Il faudrait une structure qui aide à les décrypter. »

**DENIS VUILLERMOZ**, vice-président du conseil régional de Franche-Comté

« *Les conséquences sont parfois désastreuses* »



« Il convient d'abord d'analyser la lisibilité des normes. Leur juxtaposition contradictoire est peut-être encore plus importante. Un document récent pouvant être bloqué par l'existence de normes très anciennes. Autre point important : les normes ne doivent pas décourager ou empêcher les initiatives privées ou celles des collectivités. Au contraire, elles doivent les encadrer et permettre leur développement. Or, c'est souvent l'inverse qui se produit. En zone de montagne les conséquences sont parfois désastreuses. »

Pour nos territoires, nous devrions nous référer systématiquement à la loi Montagne dont l'article 8 prévoit que les réglementations doivent prendre en compte la spécificité de la zone de montagne. Prenons exemple sur les chartes paysagères. Elles associent l'ensemble de la population à la sauvegarde et à la mise en valeur d'un certain nombre de patrimoines historiques ou communs à l'image de la beauté de la nature. La correspondance, la compatibilité et la compréhension entre les normes européennes et les normes françaises posent également problème. Je souhaite une véritable simplification et quand on rédige une nouvelle norme, il faudrait faire disparaître la précédente. »

sonnes, les normes pour l'éducation nationale, d'autres normes qui s'appliquent aux centres d'hébergement et aux classes de découvertes notamment, pourraient être repensées différemment. En conclusion, il ne faut pas revoir à la baisse l'exigence des normes mais savoir les rédiger avec plus de souplesse. »

**FRANÇOIS MAÏTIA**, vice-président du conseil régional d'Aquitaine

« *Faire un examen détaillé des besoins réels* »



« Toutes les normes ne sont pas bonnes à jeter, bien au contraire. La preuve : les agriculteurs de montagne se donnent des normes ou s'y réfèrent pour une production de qualité avec l'idée de montrer la spécificité de leur territoire. Doit-on avoir cependant la même grille d'ouverture et de fermeture de classe dans nos petits villages que dans les grandes villes ? »

Autre norme négative que l'ANEM essaie d'assouplir : la carte des futures élections cantonales. Un canton regrouperait 25 000 habitants mais ces 25 000 habitants en zone de montagne sont parfois disséminés sur des milliers d'hectares, et le conseiller départemental élu aurait bien du mal à exercer ses fonctions. De même, alors que les petits hôpitaux, ou une présence postale, sont très utiles aux habitants de la montagne, on les ferme au nom de normes nationales.

Au moment de l'élaboration des lois et des règlements,

## LA NORME EUROPÉENNE PRÉVAUT SUR LA NORME NATIONALE

La norme européenne est la référence normative commune dans les pays d'Europe, membres du Comité européen de normalisation (CEN). Celui-ci contribue aux objectifs fixés par l'Union européenne et les pays de l'AELE (Association européenne de libre-échange) en élaborant des normes techniques – appelées normes européennes, normes EN ou Euronorms – en faveur des échanges internationaux et de la concurrence, de la sécurité des travailleurs et des consommateurs, de l'interopérabilité des réseaux (poste, chemin de fer, réseau routier, transport de l'énergie, de l'eau et des autres ressources, etc.), de la protection de l'environnement, de la recherche et des programmes de développement, des conditions d'accès aux marchés et aux financements publics.

Les normes produites par le Comité européen de normalisation sont reconnaissables à leur préfixe EN. Elles sont obligatoirement reprises à l'identique par les Etats membres en tant que normes nationales. La norme européenne prévaut par rapport à une norme nationale qui n'a alors plus lieu d'être. L'Association française de normalisation (AFNOR) est tenue de donner à cette norme le statut de norme applicable en France, soit par la publication d'un texte identique, soit par entérinement, et de retirer les normes nationales en contradiction.

## L'EXPERTISE DE L'ANEM

Depuis vingt ans, la prolifération des normes pose un problème de sécurité juridique mais aussi des coûts qu'elles entraînent. Alain Lambert, président de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), estime qu'en année pleine les normes coûtent 2,34 milliards d'euros aux collectivités territoriales. Il existe aujourd'hui un consensus politique sur la nécessité à la fois de modifier les pratiques dans l'élaboration des futures normes mais aussi de dégonfler le stock en supprimant des normes inutiles.

Les territoires de montagne sont particulièrement touchés par cette effervescence normative, et notamment par le fait que la norme s'applique sur l'ensemble du territoire sans prendre en compte les spécificités reconnues de la montagne. La mise aux normes est bien souvent synonyme d'abandon de l'activité car trop coûteuse pour les petites structures.

Le gouvernement a montré sa volonté d'action sur ce dossier. Ainsi, diverses dispositions vont entrer en vigueur pour agir sur le flux des normes. Citons par exemple le renforcement de la CCEN, qui en donnant un avis sur l'impact financier et technique d'une norme en cours d'élaboration, permettra de mieux la finaliser. Concernant le stock (400 000 normes en vigueur), le gouvernement a annoncé que pour chaque nouvelle norme, une norme existante serait supprimée. Par ailleurs, une mission de lutte contre l'inflation normative a été confiée à Alain Lambert et Jean-Claude Boulard. Cette mission doit élaborer une liste de normes immédiatement abrogeables. L'ANEM a décidé de s'associer à cette démarche en apportant à la mission sa contribution et son expertise.

En tant que députée et de présidente de l'ANEM, j'ai apporté ma contribution à la mission Boulard-Lambert en défendant notamment le principe d'adaptabilité de la norme aux territoires de montagne, comme indiqué dans le rapport.

*Frédérique Massat*