

# la Gazette

des communes • des départements • des régions

## TABLE RONDE NORMES



Jean-Pierre Auger

président de l'Association des maires  
membres de l'Union DASE de la ville  
et de l'UCA de Brest

Anne-Marie Escoffier

conseillère régionale chargée  
de la Démocratie

Alain Laubert

président des seniors, associé à  
des collectivités locales, et  
président du conseil général de l'Orne

Samuel Dyens

président de l'Association nationale  
des premiers adjoints  
OCA du conseil général de l'Ain

# LA SIMPLIFICATION, ENFIN ?

**RESSOURCES HUMAINES**  
L'apprentissage plébiscité  
mais sous-employé | --

**CONSEILS MUNICIPAUX**  
Sécuriser les nouvelles  
délégations de signature |

## ÉVÉNEMENT TABLE RONDE

# Normes La simplification, enfin ?

L'inflation normative et le coût des normes absurdes imposées aux collectivités territoriales sont dénoncés par tous. La mise en place du Conseil national d'évaluation des normes et du médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales marque-t-elle la fin de cette calamité ?

## 1) De nouveaux outils

**Avec l'institution d'un médiateur des normes, le dispositif de lutte contre l'inflation normative est-il achevé ?**

**Anne-Marie Escoffier :** Le poids des normes est devenu insupportable. Une loi (1) a donc créé le Conseil national d'évaluation des normes (CNEEN). Le décret d'application est en cours de signature. Le tout récent médiateur des normes (2) sera un facilitateur, dont la mise en place avait été annoncée par le Premier ministre lors du congrès des maires de novembre 2013. Cela a donc été rapide. Alain Lambert, depuis des mois, n'a eu de cesse d'essayer d'améliorer le dispositif. Une porte nouvelle s'ouvre. Demain, les élus locaux et les citoyens pourront faire remonter leurs attentes.

**Alain Lambert :** Certaines administrations prescriptrices de normes n'étaient pas spécialement demandeuses de l'instauration d'un médiateur des normes mais les outils sont, dorénavant, en place. C'est un dispositif bien conçu et complémentaire.

Le CNEEN remplacera très prochainement la commission consultative d'évaluation des normes, avec des pouvoirs élargis. Il examinera les normes produites par les adminis-

trations centrales. Le médiateur aura, lui, à connaître des difficultés d'application des normes qui remonteront du terrain. Avec les pouvoirs qui lui sont conférés, il s'adressera aux administrations centrales pour trouver des solutions concrètes et pratiques. Certes, on peut toujours concevoir un dispositif plus étoffé encore, mais il ne faudrait pas non plus aboutir à un système de rationalisation des normes trop complexe !

**Samuel Dyens :** On pouvait se demander, s'agissant de la lutte contre l'inflation normative, qui avait la main sur le gouvernail ! La question globale du pilotage de la simplification avait de quoi inquiéter, avec un nombre considérable d'intervenants, qu'il s'agisse des deux assemblées parlementaires, avec des propositions de lois et des rapports multiples, ou d'autres instances administratives. Nous pouvions avoir, de l'extérieur, l'impression que tout le monde parlait à la bataille, mais en ordre dispersé. La désignation d'un médiateur qui, par ailleurs, devrait présider aussi le Conseil national d'évaluation des normes est donc de nature à assurer cette nécessaire cohérence. Et à rassurer sur le diagnostic et les solutions qui pourront être trouvées.

**Comment jugez-vous les moyens du médiateur ?**

**S. D. :** La faculté qui est désormais ouverte aux collectivités territoriales de saisir le médiateur par l'intermédiaire du préfet, de façon ouverte, sans filtre et sans délai, est de bon augure. Cela répond à un besoin d'un vrai interlocuteur. Mais le nombre de saisines devrait être considérable, ce qui pose la question des moyens pour y répondre.

**Jean-Pierre Auger :** C'est la vraie question ! Ces nouveaux outils sont intéressants et il était indispensable que le médiateur ne soit pas issu des administrations centrales. Mais pourquoi sa mission est-elle limitée à un an ? Comment ne serait-il pas très rapidement submergé ?

**A. L. :** C'est la classique vision d'un verre à moitié plein ou à moitié vide ! Malgré les doutes exprimés lors de sa création, la commission consultative d'évaluation des normes a trouvé toute sa place et, aujourd'hui, plus personne ne considère qu'elle est inutile. Nous avons essayé de concilier un niveau d'expertise élevé et une capacité à recueillir les expériences concrètes de terrain. Les administrations prescriptrices seront le meilleur interlocuteur du médiateur, ces administrations qui, en toute bonne foi, ont cru que leurs règles pouvaient s'appliquer de manière uniforme sur tout le territoire. Avec un retour terrain précieux sur leur travail, elles chercheront les adaptations nécessaires. La durée de la mission de la médiation, fixée à un an, relève d'un principe : on ne peut pas à la fois se plaindre qu'il y a trop de normes inutiles et, en même temps, créer un outil ad vitam eternam ! Nous avons voulu nous soumettre au jugement des collectivités territoriales : si au bout d'une année, cette organisation n'a pas porté ses fruits, il n'y aura pas de raison de la maintenir !

## Afnor : à la recherche de partenaires

Bien que peu concernée par le chantier portant sur les normes réglementaires (99% des 32 000 normes de son catalogue sont d'application volontaire), l'Afnor le suit d'un œil bienveillant. Rémi Reuss, responsable de projets « consommation » et « collectivités territoriales », souligne l'intérêt d'une simplification : « Nous sommes en phase avec l'étude du Conseil d'Etat de 2013, la réglementation pourrait se contenter de fixer un niveau d'exigence essentielle et laisser au "droit souple" le soin de déterminer les modalités d'application. » Autrement dit, des normes élaborées principalement sous l'égide de l'Afnor par les acteurs concernés par leur mise en œuvre : usagers, industriels et collectivités. Mais, admet Rémi Reuss, ces dernières ne sont pas suffisamment présentes au sein des commissions de normalisation. L'Afnor déploie des efforts de « pédagogie » auprès des associations d'élus et de territoriaux pour susciter leur participation.



**Jean-Pierre Auger**, président de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF), DCST de la ville et de la communauté d'agglomération de Roissy.

**Anne-Marie Escoffier**, ministre déléguée chargée de la Décarbonation.

**Samuel Dyens**, président de l'Association nationale des juristes territoriaux, DCA des services IIII conseil général du Gard.

**Alain Lambert**, médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales, président du conseil général de l'Orne.

## 2) La place des collectivités

**Les collectivités sont-elles associées dans l'élaboration des normes ?**

**J.-P. A. :** Nous souffrons, localement, des réponses des préfetures et des sous-préfetures. Certains courriers sont perturbants et les interprétations locales parfois confuses, voire erronées. Notre association (AITF), avec ses 5000 adhérents, remonte déjà aux ministères concernés de nombreuses difficultés. Mais sans succès. Avec qui le médiateur travaillera-t-il pour dénouer les problèmes ? Il faut être au cœur de la norme pour la comprendre et trouver des solutions, et ceux qui créent les normes sont bien éloignés du terrain !

**A.-M. E. :** J'entends vos observations sur le manque d'interlocuteurs dont pâtissent les collectivités. Il est vrai qu'aujourd'hui nous rencontrons quelques fois des difficultés à favoriser ces échanges. C'est la raison pour laquelle le médiateur sera d'abord une instance d'écoute. Celui-ci n'est pas là, contrairement à ce qui a pu être dit, pour résoudre les problèmes, mais pour entendre, solliciter et trouver des solutions. Nous disposons enfin d'un réseau d'alertes que les collectivités n'hésite-

ront pas à activer. Le préfet ne sera en rien un obstacle à la remontée de ces alertes, bien au contraire. Il est un point de convergence : plus qu'un intermédiaire, il est un appui.

**Comment renforcer la participation des collectivités territoriales ?**

**A. L. :** Dans de nombreux cas, si les collectivités avaient été saisies, le dialogue aurait pu s'engager de façon plus constructive entre les administrations centrales, qui ont une approche théorique, et les administrations territoriales, parfois trop centrées sur des problèmes particuliers. Il serait souhaitable qu'au plan local un réseau informel s'organise pour formuler des propositions et les faire remonter. Une coproduction normative qui aurait toutes les chances d'être la plus appropriée aux besoins ! La norme moderne sera produite conjointement par les administrations centrales et les collectivités. L'un des rêves de la CCEN, et demain du CNEN, serait que les collectivités proposent des normes, sous forme de guides pratiques, qui obtiendraient des administrations spécialisées une sorte de label. Ce serait le début d'une réglementation prove-

nant du terrain, alternative efficace à une production exclusivement issue de l'Etat.

**J.-P. A. :** Il est difficile et coûteux pour une association bénévole, même aussi importante que l'AITF, de participer à des instances « normatives », type Afnor. Nous demandons, sans succès, à l'AMP de nous y aider, pour assurer une présence politique et technique dans l'élaboration des normes. L'Afnor souhaite aussi notre présence. Elle subit des lobbyings, ce qui en soi est normal, mais il n'existe pas de contre-poids ou de « répondeur ». Or l'expérience des collectivités est essentielle ! Chacun doit devenir acteur de la norme et de la réglementation.

**A.-M. E. :** Les administrations ont des relais ! C'est aussi le rôle des parlementaires d'exprimer les besoins, ainsi que celui des associations d'élus. Nous nous appuyons également sur les associations d'ingénieurs et des directeurs généraux ! Que des erreurs et des maladroites soient commises, je le regrette. Pour demain, le CNEN dispose de pouvoirs accrus. Il sera saisi par les parlementaires, eux-mêmes saisis par « le terrain ». Dès lors, je ne vois pas pourquoi on ne parviendrait pas à ouvrir un dialogue cohérent et profitable.

PHOTOS GAÏTES



### 3) Une responsabilité partagée

**Les collectivités ont-elles une part de responsabilité dans l'édiction des normes abusives et/ou coûteuses ?**

**A.-M. E. :** Il faut cesser d'opposer Etat et collectivités. Nous ne sommes qu'un, l'administration publique, à devoir répondre aux besoins et attentes des citoyens. Il existe bien un paradoxe de la norme, contraignante mais protectrice, car nous sommes tous à la recherche de responsabilités nouvelles, mais avec la constante préoccupation de se protéger.

**J.-P. A. :** La difficulté majeure, en amont et au-delà des outils, est que lorsque des possibilités et des procédures souples sont offertes, et je pense notamment au code des marchés publics, des règles internes sont créées pour rendre les choses encore plus complexes, afin de « se protéger » ! Pour simplifier, il faut que tout le monde se sente concerné et responsable. Et, là, il ne s'agit plus des administrations centrales, mais des administrations locales ! La simplification passe d'abord par la responsabilisation de tous les services !

**S. D. :** Je partage en partie ce constat d'une frilosité, au niveau local, à faire jouer toutes les souplesses que propose déjà la réglementation. L'Association nationale des juristes territoriaux constate une approche quelque peu

schizophrénique de la norme chez certains élus. D'un côté, la norme étouffe et empêche d'agir, d'un autre côté, lorsque l'on propose des solutions plus souples, moins normées, c'est la peur du risque et du juge qui prend le pas. Il faut engager une pédagogie de la responsabilité, à inculquer sur le long terme aux fonctionnaires et aux élus, pour éviter que la chaîne hiérarchique ne devienne une chaîne de déresponsabilisation. Il va falloir bien expliquer les marges de manœuvre nouvelles issues de la simplification.

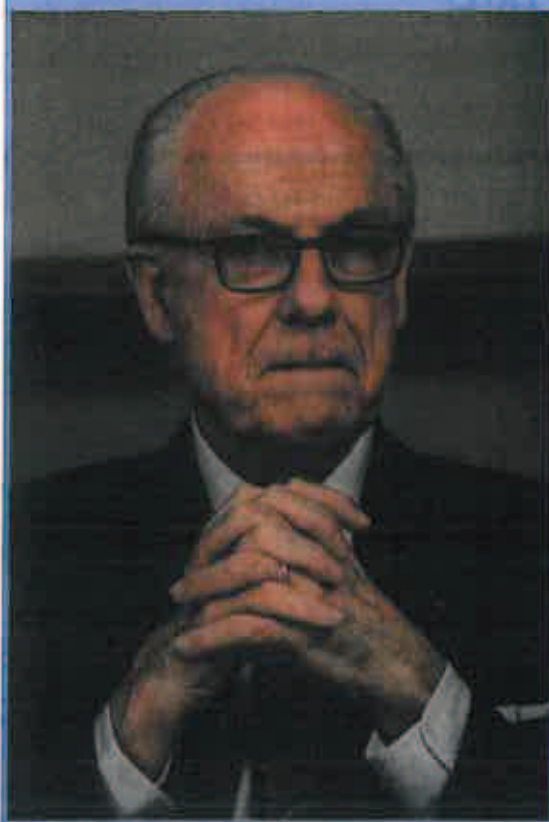
**La peur du juge est-elle une cause de complexité supplémentaire ?**

**A. L. :** La simplification ne peut dépendre exclusivement des administrations centrales, quand bien même elles doivent donner l'exemple. Elus et administrations locales doivent prendre la mesure de leurs responsabilités et ne pas se croire toujours sous la tutelle de l'Etat, menacés de tous les contentieux. Je n'évalue, sur une échelle de 100, qu'à 60% la part de responsabilité des administrations centrales dans les excès normatifs. Le reste provient d'une trop grande résignation des collectivités territoriales. Exercer l'action publique locale et revendiquer l'autonomie locale, c'est engager sa

propre responsabilité. En ce sens, j'ai proposé la dépenalisation de l'action publique locale.

**S. D. :** Le risque pénal est, côté de l'élément financier, une épée de Damoclès, plus ou moins réelle. En effet, c'est souvent une source de difficulté, sauf à avoir su créer une relation de confiance avec l'exécutif territorial, pour aller vers des dispositifs assouplis du point de vue des formalités. Indépendamment de la difficulté à faire passer dans l'opinion publique une telle volonté, la dépenalisation de l'action publique est l'un des principaux ingrédients pour que la politique de simplification réussisse. La technocratie territoriale aura tout intérêt à se saisir de l'opportunité de nouvelles marges de manœuvre, en accompagnant et en sécurisant les élus et services.

**A. L. :** Il s'est développé une « mystique » de la responsabilité pénale, notamment en matière de marchés publics. Ce n'est plus du droit, mais une sorte de religion au sein de laquelle la recherche du « beau », du « bien », du « parfait » est telle que, pour y parvenir, il faut faire compliqué ! Il est intéressant de rapprocher les notions de norme et d'assurance. La préoccupation des élus et de l'administration est de se protéger, avec les procédures les plus lourdes et les plus complexes, donc coûteuses.



## Médiateur, conseil national d'évaluation: tout un arsenal!

Institué par le décret n° 2014-309 du 7 mars 2014 pour une durée d'un an, le médiateur des normes est saisi par les collectivités, par l'intermédiaire du préfet de département, des difficultés qu'elles rencontrent. Lorsqu'il l'estime justifié, le médiateur adresse une recommandation aux administrations concernées. Le médiateur formulera des propositions pour améliorer la mise en œuvre des lois et règlements par les collectivités territoriales.

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), qui devrait également être présidé par Alain Lambert, aura un rôle de « gendarme » de normes et pourra être saisi sur un plus grand nombre de textes que ceux actuellement visés par la commission consultative d'évaluation des normes. Il suffira que ceux-ci aient un « impact tech-

nique et financier » pour les collectivités territoriales. Projets de textes réglementaires, projets de loi, projets de textes européens, projets de normes sur les équipements sportifs, le CNEN veillera dorénavant sur tout et, principalement, pour s'auto-saisir et intervenir sur le stock des normes. La mise en œuvre pratique du CNEN dépend encore d'un décret « en cours de signature », selon Anne-Marie Escoffier.

### Un chantier « parallèle »

Cécile Duffol, ministre du Logement, a annoncé la mise en place d'un dispositif de gestion et de régulation du flux des stocks des normes en matière de construction (lire « Le Moniteur » du 21 mars, p.12-14). Il sera créé, notamment, un « conseil supérieur de la construction », aux missions et pouvoirs calqués sur ceux du CNEN (lire aussi p.13).

## 4) La piste de l'adaptabilité

**L'adaptabilité des normes, est-ce la solution miracle?**

**A. L. :** Nous devons enseigner à nos politiques et à nos administrations que la diversité des territoires est une chance. Cette diversité appelle l'adaptabilité du droit. Le tronc commun des principes généraux doit connaître des modalités d'application différenciées selon la nature des territoires.

**A.-M. E. :** La loi « Maptam » (3) est la seconde grande loi de décentralisation. Elle repose sur trois principes de base: l'unité de la Nation, la reconnaissance de la diversité des territoires, la subsidiarité, c'est-à-dire « laisser faire qui peut faire ». Cette loi donne enfin aux trois niveaux de collectivités la possibilité de dialoguer au sein des conférences territoriales de l'action publique. Il faut, cependant, que l'adaptabilité ne heurte pas la Constitution. Celle-ci doit être prévue par la loi selon la double condition posée pour l'expérimentation: d'abord, le territoire doit être distinct des autres, avec des problématiques spécifiques; ensuite, rien n'interdit des expérimentations, sous réserve qu'elles soient généralisables à l'ensemble du territoire. Une loi peut prévoir des dispositions autorisant la reconnaissance d'une singularité propre à chaque territoire.

**J.-P. A. :** Cela peut fonctionner si, localement, on s'approprie le principe et l'on en accepte la responsabilité véritable. Si l'adaptabilité est une notion particulièrement complexe à expliquer, en réalité, elle se pratique déjà: les Feder en sont l'exemple le plus abouti.

**Concrètement, qu'est-ce que l'adaptabilité?**

**A.-M. E. :** La loi arrêtera les principes de base, étant entendu qu'il sera possible de lui trouver une application qui répondra aux contraintes et spécificités locales. En matière d'accessibilité, nous avons ainsi trouvé des modalités d'assouplissement sur les délais de mise en œuvre. Il faut ainsi, dans l'esprit de la loi, faire appel au bon sens.

**A. L. :** L'adaptabilité concerne l'écriture des textes: trop fouillés, leur application est ponctuelle. Il faut désormais une écriture plus générale. En voulant réglementer par le menu détail, on rend la vie insupportable aux collectivités. Mais le luxe de précision n'a plus de justification. L'adaptabilité signifie que le législateur précise l'application locale des textes au regard de certains critères.

**S. D. :** Il faut distinguer deux significations de la notion d'adaptabilité. La première fait appel au bon sens dans la mise en œuvre d'une

norme, qui a fixé les principes et un résultat à atteindre. Il s'agit d'une logique de modulation de la norme. La seconde, plus délicate, consiste à donner une capacité aux acteurs locaux à produire des règles juridiques adaptées aux spécificités locales. L'adaptabilité est alors un processus de production de normes pour prendre en compte un certain nombre de situations locales particulières. C'est déjà le cas, par exemple, des aides aux entreprises. Le conseil régional détermine ainsi, dans le cadre de sa compétence légale, les catégories d'aides qui seront mobilisées, en fonction du contexte géographique, démographique, social ou économique.

**A.-M. E. :** Notre repère doit être le citoyen. C'est tout l'objet du projet de loi sur l'égalité des territoires. Tous les citoyens doivent avoir les mêmes moyens, même si les dispositifs sont différents, sans favoriser un territoire ou une collectivité.

Propos recueillis par Hugo Théron et Jean-Marc Joubert

(1) Loi n°2013-521 du 17 octobre 2013, JO du 18 octobre 2013

(2) Décret n°2014-309 du 7 mars 2014, lire « La Gazette » du 17 mars, p. 48

(3) Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JO du 28 janvier 2014