

LA REVUE DES
**COLLECTIVITÉS
LOCALES**

EXPERTISE • DÉCISION • ÉQUIPEMENT

Enquête

Véhicules électriques,
nouvel enjeu pour
les collectivités

Événement

Le point sur
la réforme territoriale

Initiative locale

Un quartier
de Bordeaux alimenté
par des énergies
renouvelables

ENTRETIEN

Alain Lambert

Médiateur des normes
applicables aux collectivités locales,
président du conseil général de l'Orne

DOSSIER



Transports publics
mobilité et technologies

DOSSIER



Éclairage
solutions durables

« Pour s'attaquer à une grande réforme, il faut être capable de transgresser des règles. »

Médiateur, conciliateur, ancien ministre, Alain Lambert a également siégé à tous les échelons territoriaux. C'est avec cette franchise qui le caractérise qu'il livre son analyse de la situation des collectivités locales françaises, victimes de l'inflation normative et de la réforme territoriale.

Entretien avec Alain Lambert

médiateur des normes applicables aux collectivités locales, président du conseil général de l'Orne

Le 11 mars 2014, vous avez été nommé médiateur des normes applicables aux collectivités locales. Quelles sont les missions qui vous ont été confiées ?

En novembre dernier, à l'occasion du Congrès des maires de France, le Premier ministre avait déclaré qu'il lui semblait indispensable qu'une personne soit chargée d'organiser le dialogue entre les administrations centrales et locales face à l'accumulation des malentendus et les conflits engendrés par l'application des normes. L'idée consiste à trouver des solutions consensuelles pour parvenir au règlement amiable de ces différends. C'est l'objet principal de ma mission telle qu'elle a été définie par le Premier ministre.

Vous êtes également président de la commission consultative de l'évaluation des normes (CCEN). En quoi consiste ce rôle ?

“ Les dirigeants politiques pensent pouvoir faire le bonheur du peuple par la magie de leurs textes. ”

La commission consultative de l'évaluation des normes a été créée il y a 5 ans. Sa mission consiste à évaluer, avant leur adoption par le Premier ministre et donc avant leur publication au *Journal officiel*,

tous les textes réglementaires, décrets, arrêtés, circulaires, qui ont un impact financier sur les collectivités territoriales. Nous avons examiné plus de 1 000 textes sur cette période, soit une moyenne d'un texte par jour ouvré en France ! Comment imaginer que les collectivités territoriales aient besoin d'un texte par jour pour délivrer des biens et services publics à leurs administrés dans de bonnes conditions ?

La CCEN n'a émis que 34 avis défavorables, ce qui ne veut pas dire que les autres 966 textes étaient parfaits, loin s'en faut.

Existe-t-il une synergie entre ces deux fonctions ?

Les deux fonctions sont totalement complémentaires. Le rôle de la CCEN consiste à examiner, en amont, le texte tel qu'il est rédigé « en haut de Paris ». Nous essayons d'anticiper les difficultés qui pourraient survenir dans leur appli-

cation « en bas » dans la France entière. Le médiateur, lui, s'appuie sur les saisines qu'il reçoit « d'en bas », du terrain, sur les difficultés concrètes d'application constatées dans la mise en œuvre. Son rôle consiste à faire remonter ces difficultés constatées concrètement dans la vie réelle vers les administrations centrales. Ceci afin de trouver des solutions transactionnelles et de bon sens à mettre en œuvre pour appliquer le texte sans dommage pour les collectivités territoriales.

À quel servent les normes et pour quelles raisons sont-elles si souvent décriées ?

Les administrations françaises s'imaginent encore sous l'empire d'un État centralisé qui régit par le menu détail la vie des Français et qui réglemente via ses services préfectoraux. Cette époque est révolue, la décentralisation a été instaurée et le pouvoir a été transféré aux élus locaux. Elles continuent de croire, que, sans elles, le pays ne pourrait pas fonctionner. À vrai dire c'est l'inverse qui se produit, elles empêchent la France de fonctionner. Voilà pourquoi nous avons, en France, un stock de 400 000 textes s'appliquant aux collectivités territoriales. Nous avons calculé que nous devrions siéger 2 000 ans pour les réexaminer intégralement...

La norme est une disposition de droit qui est le plus souvent issue du Parlement, mais traduite par le pouvoir réglementaire dans un luxe de détails à mes yeux catastrophique. Si la France produit autant de normes, c'est aussi parce que les Français, historiquement, pensent à tort que le droit les aidera à vivre ensemble plus harmonieusement. Dans la réalité, hélas, force est de constater que les gens vivent plus harmonieusement là où le droit est moins bavard. Déjà Montaigne soulignait ce problème il y a plus de 400 ans, en écrivant que « nous avons en France plus de lois que le reste du monde » et plus qu'il n'en faudrait pour régir le monde entier. Il avait perçu cette croyance très française qu'un texte de loi doit être adopté à chaque problème qui survient. Or, généralement, ça le complique plutôt.

Au sommet, les dirigeants politiques pensent pouvoir faire le bonheur du peuple par la magie de leurs textes. En parallèle, les citoyens, très naïfs, pensent que la norme va les protéger, sans bien mesurer qu'elle est réductrice de leur liberté. Quel paradoxe !

En tant que médiateur, quels pouvoirs avez-vous à votre disposition pour essayer de trouver des solutions ?

Je n'ai pas de pouvoir de coercition, ni d'ailleurs les pouvoirs d'un magistrat, m'autorisant à donner ma propre interprétation et de l'imposer aux administrations centrales. Cela étant, nous vivons à une époque où l'influence se mesure à la capacité qui est la nôtre à résoudre les problèmes vite et dans le consensus. Historiquement, dans une société aussi centralisée que la France, les administrations imposaient une relation de « majesté » à l'endroit des « assujettis ». Le monde a changé, c'est l'esprit de service qui est attendu des administrations et non des oukases.

Plutôt que de vouloir tout prévoir, il est essentiel qu'elles comprennent enfin qu'un texte doit être rédigé en termes plus généraux. C'est le défaut de ces nouvelles générations de juristes qui essayent de tout régir. Les juristes de la précédente génération avaient fort justement appris qu'il était impossible de prévoir tous les détails de la vie, sauf à sombrer dans la tyrannie.

Existe-t-il une solution à cette problématique ?

Cet excès de textes constitue une contrainte terrible pour les collectivités locales, lesquelles consacrent plus de temps à bien respecter la réglementation plutôt qu'à s'occuper de leurs administrés. J'ai connu cette période où le directeur général des services commandait la maison, en vertu des pouvoirs qui lui étaient conférés. Aujourd'hui, les services juridiques ont une influence considérable dans le processus de décision finale. Tous les agents sont pétrifiés par la réglementation.

Je ne crois plus qu'un appel à la sagesse ait une quelconque chance d'être entendu. Mettons simplement en place des outils de limitation tels que ceux utilisés dans l'écrit. Limiter le nombre de signes autorisés pour un texte pourrait être une première approche...

Que faudrait-il faire pour combattre cet excès normatif en France ?

Le président de la République et le Premier ministre ont décidé de mettre fin à la prolifération de la norme. C'est décidé et assumé. Il faut désormais l'ap-



© Alexandre Nijehora

Alain Lambert

est président du conseil général de l'Orne. Il a été ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire de 2002 à 2004. Depuis octobre 2010 il est magistrat à la Cour des comptes.

Il occupe également les fonctions suivantes :

- Médiateur des normes
- Chargé d'une mission avec Martin Malvy sur la maîtrise des dépenses publiques.
- Président de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)
- Conseiller général du canton de Putanges-Pont-Ecrépin.
- Président de l'Association des maires de l'Orne.
- Magistrat à la Cour des comptes.
- Président honoraire du Conseil supérieur du notariat.
- Maire honoraire d'Alençon.
- Président du Service Départemental d'Incendie et de Secours de l'Orne.

pliquer. Je crois qu'il faut des actes forts. Par exemple, le Président de la République pourrait refuser d'inscrire à l'ordre du jour du Conseil des ministres un texte qui lui paraîtrait mal écrit. Le Premier ministre pourrait refuser de signer un texte réglementaire non intelligible pour l'ensemble des Français. Il faut un choc, un réveil. Le président de la République a justement parlé de « choc de simplification ».

Pour ma part, il me paraît constructif de rapprocher l'idée de simplification à celle de la croissance économique. La compétitivité est un mot à la mode qui détermine la performance de la France par rapport à ses concurrents. Cette compétitivité dépend beaucoup de l'appareil normatif qui est le nôtre. S'il est trop compliqué, nos agents économiques se-

ront moins habiles, moins agiles pour atteindre les objectifs de compétitivité et de production. Des textes empesés compliquent les procédures avec pour conséquence un renforcement des rangs de juristes au sein des entreprises et des administrations. Ce sont autant d'ingénieurs qui ne seront pas embauchés. Si nous n'y prenons pas garde, il arrivera un jour où nous n'aurons plus d'ingénieurs mais des juristes qui se battront pour des projets qui ne se réaliseront jamais par manque de moyens.

Vous êtes à la fois médiateur, conciliateur, élu. Vous avez siégé à tous les échelons territoriaux. Comment vous situez-vous actuellement dans le débat sur le millefeuille administratif français et le projet de réforme territoriale ? Quelle est votre réflexion sur cette situation ?

Tout dépend de ce que l'on veut faire. Raisonner exclusivement par échelons territoriaux voudrait dire que la France est homogène et que les besoins de son organisation institutionnelle sont les mêmes quel que soit le niveau de densité de population.

Je crois que le dogme napoléonien de l'unité de la France cadencée par une organisation territoriale identique sur l'ensemble du territoire, se justifiait au XIX^e siècle. Elle n'a plus aucun sens au XXI^e siècle. Ainsi, deux échelons territoriaux pourraient-ils suffire là où la population est dense. En revanche trois échelons ou plus peuvent être nécessaires là où la population est dispersée pour maintenir un niveau de proximité. Parlons du département, puisqu'il est aujourd'hui dans le collimateur : il n'a que très peu d'utilité dans la capitale puisque le conseil de Paris se réunit en même temps en conseil municipal et en conseil général. Les deux entités ont fusionné tout simplement parce que la densité de population rend cette pratique légitime. Dans la 2^e ville de France, Lyon, le département a été absorbé, cette fois-ci, par l'agglomération.

Et quelles seraient vos recommandations ?

Je pense que l'on pourrait imaginer que les départements fusionnent avec les agglomérations sur des territoires fortement peuplés. En revanche je ne vois pas comment les supprimer dans des territoires comme la Creuse ou la Lozère, ce qui pourrait avoir pour conséquence



de faire plusieurs heures de route pour rejoindre un guichet administratif. On vante, à très juste titre, les mérites de la diversité pour les humains. Cette diversité est fondatrice d'une société beaucoup plus apaisée, plus solidaire. De la même manière, la diversité territoriale n'est pas attentatoire à l'unité du pays. Elle est au contraire un élément de sa fortification.

C'est une vue très novatrice. L'hétérogénéité ne serait alors pas forcément cause de déséquilibre ?

L'hétérogénéité comme synonyme de diversité est un élément de l'unité dans un monde moderne. Les spécialistes des sciences administratives ne savent pas concevoir le paysage autrement qu'à partir de celui défini par les règles existantes. C'est le droit qui doit s'adapter à la société et non l'inverse. Ceci ne veut pas dire qu'il faille pour autant supprimer des champs territoriaux. Je suis pour des communes nouvelles et je ne pense pas que nous puissions conserver, à terme, des communes de plein exercice de moins de 5 000 habitants. Mais ce n'est pas gagné car cela suppose un certain courage de la part du corps politique.

Il y a de cela quelques années, il n'était pas imaginable d'envisager que les finances de l'État puissent être organisées autrement que sous l'empire de l'ordonnance de 1959. Pourtant, deux parlemen-

taires, l'un à l'Assemblée nationale, l'autre au Sénat ont jugé que ce dogme produisait des effets contre-productifs et devait être remanié. En un an, ils ont réussi à faire adopter la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui a remplacé l'ordonnance de 1959. Personne ne s'en plaint aujourd'hui ! Si un tel changement a pu être mis en place dans le domaine des finances publiques, le modèle juridique dont nous constatons qu'il conduit à des aberrations est probablement, lui aussi, transformable.

Grâce à votre expérience, vous avez sans doute le recul nécessaire pour faire face à ces questions...

Les philosophes ont souvent dit que les grandes réformes étaient au départ des utopies. Pour s'attaquer à une grande réforme, il faut être capable de transgresser des règles qui vous sont jusqu'alors présentées comme des totems. Le « droit » écrit au XIX^e siècle sous l'influence de Bonaparte mais pensé sous la monarchie précédente, était écrit avec un esprit centralisateur. Au XXI^e siècle, le droit ne peut plus être écrit de la même manière. La coercition imposée par le pouvoir sur les citoyens, n'a plus le même effet d'autorité qu'il pouvait avoir deux siècles auparavant. Le droit du XXI^e siècle doit être une rencontre entre les orientations stratégiques que seul l'État central peut fixer et

des conceptions inspirées de la pratique qui viennent du terrain. Je pense que le droit, qui produit du progrès, de l'envie, de l'espoir et non pas des peurs, doit être conçu stratégiquement au niveau central mais écrit dans ses modalités au niveau local. C'est parce qu'il s'appuiera sur des expériences pratiques, vérifiées par les services juridiques des collectivités locales, qu'il s'appliquera dans les meilleures conditions. Je crois que c'est cela le droit moderne.

Nous vivons dans un monde toujours plus complexe. Cette complexité génère en permanence des besoins juridiques, de réglementation et des besoins normatifs. Est-ce cela l'avenir ?

L'hétérogénéité est dans la nature et nous n'y pouvons rien. Ce qui ne veut pas dire que nous ne sommes pas capables de l'organiser. Nous devons gérer la complexité. Je suis contre les contraintes excessives qui poussent inévitablement les gens à chercher à les contourner. La sagesse consiste à introduire des mécanismes où les comportements vertueux présentent des avantages, tandis que les comportements non vertueux n'en auraient aucun. Je crois aujourd'hui bien plus à la conscience et à l'éthique qu'à la coercition et la menace. —

Propos recueillis par Blandine Klaas et Stéphane Demazure