

---

Intervention devant la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat  
Jeudi 6 octobre à 10h

---

*Thème : la simplification des normes*  
*Durée : 1h-1h30*

## **Introduction**

Monsieur le Président, Cher Jean-Marie,  
Mes chers collègues, comme honoraire, je m'autorise  
cette familiarité.

Merci de votre invitation et aussi de me permettre  
d'intervenir à distance puisque mon état de santé bien  
qu'en amélioration me tient éloigné de tout engagement  
public.

Le sujet de la simplification des normes dont vous vous  
êtes saisi ressemble au Mythe de Sisyphe, inspiré du  
« cycle de l'absurde ». Ou de kafka : les normes devenant  
un bonheur puisqu'elles remplissent notre temps de  
cerveau disponible et nous évitent de rechercher un autre  
sens à nos vies.

Je vous parlerai comme une collègue qui en est à sa 8<sup>ème</sup>  
année de présidence du CNEN, et qui dans cette fonction  
a examiné vos textes réglementaires au rythme actuel de  
1 par jour (400 en 2015).

Pour ne pas vous accabler d'informations que vous  
connaissez par cœur, j'ai choisi délibérément de m'en tenir  
à des recommandations précises et conserver du temps  
pour répondre à vos questions.

**Récemment le Sénat votre délégation et le CNEN ont conclu une Charte de partenariat dont l'objectif est de coordonner leur action en matière de lutte contre l'inflation normative** : je vous en remercie et vous en félicite car seule la mobilisation de tous et surtout tous ensemble, est le préalable pour rendre la simplification effective tant le champ normatif est enchevêtré entre le législatif et le réglementaire.

## **Le Plan**

**Cette Charte des éléments de méthodologie qui sont le cœur de mes recommandations.**

Quelques précisions liminaires :

- Tout a été écrit sur la simplification. Le diagnostic est posé et unanime.
- Le bon traitement a été trouvé, sauf que le patient et les médecins, au lieu de commencer le traitement, rajoutent au diagnostic, recherchent un traitement encore plus idéal, et nous roulons à tombeau ouvert, vers le chaos juridique. Donc je vous conjure d'appliquer le traitement, sans en ajouter.
- Le seul reproche que je ferais au traitement est de commencer par les solutions trop générales avec des applications qui ajoutent des règles aux règles, au lieu de s'attaquer aux pratiques qui sont la cause de tous nos maux.

Enfin, dernière suggestion, cessons de nous renvoyer la responsabilité les uns les autres, nous sommes tous collectivement responsables : Gouvernement, Parlement, Administrations, population qui demande du droit et ne cesse de s'en plaindre. Nous ne pouvons-nous en sortir que par une action collective et solidaire.

J'en viens à mes recommandations qui visent nos pratiques à discipliner :

### **Cela étant dit, venons-en aux dites pratiques :**

**1 - Cessons de courir après cette folle chimère de vouloir couvrir par le droit « l'infinie diversité des actions humaines ».** Montaigne nous en avait déjà dissuadés. Mais nous continuons imperturbablement. Tout prévoir est une œuvre impossible. Même dans un contrat entre seulement deux personnes. **Le rôle de la loi est de fixer des lignes directrices édictées de façon générale.** « Dire le maximum de choses avec le minimum de mots. Voilà le style que doivent retrouver nos lois.

**2 - Respectons le domaine respectif de la loi et du règlement, tel que fixé par les articles 34 et 39 de la Constitution. Comme législateurs, vous n'avez rien à gagner, ni même à espérer, de l'empiètement sur le domaine du réglementaire,** sauf à perdre de votre majesté, de votre souveraineté, de votre autorité. Je le sais, la tentation est grande, avec la plus belle intention du monde, mais il faut savoir y résister. Je ne développe pas pour susciter les questions des rapporteurs.

**3 – Utilisons plus stratégiquement le droit d'amendement.** J'ai été Sénateur pendant 20 ans. Me soupçonner de chercher à porter atteinte au droit d'amendement serait me blesser profondément. Mais l'amendement vise à écrire la loi et pas le règlement. Le détourner de cet objectif aboutit au contraire du but que vous poursuivez puisque le pouvoir réglementaire, quand vous entrez sur son champ, reste Maître de sa plume. Il vous fait porter le chapeau mais il en fait sa boîte à malices bureaucratiques. Les administrations centrales spéculent sur votre amendement, pour en extraire elles-mêmes votre supposée **intention de législateur**. Lors de nos séances mensuelles de CNEN, nous nous heurtons en permanence à ces arguments de séance. Pour nous, élus locaux, comme vous, le meilleur amendement parlementaire est celui dont l'exposé des motifs décrit exactement l'objectif poursuivi, et dont le dispositif fixe la ligne directrice édictée de façon générale. A défaut, nous entrons dans des dispositions de procédures, qui brouillent le fond, au bénéfice des modalités d'intervention que les administrations ont le génie d'organiser à la satisfaction de leurs seuls besoins, et pas du tout pour répondre aux besoins locaux.

Cette question est cruciale, je me tiens à votre disposition pour y répondre de manière plus détaillée.

**4 – Adhérez à l'esprit de l'article 41. C'est l'orientation du Président du Sénat et j'applaudis.** Là encore, il ne s'agit pas d'une atteinte à votre droit d'amendement, mais au contraire une incitation à son utilisation intelligente. Comme rapporteur général du budget, j'ai déposé de très nombreux amendements, destinés à être retirés, mais visant précisément à ce que le Gouvernement, par sa réponse, ne manipule pas, ultérieurement au niveau réglementaire, l'intention du

législateur. J'adorerais que votre Délégation désigne sur chaque texte ayant un impact sur les collectivités territoriales, un de ses membres pour brandir en séance l'irrecevabilité quand les amendements, y compris ceux du Gouvernement envahissent le champ du règlement.

**5 – Ne vous croyez pas au bénéfice d'un raffinement de l'étude d'impact.** Les exigences du droit existant sont suffisantes. Les Français déjà sont champions du monde des études d'impact ex-ante. Curieusement, ils ne pratiquent pas les études ex-post. **Alors que c'est** le seul moyen d'améliorer la méthodologie de l'étude ex-ante. Je ne recommande pas, un durcissement excessif du droit existant.

J'attends du Sénat, des rapporteurs spéciaux qu'ils exigent des études ex-post, qualifiées comme telles, et non des rapports du Gouvernement qui noient la réalité dans un océan de généralités, **sans mesurer l'écart d'impact entre l'étude ex-ante et le résultat ex-post.**

**Voilà cinq recommandations exclusivement pratiques. Il en existe beaucoup d'autres.** J'ai simplement voulu illustrer qu'avec le droit existant, **en faisant seulement évoluer nos propres pratiques, nous disposons déjà de leviers puissants,** et nous avons les moyens de replacer chaque Institution, au cœur de son domaine, et de ses responsabilités devant la Nation.

## **Conclusion**

En guise de conclusion, en forme d'invitation aux questions, je voudrais dire que **j'ai été heureux et fier d'être Sénateur**. Que jamais je n'ai été tenté par l'Assemblée Nationale. **J'aime le Sénat. Je le crois irremplaçable.**

**Le Sénat est libre, il puise sa légitimité**, non pas à la source directe d'un Peuple vulnérabilisé par l'hypermédiatisation, déboussolé par la marche folle du monde. Mais à la source des propres représentants locaux de notre Peuple, élus par lui, et qui restent les derniers remparts, pour garantir la solidité de la matrice territoriale républicaine.

Quand l'Etat contrôle, empêche, ralentit, bureaucratise, il invoque la volonté du législateur.

**Que le Sénat écrive avec autorité et exigence, le droit s'appliquant aux collectivités territoriales c'est sa mission constitutionnelle**, et le principe de libre administration retrouvera toute sa vitalité car, après tout, l'article 72 de la Constitution, explicitement ne le limite qu'au champ de la loi. Pourquoi aller se jeter dans le piège du règlement ?

Merci de votre écoute. Je me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.