

« Il faudrait huit siècles pour examiner et simplifier toutes nos normes », Alain Lambert, médiateur des normes

Date : 30/03/2017

Heure : 11:04:43

Journaliste : **Sophie d'Auzon**



Malgré la réelle volonté de ses initiateurs, le choc de simplification lancé au début du quinquennat n'en fut pas un, pour Alain Lambert. Le médiateur des normes prône la généralisation de l'évaluation a posteriori des textes pour agir sur le stock.

© www.alain-lambert.org - Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes et médiateur des normes applicables aux collectivités locales

Quelle est l'ampleur de la tâche de simplification du droit ?

Alain Lambert : Les ministres en charge de la simplification font le maximum au regard des pouvoirs qui leur sont conférés. Ils s'attaquent, du mieux qu'ils peuvent, au stock qui compte environ 400 000 normes. En améliorant cinquante par an, il faudrait huit siècles pour les examiner toutes. Il faudrait donc en passer par une abrogation en série, ou une transformation de textes en guides de bonnes pratiques. De plus les ministres n'ont malheureusement pas, dans leur périmètre, la production du flux, de sorte que nous subissons une averse de 30 textes par mois, alors qu'il en est amélioré 50 par an !

Quel bilan faites-vous du choc de simplification lancé par François Hollande en 2013 ?

A.L. : Depuis cette date, on a assisté à une série de mesures technocratiques de simplification et à une pluie ininterrompue de circulaires dont les effets positifs sont nuls et parfois contre-productifs.

Il n'en reste pas moins que certaines mesures mises en place ont renforcé la lutte contre ce chaos juridique qui gangrène notre pays. On peut notamment évoquer le renforcement du rôle du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) , l'instauration d'un médiateur des normes ou encore la mise en place d'ateliers territoriaux pour la simplification.

Pour autant le flux normatif ne cesse de croître – ainsi donc que le risque de contentieux (544 textes sont passés au CNEN en 2016 contre 398 en 2015 !). Les élus sont à bout de souffle, alors que certaines administrations sont jugées sur leur capacité à produire un maximum de textes.

Quels sont les principaux blocages qui s'opposent au « choc » ?

A.L. : Les administrations sont rétives au changement : elles disposent aujourd'hui d'un authentique pouvoir normatif qu'elles ne comptent pas abandonner. Elles se servent de leur pouvoir réglementaire pour réécrire les lois, ce qui pose un vrai souci de légitimité démocratique et constitutionnelle. Sous couvert de la technicité aride de certains domaines comme ceux de l'environnement, certains fonctionnaires disposent d'un pouvoir normatif exagéré.

Par ailleurs, la qualité des textes est de plus en plus médiocre. Le rapport Braibant, il y a près de 30 ans, formulait déjà un diagnostic pessimiste, une série d'indicateurs montrait que les fonctionnaires maîtrisaient de moins en moins tant l'élaboration que l'application des normes juridiques. Certains textes, qui plus est, ne sont pas adaptés : ils contiennent des prescriptions techniques qui relèvent du niveau d'un guide de bonnes pratiques ou d'un référentiel.

Mais je crois qu'il faut rechercher dans cet ensemble de mauvaises habitudes une raison plus fondamentale qui relève de l'intime conviction, presque de la foi : une administration efficace serait une administration qui édicte beaucoup de textes ! Or, ni le droit ni la logique n'imposent qu'un texte de loi soit doté de son texte d'application . Ces normes étouffent nos libertés.

Comment les collectivités locales vivent-elles la complexité normative ?

A.L. : Les élus des collectivités se trouvent de plus en plus souvent face à des textes qui sont trop

souvent destinés à des spécialistes du droit plutôt qu'à des généralistes. De plus ces textes sont en évolution constante et multiples (codification, transposition...). Dans ce contexte, les difficultés rencontrées au quotidien sont loin d'être rares, en particulier dans les communes rurales, voire péri-urbaines, qui ne disposent pas forcément des moyens nécessaires.

Quelles évolutions préconisez-vous ?

A.L. : Lors de mon audition le 9 février par la délégation sénatoriale aux collectivités locales, j'ai formulé un certain nombre de recommandations visant à mettre en place une politique structurelle de lutte contre l'inflation normative. Le plus important, pour moi, étant la généralisation de l'évaluation a posteriori (ex- post) : le raffinement extrême de nos études d'impact ne peut suffire si l'on ne procède pas à l'analyse de l'efficacité réelle ou non des mesures adoptées. De plus, les études ex-ante ont aujourd'hui le défaut notoire de servir régulièrement à justifier des projets de lois sans en déceler les inconvénients.

Pour cette raison, j'ai proposé d'engager un vaste programme d'évaluation ex-post de l'efficacité des dispositifs en vigueur dans les secteurs jugés prioritaires pour les collectivités territoriales. J'ai aussi défendu l'insertion dans les textes législatifs et réglementaires de clauses de réexamen en cas d'absence d'évaluation ex-post . En parallèle, le recours à des dispositions expérimentales pourrait être une alternative intéressante car cela favoriserait une adaptation plus souple de la norme aux objectifs poursuivis par la ou les normes initiales. Enfin, je recommande une opération massive de « déclasserment » infra réglementaire, afin de transformer une bonne moitié des normes obligatoires en référentiel de bonnes pratiques. Un pic de croissance en jaillirait immédiatement.

Faut-il aussi revoir la procédure parlementaire ?

A.L. : Si un choc de simplification par l'adoption de mesures nouvelles est nécessaire, il doit en effet s'accompagner d'une rupture progressive avec les mauvais usages. Je songe notamment à l'utilisation abusive du droit d'amendement : le législateur en vient à écrire le règlement et à imposer des dispositions inutiles, coûteuses voire superflues aux collectivités. Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, par exemple, était composé d'une soixantaine d'articles. A son adoption, la loi en contenait plus de 200, dont certains ont posé des gros problèmes à des acteurs économiques. La logique productiviste ne doit pas infuser le Parlement : un droit de qualité n'est pas un droit attrape-tout !

A lire, dans « Le Moniteur » du 31 mars, notre enquête : « Choc de simplification – Des vagues à l'assaut du BTP », pages 12 à 15.

Tous droits réservés.