

Les nouveaux territoires de l'État

Une recentralisation par la norme ?

La responsabilité normative de l'État constitue l'un des principaux canaux par lesquels ce dernier renforce son emprise sur la gestion publique locale et la « production » du territoire.

Outre le monopole légitime du Parlement sur le design de notre architecture institutionnelle et fiscale, l'État reste, sans commune mesure, la principale puissance d'émission des réglementations, y compris lorsque celles-ci dérivent de sources supranationales, européennes ou internationales.

La fameuse « prolifération normative », déplorée dans quasiment toutes les sociétés développées, a pour effet de contrebalancer le processus de dévolution de compétences et de moyens. Un phénomène que notre constitution unitaire, malgré l'affirmation du caractère décentralisé de la République, contribue certainement à renforcer en France. Souvent dénoncée en raison de l'instabilité juridique, de la complexité de gestion ou des surcoûts auxquels elle peut exposer les pouvoirs locaux, cette emprise des normes préoccupe de nombreux acteurs sociaux ou agents économiques, jusqu'aux plus hautes juridictions de l'État. Dans un rapport retentissant, le Conseil d'État s'était ému il y a quelques années de ces dérives et du « droit gazeux » qui résultait de lois trop bavardes, suivies de décrets pléthoriques et de circulaires kilométriques*.

Les collectivités locales seraient bien égocentriques à se croire les seules victimes de cette évolution sociétale qui s'inscrit dans la logique de l'individualisation des

rapports sociaux, de l'extension du périmètre de l'État de droit, de l'éclatement des instances normatives (organisations internationales, instances européennes, comités de normalisation, autorités administratives indépendantes...). Nombre de normes nouvelles répondent aux attentes réelles ou supposées de l'opinion, dans des moments d'émotion consécutifs à des faits divers dramatiques (de la loi ascenseur à la loi sur les chiens dangereux).

Le contrôle de la norme est également devenue un enjeu de la bataille économique et du lobbying industriel, tant elle détermine les marchés d'avenir, conforte des positions dominantes voire des stratégies protectionnistes.

Des collectivités très exposées

Le résultat est là : des normes plus nombreuses, plus complexes, plus évolutives imposent tant aux collectivités qu'à d'autres agents de plus en plus de dépenses ou de décisions contraintes. Le pouvoir d'achat librement « arbitraire », comme dit l'Insee, subit une certaine érosion sous l'effet des dépenses imposées. Comme les ménages, les collectivités le ressentent fortement.

Dans l'univers des institutions publiques, elles restent les plus exposées à cette dérive normative dont elles ne contrôlent aucunement le processus,



L'Europe contribue largement à la fameuse prolifération normative.

et qui impacte davantage les services aux personnes, les équipements collectifs ou les compétences d'aménagement dont elles ont la charge. Même si les collectivités peuvent parfois se retrouver elles-mêmes en demande de réponses à des vides juridiques ou à des situations d'incertitude, la plupart déplorent les effets de « recentralisation par la norme » qui pèsent sur les politiques publiques. Des législations de plus en plus détaillées, complétées par une abondante littérature d'application, tendent à standardiser les politiques locales, même lorsque celles-ci recouvrent des compétences décentralisées. Aux objectifs de résultats sont très souvent ajoutés

des objectifs de moyens qui peuvent conduire à s'interroger sur les marges d'autonomie confiées aux assemblées locales élues. Procédures obligatoires, zonages, classements, schémas de toutes sortes... contribuent, souvent au nom des motivations les plus légitimes (protection de l'environnement, prévention des risques...), à dicter l'agenda des collectivités.

Des « filtres » normatifs

C'est contre cette tendance que protestait, fin 2007, le rapport du sénateur Alain Lambert, bon connaisseur du coût des normes en tant qu'ancien ministre du Budget et « père » de la loi



Alain Lambert, sénateur de l'Orne, président de la CCEN, suggérait dans son rapport de 2007, que les administrations centrales soient tenues à la sobriété normative dans les champs de compétences décentralisés.

Le premier bilan d'activité de la CCEN

Installée le 25 septembre 2008, composée d'élus* et de représentants de l'État, la Commission consultative d'évaluation des normes avait déjà examiné, à la fin 2008 – date du premier bilan de son action – 66 textes dont 46 décrets et 20 arrêtés. Au cours du dernier trimestre de 2008, elle a été réunie six fois, certaines séances ayant donné lieu à l'examen de plus de quinze textes (avec un record de dix-neuf).

Les coûts de ces nouvelles normes, pour les collectivités, étaient estimés à 455,2 millions d'euros. Les économies estimées par rapport aux réglementations en vigueur, de 343 millions d'euros. Par ailleurs, 500 millions d'euros de recettes potentielles étaient mentionnés par la CCEN, en lien avec le décret relatif à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales.

L'activité de la CCEN en 2009 s'est poursuivie sur un rythme tout aussi intensif, marquée par la volonté de son président, Alain Lambert, d'en renforcer l'autorité.

SOURCE: RAPPORT D'ACTIVITE 2008 DE LA CCEN

(*) dont les présidents délégués de l'AdCF Charles-Eric Lemaignan, président de la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire, Gérard Gouzes, président de la communauté de communes Val de Garonne et Michel Piron, président de la communauté de communes des Coteaux du Layon (désigné au titre de son mandat de député).

organique relative aux lois de finances (LOLF) avec Didier Migaud. Alain Lambert appelait à la mise en place de « filtres » normatifs. Même son de cloche du côté de la commission des lois de l'Assemblée nationale qui, à l'initiative de son président Jean-Luc Warsmann, s'efforce, chaque année, de toiler le « stock » législatif par le truchement d'une loi de simplification. Son récent rapport sur l'optimisation de la dépense publique propose d'aller plus loin dans ce sens.

Première application tangible du rapport Lambert, la mise en place en 2008, au sein du Comité des finances locales (CFL), de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) a déjà fait les preuves de son intérêt en quelques mois d'existence (cf. encadré page précédente). Même si son rôle n'est que consultatif, cette commission est obligatoirement saisie des textes exerçant des incidences sur les coûts de gestion des collectivités.

Sa seule mise en place a permis de mesurer l'ampleur des textes concernés et d'évaluer leurs incidences budgétaires pour les collectivités (en coûts supplémentaires, mais également en recettes potentielles lorsqu'une norme est gagée par une recette). Elle aura également imposé aux administrations centrales de présenter leurs projets assortis d'études d'impact moins indigestes et de justifier réellement les évolutions réglementaires.

Le remarquable travail de la CCEN offre ainsi une visibilité nouvelle sur le flux normatif tout en assurant un premier filtrage des textes et leur « traçabilité » (qui ? comment ? pourquoi ?). La portée consultative de ses avis ne saurait pour autant prémunir les collectivités contre l'« acharnement textuel » dont leurs compétences font l'objet.

Dans son rapport de 2007, Alain Lambert avait également appelé à la dévolution de compétences réglementaires aux collectivités, en suggérant que les administrations centrales soient tenues à la sobriété normative dans les champs de compétences décentralisés. Cette proposition n'a pas été reprise à ce jour dans les projets de réforme des collectivités. D'aucuns espèrent encore que le projet de loi annoncé sur la clarification des compétences pourrait être le bon « véhicule législatif »...

N.P.

(*) La longueur moyenne du Journal officiel est passée de 15 000 pages dans les années 1980 à 23 000 aujourd'hui. Composé de 433 pages en 1973, le recueil des lois de l'Assemblée nationale en comprenait 3 721 en 2004. Même si le nombre de lois annuelles est resté stable sur cette période (de 45 à 50), celles-ci sont de plus en plus longues, atteignant fréquemment plus de 100 pages, renvoyant à un nombre proportionnellement aussi important de décrets d'application.

L'AdCF a engagé une étude avec Françoise Navarre, chercheur au CRETEIL (Centre de recherche sur l'espace, les transports, l'environnement et les institutions locales, institut d'urbanisme de Paris), sur « L'incidence des normes sur les coûts de fourniture des services publics d'intérêt communautaire ». Les résultats de cette étude seront diffusés dans les prochains mois.



Le financement de la LGV européenne, estimée initialement à 3 milliards d'euros, prévoyait la participation des collectivités à hauteur de 23,5 %.

Hausse des dépenses publiques : à qui la faute ?

Citée à de nombreuses reprises dans des rapports publics (Mariton, Pébereau, Richard...), une étude réalisée par le ministère de l'Économie et des Finances évalue la croissance de la part des dépenses publiques locales à près de 2 points de PIB depuis 1980. Cette croissance est présentée comme nette des transferts de compétences opérés en 1982-83 et en 2005-2006. Principales mises en cause : les communes et intercommunalités qui auraient massivement accrues leurs dépenses et leurs effectifs sans avoir été les destinataires principales des transferts de l'État.

Cette polémique sera en toile de fond des prochaines conférences sur les déficits publics, qui devraient se tenir fin janvier et courant avril. Elle fait oublier un fait majeur : la très grande stabilité, depuis trente ans, dans la richesse nationale, de la part des dépenses du couple État-collectivités (hors budgets sociaux), ainsi que des prélèvements obligatoires qui leur sont affectés.

En 1978, le poids dans le PIB des prélèvements obligatoires affectés à l'État étaient de 17,7 % et 3,2 % pour ceux revenant aux collectivités, soit un total de 20,9 %. Trente ans plus tard, en 2008, ces parts respectives étaient de 14,6 % et 5,8 %, soit un total en léger retrait de 20,4 % du PIB. Sur la même période, les prélèvements obligatoires affectés aux administrations de sécurité sociale sont passés de 15,9 % à 22,2 %, soit une croissance de 6,3 %.

Poids constant des dépenses publiques

Les vases communicants entre État et collectivités ne peuvent en outre être résumés aux seuls transferts de compétences (plus ou moins bien compensés financièrement par

ailleurs). En trente ans, les collectivités ont eu à prendre en charge de nombreuses politiques nouvelles qui n'ont correspondu à aucun transfert ; l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) en est une illustration. Dans la logique même de la décentralisation, l'État a davantage fait faire en incitant les collectivités à s'engager dans des chantiers nationaux ou des politiques partagées (logement, emploi, culture...). De même, les collectivités n'étaient pas appelées à cofinancer les lignes ferroviaires ou les universités en 1980. La substitution des collectivités à l'État s'est opérée, de fait, sous de multiples formes. Il reste qu'elle s'est opérée à poids constant de dépenses publiques, par rapport à la richesse nationale, lorsque l'on isole les dépenses sociales. En lien avec la progression de l'État-providence et l'extension des garanties collectives, l'augmentation du volume global de dépenses publiques a été constatée dans la plupart des pays développés sur une longue période, y compris au Royaume-Uni durant les années Thatcher. Certains pays, parfois cités comme modèles, sont parvenus à réduire leurs dépenses publiques, à l'instar du Canada ou de la Nouvelle-Zélande, dans les années 1990. Mais ces pays ont massivement amputé leurs dépenses militaires avec la fin de la guerre froide et, pour certains, taillé dans leurs prestations sociales.

La part des dépenses publiques dans la richesse nationale varie également avec le dynamisme de la croissance. Le taux de dépenses publiques par rapport au PIB s'était réduit en France de plus de 3 points entre 1996 et 2000 à l'issue d'une période de croissance soutenue.

N.P.