

POPULATION & AVENIR

La revue des populations et des territoires

PÉDAGOGIE

Coopérer pour s'affirmer à l'échelle mondiale : le centre spatial de Kourou en Guyane



DOSSIER

LES MIGRATIONS INTERNES EN FRANCE

LES
MÉTROPOLES
RÉPULSIVES

n° 772 | MARS-AVRIL 2025 | BIMESTRIEL | France : 12 € - Dom-Tom : 13 € - Étranger : 14 €

Lyon

États-Unis :
Trump va-t-il
révolutionner
le droit à la
nationalité ?

Les territoires français face
à l'explosion des normes :
retrouver la proximité



La France est-elle
en dépopulation ?



Les territoires français face à l'explosion des normes : retrouver la proximité

En France comme dans d'autres pays, la demande de normes, signifiant des demandes de protection, est forte : demande de protection sociale de la part des partenaires sociaux ; de protection économique des entreprises pour faire face à la concurrence ; de protection environnementale pour des enjeux sanitaires ou climatiques. En même temps, on constate un fort rejet des normes dont témoignent des manifestations (agriculteurs, gilets jaunes...) et de nombreuses déclarations des associations d'élus locaux, d'entreprises ou de simples citoyens porteurs de projets sur les territoires. Tous dénoncent la lourdeur des normes conduisant à des surcoûts et décourageant l'innovation territoriale. D'où vient de paradoxe ? Peut-on le réduire d'autant qu'il mine l'action des territoires français et donc la démocratie¹ ?

► La France en première place pour les contraintes administratives

Selon une étude², la France est nettement en première place en Europe pour ses contraintes administratives, ce qui la situe en leader européen de la bureaucratie. En effet, selon la modélisation de cette étude sur l'impact de la bureaucratie, le Royaume-Uni perd 0,1 % de croissance par an, l'Allemagne 0,17 %, l'Espagne 0,33 % et l'Italie 0,82 % par an ! Quant à la France ? 3,94 % par an.

Pour les collectivités locales (communes, départements, régions), comme pour les particuliers et les entreprises, les normes accroissent les coûts de toute nature. En outre, ne serait-ce que par les contrôles nécessaires, multiplier les normes augmente mécaniquement la dépense publique et les premières places de la France dans ces deux registres, normes et dépenses publiques, ne sont pas totalement surprenantes.

► La multiplicité des prescripteurs des normes

Si les institutions produisent de la norme, la culture, l'histoire en ajoutent aussi : « Lorsqu'il y a une innovation, les Américains en font un commerce. Les Chinois en font une copie. Les Européens, nous en faisons un règlement. » Cette

1. Voir : Dombrexelle, Jean-Denis, *Les normes à l'assaut de la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2024.

2. Pellegrino, Bruno, Zheng, Geoffrey, « Quantifying the impact of red tape on investment: A survey data approach », *Journal of Financial Economics*, Volume 152, February 2024.

par Dominique
Gambier

Université de Rouen
Maire honoraire
de Déville-lès-Rouen
Ancien député

boutade d'Emma Marcegaglia, ancienne présidente de la Confindustria, le « Medef italien », l'illustre assez bien³.

Dans une France ayant une importante tradition étatique de production de normes, nombre de fonctionnaires passent l'essentiel de leur temps à en produire, notamment dans l'intention de lutter contre la fraude. Mais, finalement, en encadrant trop, on crée de la contrainte administrative pour les gens honnêtes, sans gêner les fraudeurs qui sauront contourner le « mur de papier » des normes administratives.

Au-delà des normes issues des réglementations nationales, s'ajoutent des normes qu'imposent certains organismes comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou les agences de l'eau, pour attribuer des subventions aux projets des communes par exemple en matière de transition écologique. On arrive alors au paradoxe où, pour aider un projet, on accroît les normes à respecter et donc on surenchérit son coût. Autre exemple, les contraintes normatives qu'imposent les fédérations sportives pour organiser leurs différents niveaux de championnat.

S'ajoute, bien sûr, l'interprétation de la loi par les tribunaux. La jurisprudence crée, de fait, de « nouvelles » normes et, pire, incite les services de l'État à rédiger d'autres normes pour la protection contre les incertitudes juridiques.

On ne peut négliger le poids des bureaux d'études missionnés par des services de l'État qui, dans de nombreux domaines (air, eau, énergie...), travaillent sur la base de modèle avec, parfois, guère de voies de recours.

3. « L'Amérique innove, la Chine copie, l'Europe réglemente », *Le Temps*, 4 juin 2018.

1. Quand les normes ont des effets pervers

◆ En application de normes, le refus individuel d'un permis de construire peut conduire à la fraude ou au contournement de la règle. Par exemple, un habitant souhaite construire une véranda de 9 m² qui nécessite une déclaration préalable si elle dépasse 5 m². Or ce projet imposant des contraintes non nécessairement justifiées, pour des raisons liées à la gestion des eaux pluviales, est refusé. Mais le risque est que le demandeur se limite à un projet inférieur à 5 m² qu'il agrandira ultérieurement de 4 m².

◆ Une ancienne cantine d'entreprise, qui recevait jusqu'à 200 convives, est fermée. Un acheteur veut la transformer en trois appartements uniquement par des aménagements intérieurs. Mais le changement de destination oblige

à une déclaration d'urbanisme qui se heurte à des règles du Plan de prévention des risques naturels d'inondation (PPRI)⁴ en raison de risque d'inondation par remontée de nappes phréatiques (non par ruissellement ou débordement de rivières), remontée éventuelle fondée sur des modèles raisonnant souvent de façon rectiligne alors que la réalité géographique est plus complexe. Le bâtiment de l'ancienne cantine devient une friche, avec le risque d'être néanmoins occupée, mais illégalement.

4. Doré, Gwénaël, « Environnement : les territoires français face aux risques naturels et technologiques », *Population & Avenir*, n° 768, mai-juin 2024. <https://doi.org/10.3917/popav.768.0014>

2. Quand les normes sont sources de conflits

- ◆ La tonte dite raisonnée des pelouses des espaces publics, c'est-à-dire le fait de laisser largement pousser leurs herbes, préserve la biodiversité et contribue à favoriser notamment les abeilles. Mais les personnes pour lesquelles cela est génératrice d'allergènes, notamment lorsque ces pelouses à tonte dite raisonnée sont proches d'habitations, connaissent des ennuis de santé.
- ◆ En matière d'accessibilité des espaces publics, souhaitable pour tout le monde, les normes, exigeantes, conduisent parfois à des conflits avec les règles d'urbanisme. Ainsi, dans une rue comportant une ou plusieurs fortes pentes, la réalisation de marches sur certains passages est indispensable, mais porte atteinte à la mobilité des personnes handicapées.
- ◆ Lors des périodes de pluie, un bon ruissellement de l'eau là où la pluie tombe nécessite de retenir l'eau à la parcelle par de l'engazonnement. Mais, en même temps, cette norme de ruissellement peut rendre des chemins inaccessibles pendant la période pluvieuse, notamment pour les fauteuils des personnes handicapées.
- ◆ L'élagage des arbres dans des rues est nécessaire afin que ceux-ci restent dans des volumes satisfaisants, par exemple que les arbres ne privent pas de luminosité les logements à proximité. Mais cela est source d'avis parfois contradictoires selon les habitants et les personnes de passage dans la rue.

La multiplication des normes, source d'effets pervers, de conflits et de contradictions

Or, la multiplication des normes devrait interroger davantage. D'abord, elle représente pour les collectivités territoriales des contraintes avec des effets non nécessairement souhaités (encadré 1).

Ensuite, l'abus de norme est source de conflits (encadré 2).

En troisième lieu, enfermer les territoires dans des normes rigides conduit à des contradictions (encadré 3). Par

exemple, l'enchevêtrement des Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et de la délivrance des permis de construire par les communes conduit parfois à des effets étouffant l'initiative. Prenons le cas d'un zonage de plan d'urbanisme intercommunal d'une métropole qui impose de ne pas construire de « nouvelles » surfaces commerciales de plus de 500 m². Or, sur ce territoire, existe déjà une entreprise commerciale occupant plus de 2 000 m². Son implantation, vieillissante, doit être impérativement reconstruite pour éviter que l'entreprise ne ferme, avec alors le risque de conduire au chômage une trentaine de personnes. Le projet présenté est de reconstruire une surface de 1 000 m² en réduisant la surface des parkings. Mais cette régénération urbaine, souhaitée par la commune et l'enseigne commerciale, se heurte à une interprétation rigoriste des services de la métropole assis sur la règle : « pas de nouvelles constructions de plus de 500 m² », alors que la commune et les services de l'État considèrent qu'il ne s'agit pas d'un « nouveau » commerce et ne demandent nullement un nouveau passage en commission départementale d'aménagement commercial (CDAC). Dans cet exemple, la paralysie des normes est évidente.

La légitimité de la proximité

Les pouvoirs publics veulent produire des normes tellement parfaites qu'elles cherchent à couvrir tous les cas possibles. Pourtant, il faudrait parvenir à accepter l'imperfection, et faire en sorte que la responsabilité soit prise en compte autant que la contrainte.

Dans une société de plus en plus complexe et même s'il faut lutter contre leur inflation, les normes demeureront inévitablement nombreuses. Mais il faut, pour le moins, avancer des propositions pour réduire les effets nocifs de

3. Les contradictions issues de normes

- ◆ Le curage des rivières est refusé par le Code de l'environnement au nom de la préservation des espèces. Pourtant, quand le débit de l'eau est insuffisant, il est objectivement utile pour faciliter l'écoulement et dans la prévention dans la lutte contre les inondations. Le manque de curage est d'ailleurs l'une des raisons des graves inondations ayant créé des dégâts considérables dans le Pas-de-Calais en 2023 et 2024.
- ◆ La loi EgaliM adoptée en 2018 impose des quotas de consommation de produits alimentaires bio pour les cantines scolaires. Or, il peut arriver que des communes soient obligées de faire venir de loin ces produits bio, ce qui signifie de la pollution liée aux transports, alors que le territoire dispose de produits alimentaires locaux issus d'une gestion agricole durable et pourrait alors se conformer à une logique souhaitable d'économie circulaire¹ intégrant les circuits courts.
- ◆ Autre exemple, au nom de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU), adoptée en France en décembre 2000, le maire peut être sanctionné s'il ne construit pas assez de logements sociaux. Or si cela pousse à construire sur des zones déjà identifiées inondables, la loi SRU s'avère alors pernicieuse.

1. Bourdin, Sébastien, Torre, André, « L'économie circulaire, nouveau levier de développement et de transition écologique pour les territoires », *Population & Avenir*, n° 763, mai-juin 2023, pp. 4-7 et 20. <https://doi.org/10.3917/popav.763.0014> ; Bourdin, Sébastien, Jacquet, Nicolas, « Déployer l'économie circulaire à l'échelle locale : obstacles et leviers », *Population & Avenir*, n° 771, janvier-février 2025. <https://doi.org/10.3917/popav.771.0017>



l'inflation normative, en introduisant de la souplesse et de la responsabilité, et parfois simplement du bon sens. Cela peut contribuer à réduire la crise de légitimité des institutions et de la démocratie qu'évoque Pierre Rosanvallon⁴. Il s'agit de mettre de la proximité dans la gestion des normes en valorisant une nouvelle forme de légitimité : la légitimité de proximité. En effet, au fond d'une certaine défiance démocratique dont l'abus de normes est un aspect, il y a souvent un manque d'information auquel la proximité est un élément de réponse⁵. Il faut donc réduire le poids de la norme nationale et responsabiliser localement.

Dans ce dessein, il faut donner au territoire local une liberté d'action avec un contrôle qui ne soit plus *a priori*, avec des études qui durent des années, mais *a posteriori*. Il faut donner au maire la liberté d'aménager son territoire et de rendre des comptes. Pour sa part, le préfet devrait avoir autorité sur tous les services de l'État et voir simplifier et renforcer son pouvoir de dérogation « justifié par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales » comme le précise le décret du 8 avril 2020⁶ qui devrait être davantage appliqué.

À rebours des évolutions des dernières décennies⁷, il importe d'aller vers une logique de **subsidiarité**, donc selon le principe qui établit qu'une autorité centrale ne devrait effectuer que les tâches qui ne peuvent pas être réalisées à l'échelon inférieur. Le développement de l'intercommunalité est logique dans une France de 35 000 communes, et d'ailleurs fort ancien depuis la première loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes. Mais pourquoi avoir imposé d'en haut la taille des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et une répartition obligatoire de certaines compétences au nom de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) de 2015⁸? Une intercommunalité de 25 000 habitants n'a pas le même sens dans la partie la plus urbanisée de la région Île-de-France et en zone de montagne : dans le choix de l'étendue d'une intercommunalité, les réalités de géographie physique ou culturelle devraient compter autant que le nombre de ses habitants pour en définir le bon périmètre !

► Privilégier la souplesse

Une autre nécessité serait de **distinguer clairement et explicitement la norme « contraignante » à pleinement respecter et donc strictement contrôlée, de la norme « recommandée »** de façon à réduire l'injustice ressentie entre normes imposées et contournées. Les objectifs fixés dans une loi ne devraient pas se transformer en une multitude de normes contraignantes identiques sur tous les territoires

4. Rosanvallon Pierre, *La légitimité démocratique*, Paris, Éditions du Seuil, 2010 ; *Les institutions invisibles*, Paris, Éditions du Seuil, 2024.

5. Par ailleurs, les normes ne sont pas indépendantes de l'organisation administrative des territoires. Voir une simplification proposée dans : Dominique Gambier, « Décentralisation : une proposition pour simplifier le millefeuille », *Télos*, 3 mars 2024.

6. Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.

7. Dumont, Gérard-François, « France : les cinq victoires d'une recentralisation à bas bruit ? », *Population & Avenir*, n° 767, mars-avril 2024. <https://doi.org/10.3917/popav.767.0003> ; *Populations, peuplement et territoires en France*, Paris, Armand Colin, 2022. <https://doi.org/10.3917/arco.dumon.2022.01>

8. Doré, Gwénaël, « Le bouleversement territorial en France : analyse et enjeux », *Population & Avenir*, n° 736, janvier-février 2018. <https://doi.org/10.3917/popav.736.0004>

français. Par exemple, dans les cantines scolaires, le partage entre les productions bio et les productions locales, imposé par la loi Egalim de 2018 (article 24), doit-il être fixé par le même chiffre en tout point du territoire national ? De même, on ne fera pas face à la réduction des émissions de CO₂, à la nécessaire augmentation de l'offre de logement, à la question de l'occupation des sols, avec l'objectif uniforme fixé d'en haut du « zéro artificialisation nette » (ZAN)⁹.

En réalité, il faudrait **développer l'expérimentation** avant d'arrêter une norme, donc de légiférer, ce qui serait un moyen de faire comprendre le sens de la règle et d'en faciliter la mise en œuvre. Et la réglementation normative décidée, il faudrait accroître la concertation au plus près de la mise en œuvre pour faciliter son acceptabilité.

“
Les collectivités locales doivent avoir des marges d'action et de responsabilité et rendre des comptes.”

En outre, il conviendrait de créer des **voies de recours amiable** pour réduire l'aspect couperet des normes d'autant que les fonctionnaires chargés de les appliquer, comme ceux chargés de les contrôler, n'ont pas tous la même interprétation des multiples règles normatives, interprétation qui peut en outre changer au fil des décisions des juges après d'ailleurs de longues procédures. Se heurter à des règles difficilement compréhensibles ou pour lesquelles on a l'impression qu'elles s'imposent de façon uniforme sur tous les territoires français, pourtant si différenciés, de Dunkerque à Saint-Pierre à La Réunion ou à Camopi en Guyane, sans que personne ne puisse les adapter est le meilleur moyen de nourrir le rejet des normes. La loi se doit certes de définir des normes nationales, mais aucune ne devrait s'imposer uniformément sans une procédure dérogatoire permettant une éventuelle adaptation à la spécificité de tel ou tel territoire.

En outre, **l'évaluation des normes** devrait être la règle en coût monétaire, mais aussi en avantage collectif. La prise en compte des coûts induits par la mise en place d'une norme pour les collectivités locales devrait être renforcée. Parallèlement, le Conseil national d'évaluation des normes devrait inscrire dans sa grille d'évaluation la question de la subsidiarité et du renforcement du pouvoir d'adaptation local. Il devrait également systématiquement effectuer des évaluations de normes plusieurs années après leur mise en œuvre.

Enfin, il faut **réduire l'incertitude sur les normes** : la règle normative à respecter ne devrait pas changer en cours d'application. Il faut faciliter les transitions ; ainsi le rapport Ravignon¹⁰ propose de permettre, en cas de promotion d'un club sportif à un niveau supérieur, une application différée systématique des nouvelles normes applicables du fait de ce changement de niveau dans une compétition, d'au moins deux saisons, afin de laisser davantage de temps aux collectivités territoriales pour mettre leurs équipements aux normes.

Il faut cesser de confondre nécessaire transparence et contraintes : les collectivités territoriales doivent rendre des comptes mais avoir des marges d'action et de responsabilité : c'est l'une des conditions d'un bon fonctionnement de la démocratie.

9. Barrier, Jérôme, Dumont, Gérard-François, « Les territoires français face à la sobriété foncière. Une révolution salutaire dans l'aménagement du territoire ? », *Les analyses de Population & Avenir*, n° 44, avril 2023. <https://doi.org/10.3917/lap.044.0001>

10. Ravignon, Boris, « Coût des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constat et propositions », mai 2024.