

Synthèse de l'Atelier : Normes et Réglementation

23 janvier 2018

Atelier 1 : Adaptation de la norme

Diagnostic :

- La norme est vécue comme imposée par le niveau national sans prise en compte des caractéristiques locales ; les participants appellent à davantage de territorialisation et contextualisation de la norme.
- Le pilotage de la prise en compte des spécificités de l'outre-mer dans l'édiction de la norme est mal identifié. Le ministère de l'outre-mer, qui gère une seule mission et deux programmes, n'est pas repéré comme un acteur majeur dans l'adaptation des décisions aux caractéristiques de ces territoires.
- Trois domaines ont été cités comme représentatifs de l'inadaptation de la norme législative ou réglementaire :
 - o l'urbanisme
 - o la construction.
 - Les DTU (documents techniques unifiés) qui fixent les normes dans la construction ne sont pas adaptées à la Guadeloupe même si une amélioration est constatée. Des commissions d'harmonisation se réunissent à Paris qui méconnaissent certaines singularités du territoire ainsi que ses savoir-faire locaux.
 - idem pour les DPE (diagnostic de performance énergétique): leur inadaptation à la Guadeloupe exclut les TPE d'avantages fiscaux,
 - o la gestion du littoral.
- L'organisation actuelle de la Guadeloupe, calquée sur une région métropolitaine alors qu'elle ne compte que 400 000 habitants, est inadaptée. L'existence d'une région, d'un département et de six intercommunalités génère une dissolution des responsabilités et une incompréhension par les citoyens des politiques menées localement.
- Enfin, des participants ont critiqué le régime de l'Octroi de mer :
 - o Cette taxe s'est retrouvée incompatible avec le droit européen qui préconise la libre circulation des marchandises. La dérogation sur 10 ans a été renouvelée en 2015 pour 5 ans (échéance 2020) en baissant le seuil d'exonération.

- L'octroi de mer, qui a pour philosophie de compenser l'écart de prix entre les produits locaux et les produits importés, n'a pas fait ses preuves. L'industrie locale ne s'est pas développée pour autant et la population ne consomme pas plus de produits locaux. Par contre, l'OMR (applicable aussi sur l'eau et l'électricité) va passer de 2,5 à 5 %.

Propositions :

- Assouplir les conditions actuelles de l'habilitation à adapter la norme prévues par l'article 73 de la Constitution, jugées trop contraignantes et donc peu utilisées par les collectivités territoriales
 - Le conseil régional, qui a utilisé cette habilitation en 2009 dans le secteur de l'énergie, a par exemple souligné que les collectivités qui faisaient usage de l'article 73 n'avaient pas la main sur le calendrier d'adoption de la norme, qui devait être d'abord validé en préfecture puis en administration centrale, ce qui posait des problèmes en termes de réactivité.
- Mettre en place une commission locale d'évaluation des normes, qui ferait remonter à l'administration centrale des propositions de dérogation/d'adaptation des normes
 - Pourrait être thématique, avec par exemple la mise en place en Guadeloupe d'un comité d'experts locaux sur toutes les questions des normes applicables à la construction
- Mettre en place un partenariat dans la zone Caraïbes sur les questions des normes applicables à la construction pour permettre davantage l'utilisation de produits de la région et diminuer les coûts
- Adapter le seuil de 25 % de construction de logements sociaux de la loi SRU, car ce seuil a été calculé en appliquant un indicateur qui n'existe pas en Guadeloupe, ce qui a pour effet de pénaliser les communes du territoire.
- Revoir la décision prise récemment concernant la location accession à la propriété qui disparaît pour les foyers à revenu modérés
- Mener une réflexion sur la suppression de l'octroi de mer avant la fin du régime dérogatoire d'ici 2020

Atelier 2 : simplification

Diagnostic :

- Un déficit d'information sur la réglementation
 - o Une difficulté pour accéder à l'information fiable
- Une complexité de la norme, qui est de plus en plus souvent transcrite dans un vocabulaire technocratique, en décalage avec la réalité du terrain
- Un détournement de la vocation originale de la réglementation avec l'exemple de l'octroi de mer : à l'origine une taxe sur les produits importés, qui a été détournée pour créer des ressources fiscales pour les collectivités
- Une indépendance des législations qui peut créer des conflits entre les normes
 - o Exemple du code urbanisme et code de l'environnement : dans le cadre d'un projet d'air de plaisance, on a délivré une autorisation au titre de la loi sur l'eau, qui n'est pas compatible avec le SSDM
- Un manque de retour sur la simplification : ex de la réforme d'il y a 2 ans sur le silence de l'administration qui vaut acceptation

Propositions :

- Procéder à une réforme institutionnelle pour simplifier l'organisation territoriale
 - o Exemple de Marie-Galante : il existe 4 collectivités compétentes sur un tout petit territoire, ce qui soulève la question de fusionner les communes ;
 - o Supprimer un certain nombre d'agences de L'État, car il y a trop d'opérateurs publics. Leur nombre est celui prévu pour une région de métropole, alors qu'il n'y a que 400 00 administrés dans la région Guadeloupe.
- Dans le secteur du BTP, où près de 4000 normes s'appliquent, proposer des guides de vulgarisation de ces normes à destination des professionnels et des particuliers.

- Dans le secteur des transports, regrouper les 3 statuts différents existant (transports de personne, transport en commun...) en un seul statut
- Dans le secteur de l'urbanisme : réduire et renforcer l'articulation entre les différents documents de planification (PLU communal, PLU intercommunal, SCOTT, région...) car cette multiplication des statistiques n'a pas de sens à l'échelle d'un territoire comme celui de la Guadeloupe.
- Simplifier l'accès aux Fonds européens : la région a mis en place une simplification bienvenue consistant à ne demander aux porteurs de projets de rédiger qu'un seul document unique pour postuler à différents fonds européens. Toutefois, il reste encore du travail dans sa mise en œuvre car le dossier reste encore très volumineux et ne constitue pas encore une simplification pour l'utilisateur
- Octroi de mer : simplifier le régime et organiser la réflexion sur son avenir post 2020 dans un cadre concerté élargi à l'ensemble de la population (pas limité aux élus)

➔ Ressources

- Améliorer l'organisation et la communication au sein des services de l'Etat
- Mieux communiquer envers les usagers : vulgariser les messages
- Effort de formation vis-à-vis de la population mais aussi de ceux chargés d'appliquer la règle
- Privilégier le travail en réseau pour fluidifier l'information et rendre plus cohérente l'action

Atelier 3 : Le respect de la norme

Diagnostic :

Le non-respect de la norme en Guadeloupe est favorisé par un cumul de plusieurs facteurs :

- Une tolérance pour le non-respect de la norme parmi la population, qui s'explique par plusieurs causes :
 - o Une culture de l'excuse exacerbée en Guadeloupe ;
 - o Un problème d'exemplarité dans le rapport à la norme, voire d'impunité ;
 - o Une préférence pour les rapports personnels par rapport aux relations juridiques ;

- Un problème de méconnaissance de la loi en Guadeloupe
 - o Exemple de domaine où cette méconnaissance est aiguë : droit de la propriété, droit des contrats.

- Des réseaux de solidarité qui se développent entre ceux chargés de faire respecter la norme et les administrés, notamment en raison d'un manque de mobilité dans la fonction publique
 - o Ce manque de mobilité est en partie expliqué par des obstacles réglementaires sur les règles de recrutement des fonctionnaires (exemple du contrôle des normes parasismiques à la DEAL).

- Un manque de rigueur dans l'application des procédures administratives qui incite à ne pas les respecter.
 - o Exemple des prêts d'honneur aux étudiants du Conseil départemental : ces prêts permettaient de prêter à 0 % pour ceux qui partent en métropole avec pour principe un remboursement en 10 ans. Les bénéficiaires ont ensuite écrit plusieurs fois au Conseil départemental pour demander les modalités de remboursement, mais aucune procédure n'avait été mise en place pour assurer le recouvrement pendant de longues années. En 2013, le Conseil départemental a pris conscience de l'existence d'un stock de 38M€ de prêts non recouverts et a émis un avis de recouvrement de recette massif à des milliers de personnes dans des conditions financières très différentes. De nombreuses personnes ont alors refusé de rembourser, se retournant parfois devant les tribunaux.

- Un manque d'accompagnement lorsqu'est transférée une compétence à une collectivité
 - o En matière de permis de construire : le transfert de la compétence aux communes n'a pas été assuré d'un accompagnement suffisant (l'Etat assurait l'instruction jusqu'en 2005 pour les communes de – 10 000 habitants), alors qu'elles n'ont pas la taille critique pour instruire
 - Ce phénomène est exacerbé en Guadeloupe, car il n'y a pas de mutualisation au niveau des intercommunalités

Propositions :

- Renforcer le respect de la norme par l'effectivité de sa sanction juridique
 - o Normes Para-sismiques : rapprocher les services de la DEAL et la justice pour renforcer les sanctions envers les entreprises qui ne respectent pas les normes, sur le modèle du protocole d'intervention entre l'Etat et le parquet qui existe depuis 7 ans à La Réunion mais pas en Guadeloupe.

- Renforcer l'accès à l'information juridique
 - Développer des maisons d'accès aux droits et des permanences dans les municipalités sur les renseignements juridiques.
 - Édicter des guides de simplification à destination du public dans le secteur de la construction, (les distribuer quand les gens viennent déposer des demandes de permis de construire
 - Créer une veille institutionnelle pédagogique sur les nouvelles normes édictées
- Renforcer la formation des acteurs publics et des acteurs privés
 - Proposer via le CNFPT des formations internes pour les fonctionnaires des collectivités
 - Développer des formations e-learning pour l'administration
 - Renforcer les actions d'éducation civique dès le plus jeune âge
 - Développer la certification des constructeurs qui respectent les normes via des labels pour orienter les particuliers
- Renforcer la standardisation des procédures pour diminuer le poids des relations informelles et des connivences
 - Créer par exemple des kits de procédures clés en main pour les petites communes lorsqu'une nouvelle procédure est créée par une norme
- Renforcer la mutualisation au niveau de l'intercommunalité pour certaines compétences des communes et la mise en réseau des bonnes pratiques des communes.
 - Instruction des permis de construire
 - Actions de formation continue
 - Guides simplifiés sur les normes de construction parasismiques
- Élargir le champ des contrôles techniques
 - Dans le secteur du bâtiment par exemple, ils ne sont réalisés que pour les ERP et les bâtiments comportant au moins 4 étages