

# EXCÈS DE NORMES

## Ceux qui résistent

Élus et agents des collectivités, bénévoles associatifs ou tout simplement citoyens doivent nécessairement faire assaut d'inventivité pour trouver des solutions adaptées aux difficultés croissantes rencontrées sur le terrain. Mais cet élan est partout freiné par un fatras de normes et de tracasseries administratives qui viennent l'entraver chaque jour.

Édictées en vertu du sacrosaint principe de précaution, les réglementations de toute nature, incitent surtout...

à ne rien tenter. Trop de complexité, trop de mauvais coups à prendre également. Pourtant, de plus en plus d'acteurs de terrain n'entendent pas se résigner. Chacun dans leur domaine, ils font mûrir leurs idées ou évoluer leurs pratiques professionnelles pour concilier adroitement esprit de responsabilité et liberté d'agir.

PAR JEAN-PHILIPPE ARROUET

## DOSSIER

**T**rop c'est trop. Dans les couloirs du Congrès des maires de France, les élus ont l'écharpe tricolore et l'exaspération en bandoulière.

Dans ce frais matin de novembre, un sujet échauffe particulièrement les esprits : celui des normes en tout genre que l'État produit à l'envi. À la tribune, Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France (AMF) interpelle les représentants des pouvoirs publics : "Les normes. Nous en avons approuvé le choc de simplification, mais nous souhaitons en voir enfin les effets concrets". Or, malgré la création d'une Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) chargée de faire un tri dans ce corpus encombrant, pas moins de 400 000 normes continuent à peser sur les collectivités locales et plus précisément sur leurs budgets déjà fragilisés.

### LE DUO RÉUSSI DE BOULARD ET LAMBERT

Cette année encore, un rapport parlementaire dont le JAS s'est fait l'écho dans ses colonnes (lire le JAS n° 177), a dénoncé le poids excessif de cette inflation normative. Ses deux auteurs, Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, respectivement sénateur et député, ne sont pas avares d'exemples croustillants. En témoigne l'exemple qu'ils soulèvent des crèches



**Malgré la création d'une Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), pas moins de 400 000 normes continuent à peser sur les collectivités locales.**

dont le coût de la place s'élève aujourd'hui à 1276 euros pour la seule collectivité.

Et la facture continuera de croître. En effet, selon la Cour des comptes qui vient de produire un rapport sur la politique d'accueil de la petite enfance, ce coût aurait augmenté de 20% ces cinq dernières années et la tendance devrait se poursuivre.

C'est le résultat de la recherche du risque zéro qui produit la multiplication des règles de sécurité et la définition d'un taux d'encaquement des enfants le plus élevé d'Europe.

Selon ces deux parlementaires, cet aveuglement se retrouve dans tous les secteurs, et tout particulièrement dans la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées. Ainsi leur rapport signale qu'une com-

mune s'est vu refuser son projet d'aménagement d'écoles au motif qu'elle proposait, dans le cas où un enfant handicapé apparaîtrait dans l'effectif, une entrée différente. La différence ayant été considérée comme une discrimination, le projet a été refusé. Ce qui entraîne le commentaire suivant des rapporteurs : "Une interprétation facilitatrice fondée sur le constat que l'objectif accessibilité était atteint aurait permis d'homologuer. Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué?"

Pour combattre cet état d'esprit, hérité de Courteline, les parlementaires prônent alors une société qui serait capable d'audace : "Face au principe de précaution, il est urgent de réhabiliter le droit au risque, condition du progrès scientifique et technique, des innovations qui impliquent toujours des transgressions et des explorations

hors normes. La créativité est par essence hors-norme”.

## LA FONDATION QUI OSE

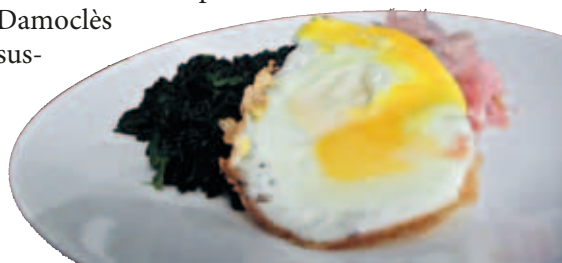
Sur le terrain, nombre d'acteurs n'ont pas attendu d'y être exhortés pour s'aventurer hors des sentiers battus. La Fondation de France est l'un des creusets dans lesquels prend forme cette nouvelle conception de l'action au service et dans l'intérêt du public. “Nous réfléchissons au sens des normes et à la manière de les appliquer, confie Agathe Gestin, responsable de programmes et des fondations autour de la thématique des personnes âgées. Nous soutenons des équipes qui réfléchissent ainsi”. C'est pourquoi la Fondation de France appuie les projets inspirés par le droit au risque. Un risque assumé mais en toute connaissance de cause après réflexion. “Concrètement, cela passe par le dialogue et la concertation. Toute décision de prendre un risque doit être collégiale”, précise-t-elle. Du côté des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), le principe de précaution a déjà quelques tristes trophées à son actif. Par exemple, les œufs frais ont quasiment disparu des clayettes des frigos, comme dans la plupart des cantines d'ailleurs, au profit des œufs reconstitués ou en poudre. Certes, aucune norme n'interdit explicitement de les employer sous leur forme naturelle mais les cuisiniers savent qu'ils travailleront alors avec une épée de Damoclès

sus-



À L'Ehpad Emilie-de-Rodat de Rueil-Malmaison, on cuisine pour restaurer le lien social.

Parmi la cible des normes, la cuisine des œufs frais dans les cantines. Ce qui n'empêche pas certains téméraires de résister.



pendue au-dessus de leurs fourneaux. C'est ce que l'on appelle la TIAC, la “toxico-infection alimentaire collective” dans le langage des toxicologues et des ministères. “En effet, malgré une diminution du nombre de TIAC, la consommation d'œufs coquille ou de préparation non-cuites à base d'œufs coquille reste la principale cause des toxi-infections alimentaires collectives déclarées”, signalent les services du ministre de l'agriculture et de la pêche dans une note datant de 2006. Un rappel qui, dans un contexte général de défiance, va être interprété comme une directive un peu partout en France, sauf dans quelques îlots audacieux.

## AVEC EUX MAIS PAS SANS ŒUFS

À Rueil-Malmaison, la maison de retraite Emilie de Rodat fait partie des téméraires qui ont choisi de faire rentrer de “vrais” œufs dans leurs cuisines. L'objectif est bien sûr de préserver le goût des aliments mais aussi de développer une activité autour de la préparation des repas. L'établissement possède six “cantous”, des petites unités qui accueillent dix à quinze patients atteints de la maladie

d'Alzheimer. Ici, les résidents mettent la main à la pâte pour préparer des plats, confectionner des gâteaux ou éplucher les légumes. “Ces activités en cuisine permettent de maintenir les patients avec des points de repère. Dans le même esprit, les familles viennent parfois manger avec eux dans les cantous”, évoque, Bruno de Montalivet, le directeur de l'établissement. Les résidents ont aussi plaisir à déguster de vrais œufs au bacon au petit déjeuner ou des gâteaux faits maison pour le goûter. Mais pour arriver à ce résultat, sans rencontrer le moindre souci jusqu'à présent, l'établissement a dû faire quelques efforts. “Nous ne mélangeons pas les œufs avec les légumes par exemple, ce qui nous a contraint à avoir deux réfrigérateurs par cantou, soit douze au total”, précise Bruno de Montalivet. Et bien sûr, le personnel doit suivre des règles d'hygiène strictes (lavage des mains avant de toucher d'autres ingrédients) pour éviter la transmission de bactéries. Grâce à cette organisation bien rodée, tout se passe presque comme à la maison. Sauf peut-être pour l'approvisionnement car la réglementation est plus stricte: alors qu'un particulier peut se ravitailler à la ferme à ses risques et périls, un Ehpad n'a droit qu'à des œufs en boîte dûment calibrés et étiquetés.

Autre motif de précaution parfois exagéré: la sécurité des pensionnaires des maisons de retraites qui imposerait de limiter leurs déplacements pour éviter les fugues, les accidents ou encore les chutes. Malgré deux lois de 2002 qui valorisent la nécessité de respecter l'autonomie des pensionnaires, les responsables d'établissement accordent souvent la priorité absolue à la sécurité. Soucieux d'éviter à tout prix que

## ⇒ Pas assez de personnel mais des solutions tout de même

Autre argument parfois invoqué à l'appui des restrictions de circulation des pensionnaires des établissements accueillant des personnes âgées : le nombre croissant de personnes totalement désorientées qui nécessite de mobiliser des personnels déjà débordés. Au centre hospitalier d'Apt, les personnes âgées hébergées dans l'unité de soins longue durée (USLD) se trouvent au premier étage d'un bâtiment. "Les effectifs ne permettaient pas d'accompagner les personnes à l'extérieur individuellement aussi souvent que souhaité par les résidents et les familles, reconnaît Danielle Frégosi, directrice de l'établissement. Pourtant, les thérapies non médicamenteuses et notamment la possibilité de déambuler librement ont prouvé leur efficacité, en particulier lorsque les patients peuvent évoluer au contact de la nature". Alors, plutôt que de se résoudre à confiner les résidents entre quatre murs, elle crée un groupe de travail associant des bénévoles extérieurs. L'établissement, qui a déjà expérimenté l'installation de digicode sans bénéfice pour les patients ni pour les soignants (trop compliqué pour circuler en permanence), réfléchit dans une toute autre direction : créer un espace libre d'accès mais empêchant une éventuelle divagation des pensionnaires. Ce sera un jardin au pied de l'immeuble faisant également office d'enceinte. Chacun peut y descendre sans prévenir les soignants. Toutefois, une précaution a été prise : les familles ont autorisé par écrit l'établissement à laisser leur proche se promener librement dans cet espace clôturé. "Notre obligation de sécurité est impérative mais elle doit se concilier avec les objectifs des projets de vie pour les résidents", souligne Danielle Frégosi.



Aux Jardins de Cocagne  
projets d'insertion par

les résidents puissent s'aventurer seuls de l'autre côté des grilles, ils multiplient les badges, les digicodes et autres portiques peu propices à la convivialité. Là encore la résistance s'organise.

### LA LIBERTÉ N'EST PAS LE RISQUE

L'association Liberté du résident en institution (LRI) défend une lecture plus humaine de la réglementation en accordant aux résidents une liberté intelligemment encadrée. Nicole Escribano est animatrice aux Jardins d'Emilie, un établissement qui accueille 185 résidents dans le Tarn-et-Garonne : "Les six établissements membres de notre association se sont questionnés sur la loi liberté et sécurité des patients et des rési-

dents parce que nous avons également l'obligation de travailler sur des projets de vie personnalisés". C'est ce dernier volet qui a été mis en avant par ces professionnels, partant du désir de mobilité des patients après une évaluation de leurs capacités. Ici pas de portique d'aéroport qui vous vaille les tympanes au premier faux-pas : le parc est ouvert sur la ville (sauf la nuit) et chacun peut en sortir à condition d'avertir le personnel. "Nous pouvons également les accompagner la première fois pour les guider", évoque Nicole Escribano. Cette relative prise de risque n'est décidée qu'après une évaluation des capacités des personnes et un dialogue avec leurs familles. L'établissement leur

demande leur accord avant d'agir et leur décision se trouve consignée dans le dossier du résident. Ainsi l'établissement a-t-il trouvé un moyen de se couvrir tout en accordant à ses pensionnaires un respect et une autonomie qui contribuent à leur bien-être.

### LE RÉFORMATEUR DOIT SAVOIR TOURNER

Dans le secteur de l'insertion par l'activité économique, ce n'est pas le principe de précaution mais la pesanteur des rouages administratifs qui décourage le plus souvent les initiatives. Beaucoup de formalités à accomplir pour accéder à des crédits qui se réduisent par ailleurs. Jean-Guy Henckel fait partie de ceux qui ont compris

e, on n'hésite pas à associer les entreprises privées aux  
l'économie



depuis longtemps que le plus difficile n'était pas d'innover mais de résister à tous ceux qui craignent de perdre leurs prérogatives en tolérant l'innovation. En 1991, il a créé les Jardins de Cocagne, des potagers biologiques dont la production cultivée par des personnes qui se forment au maraîchage avec l'aide de bénévoles, est vendue en paniers à des consommateurs abonnés. Une logique qui vise à insérer mais aussi à créer des liens puisque les jardins sont souvent au pied des immeubles. "Mais comment mobiliser un territoire, des citoyens, des entreprises et les pouvoirs publics, sans remettre à plat le millefeuille réglementaire?", s'interroge-t-il encore aujourd'hui. Si les Jardins de

**Pour Jean-Guy Henckel, fondateur des Jardins de Cocagne, "Dans l'insertion, c'est la pesanteur des rouages administratifs qui décourage le plus souvent les initiatives".**



Cocagne ont fait florès, malgré les obstacles, la question qu'il pose reste entière : ni la société civile, ni les entreprises ne pourront trouver des solutions à la crise si les pouvoirs publics continuent à empiler des textes et des contraintes déconnectées de la réalité du terrain. "Ainsi l'État décide qu'il faut établir des contrats de 26 heures

pour les personnes en grande difficulté mais parfois il faut plus de temps et d'autre fois moins", s'insurge Jean-Guy Henckel. Aujourd'hui, il revendique un droit à l'expérimentation : pouvoir adapter les dispositifs en fonction des besoins et des parcours des publics. Ce qui impliquerait un dialogue avec le préfet et que l'Etat accepte de faire confiance à des opérateurs tels que les Jardins de Cocagne. "Il y a encore des réticences, c'est pourquoi il faut expliquer aux pouvoirs publics avec les mots justes que l'intérêt général n'est plus leur apanage".

### LES ELUS LOCAUX QUI DISENT NON

Le secteur de la petite enfance est de ceux que la Cour des Comptes

souhaiterait voir évoluer. Dans son dernier rapport, elle préconise que soit privilégié tout ce qui favorise la diversification de l'offre de garde d'enfant et tout particulièrement les maisons d'assistante maternelle. D'ailleurs, depuis peu, le législateur a autorisé cette formule qui s'avère peu onéreuse et favorable aux enfants. Il s'agit d'un regroupement d'assistantes maternelles dans un logement mis à disposition par la commune. Il a fallu pourtant des années de combat pour que cette possibilité soit engagée à titre expérimental, d'abord dans le département de la Mayenne, puis dans certaines villes comme à Valenciennes. Dans cette commune, c'est Geneviève Mannarino qui a mené le combat contre l'hostilité des autorités de tutelle au motif que "ce mode de garde innovant nécessitait des adaptations réglementaires qui, bien que minimes, semblaient insurmontables". L'intérêt du projet a fini par l'emporter sur toutes les résistances et on compte aujourd'hui plus de 250 maisons d'assistantes maternelles sur l'ensemble du territoire.

Parmi les élus locaux que les normes n'arrêtent pas dans leur souci d'innovation, Jean-François



**"Ce pays se trahit toutes les fois qu'il ne produit pas une sorte détonnement universel", Alexandre Jardin.**

## ➤ RYTHMES SCOLAIRES ET INNOVATION

**Témoignage de Jean-François de Caffarelli,**

Président de la Communauté de communes du Pays bellêmeois (Orne)



**"Il n'est pas facile d'organiser des activités qui ne relèvent pas de nos cœurs de métier habituels, sans savoir a priori avec quels moyens humains ... et bien sûr avec un coût financier non négligeable à assumer sur nos ressources propres.**

**A cela s'ajoute le fait que si l'Éducation Nationale se « défause » totalement sur nous pour la prise en charge d'une partie du temps de la journée des élèves, on sent parallèlement au sein de l'Institution la tentation (ou des réflexes) de faire en sorte que les activités que nous voulons organiser ne sortent pas de certains canons ou ne s'apparentent**

**pas trop à des apprentissages qui devraient rester des chasses gardées !**

**Nous n'avons bien entendu pas l'intention de lancer des activités incohérentes par rapport au projet éducatif des enfants, mais puisqu'on nous demande d'innover, il faut qu'on nous laisse le faire, et quitte à devoir mobiliser des moyens importants sur ces rythmes scolaires, nous avons l'ambition que cela soit utile à nos enfants ! c'est en effet une opportunité de permettre à la multitude de talents et de compétences qui existent dans les associations, dans les structures les plus variées, chez les parents d'élèves, chez les retraités ... de venir contribuer à l'éducation de nos enfants et de leur ouvrir des horizons et des modes d'accès au savoir et à l'éducation dont ils ne bénéficient pas dans le fonctionnement traditionnel de l'École."**

de Caffarelli (voir ci-contre) considère qu'il faut prioritairement s'attaquer aux règles qui rigidifient l'école. Ainsi, il n'hésite pas à évoquer la circulaire du 25 mars 2004 qui recommande de regrouper tous les anniversaires d'enfants à une même date "afin d'éviter des apports énergétiques excessifs". Ce qui lui fait dire : "Il ne doit pas être drôle tous les jours de produire de tels textes". Cela ne l'empêchera pas de s'emparer de la réforme des rythmes scolaires pour innover sur son territoire, en espérant que l'intérêt général et le bon sens l'emporteront sur les réflexes corporatistes et le for-

malisme des textes. C'est aussi l'esprit qui anime Alexandre Jardin, l'un des auteurs les plus lus de France, qui a créé l'association Lire et faire lire (14 000 bénévoles), et qui souhaite désormais ouvrir un nouveau chantier contre tout ce qui paralyse l'inventivité des acteurs locaux. "Nous visons à ramener un autre état d'esprit dans le pays, le faire sortir de l'attentisme révolté pour le voir passer à l'action qui ramène l'optimisme", confie-t-il.

De beaux vœux pour une nouvelle année qui devra être moins bureaucratique si elle veut restaurer l'efficacité de la démocratie. ■