

Date : 17/10/13

## La petite fabrique des normes



Qui se cache derrière l'élaboration des normes ? Que recouvre le terme « norme » ? Quels rouages conduisent à une inflation dénoncée mais continue de leur nombre ? « La Gazette » a mené l'enquête.

« On ne sait plus qui produit les normes. » Le 16 avril, lors d'un forum organisé par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, le maire de Montceau-les-Mines (Saône-et-Loire) et membre du bureau de l'Association des maires de France, Didier Mathus, constatait l'incurie. Le débat mélange normes d'application obligatoire (loi, décret, arrêtés...) et volontaire (de type Afnor). Car les producteurs de normes sont multiples.

Au sein de l'Etat, le secrétariat général du gouvernement (SGG) devrait servir de « gare de triage », selon le président de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), **Alain Lambert**, président (DVD) du conseil général de l'Orne.

Cette institution administrative, dépendant du Premier ministre, « jette un regard sur l'ensemble des textes réglementaires et voit passer tous les textes publiés au "Journal officiel" » détaille Célia Vérot, directrice, adjointe au secrétaire général du gouvernement, chargée de la simplification. Le SGG ne fait pas de modification, seulement des vérifications : nécessité du texte, bonne proportionnalité par rapport aux objectifs poursuivis, réalisation de l'étude d'impact, possibilité de réduction de charges, règle exprimée clairement, etc.

Pouvoir de blocage - Le SGG est aussi chargé de mettre en œuvre le principe d'une norme supprimée pour toute norme créée. Mais, pour l'appliquer, le Premier ministre devra se montrer ferme et « utiliser s'il le faut la menace, insiste **Alain Lambert**, celle de refuser un texte trop long, trop complexe ».

Le SGG a le pouvoir de bloquer un texte. Tout le problème est en effet de faire face à la « technostructure », évoquée ici par le sénateur (UMP) et vice-président du conseil général du Loiret, Jean-Noël Cardoux.

Les ministères prennent en effet leurs aises. Didier Lallement, préfet et secrétaire général du ministère de l'Intérieur, expliquait le 16 avril leurs différentes stratégies : « Certains ministères faibles adoptent des politiques de contournement du niveau national et s'adressent au niveau européen. D'autres adoptent une stratégie du fort au fort ». C'est le cas du ministère de l'Intérieur qui, hormis ses compétences relatives aux collectivités locales, produit assez peu de textes. »

Selon Alain Lambert, les administrations centrales souffrent d'un « manque de culture juridique. Compétentes techniquement, elles oublient que la règle doit être adaptée dans son écriture au destinataire. Les ministères sont aussi dans l'ignorance absolue de ce que font les autres ministères ».

Pour les textes impactant les collectivités territoriales, la CCEN manque encore de pouvoirs de blocage. « La plupart des textes réglementaires sont pris en application des lois, bien avant que nous intervenions », déplore son vice-président, Philippe Laurent.

Le poids des lobbys - Le Parlement n'apparaît pas mieux loti pour le maire de Sceaux (Hauts-de-Seine). « Les parlementaires se font imposer les textes par les administrations centrales. Il y a bien sûr des études d'impact sur les projets de loi, mais pas sur les amendements. » De plus, « obtenir une norme devient un enjeu de combat ». Le sénateur du Val-d'Oise, Alain Richard (PS), dénonçait le 16 avril les lobbys influant sur le contenu des textes.

Le secrétaire général du gouvernement, Serges Lasvignes, en témoignait en prenant l'exemple des menus des cantines scolaires : « Nous avons engagé un dialogue avec le ministère de l'Agriculture dans la perspective de mesures expérimentales. Cela n'a pas été possible : des lobbys se sont mobilisés. »

L'Assemblée nationale travaille sur les propositions du député Christophe Sirugue (Saône-et-Loire, PS) pour revoir les relations entre ses membres et les représentants d'intérêts. Une nouvelle réglementation est prévue pour le dernier trimestre 2013.

C'est surtout dans l'élaboration des normes volontaires que ces réseaux d'influence agissent ouvertement aux niveaux international, européen comme national. Au sein de l'Afnor, les textes sont rédigés, sur la base du consensus, par les commissions de normalisation dédiées à des domaines précis (sols sportifs, piscines publiques, règles de construction parasismique...). Celles-ci se composent des acteurs du champ économique concerné.

Y participe qui veut, moyennant un droit d'accès (entre 1 650 euros à 3 330 euros pour une collectivité et quatre à cinq réunions par an). Tout un chacun peut s'exprimer (gratuitement cette fois) quand le projet de norme est publié sur le site de l'Afnor lors de l'enquête publique préalable.

« Il est vital que chacun puisse avoir voix au chapitre, assure Olivier Peyrat, le directeur général de l'Afnor. Certains ont un intérêt objectif à participer à ces travaux : ceux qui sont du côté de

l'offre. Il est donc important d'avoir aussi l'avis de ceux qui vont appliquer la réglementation. Dans le processus de normalisation, tout le monde peut venir. Mais il faut s'impliquer dès le début. Il serait souhaitable que les collectivités soient plus présentes ». Elles y ont intérêt.

Vigilance obligatoire - L'Etat vise ces normes volontaires par l'intermédiaire du Squalpi (sous-direction de la qualité, de la normalisation, de la métrologie et de la propriété industrielle au ministère du Redressement productif) et entité de tutelle de l'Afnor. Celui-ci « garantit que chaque nouvelle norme ne vienne pas contredire un règlement », explique Arnaud Lafont, adjoint au délégué interministériel aux normes, patron de l'entité. Mais il intervient sur la forme de la norme, non sur les détails techniques. « Nous sommes des généralistes et ne pouvons connaître tous les secteurs des 30 000 normes » du catalogue Afnor, défend l'adjoint.

D'où le raté sur les normes sismiques qui s'appliquent « là où la terre n'a jamais tremblé », troisième prix de la liste de normes absurdes du rapport « Boulard-Lambert » de mars 2013. Initialement volontaires, certaines normes sont devenues d'application obligatoire car citées dans des règlements. « On s'assurera que le ministère de la Construction reprend bien son texte pour essayer d'être plus précis sur les endroits où il est recommandé ou obligatoire de suivre cette norme », assure Arnaud Lafont.

La vigilance s'impose. « L'exemple du décret DT-DICT est révélateur » pour le président de l'AITF, Jean-Pierre Auger, directeur général des services techniques de Reims et Reims métropole (Marne). La veille de l'entrée en vigueur de la réglementation sur les travaux à proximité de réseaux à l'été 2012, « les expérimentations n'étaient pas terminées que le texte a été publié ».

L'Association des ingénieurs territoriaux a bataillé avec les services de l'Etat pour la faire modifier. Avec succès. « Tout cela résulte du fait que les rédacteurs des normes ne sont pas ceux qui les appliquent. Il faut au moins que les premiers intéressés soient consultés ! » Mais « il n'y a aucune volonté des producteurs de normes ministériels de s'ouvrir à une intelligence locale, regrette Cédric Szabo, directeur de l'Association des maires ruraux de France [AMRF]. Nous n'avons pas de contact avec eux sur les changements normatifs. »

Le poids relatif des collectivités - A l'Afnor, les collectivités, par l'intermédiaire des associations d'élus et de territoriaux, sont représentées dans deux instances : le comité de concertation normalisation collectivités locales (CCNC) et la gouvernance de l'organisme (une voie d'expression menant aux discussions dans les instances internationales).

« Cette présence nous a, par exemple, permis de mieux définir ce qu'était un bassin recevant du public au regard des normes de sécurité des piscines et de ne pas les confondre avec ceux des particuliers ou des campings. Heureusement que nous avons pu réagir à ce moment-là et influencer sur le contenu de la norme. Mais nous avons parfois des difficultés à convaincre les élus sur certains sujets », détaille Bernard Bézard, directeur général des services de Combs-la-Ville (Seine-et-Marne), représentant du Syndicat national des DG des collectivités territoriales (SNDGCT) à l'Afnor.

Participer à ces travaux « permet de faire en sorte que la construction des normes ne complique pas leur application », estime pourtant le maire du Plessis-Pâté (Essonne), Sylvain Tanguy représentant de l'AMF au CCNC.

Le représentant de l'AMRF, Jacques Drouhin, maire de la petite commune de Flagy, en Seine-et-Marne, a cependant le sentiment de « ne pas vraiment peser ». Il voit là davantage un moyen de « s'informer ». De fait, « la participation effective des collectivités n'est pas aussi régulière et large qu'on le souhaiterait », déplore Rémi Reuss, responsable de projets « consommation et collectivités territoriales » à l'Afnor.

Changer de culture - Le plus efficace serait de désigner des mandataires dans les instances de l'Afnor. Mais les territoriaux rencontrent des difficultés, de temps et d'argent (comme ils sont bénévoles, leurs frais ne sont pas remboursés !). L'Afnor, par l'intermédiaire de son DG, mais aussi l'AITF, réclame la mise en place, par les collectivités, d'un fonds commun de participation à ces frais. Une proposition restée lettre morte auprès des associations d'élus...

Plus généralement, l'AMRF invite l'Etat à aider les collectivités les moins dotées à mettre en œuvre les normes à travers une péréquation, en particulier en matière d'ingénierie technique. « Les collectivités ne sont pas toutes égales » à ce niveau-là, fait remarquer son directeur Cédric Szabo. L'important est bien de changer de culture de la norme.

Le Conseil d'Etat pourrait ouvrir une brèche avec son prochain rapport annuel sur le « soft law », ou « droit souple », qui pousse à moins rendre obligatoire le droit. Une nouvelle approche préconisée par l'Afnor, où la norme obligatoire se contente de fixer les objectifs et laisse aux acteurs le soin d'employer les moyens les plus adaptés à leur situation locale pour y parvenir. Déjà une forme d'adaptabilité des normes...

Le chantier de la simplification suit son cours

Le 12 juin, le Sénat examinera en séance publique la proposition de loi « Doligé » sur la simplification des normes pour les collectivités territoriales (deuxième lecture). Le texte est amputé du principe de proportionnalité initialement inséré.

Lors du prochain comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (Cimap) prévu début juillet, sera présenté le programme de simplification du stock de normes mis au point sous l'égide de Célia Vérot, directrice, adjointe au secrétaire général du gouvernement, chargée de la simplification.

Début avril, le Cimap avait pris les premières mesures. La réforme de la Commission consultative d'évaluation des normes, prévue par la proposition de loi « Gourault-Sueur », est en suspens. Mais des dispositions ayant le même objet sont insérées dans le projet de loi de décentralisation n° 3.

La simplification a en revanche débuté dans le domaine de la construction (moratoire de deux ans sur l'instauration de nouvelles normes techniques). Elle doit se poursuivre ces prochaines

semaines, une fois le gouvernement habilité à légiférer par ordonnance en vue d'accélérer les projets.

Ce qu'en pensent les élus

Philippe Laurent, maire de Sceaux (Hauts-de-Seine), vice-président de la CCEN, membre du bureau de l'AMF

A la CCEN, après discussions avec les administrations, nous donnons un avis, la plupart du temps favorable. Ensuite, le ministère publie ou pas le texte. On ne peut influencer sur le contenu des textes qu'à la marge. Cependant, avec les études d'impact, une nouvelle approche se développe peu à peu au sein des administrations.

Jacques Drouhin, maire de Flagy (Seine-et-Marne), représentant des maires ruraux (AMRF) à l'Afnor

Ma présence au sein de l'Afnor permet d'exposer les difficultés que les maires ruraux pourraient rencontrer dans l'application d'une norme. Nous essayons ainsi de minimiser les coûts. Nous donnons notre avis, on nous écoute mais, au final, il ne se passe pas grand-chose. Il faut pourtant pouvoir être dans les lieux décisionnaires.

Ce qu'en pensent les territoriaux

Bernard Bézard, DGS de Combs-la-Ville (Seine-et-Marne), représentant des directeurs généraux (SNDGCT) à l'Afnor

Je m'étonne de la confusion des genres entre les normes réglementaires et celles d'application volontaire. Cela contribue à nous écraser. La fabrication des normes est complexe. Il m'a fallu dix ans pour en comprendre les rouages. Mais je suis convaincu qu'il faut être à la source pour ne pas rater le train.

Jean-Pierre Auger, DGST de Reims (Marne), président de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF)

Rendons les normes simples et compréhensibles ! La France n'est plus capable de rédiger des textes bien pesés et bien calibrés. La norme doit fixer des objectifs. Il faut laisser travailler le bon sens, ne pas déresponsabiliser, tout en mesurant les implications techniques et financières par des expérimentations.