

Les conséquences des normes techniques pour les collectivités locales

INTRODUCTION

I - LES ENJEUX DE LA NORMALISATION POUR LES COLLECTIVITES LOCALES.

..3	
1.1- LE ROLE CROISSANT DES NORMES	3
1.1.1 – La multiplication des normes	3
1.1.2 – Les causes du développement des normes	4
1.1.3 – Les principaux domaines normalisés intéressant les collectivités locales	7
1.2 - L'IMPACT FINANCIER DES NORMES...	10
1.2.1 – Une évaluation incertaine	10
1.2.2 – La possibilité d'un étalement des coûts : les délais de mise aux normes	15
1.3 - LES CONSEQUENCES JURIDIQUES DU MANQUEMENT AUX NORMES	16
1.3.1 – La portée juridique des normes	17
1.3.2 – Le manque de transparence des normes	20
1.3.3 – L'instabilité présumée des normes	21
1.3.4 – Les responsabilités en cas de manquement aux normes	23

II - L'INSUFFISANTE REPRESENTATION DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LES PROCESSUS DE NORMALISATION ET DE REGLEMENTATION

25	
2.1 - UN PROCESSUS DE PRODUCTION DES NORMES PLUS ADAPTE AU MONDE INDUSTRIEL QU'A CELUI DES COLLECTIVITES LOCALES	25
2.1.1 – Une organisation sectorielle	25
2.1.2 – L'inadaptation des collectivités locales au regard de cette organisation	26
2.2 – LES PROBLEMES LIES À L'INSUFFISANTE REPRESENTATION DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LES INSTANCES DE DECISION	28
2.2.1 – La représentation des collectivités locales par leurs associations	28
2.2.2 – L'insuffisante prise en compte des préoccupations des collectivités locales par l'Etat	32

III - LES MOYENS DE MIEUX ASSOCIER LES COLLECTIVITES LOCALES À L'ELABORATION DES NORMES

3.1 - MAITRISER LES PRESCRIPTIONS OPPOSABLES AUX COLLECTIVITES LOCALES	35
3.1.1 - L'aménagement de l'obligation de référence aux normes dans les marchés publics des collectivités locales	35
3.1.2 - La modération du rythme de révision des normes	37
3.1.3 - Le développement de l'intercommunalité	37
3.2 - ASSURER L'INFORMATION ET LA TRANSPARENCE SUR LES NORMES	37
3.2.1 - Améliorer les conditions de publicité des normes	37
3.2.2 - Sensibiliser les collectivités locales et l'administration de l'Etat	38
3.2.3 - Développer les études d'impact	39
3.3 - ASSOCIER LES COLLECTIVITES LOCALES	41
3.3.1 - Cibler la participation des collectivités locales	42
3.3.2 - Organiser la représentation des collectivités locales	43
CONCLUSION.....	48
ANNEXES	49

INTRODUCTION

Les collectivités locales, par la voix de certains élus ou de leurs associations, appellent avec une insistance renouvelée l'attention de l'Etat sur les risques que comporte la prolifération des normes techniques qui leur sont applicables. Le coût de la mise en œuvre de ces dernières pèse lourdement sur les budgets locaux. Leur nombre et l'instabilité qui leur est parfois reproché suscitent en outre un sentiment d'insécurité juridique chez les élus, dans la mesure où leur responsabilité est aujourd'hui plus facilement recherchée devant les juridictions pénales.

L'acuité de ces difficultés a conduit l'Association des maires de France à proposer au Premier ministre l'institution d'un « conseil des normes » chargé de valider tous les projets de normes nouvelles intéressant les collectivités territoriales. Le gouvernement a cependant estimé que la création d'un organe supplémentaire n'était pas de nature à résoudre les difficultés que rencontrent les élus locaux. Il a donc préféré s'engager sur une autre voie, consistant à mieux associer les collectivités locales au processus existant d'élaboration des normes techniques.

À l'occasion de son discours devant le 80^{ème} congrès de l'Association des maires de France, le Premier ministre a déclaré que le gouvernement aurait soin de consulter les principales associations d'élus « *sur les textes réglementaires établissant des normes nouvelles, lorsque celles-ci interviennent dans des domaines importants pour les collectivités locales* » et que les études d'impact annexées aux projets de loi ou de décret comporteraient désormais une estimation des incidences financières sur les finances locales.

C'est dans ce contexte que le ministre de l'intérieur a demandé à l'inspection générale de l'administration de formuler des propositions visant à *"établir les objectifs et les moyens d'une association plus étroite des collectivités locales à l'élaboration des différents types de normes qui leur sont opposables et à la détermination des calendriers de mise en conformité."*¹

Le terme de normes techniques regroupe en effet sous la même appellation des notions qui doivent être clairement distinguées. Il existe en première approche trois régimes juridiques de normes, que sont d'une part **les règles techniques de portée obligatoire**, prévues par un texte à caractère législatif ou réglementaire, d'autre part **les normes "professionnelles"** adoptées au sein des instances de normalisation qui n'ont en principe qu'une valeur indicative, enfin **les règlements techniques** discrétionnaires, édictés par exemple par les fédérations sportives. Ces termes seront donc utilisés selon ces acceptions dans la suite du présent rapport, les mots de **normes** ou de **prescriptions** étant employés de façon générique.

¹ Cf. annexe n° 1

Les collectivités locales sont non seulement soumises aux règles techniques de façon générale, mais également dans certains cas aux normes professionnelles, dans la mesure où elles ont obligation d'y faire référence dans le cadre de leurs marchés publics. De surcroît, la pratique ne coïncidant pas en la matière avec l'obligation juridique, les élus sont conduits pour répondre à une demande sociale de sécurité, à s'entourer du plus grand nombre possible de garanties. Ils cherchent en conséquence à satisfaire à des normes et références techniques qui ne leur sont pas opposables en droit.

Parallèlement, le champ couvert par les normes quel qu'en soit le régime juridique n'a cessé de s'étendre pour des raisons diverses tenant bien évidemment à la standardisation liée au développement des échanges commerciaux, mais aussi à la sécurité des personnes, à la protection de l'environnement ou encore à la santé publique. Dans le premier cas, le processus de normalisation est organisé par les acteurs économiques ; dans les autres, l'Etat intervient souvent par voie réglementaire ; quel que soit le processus de "production" de la norme, les collectivités locales font rarement entendre leur voix, sinon sur le tard lorsque la norme est déjà entrée en vigueur et que ses conséquences financières ou juridiques sont devenues perceptibles.

Elles sont pourtant concernées au premier chef par les normes dans le cadre de leurs activités, en particulier d'assainissement, de traitement de l'eau et des déchets, de construction d'établissements recevant du public et autres équipements collectifs. Ce sont elles encore, et donc, par leur intermédiaire les usagers ou les contribuables locaux, qui doivent supporter la charge de la mise aux normes des investissements existants. Le paradoxe en cette matière est que le "payeur" est fort mal représenté à l'heure actuelle, tant au cours de la procédure d'élaboration des règles techniques que du processus de normalisation.

Tout se passe comme si le processus technique et juridique de "production" des normes répondait à des objectifs, certes légitimes, mais sans que soit sérieusement posé le problème du coût collectif pour la société au regard des avantages attendus.

La mission confiée à l'inspection générale de l'administration consiste à évaluer les difficultés qu'engendre cette situation pour les collectivités locales et à proposer les moyens d'y remédier. À cette fin, elle a procédé par entretiens auprès des associations d'élus locaux, des principaux ministères impliqués, des organismes privés de normalisation, ainsi que des organes concernés de l'Union européenne.²

Sur cette base, le présent rapport, après avoir rappelé les enjeux de la réglementation et de la normalisation (I), analyse les insuffisances de la représentation des collectivités locales (II) et formule des propositions destinées à mieux les associer à l'élaboration des normes techniques (III).

² Cf. annexe n° 2

I - LES ENJEUX DE LA NORMALISATION POUR LES COLLECTIVITES LOCALES.

1.1 -- LE ROLE CROISSANT DES NORMES

1.1.1 - La multiplication des normes

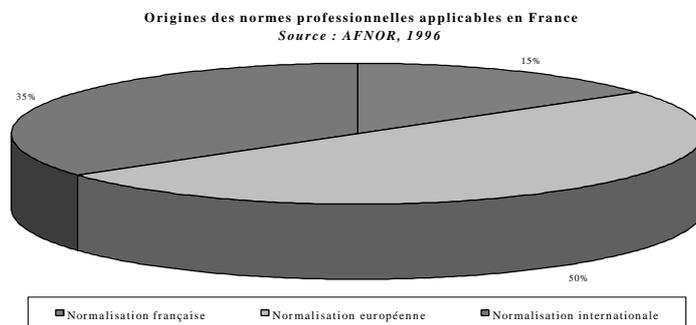
a) Bilan quantitatif

Il n'existe pas de statistiques précises sur le nombre des règles techniques prévues par la loi ou un texte réglementaire.

S'agissant des normes professionnelles, qui se présentent comme des documents d'une grande technicité³ et peuvent compter jusqu'à plusieurs centaines de pages, le catalogue de l'Association française de normalisation (AFNOR), principal organisme de normalisation national, compte au total quelque 20 000 normes. Ce nombre peut paraître impressionnant. Il s'élève cependant à 40 000 en Allemagne, pays encore plus actif que la France en ce domaine.⁴ Chaque année, les collections de l'AFNOR s'enrichissent en moyenne de 1 800 prescriptions nouvelles. L'identification des normes professionnelles qui concernent les collectivités locales n'a commencé que récemment. L'AFNOR en a ainsi recensé environ 150.

b) Origines de la production

Plus de 85 % du flux annuel de **normes professionnelles** émanent désormais des travaux qui sont tenus au niveau européen, principalement dans le cadre du Comité européen de normalisation (C.E.N.), ou au plan international, au sein de *l'International standard organisation* (I.S.O.).⁵ Le reste provient des organismes français de normalisation, dont l'existence a été maintenue afin de garantir la qualité du consensus lors de l'élaboration des normes. Leur propre production vient ainsi s'ajouter à celle qui résulte de l'internationalisation des échanges.



³ Cf. annexe n° 10

⁴ 28% des normes européennes seraient ainsi d'origine allemande.

⁵ Cf. annexe n° 5

Une concertation en amont⁶ et des conventions internationales⁷ permettent d'éviter que des travaux soient engagés sur le même sujet à deux niveaux différents. Les organismes français doivent ensuite reprendre dans leur catalogue les normes professionnelles européennes, qui se substituent aux normes françaises de même nature. S'agissant des normes internationales, leur reprise n'est que facultative. De fait, 40% des normes du C.E.N. ont été préalablement adoptées dans le cadre de l'I.S.O..

Globalement, à l'échelle de l'Europe, le nombre de normes a diminué sous l'effet de la normalisation européenne, puisque celle-ci revient le plus souvent à remplacer plusieurs normes nationales par une seule norme européenne ou internationale. Mais à l'avenir la normalisation internationale risque de prendre le pas sur les travaux européens. Les pays industrialisés concurrents de l'Europe se mobilisent au sein de l'I.S.O. pour tenter de faire contrepoids à la normalisation européenne. D'ores et déjà, l'Allemagne a inversé l'ordre des priorités en engageant son dispositif national de normalisation à se concentrer désormais sur le niveau international.⁸

Les **règles techniques**, pour leur part, sont déterminées au niveau communautaire ou national. Cependant, dans le second cas, elles restent soumises au contrôle de la Commission européenne et des autres Etats membres, afin d'éviter qu'elles ne constituent des entraves non tarifaires à la libre circulation des biens et des services.⁹

1.1.2 - Les causes du développement des normes

Traditionnellement considérée comme un sujet d'intérêt purement technique, la normalisation traduit pourtant quelques grandes évolutions de notre société.

a) La standardisation commerciale

Historiquement, la croissance des échanges économiques est à l'origine de la normalisation. Le développement des relations commerciales a progressivement conduit les entreprises à rechercher une compatibilité de leurs produits avec ceux de leurs partenaires.

Cette standardisation passe depuis longtemps par l'élaboration de normes techniques de référence. Inspiré par un souci de rationalité économique, le système français de normalisation a ainsi été mis en place dans les années vingt, puis a reçu une base juridique avec la loi du 24 mai 1941.

⁶ Article 7 de la directive du Conseil 83/189/CEE du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, modifiée par les directives 88/182/CEE du Conseil du 22 mars 1988 et 94/10/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mars 1994.

⁷ En ce sens, un accord de coopération technique entre le C.E.N. et l'I.S.O. a été signé à Vienne en 1990.

⁸ Mémorandum sur la normalisation en Europe d'ici 2005 du *Deutsche Institute für Normung* (D.I.N.)

⁹ Article 8 et suivants de la directive du Conseil du 28 mars 1983 précitée.

b) L'internationalisation des échanges

Si le phénomène n'est pas nouveau, il a néanmoins pris une ampleur certaine avec **la libéralisation du commerce international**. Au travers du respect des normes, les entreprises cherchent à faire reconnaître la qualité de leurs produits sur les marchés étrangers. La définition des normes elle-même devient un enjeu crucial, objet d'une vive compétition au plan international.

La compétitivité des entreprises dépend en effet de leur capacité à influencer le processus de normalisation. Leur action peut emprunter deux voies opposées : celle des instances internationales, où sont fortement représentés les pays les plus industrialisés concurrents de la France, ou bien celle de la loi du plus fort qui consiste pour quelques multinationales à imposer de fait leurs propres standards. Dans tous les cas, le « lobbying », parfois intense, n'est pas étranger à la prolifération des normes industrielles.

En Europe, la normalisation des biens et services a connu une accélération particulière avec **l'achèvement du marché intérieur**. Les Etats membres de l'Union européenne ont d'abord cherché à harmoniser les normes techniques au moyen de directives du Conseil. Mais la centralisation et la lourdeur de ce mode de décision ont entravé les progrès dans l'harmonisation des règles en vigueur. À partir de 1985, avec l'achèvement du marché intérieur, la limitation de l'harmonisation par directive aux « exigences essentielles » a donné un élan à la normalisation au niveau européen, qualifiée de « nouvelle approche » communautaire.¹⁰ Désormais les normes ne sont plus directement fixées par le Conseil, mais, comme au niveau national, par des organismes privés habilités à le faire, notamment le Comité européen de normalisation.

La même tendance est à l'œuvre en matière sportive, domaine dans lequel les instances internationales du sport jouent un rôle croissant.

En somme, la normalisation s'est étendue au rythme de la croissance des échanges commerciaux, les collectivités locales subissant cette évolution sans avoir les moyens de peser sur elle.

c) L'élévation des attentes en matière de sécurité

De façon plus récente encore, le développement des normes répond à une demande sociale de réduction de l'incertitude en matière de sécurité. Le refus du risque conduit à exiger l'élaboration de prescriptions toujours plus nombreuses, perçues comme autant de garanties contre les aléas techniques. Cette tendance est renforcée à l'occasion de catastrophes ou accidents graves, notamment quand ils font l'objet d'une forte médiatisation.

¹⁰ Résolution du Conseil de l'Union européenne du 7 mai 1985.

L'application du principe de précaution conduit à soumettre la réglementation et la normalisation aux vicissitudes du débat scientifique, or l'évolution rapide de l'état des connaissances est lourde de conséquences sur le niveau des normes arrêté et sur les budgets, notamment des collectivités locales. Le débat récent sur le taux souhaitable de teneur en plomb dans l'eau potable a mis en évidence tout le rôle des recommandations de l'Organisation mondiale de la santé et celui du "lobbying" de l'industrie plasturgique.

Les collectivités locales n'échappent pas à cette évolution de la société. Elles demandent, elles-mêmes, régulièrement des normes plus précises, ainsi en matière de manifestations foraines¹¹ ou de rampes de skateboards. À l'instar de toutes les personnes exerçant des responsabilités, les élus locaux recherchent en effet les moyens d'assurer la sécurité juridique des opérations techniques dans lesquelles ils s'engagent. Ils se tournent dans ce but, au-delà de la réglementation obligatoire, vers les spécifications techniques des "hommes de l'art". Or ces derniers sont eux même tentés de s'entourer des meilleures précautions et de recommander un niveau de protection d'autant plus élevé qu'ils ne sont pas comptables de son financement. La fuite devant le risque semble en fin de compte alimenter une certaine inflation normative, dont les élus se plaignent d'être trop souvent victimes.

d) L'utilisation de la normalisation par les pouvoirs publics à des fins de politiques publiques

Enfin, les objectifs de la normalisation ont évolué au cours du temps. A la recherche de spécifications techniques industrielles, se sont ajoutés des considérations de politiques publiques. Les Etats renvoient de plus en plus aux normes pour fixer le détail des dispositions qu'ils arrêtent, notamment en matière de sécurité, d'environnement et de protection des travailleurs et des consommateurs.

L'harmonisation européenne des prescriptions techniques selon la «nouvelle approche» contribue fortement à ce phénomène. Le tiers des normes adoptées par le C.E.N. le sont sous mandat de la Commission européenne, conformément aux principes de la directive précitée du 28 mars 1983.¹² Des consultants rémunérés par la Commission exercent pour son compte le contrôle de l'adéquation des normes élaborées par les professionnels avec le mandat correspondant aux exigences essentielles fixées par les Etats membres.

Le renvoi aux normes apparaissant comme une alternative simple à la rédaction de réglementations techniques classiques, leur importance va croissant.

¹¹ Assemblée Nationale, réponse du ministre de l'intérieur à la question transmise par M. Edouard Landrain (n°8234), J.O.R.F., 2 mars 1998, p. 1228.

¹² Modifiée par la directive 98/34/CE du Parlement et du Conseil du 22 juin 1998.

1.1.3 - Les principaux domaines normalisés intéressant les collectivités locales

Une collectivité locale est susceptible d'être confrontée à la question des normes chaque fois qu'elle a en charge un ouvrage public, qu'il s'agisse de voirie, d'établissements scolaires, sociaux, de santé ou, d'une manière générale, d'équipements collectifs. Il en est de même dès lors qu'elle entame une procédure de marché public. Les achats des collectivités locales se concentrent à 80 % sur les branches du bâtiment, du génie civil, de la construction mécanique et du matériel électrique.

Jusqu'à présent les normes se sont essentiellement appliquées aux biens et équipements. Mais l'encadrement des activités de service s'annonce déjà comme un des grands chantiers des années à venir. De nouveaux secteurs intéressant les collectivités locales sont ou seront bientôt concernés par la normalisation (tourisme, transports, aménagement urbain...), parfois à leur demande même. Dans ce contexte les normes elles-mêmes évoluent, passant de la description de caractéristiques techniques à la définition de performances.

Pour l'heure, parmi les domaines les plus sensibles pour les collectivités locales, figurent la construction des établissements recevant du public et celle des réseaux de distribution ou d'assainissement. Les motifs justifiant un encadrement normatif sont alors le plus souvent la sécurité des personnes, la santé publique et la protection de l'environnement.¹³

a) La réglementation en matière de sécurité est particulièrement développée. Elle résulte de consolidations successives depuis le XIX^{ème} siècle, décidées à la suite de quelques grands sinistres ayant causé la mort de nombreuses victimes. Ses renforcements successifs, en particulier à la suite de l'effondrement de la tribune de Furiani, alimentent la critique traditionnelle des élus à l'encontre de la rigueur des commissions départementales de sécurité.

Aujourd'hui le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public constitue la base de la réglementation s'agissant des risques en bâtiment.¹⁴ Les collectivités locales sont à ce titre concernées pour l'ensemble des locaux qu'elles mettent à la disposition du public, quelle qu'en soit la destination : bâtiments administratifs, sociaux, associatifs, culturels ou culturels. Ainsi la plupart des constructions sportives, étant considérées comme établissements recevant du public, sont soumises à ces dispositions.¹⁵ Les équipements de plein air de plus de 3 000 places et les salles de plus de 500 places doivent être homologués avant leur ouverture au public.¹⁶ Les piscines font en outre l'objet d'une réglementation spécifique en matière d'hygiène et de sécurité.¹⁷

¹³ Séance au Sénat du 13 novembre 1997, réponse du ministre de l'intérieur à la question de M. Jean-Paul Amoudry.

¹⁴ Arrêté du 25 juin 1980 modifié.

¹⁵ Code de la construction, article L. 123-2.

¹⁶ Loi n°84-610 du 16 juillet 1984 modifiée portant sur l'organisation et la promotion des activités physiques et sportives.

¹⁷ Décret n°81-324 du 7 avril 1981 fixant les normes d'hygiène et de sécurité applicables aux piscines et baignades aménagées et arrêté interministériel du 17 juillet 1992 relatif aux garanties de technique et de sécurité des équipements dans les établissements de baignade d'accès payant.

Par ailleurs, les services locaux de secours ont à connaître de la réglementation des matériels de lutte contre l'incendie, lesquels sont soumis à agrément.

b) Plus récente, **la réglementation environnementale** s'applique largement aux domaines de compétences des collectivités locales. Il s'agit du sujet de préoccupation principal pour 75% des élus de villes moyennes interrogés.¹⁸ La réglementation de la qualité de l'air commence à faire sentir ses effets pour les grandes agglomérations.¹⁹ Mais surtout, la gestion de l'eau et sa distribution sont aujourd'hui soumises à des normes plus strictes destinées à préserver la santé publique et à ménager la ressource naturelle.

La France s'est engagée résolument dans une politique de qualité des eaux, qui se traduit pour les collectivités locales par la mise en œuvre de règles en matière d'assainissement et de distribution de l'eau potable.²⁰ Elle accuse cependant un retard dans certains domaines, tel que le remplacement des canalisations d'adduction publique.²¹

De plus, l'introduction de règles nouvelles dans le domaine de l'eau est particulièrement sensible, dans la mesure où la transposition de nombreuses directives européennes s'est accompagnée de la révision des règles comptables, au travers de l'instruction M49, et du renforcement de la transparence dans les modes de délégation de service public. La multiplicité des prescriptions techniques s'ajoute donc à la complexité de la gestion locale.

Le traitement des déchets est également devenu l'objet d'une réglementation plus rigoureuse. Le respect des objectifs généraux fixés par le législateur en 1992, tels que la suppression de la mise en décharge ou la valorisation systématique des déchets, implique de la part des collectivités locales un effort d'équipement substantiel.²²

c) **Les installations sportives** sont soumises quant à elles aux trois principales catégories de prescriptions techniques distinguées en introduction. La réglementation, tout d'abord : en 1996, la France a pris l'initiative d'une réglementation en matière d'équipements sportifs et d'aires collectives de jeux afin de garantir la sécurité des jeunes utilisateurs.²³ Des normes professionnelles s'appliquent également. Ainsi les collectivités locales attendent-elles la publication d'une norme sur les équipements sportifs de proximité. Enfin, les règlements de fédérations sportives prévoient des dispositions relatives non seulement à la sécurité (dégagements autour des aires de jeux, sols sportifs...), mais aussi à la capacité d'accueil des installations (dimensions des tribunes, éclairage des stades...).

¹⁸ Enquête «*Normes, les villes moyennes s'informent*», Fédération des maires des villes moyennes, janvier 1998.

¹⁹ Loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

²⁰ Directives du Conseil 91/271/CEE, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires et 98/83/CE, du 3 novembre 1998, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine

²¹ La France représenterait à elle seule 40% du coût total estimé en 1993 par la Commission européenne.

²² Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets et aux installations classées pour la protection de l'environnement.

²³ Décret n°96-495 du 4 juin 1996 relatif aux exigences de sécurité pour les buts mobiles installés sur les terrains de sport et décret n° 96-1136 du 18 décembre 1996 fixant les prescriptions de sécurité relatives aux aires collectives de jeux.

d) Enfin, de nombreux **autres équipements collectifs locaux** (voirie, espaces verts, éclairage public, restauration scolaire, opérations funéraires ...) entrent dans le champ de la normalisation ou de la réglementation.

Ainsi les difficultés que soulèvent les élus locaux sont-elles le plus souvent du ressort de la réglementation, non de la normalisation.²⁴ Cette situation a quelque logique. La normalisation industrielle concerne bien plus les fournisseurs des acheteurs publics que les collectivités elles-mêmes. En revanche, les domaines réglementés touchent de près la sphère des activités publiques. Dans le domaine de l'eau ou des déchets, par exemple, les seuils réglementaires prévus par les directives européennes et les mesures nationales complémentaires ne proviennent pas de la normalisation, bien qu'ils soient souvent assimilés par les élus à des normes.

Les pouvoirs publics se défendent de surenchérir en ce domaine, les nouvelles réglementations ne faisant que formaliser les exigences qui incombent à toute personne responsable d'un équipement mis à la disposition du public. Dans le cas des aires collectives de jeux, le ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation fait ainsi valoir que le respect des textes²⁵ doit permettre d'éviter des accidents causés par le défaut d'entretien et dont la responsabilité est imputée par les tribunaux de façon constante aux propriétaires de l'équipement.

Les élus ne contestent d'ailleurs pas les buts poursuivis au travers de la réglementation. En matière de politique d'élimination des déchets, par exemple, ils adhèrent très majoritairement aux orientations fixées par le législateur en 1992, même lorsque ce dernier décide d'aller au-delà des engagements communautaires pris par la France.²⁶ D'une façon générale, *«il ne s'agit en aucun cas d'exonérer les communes du respect des exigences de qualité et de règles de sécurité dans la création et la gestion des équipements et des services.»*²⁷ En revanche, les collectivités locales s'inquiètent de l'impact financier et juridique de ces normes.

1.2 - L'IMPACT FINANCIER DES NORMES

Les collectivités locales ont le sentiment de supporter les coûts élevés de la mise aux normes, sans avoir prise sur le processus de décision. Il demeure toutefois difficile d'estimer l'impact financier de la normalisation au sens propre. Aussi les évaluations disponibles doivent-elles être fortement relativisées.

²⁴ A titre d'exemple : Sénat, séance du 13 novembre 1997, J.O.R.F., p. 3444 et s.

²⁵ Cf. annexe n° 11

²⁶ Enquête « Panel A.M.F. » sur les déchets, 1997.

²⁷ Rapport annuel de l'Association des maires de France, 1996-1997.

1.2.1 - Une évaluation incertaine

Le coût total des normes techniques que devraient supporter les collectivités locales dans les années à venir est estimé par la D.G.C.L. entre 150 et 300 milliards de francs, aux réserves suivantes près.

a) **L'absence de méthode sérieuse permettant d'évaluer les conséquences financières des normes.**

Le coût de la réglementation et de la normalisation à la charge des collectivités locales – a fortiori leur poids respectif - est méconnu.

Certes le budget que représente le système français de normalisation est relativement aisé à cerner. Il est passé, selon l'AFNOR, de 1 138 à 1 479 MF entre 1990 et 1996, soit une augmentation de 16 % en francs constants. En 1998, le ministère de l'industrie estime le coût moyen d'élaboration d'une norme à près d'un million de francs. Ce coût de "production" est pris en charge par les utilisateurs des normes qui participent au processus d'élaboration, c'est-à-dire pour l'essentiel par les industriels.

Mais il s'agit là du coût d'élaboration des normes professionnelles. La dépense induite par **la mise aux normes proprement dite**, qui intéresse bien plus les collectivités locales, est, elle, extrêmement difficile à appréhender. En ce domaine, la plupart des estimations disponibles sont des plus approximatives.

Elles n'envisagent que les coûts d'équipement, sans prévoir les frais de fonctionnement afférents. Or il est possible d'observer que *« si l'obligation de mise aux normes contraint à un surinvestissement, elle augmente la fiabilité et la durée de vie de l'ouvrage, tout en diminuant son coût d'entretien et de maintenance »*.²⁸

La définition de la mise aux normes elle-même manque de rigueur : il convient en effet de distinguer le renchérissement provoqué directement par l'élévation du niveau des normes, du coût d'un investissement qui aurait eu lieu en tout état de cause. Les estimations financières, lorsqu'elles existent, n'opèrent généralement pas cette distinction, pourtant essentielle.

Le plus souvent, les montants annoncés ne prennent pas non plus en considération les périodes de référence ou bien les agrègent en dépit de durées variables. Il est pourtant clair que deux dépenses d'un même montant mais programmées sur des durées différentes n'ont pas la même signification et qu'a fortiori il n'est pas cohérent de les additionner.

La part du financement réellement supporté par les budgets locaux n'est par ailleurs pas déterminée. En particulier, il n'est pas fait de distinction entre les charges imputées au contribuable d'un côté et à l'utilisateur de l'autre.

²⁸ *Enquête sur la mise aux normes*, Le Moniteur n°4892, 29 août 1997.

Les montants pris en charge au titre d'autres fonds publics ne sont pas non plus déduits du total des dépenses. Il existe pourtant à l'attention des collectivités locales des aides financières d'origines diverses, qui contribuent à la mise aux normes : financements européens tel que le fonds européen de développement régional (FEDER), programmes d'aides ponctuelles de l'Etat à l'instar du plan de mise en sécurité des structures scolaires, aides spécifiques gérées par des organismes agréés notamment l'Agence de l'environnement et de la maîtrise d'énergie (ADEME) ou les agences de l'eau...

Ces aides sont parfois même sous-consommées. Selon un rapport de l'observatoire national de la sécurité dans les établissements scolaires et d'enseignement supérieur remis en décembre 1998, sur les 2,5 milliards de francs du programme quinquennal (1994-1998) pour la protection contre les risques incendie dans les écoles, seuls 16,7% des crédits de paiement ont été utilisés. De même, le rythme de consommation du fonds de modernisation de la gestion des déchets n'a pas atteint la moitié des prévisions.

En définitive, les évaluations financières exagèrent généralement le coût imputable aux normes. Faute de rigueur méthodologique, les montants globaux qui sont affichés peuvent dès lors atteindre plusieurs centaines de milliards, voir un millier de milliards de francs. Au demeurant, des estimations aussi peu fiables ne sont guère exploitables.

b) L'enquête publique comme palliatif du raisonnement économique et l'insuffisance des études d'impact

Compte tenu de la difficulté qu'il y a à évaluer l'impact financier d'une norme nouvelle, **l'enquête publique** dans le cas de la normalisation, la concertation dans celui de la réglementation tiennent lieu, dans la plupart des cas, de raisonnement économique. Cette participation formelle "alibi" au processus de décision est souvent considérée comme exonératrice d'une évaluation rigoureuse des coûts. Si la norme est trop coûteuse, la charge de le démontrer revient en définitive à ceux qui doivent l'appliquer. Si la norme ne suscite pas d'opposition sérieuse au stade des consultations, le silence vaut approbation.

Certes dans le cas où la règle est d'origine législative ou réglementaire, elle doit être accompagnée désormais d'une **étude d'impact**.²⁹ Cette disposition est d'application obligatoire pour les projets de loi, d'ordonnance ou de décrets en Conseil d'Etat. Depuis le 1^{er} février 1998, son élaboration est préconisée pour tout texte à caractère normatif, tels que les projets d'actes communautaires, décrets simples et arrêtés à caractère réglementaire. La circulaire du Premier ministre du 26 janvier 1998 prévoit que l'étude précise « *les conséquences budgétaires des nouvelles dispositions non seulement pour l'Etat, mais également pour les collectivités locales...* ». Parallèlement, les projets de modification des normes sportives doivent aussi faire l'objet d'une étude d'impact.³⁰

²⁹ Circulaires du Premier ministre du 21 novembre 1995, 28 mars 1996 et 26 janvier 1998 relative respectivement à l'expérimentation, à la procédure de mise en œuvre et à la pérennisation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat.

³⁰ Décret n°93-1034 du 31 août 1993 relatif au sport de haut niveau et aux normes des équipements sportifs.

En pratique, l'obligation d'évaluer l'impact de toute prescription nouvelle n'a été jusqu'à présent respectée que de façon formelle. Le Conseil d'Etat dans son rôle de conseiller du gouvernement se limite à vérifier l'existence de l'étude d'impact, sans en contrôler le contenu. Or les études se sont souvent révélées par le passé d'une extrême indigence dès lors qu'il s'agissait de chiffrer le coût d'application d'une nouvelle norme pour les collectivités locales. Les erreurs de chiffrage peuvent être conséquentes : le coût d'application de la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets s'est révélé quatre fois plus important que prévu à l'origine. Faute de méthode et de compétences mobilisables en interne, l'administration semble renoncer à chiffrer l'impact financier de ses décisions pour les tiers. En outre, le coût d'une expertise demandée à des gens de l'art est considéré comme dissuasif, puisqu'il est *a minima* de 50 à 100 000 francs par prescription.

Pour toutes ces raisons, les montants financiers avancés méritent d'être considérés avec circonspection.

c) L'impact financier de la protection de l'environnement

À titre d'information, il est loisible de citer ici les estimations du ministère de l'environnement telles qu'elles sont reprises par l'Observatoire des finances locales :

« les échéances européennes et nationales imposées pour la mise aux normes des services publics d'eau et d'assainissement, de la collecte et de l'élimination des déchets, comportent des obligations contraignantes pour les collectivités locales, impliquant, d'après les estimations des administrations concernées encore soumises à étude, des coûts financiers importants, notamment en termes de dépenses d'équipements :

-- près de 60 milliards de francs d'investissement pour le traitement et la collecte des ordures ménagères d'ici à 2002 ;

-- près de 130 milliards de francs d'investissement nécessaires à l'échelle nationale pour la mise en conformité du secteur de l'eau d'ici à 2005. »³¹

En réalité, ces montants ne correspondent pas à la dépense prévisionnelle actuelle mais s'entendent à partir de 1992.³² En outre, l'essentiel des ces obligations correspond à un effet de rattrapage par rapport aux objectifs nationaux.

Dans le domaine environnemental, l'entrée en vigueur de nouvelles prescriptions ne se traduit pas moins de manière significative sur les dépenses locales :

³¹ *Les finances locales en 1997 : état des lieux*, 1997, Observatoire des finances locales.

³² Rapport général sur le projet de loi de finances pour 1997, annexe n°29, commission des finances du Sénat, 21 novembre 1996.

**LES DEPENSES ENVIRONNEMENTALES DES COLLECTIVITES LOCALES
EN 1993, 1994 et 1995 (en millions de francs)**

PROGRAMMES	1993	1994	1995	Evolution 1995/1993
• Prévention et lutte contre les pollutions :	60 812	67 921	71 058	16,8 %
- Eau : assainissement, épuration	33 805	33 805	40 386	19,5 %
- Déchets	21 430	22 975	24 647	15,0 %
- Nettoyage des rues	4 977	5 154	5 360	7,7 %
- Bruit	600	620	665	10,8 %
- Protection du patrimoine écologique	1 723	1 790	1 859	7,9 %
Total dépenses de protection de l'environnement	62 535	69 711	72 917	16,6 %
• Mobilisation de la ressource en eau	27 970	28 800	28 920	3,4 %
• Amélioration du cadre de vie	8 410	8 860	9 300	10,6 %
Total gestion des ressources naturelles	36 380	37 660	38 220	5,1 %
Total protection de l'environnement	98 915	107 371	111 137	12,4 %

Source : D. LITVAN, 1997.

Selon l'étude dont est extrait ce tableau : « les dépenses liées aux investissements environnementaux sont fortement concentrées sur les collectivités locales, notamment dans le secteur de l'eau et des déchets. »³³. Entre 1993 et 1995, les dépenses locales consacrées à l'assainissement de l'eau ont cru de 19,5 %, sans doute sous l'effet de la directive du Conseil sur les eaux usées du 21 mai 1991.

Toutefois le lien de causalité entre l'introduction de nouvelles normes et la progression des dépenses n'est pas systématiquement établi. Sur la même période, les dépenses des collectivités locales relatives aux déchets ont, elles aussi, augmenté à un rythme soutenu (15 %). Pour autant, les dépenses considérées étant à plus de 90 % liées au fonctionnement courant, cet accroissement ne saurait être imputé aux investissements que rend nécessaire la mise aux normes du traitement des déchets à l'horizon de 2002. La simple observation des chiffres globaux ne permet donc pas de mesurer l'impact financier des normes environnementales.

³³ Les coûts de la réglementation environnementale, David Litvan, Regards sur l'actualité, mai 1997, La documentation française.

d) L'impact financier de la mise en sécurité des installations

Dans ce domaine, les normes applicables étant d'origine très variée, les évaluations financières souffrent non seulement des errements méthodologiques décrits ci-dessus, mais en outre d'un caractère très parcellaire.

Au ministère de l'intérieur, la direction générale des collectivités locales cite une estimation du total des investissements à réaliser de l'ordre de 30 milliards de francs s'agissant des **équipements sportifs** et de 40 milliards de francs en ce qui concerne les **aires de jeux**, sans que le surcoût de la mise aux normes puisse être isolé au sein de ces dépenses globales.

Les travaux de rénovation, hors modernisation, qui seraient nécessaires pour les principaux types d'installations sportives (gymnases, piscines, terrains de grands jeux, patinoires) auraient un coût total de 40 milliards selon une étude récente, qui ne se limite cependant pas à la mise aux normes obligatoire.³⁴ Il convient de relever que ce montant correspond à dix fois celui que les collectivités locales ont consacré aux investissements dans ce domaine en 1994.

Sur la base d'une étude de l'observatoire national de sécurité dans les **établissements scolaires**³⁵ – qui ne comporte pour autant pas de chiffrage financier – la proportion des établissements nécessitant une mise aux normes va de 10 % en matière d'évacuation incendie à 20 % dans le cas des écoles maternelles confrontées à un problème de stockage excessif de matériaux combustibles. De surcroît, 25 % des bâtiments scolaires ne disposent pas d'une installation électrique conforme. Il faut y ajouter le coût des travaux obligatoires³⁶ d'extraction de l'amiante évalué à près de 2 milliards de francs.

e) L'impact financier global pour une collectivité locale

Indépendamment de ces essais d'évaluation du coût des normes dans un domaine particulier, des études plus détaillées portant sur une ou plusieurs collectivités sont en cours. Ainsi la fédération des maires des villes moyennes (F.M.V.M.) a commandé à un cabinet privé une étude portant sur le coût prévisionnel résultant d'une mise aux normes totale pour un échantillon d'une vingtaine de villes de 40 000 à 60 000 habitants. Les résultats de cette étude seront bientôt disponibles et devraient être riches d'enseignement.

*

³⁴ Etude de faisabilité d'une opération nationale de rénovation - modernisation du patrimoine des installations sportives (OPMOD), décembre 1997, A.I.R.E.S. – C.E.R.T.U.

³⁵ Rapport annuel de l'observatoire national de la sécurité des établissements scolaires et d'enseignement supérieur, 1997.

³⁶ Travaux définis aux termes du décret n°96-97 du 7 février 1996.

Les seules conclusions qui semblent pouvoir être valablement tirées des estimations chiffrées existantes sont que :

- la mesure de l'impact des nouvelles règles étant ardue, elle est rarement effectuée préalablement à leur entrée en vigueur . Quant aux évaluations disponibles, elles souffrent d'une absence de méthodologie rigoureuse ;
- la réglementation environnementale et dans une moindre mesure la mise aux normes en matière de sécurité pèsent lourdement sur les finances locales,
- mais dans une proportion qui semble néanmoins surestimée à l'heure actuelle.

1.2.2 - La possibilité d'un étalement des coûts : les délais de mise aux normes

L'introduction d'une norme nouvelle, qu'elle soit d'origine réglementaire ou professionnelle, comporte généralement un coût d'adaptation pour les collectivités locales se situant en dessous du niveau requis. Qu'un délai pour se mettre aux normes leur soit laissé est dès lors primordial ; il permet d'étaler la charge financière sur plusieurs exercices budgétaires.

C'est pourquoi il est de bonne méthode que les nouvelles normes, lorsqu'elles ne s'appliquent pas seulement pour l'avenir, soient assorties d'un délai à l'égard des installations existantes. À titre d'exemple, les prescriptions de sécurité relatives aux aires collectives de jeux ne sont entrées en vigueur que six mois après la date de leur publication au Journal officiel. En outre, pour les aires de jeux existantes qui n'étaient pas conformes à certaines de ces prescriptions, un délai de deux ans pour se mettre en règle était prévu.³⁷ Dans un autre domaine, les obligations de traitement des boues tirées des eaux usées ne seront opposables, notamment aux collectivités locales, que passé un délai de deux à trois ans.³⁸

La programmation pluriannuelle que favorise l'instauration de délais comporte plusieurs avantages. Elle atténue non seulement la sensibilité fiscale de la dépense ou le recours annuel à l'emprunt, mais favorise également l'acceptation des choix d'investissement effectués en ménageant un temps pour la concertation et la réflexion.

L'exemple de la constitution des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés illustre cette démarche. Le législateur a en effet prévu que l'interdiction, à compter du 1^{er} juillet 2002, de la mise en décharge brute de déchets et la valorisation de 75 % des emballages ménagers à cette même échéance seraient préparées, à la suite d'une large concertation, par l'élaboration de plans départementaux ayant une portée juridique contraignante.³⁹ Non sans difficultés et retards, quasiment tous les plans départementaux sont aujourd'hui adoptés ou en voie de l'être.⁴⁰

³⁷ Article 6 du décret du 18 décembre 1996 précité.

³⁸ Article 22 du décret n° 97-1133 du 8 décembre 1997 relatif à l'épandage des boues issues du traitement des eaux usées.

³⁹ Article 10 de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 précitée.

⁴⁰ Cf. infra § 2.1.1.b

L'étalement des calendriers d'application est généralisé dans le cadre des politiques européennes. Ainsi, les obligations communautaires en matière de traitement des eaux urbaines sont-elles mis en œuvre, sur une période allant de 1993 à 2005.

Toutefois et en dépit de leur importance, les délais de mise aux normes sont insuffisamment mis à profit par les collectivités locales pour se préparer à l'entrée en vigueur des normes. En octobre 1996, la moitié des plans départementaux précédemment cités ne comprenait ainsi aucune évaluation financière. Un tiers des villes moyennes ne réalisent aucune simulation financière avant de procéder à la mise aux normes de leurs équipements.⁴¹ La programmation pluriannuelle n'est pas entrée dans la pratique. Il convient d'ailleurs d'observer que l'acuité du débat sur les normes techniques n'a pas empêché le rythme des investissements des collectivités locales de se ralentir. L'observatoire des finances locales s'en inquiète à juste titre et ne mentionne plus en 1998 la mise aux normes comme un sujet de préoccupation de premier plan.⁴²

Il est plus regrettable encore que des normes puissent être édictées sans qu'un délai de mise en conformité soit prévu. Les collectivités locales doivent alors immédiatement supporter le coût de l'adaptation.

*

Le poids financier des prescriptions techniques doit être à plus d'un titre relativisé. Surestimé, sa grande sensibilité politique résulte aussi de l'insuffisante anticipation des décisions d'investissement public de mise aux normes. Il n'en reste pas moins que la charge financière pour les collectivités locales est lourde.

1.3 - LES CONSEQUENCES JURIDIQUES DU MANQUEMENT AUX NORMES

Les collectivités locales sont de plus en plus préoccupées par la mise en cause de leur responsabilité devant les tribunaux pour non-respect des prescriptions techniques qui leur sont opposables. Celle-ci se révèle en réalité peu fréquente. L'inquiétude des élus n'en demeure pas moins réelle, alimentée par la confusion entourant la portée juridique des normes et par le rythme de leur révision.

1.3.1 - La portée juridique des normes

Si les règles techniques ont un caractère obligatoire, en vertu d'une base réglementaire ou législative, les normes professionnelles n'ont en principe qu'une valeur indicative.

⁴¹ Enquête de la F.M.V.M. précitée.

⁴² La comparaison des rapports sur l'état des lieux des finances locales établis respectivement en 1997 et en 1998 par l'Observatoire des finances locales reflète cette évolution.

a) Le cas général des normes professionnelles

Les normes professionnelles résultent d'un consensus d'opinions librement exprimées, authentifié par un organisme habilité, à partir d'initiatives qui proviennent souvent du secteur industriel.

La notion de consensus signifie qu'il n'existe pas d'opposition manifeste au moment de l'élaboration de la norme. Elle n'exclut pas, dans le cadre du C.E.N., le passage au vote formel entre les organismes nationaux de normalisation après formation du consensus au niveau des groupes de travail et enquête publique.

Les normes ne sont qu'un outil pour la décision et peuvent à ce titre servir de références dans le cadre d'un contrat librement négocié entre les parties.

b) Le cas particulier des règlements sportifs

Les règlements de fédérations sportives comportent des prescriptions unilatérales - par opposition au mode consensuel précédent- qui s'imposent aux collectivités locales, dès lors que ces dernières souhaitent accueillir des compétitions d'un certain niveau. Sans être obligatoires, les règlements fédéraux conditionnent le niveau de pratique autorisé.

Chaque fédération sportive fixe ses propres exigences pour l'homologation des équipements ou matériels destinés à la compétition. Toutefois l'Etat intervient parfois pour harmoniser certaines règles fédérales.⁴³

c) Les normes rendues obligatoires par la réglementation

Les normes professionnelles ne revêtent une valeur plus contraignante que dans la mesure où la réglementation le prévoit. Plusieurs cas sont alors à distinguer.

- Le statut de la normalisation,⁴⁴ tout d'abord, investit le ministre chargé de l'industrie du pouvoir de rendre obligatoires les normes homologuées par les organismes de normalisation.⁴⁵ Un nombre relativement faible de normes (une centaine) ont ainsi acquis **une portée obligatoire à caractère général, pour des raisons de sécurité** (extincteurs...) ou d'hygiène (tuyaux d'évacuation en amiante-ciment...), mais aussi de lutte contre la fraude ou de protection de l'environnement. Indépendamment des dispositions du décret du 16 janvier 1984, des normes peuvent également être rendues obligatoires, dans le cadre du pouvoir réglementaire général, pour une catégorie particulière d'usagers.

⁴³ « Règles d'homologation fédérale des salles multisports », ministère de la jeunesse et des sports, 1997.

⁴⁴ Article 12 du décret n° 84-74 du 26 janvier 1984 modifié fixant le statut de la normalisation.

⁴⁵ La notion de norme homologuée rappelle que les normes sont authentifiées par les organismes de normalisation. Cette catégorie était, antérieurement au statut de la normalisation de 1984, distinguée des simples normes enregistrées, catégorie aujourd'hui disparue.

Une dérogation aux normes ainsi rendues obligatoires peut être demandée auprès de l'association française de normalisation, qui en assure l'instruction. Elle est accordée par le ministre chargé de l'industrie sur proposition du délégué interministériel aux normes.⁴⁶ Cette procédure est restée volontairement centralisée, en raison des enjeux de sécurité et de santé publique qui s'y attachent.

- En deuxième lieu, la référence aux normes homologuées doit apparaître obligatoirement **dans les marchés publics** des collectivités locales.⁴⁷ Cette obligation a été introduite par le décret du 13 mars 1986, aux deuxième et troisième alinéas de l'article 272 du code des marchés publics :

« Les prestations sont définies par référence aux normes homologuées ou à d'autres normes applicables en France en vertu d'accords internationaux, dans les conditions prévues au décret n° 84-74 du 26 janvier 1984 modifié. Il peut être dérogé aux normes dans les conditions prévues à ce décret »

Elles sont en outre, s'il y a lieu, définies par référence aux spécifications techniques complémentaires approuvées par la section technique dans les conditions fixées à l'article 12. »

Ce dernier article prévoit en effet qu'une section technique est chargée au sein de la commission centrale des marchés «*d'étudier et de proposer, dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires relatives à la normalisation, toutes mesures tendant à la réduction du nombre des types de matériels commandés par (...) les collectivités locales (...), à la rationalisation des techniques et à l'uniformisation des documents techniques employés dans les marchés*» par les collectivités publiques. En l'état des textes, la représentation des collectivités locales n'est pas prévue au sein de cette instance.

L'obligation de référence aux normes dans le cadre des marchés publics s'applique dès lors que la collectivité locale acheteuse formule une exigence technique spécifique dans les documents de consultations, qui l'oblige alors à rechercher les normes correspondantes.⁴⁸ En tout état de cause, la notion de référence aux normes n'emporte pas systématiquement obligation d'appliquer ces dernières (à l'exception des normes rendues obligatoires par un texte réglementaire), puisqu'il peut y être dérogé grâce au cahier des clauses techniques particulières propres à chaque marché.⁴⁹ Le cas où l'application des normes générerait des coûts ou des difficultés techniques disproportionnés constitue précisément l'une des cinq possibilités de dérogation prévues par les textes. Si la référence est obligatoire, la norme elle, ne l'est pas forcément.

⁴⁶ Article 18 du décret modifié du 26 janvier 1984. Cf. infra § 2.2.2.

⁴⁷ Article 13 du décret du 26 janvier 1984 tel que modifié par le décret n° 93-1235 du 15 novembre 1993 et décret n°86-450 du 13 mars 1986 modifiant l'article 272 du code des marchés publics.

⁴⁸ Circulaire du Premier ministre du 5 juillet 1994, relative à la référence aux normes dans les marchés publics et les contrats soumis à certaines procédures communautaires, J.O.R.F., 26 août 1994

⁴⁹ Cf. annexes n° 8

Il revient néanmoins toujours à l'acheteur de vérifier l'adéquation de la solution proposée par le fournisseur avec la définition de ses besoins tels qu'exprimés dans le dossier de consultation. La certification de conformité, si elle n'est pas obligatoire, forme à cet égard un instrument de vérification utile, qu'une collectivité locale peut exiger lors de la passation d'un marché.⁵⁰

- Le troisième cas est celui dans lequel la réglementation fait du respect des normes **une présomption de conformité** au niveau technique requis par elle. Les collectivités locales sont alors incitées à utiliser les normes visées, sans y être pour autant contraintes.

Ainsi lorsque la réglementation se borne à définir des exigences essentielles dont seul le respect est obligatoire, une référence aux normes peut valoir présomption de conformité à la réglementation. Il est néanmoins toujours possible d'apporter par d'autres voies la preuve que l'obligation de conformité à ces exigences est satisfaite. La norme n'est de ce point de vue qu'une simplification du moyen de la preuve. Cette méthode est celle des directives communautaires dans le cadre de la « nouvelle approche ». La liste des normes constituant présomption de conformité à la réglementation fait l'objet d'un avis du ministre de l'industrie publié au Journal officiel de la République française. La référence à la norme peut même entraîner, dans les cas où un texte le prévoit, un allègement des obligations réglementaires.

- Enfin, il peut arriver que le pouvoir réglementaire fasse référence à des normes précises à titre purement indicatif.

La portée juridique des prescriptions techniques varie donc selon des critères complexes. Le sentiment d'insécurité juridique naît pour une grande part de leur méconnaissance, mais il tient aussi à la confusion qu'entretient l'imprécision de certaines dispositions. Ainsi en est-il de la notion de référence utilisée à l'article 272 modifié du code des marchés publics.⁵¹

1.3.2 – Le manque de transparence des normes

La consultation des références de normes est aujourd'hui facilitée. En revanche, la fourniture payante des textes eux-mêmes soulève une difficulté sérieuse dès lors que certaines normes sont rendues obligatoires par les pouvoirs publics.

⁵⁰ Cf. annexe n° 7 pour les aspects pratiques de la certification.

⁵¹ La version actuelle de l'article 272 résulte de modifications successives - notamment par l'article 17 du décret du 13 mars 1986 précité et l'article 114 du décret n° 92-1310 du 15 décembre 1992 - qui attestent d'une certaine difficulté à définir cette notion.

a) L'accès à la référence des normes

Des efforts ont d'ores et déjà été fournis pour faciliter aux collectivités locales l'identification des normes dans le cadre des marchés publics. Les cahiers des clauses techniques générales (C.C.T.G.), rendus obligatoires pour l'Etat mais facultatifs pour les collectivités locales, fixent les dispositions techniques applicables pour des prestations de même nature ; ils mentionnent toutes les normes relatives aux grandes catégories de produits et de prestations. De surcroît, la commission centrale des marchés (C.C.M.) publie, outre la revue spécialisée « Marchés publics », des guides d'aide aux acheteurs publics qui proposent une analyse fonctionnelle avec référence aux normes existantes. Par ailleurs, la C.C.M. et l'AFNOR collaborent sur la base d'une convention signée en 1994 et organisent conjointement des journées d'information thématique, par exemple sur l'eau, les transports, les aires de jeux ou les équipements sportifs.

Il reste que la publicité des normes elles-mêmes, en raison de leur coût et particulièrement dans le cas des collectivités locales, n'est pas assurée aujourd'hui dans des conditions optimales.

b) L'accès au texte des normes

Dans la mesure où les normes professionnelles facilitent l'activité de ceux qui souhaitent les utiliser, leur accès est payant. En France, le coût d'achat unitaire pour les utilisateurs qui souhaitent se procurer le texte d'une norme varie de 50 à plus de 3 000 francs selon les cas. Les recettes de la vente des normes - qu'elles soient à cet égard d'origine nationale ou européenne - reviennent à l'AFNOR et représentent pour elle une ressource financière de plus en plus importante, dans un contexte de réduction de la subvention de fonctionnement que lui verse l'Etat. Les produits de la vente permettent de couvrir une partie des coûts élevés de la production des normes.

Cette ressource financière paraît toutefois menacée sous l'effet conjugué de la concurrence internationale et du développement des technologies de l'information. En Europe, les prix au catalogue varient dans des proportions considérables entre les organismes nationaux de normalisation. Tant l'élargissement de l'Union européenne à l'Est du continent que l'introduction de l'euro vont faciliter les comparaisons et, par le jeu de la concurrence, tirer les prix vers le bas. Parallèlement, la diffusion des normes sur Internet contribue à accélérer cette évolution. Certains organismes de normalisation ont déjà mis en ligne leurs normes et les rendent accessibles gratuitement.⁵² La réflexion sur l'évolution du financement de la normalisation a donc commencé.

⁵² Tel est le cas de l'Institut européen de normalisation des télécommunications (ETSI).

Cependant, le problème se pose dès à présent en des termes particuliers pour les collectivités locales. Tout d'abord, toutes n'ont pas les mêmes facilités pour accéder à l'information sur les normes existantes. En particulier, elles ne disposent pas du relais des fédérations industrielles organisées depuis longtemps par branche d'activité. Surtout, la référence aux normes est le plus souvent pour elles obligatoire, soit qu'elles se situent dans le cadre des marchés publics, soit que la réglementation ait étendu la portée de certaines normes en les rendant obligatoires. Même dans le dernier cas de figure, l'accès à la norme demeure en France payant ; le pouvoir réglementaire se contente en effet de viser les normes rendues obligatoires en publiant au *Journal Officiel* une simple référence à la numérotation des collections de l'AFNOR.

Le débat sur la publication officielle des normes n'est pas tranché. Toutefois, en Allemagne, en Autriche ou encore en Finlande, certaines normes appartiennent au domaine public.⁵³ En Italie, une norme devient publique lorsqu'elle acquiert un caractère réglementaire,⁵⁴ l'Etat versant alors une compensation financière aux organismes de normalisation. De telles dispositions ne sont pas prévues en France. La question du coût d'accès aux normes rendues obligatoires est donc posée.

1.3.3 – L'instabilité présumée des normes

L'insécurité juridique est plus encore ressentie par les élus locaux lorsque les prescriptions techniques sont modifiées trop fréquemment.⁵⁵ L'Association des maires de France dénonce ce qu'elle nomme « *une instabilité chronique* ». Le rythme de révision des normes semble dans certains cas ignorer la période de transition nécessaire à la mise à niveau de tous les équipements au plan local. De façon plus préoccupante encore, il arrive qu'il méconnaisse la durée des délais impartis à l'origine aux collectivités locales pour la mise aux normes des installations en place ou qu'il ne tienne pas compte de la durée d'amortissement des équipements nouveaux.

Ces observations valent principalement dans les domaines soumis à la **réglementation** des pouvoirs publics. Un exemple est à cet égard emblématique. La loi du 13 juillet 1992 prévoyait pour l'élaboration des plans départementaux d'élimination des déchets un délai de trois ans, que la loi modificative du 2 février 1995 n'a plus mentionné. Ce délai courait à partir de la date de publication du décret d'application, soit le 3 février 1993. Or ce dernier a été abrogé par un décret du 18 novembre 1996. La prise en compte des objectifs de la directive du 20 décembre 1994 relative aux emballages et déchets d'emballages doit de toute façon conduire dans un délai de trois ans, soit avant le 24 novembre 1999, à la révision des plans départementaux adoptés dans le délai initial. Ce qui conduit un parlementaire à écrire :

⁵³ Respectivement : *Bundesgerichtshof*, 26 avril 1990, (1990) NJW-RR 1452 ; Cour suprême autrichienne, 26 novembre 1996, G 154/96 ; avis du Conseil du copyright finlandais, 19 juin 1995.

⁵⁴ Cour d'Appel de Milan, Cas 1702/92, 3 mars 1995

⁵⁵ A titre d'exemple : Sénat, questions écrites n°4101, M. Jean Pépin, 6 novembre 1997, et n°4780, M. Georges Gruillet, 4 décembre 1997.

« On ne peut que rester perplexe devant cette méthode de réglementation qui consiste à abroger un décret avant même que son application ne soit effective...L'élaboration des plans départementaux, œuvre délicate et de longue haleine, ne peut qu'être perturbée par la modification, en cours de route, des textes qui en fixent les règles. »⁵⁶ L'application de ce texte de loi a révélé son insuffisante préparation sur les plans technique, juridique et financier. Une évaluation des charges induites plus précise aurait sans doute permis d'améliorer la qualité des textes.

De plus la réglementation peut être rétroactive et s'appliquer aux équipements existants, à l'instar du retrait de l'amiante.

Dans une moindre mesure, les normes professionnelles peuvent être sujettes à une forme d'instabilité, souvent justifiée par les évolutions du marché. Tous les cinq ans, les collections de normes sont passées en revue, tant au niveau national qu'europpéen, afin de décider des révisions nécessaires.

Toutefois seules les normes correspondant à des produits à évolution technologique rapide (Ex. informatique) sont fréquemment modifiées ; les autres font preuve d'une certaine longévité (Ex. machines, test de fabrication...). La fréquence des révisions est de plus largement atténuée par la longueur des travaux de **normalisation**. La recherche du consensus pour l'adaptation d'une seule prescription peut prendre en effet de un à deux ans en France et un laps de temps souvent beaucoup plus long au niveau européen.

Surtout, la révision des normes n'affecte en principe que les équipements nouveaux, à l'occasion d'un marché public. La confusion est ainsi trop souvent faite entre évolution des normes et obligation de mise à niveau.

De même, dans le domaine du sport, si les règlements fédéraux subissent régulièrement des modifications, leur application est très rarement immédiate. La nouvelle réglementation des terrains de la fédération française de football peut servir d'illustration : adoptée en 1998, elle n'entrera en vigueur pour les installations existantes qu'en 2020.

L'instabilité normative correspond donc d'abord à celle dont souffre la réglementation décidée par les pouvoirs publics, néanmoins atténuée par la généralisation de délais pluriannuels de mise en conformité.

⁵⁶ *Déchets ménagers : pour un retour à la raison*, rapport d'information de l'Assemblée nationale n°3380 présenté par M. Ambroise Guellec, 25 février 1997.

1.3.4 – Les responsabilités en cas de manquement aux normes

Les normes qui sont en principe facultatives peuvent acquérir, comme précisé ci-dessus, un caractère plus ou moins contraignant. De ce glissement, encouragé par l'évolution de la société et la recherche du moindre risque, naît la confusion dans les esprits quant aux contours des règles qui sont obligatoires et celles qui ne le sont pas.

Les juridictions n'hésitent pas notamment à se référer aux normes professionnelles, définies comme « *l'expression des règles de l'art et de sécurité minimum qui s'imposent à l'ensemble des professionnels* ». ⁵⁷ En cas de recherche des responsabilités, le respect d'une norme peut valoir présomption de conformité à la réglementation. À l'inverse, l'absence de respect d'une norme, même facultative, est susceptible d'engager la responsabilité professionnelle.

a) La responsabilité administrative

Les usagers d'un ouvrage public bénéficient, en cas d'accident, de la présomption de défaut d'entretien normal de l'ouvrage. La charge de la preuve pèse sur la collectivité locale, qui doit démontrer que l'ouvrage a été normalement entretenu.

Si un tel régime favorise la victime, la faute de cette dernière peut néanmoins conduire le juge à reconnaître une atténuation, voir une exonération, de la responsabilité de la collectivité du fait de l'imprudence de l'utilisateur ayant eu recours à l'équipement en cause. Mais ces circonstances ne sont pas aisées à démontrer devant le juge. ⁵⁸

b) La responsabilité pénale

Les textes portant réglementation technique sont assortis de plus en plus de sanctions pénales. Ainsi des décrets précités du 18 décembre 1996 fixant les prescriptions de sécurité relatives aux aires collectives de jeux ou du 8 décembre 1997 relatif à l'épandage des boues issues du traitement des eaux usées, qui punissent des amendes prévues pour les contraventions de 5^{ème} classe certaines infractions et prévoient la mise en jeu de la responsabilité pénale des personnes morales.

Le code pénal prévoit, en dehors même des crimes, plusieurs chefs de poursuite qui peuvent s'appliquer aux manquements aux normes. Les dispositions des articles 222-19 (atteintes involontaires à l'intégrité de la personne) et 221-6 (atteinte involontaire à la vie) répriment le manquement à l'obligation de sécurité et de prudence imposée par la loi ou les règlements, pris au sens large. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire que l'inobservation soit en elle-même constitutive d'une infraction. De plus, la peine encourue est aggravée en cas de manquement délibéré.

⁵⁷ Cass., 3^{ème} Ch. Civ., 4 février 1976, Bull. civ ; III, n°49.

⁵⁸ CE, 17 juin 1998, M. et Mme Pham.

Le nouveau délit de mise en danger délibéré de la vie d'autrui sanctionne le fait d'exposer autrui au risque immédiat d'une atteinte physique grave - sans même qu'il n'y ait eu dommage effectif - par violation manifestement délibérée d'une obligation particulière imposée par la loi ou les règlements.⁵⁹ Aucune condamnation ne semble pour l'heure avoir été prononcée sur le fondement de cette disposition.

D'une façon générale, la «juridictionnalisation» des rapports sociaux conduit aujourd'hui à la recherche plus systématique des responsabilités en cas d'accident.⁶⁰ En outre, le contentieux tend à se déplacer du terrain de la faute administrative vers celui de la responsabilité pénale, lequel permet à la désignation personnelle des coupables. Toutefois cette évolution n'est pas imputable à la multiplication des prescriptions techniques en tant que telles. Celles-ci apparaissent même depuis peu comme un garde fou contre une tendance à déplacer la responsabilité des élus de l'urne vers le prétoire.

Quelques sinistres médiatisés, à l'instar de celui des thermes de Barbotan, ont accredité l'idée que les élus pouvaient être fréquemment mis en cause à titre personnel en cas de dommage. La jurisprudence en matière de responsabilité pour imprudence s'est sans doute depuis quelque temps étoffée et de nouveaux chefs d'incrimination sont apparus. S'il y a là incontestablement une évolution du droit et plus encore des comportements, il n'en reste pas moins que, depuis 1996, la loi pénale prend en considération les moyens et la capacité d'action dont dispose l'élu comme le fonctionnaire pour, le cas échéant, atténuer sa responsabilité.⁶¹

Par ailleurs, la responsabilité de la personne morale devrait être désormais recherchée avant celle de l'élu. Encore les condamnations de collectivités locales demeurent-elles peu nombreuses. Sur les cent premières décisions de justice condamnant en matière délictuelle des personnes morales, 6 seulement concernent des personnes de droit public, dont 3 communes, un syndicat intercommunal, un établissement public d'aménagement et un établissement public hospitalier. Ces décisions, rares au total, sont en outre peu contestées en appel.⁶² Si l'inquiétude des élus est légitime, elle doit donc être relativisée au regard de ces statistiques.

*

* *

⁵⁹ Code pénal, article 121-3, 2ème alinéa.

⁶⁰ Voir, par exemple, les propos tenus par le président de l'Association des petites villes de France, (*Le Monde* du 23 octobre 1996).

⁶¹ Article 121-3, 3ème alinéa du code pénal et loi n°96-393 du 13 mai 1996 modifiant le code général des collectivités territoriales.

⁶² Étude statistique du ministère de la justice, datée du 26 janvier 1998, portant sur cent décisions de justice rendues du 18 novembre 1994 au 23 octobre 1997.

II - L'INSUFFISANTE REPRESENTATION DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LES PROCESSUS DE NORMALISATION ET DE REGLEMENTATION

2.1 - UN PROCESSUS DE PRODUCTION DES NORMES PLUS ADAPTE AU MONDE INDUSTRIEL QU'A CELUI DES COLLECTIVITES LOCALES

2.1.1 - Une organisation sectorielle

Le processus de production des normes obéit à une logique technicienne, exigeant des compétences spécialisées. Son organisation, qui reflète les différents secteurs d'activité économique, est de ce fait "verticale", qu'il s'agisse de la réglementation ou de la normalisation.

a) La réglementation organisée par les administrations techniques

L'élaboration des règles techniques par les services de l'Etat obéit à la division du travail qui s'opère entre des administrations techniques distinctes. S'agissant des collectivités locales, celles-ci sont plus particulièrement concernées par la réglementation édictée par :

- le ministère de l'intérieur (direction générale des collectivités locales ; direction de la défense et de la sécurité civiles, direction des libertés publiques et des affaires juridiques) ;
- le ministère de l'environnement (direction de l'eau ; direction de la prévention des pollutions et des risques) ;
- le ministère des finances (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) ;
- le ministère de la jeunesse et des sports (direction des sports)...

Nullement exhaustif, cet inventaire traduit la diversité des producteurs de règles techniques qui concernent les collectivités locales. Or chaque administration a pour vocation, au demeurant légitime, de faire valoir les préoccupations de son secteur d'activité. Dès lors des points de vue divergents peuvent exister entre différents services techniques, qui ne sont pas toujours arbitrés en raison des cloisonnements administratifs.

En toute hypothèse, la dimension transversale, politique et financière de l'impact d'une règle technique pour les collectivités locales est insuffisamment prise en compte, faute souvent d'être portée par un des participants au processus d'élaboration.

b) La normalisation organisée par les différentes branches professionnelles

La normalisation repose, elle aussi, sur une organisation sectorielle, essentiellement due à ses origines socioprofessionnelles.⁶³

L'organigramme de l'AFNOR⁶⁴ est fondé sur une séparation en grands secteurs d'activité économique. Ainsi les 22 comités d'orientation stratégiques (C.O.S.) chargés de la programmation des travaux de normalisation disposent chacun d'un domaine de compétence technique répondant à une logique verticale. En outre la prise en compte des différents intérêts en cause lors de l'élaboration des normes elles-mêmes s'opère au sein des 31 bureaux de normalisation et au-delà de centaines de groupes de travail ou comités qui regroupent au total près de 20 000 experts.

Le C.E.N. est organisé selon un schéma voisin. Une douzaine de forum de discussion correspondent aux comités d'orientation stratégiques français.⁶⁵ Les normes sont ensuite élaborées par les experts issus des différents secteurs d'activité au sein de quelque 400 comités techniques.

De fait, la normalisation est une affaire de techniciens aux compétences affûtées. La définition des normes répond d'abord et avant tout à des préoccupations sectorielles et extrêmement spécialisées.

2.1.2 - L'inadaptation des collectivités locales au regard de cette organisation

Le point de vue des collectivités locales est à cet égard transversal, par rapport à l'organisation technicienne de la production de normes, puisqu'il porte sur les secteurs d'activité les plus divers. De plus, l'intérêt des finances locales se fonde parfois dans la masse des enjeux économiques sous-jacents. Beaucoup de normes sont en effet loin de s'appliquer aux seules collectivités locales.

a) L'insuffisante identification des travaux intéressant les collectivités locales

Les domaines susceptibles d'intéresser plus spécialement les collectivités locales ne sont pas clairement identifiés. Les enjeux ne sont pas hiérarchisés selon les montants financiers en cause. Les domaines précis de la normalisation pour lesquels la spécificité des collectivités est incontestable ne sont pas connus des élus.

⁶³ Cf. supra § 1.1.2.

⁶⁴ Cf. annexe n° 5 relative aux institutions de la normalisation.

⁶⁵ Ces forum, structures plus informelles, remplacent depuis 1997 les anciens bureaux techniques sectoriels.

C'est sur cette dernière difficulté qu'a en définitive échoué la tentative de codification voulue par le législateur. Dans la perspective d'un allègement de la tutelle technique, la loi du 2 mars 1982 avait en effet prévu la création d'un "*comité d'allégement des prescriptions et procédures techniques*" au sein du Conseil national des services publics départementaux et communaux.⁶⁶ Ce comité devait notamment préparer un "*code des procédures techniques particulières*" et devait être obligatoirement saisi pour avis de tout projet portant création ou codification des "*prescriptions principalement applicables aux communes, départements et régions*".

Faute d'accord sur la notion même de normes particulières, le groupe de travail Etat - collectivités locales préfigurant ce comité a cessé de se réunir deux ans après sa création. Un document très allégé a été transmis en 1986 à la commission de codification, sans plus de suite. Une codification spécifique pour les collectivités locales qui ne pourrait au demeurant concerner que les règles obligatoires, paraît irréaliste.

b) L'hétérogénéité des collectivités locales

Le problème des collectivités locales face aux normes provient par ailleurs de la dispersion de leurs moyens techniques. Cette observation s'inscrit dans un débat plus large relatif à la taille critique des communes et au niveau territorial auquel il est pertinent de décentraliser une compétence donnée afin de disposer de toutes les capacités requises pour la mettre en œuvre.

Compte tenu de la complexité de la vie en société et de la place qu'y occupent les technologies, les collectivités locales ont sans doute besoin aujourd'hui d'atteindre **une taille critique suffisante** pour y faire face. Force est au moins de constater que l'éclatement des collectivités locales constitue un handicap face au processus de normalisation. Près de 70 % des communes comptent moins de 700 habitants. L'éparpillement des moyens auquel conduit un tel découpage du territoire ne peut que décourager les élus municipaux, lesquels dans ces conditions ne peuvent pas disposer de toutes les compétences techniques nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Il n'est donc pas étonnant que les protestations à l'encontre des normes techniques soient venues pour l'essentiel des représentants des maires.

À l'inverse, les collectivités territoriales de taille importante n'ont pas de réelles difficultés à connaître les normes qui leur sont applicables. Certes les moyens financiers viennent à leur manquer parfois pour se mettre à niveau, mais du moins disposent-elles du savoir-faire technique pour identifier, dans le champ des prescriptions techniques, celles qu'elles doivent appliquer. En réponse, beaucoup de grandes collectivités ont d'ores et déjà renforcé leurs services techniques et juridiques en intégrant la fonction de veille.

⁶⁶ Articles 90 et 91 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Il semble pour autant que les élus locaux français soient les premiers à réagir à cette évolution. Ni les collectivités locales des autres Etats membres de l'Union européenne, ni le Comité des régions institué par le Traité de Maastricht pour les représenter à l'échelon communautaire n'ont manifesté de préoccupation sérieuse à ce sujet.

L'hétérogénéité des préoccupations des collectivités locales naît en second lieu de **la superposition de plusieurs niveaux territoriaux**. Les collectivités locales éprouvent des difficultés à faire entendre leur voix, dans la mesure où leurs compétences ne sont pas les mêmes. Les difficultés doivent par ailleurs être résolues distinctement selon qu'il s'agit des communes, des départements ou des régions.

Il convient de veiller à ce que les prescriptions techniques, qui tendent à unifier les exigences vers le haut, ne négligent pas la diversité des besoins des collectivités locales, variables selon leur taille. Il est en effet possible d'élaborer une norme, soit sur la base du plus petit commun dénominateur, soit en ménageant plusieurs niveaux d'exigence. Encore faut-il pour cela que les collectivités locales expriment leurs attentes par la voix de leurs représentants.

2.2 - LES PROBLEMES LIES À L'INSUFFISANTE REPRESENTATION DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LES INSTANCES DE DECISION

La défense de l'intérêt des collectivités décentralisées revient au premier chef à leurs mandataires. La direction générale des collectivités locales au ministère de l'intérieur est par ailleurs susceptible de jouer un rôle de médiation, particulièrement dans les instances interministérielles.

2.2.1 - La représentation des collectivités locales par leurs associations

Les collectivités locales sont représentées par une pluralité d'associations. Au nombre de celles-ci, il est loisible de citer en raison de l'intérêt que rencontre auprès d'elles le thème des normes techniques, notamment l'Association des maires de France (A.M.F.) et la Fédération des maires des villes moyennes.

Que ce soit lors de la négociation des normes professionnelles ou lors de la consultation préalable à l'introduction de règles techniques, une présence active de ces associations est nécessaire.

a) Dans le processus de normalisation

De fait, l'élaboration des normes revient aux acteurs économiques les mieux organisés et qui ont conscience de l'importance des enjeux en cause. L'expérience montre ainsi qu'il existe une hiérarchie dans la participation des utilisateurs de normes entre les grands groupes et sociétés, qui sollicitent leurs représentants au travers des fédérations professionnelles, et les petites et moyennes entreprises qui interviennent peu et trop souvent en ordre dispersé. Les associations de consommateurs, sans parfois disposer des mêmes moyens, arrivent tout de même à se mobiliser suffisamment pour infléchir le cours des négociations. Les collectivités locales, à ce compte, font figure de parents pauvres.

Si les élus et leurs associations ont su faire entendre leur mécontentement au travers d'un discours politique général, ils ne semblent pas encore avoir pris conscience de la nécessité de participer concrètement aux travaux de normalisation pour y défendre en particulier l'intérêt des finances locales. Les plaintes des élus sont dans la grande majorité des cas formulées a posteriori, lorsque la norme - adoptée depuis longtemps - est déjà entrée en vigueur. Sans doute, le conseil d'administration de l'AFNOR fait-il place depuis 1996 à un représentant de l'Association des maires de France. Mais cette salutaire initiative de l'AFNOR n'est pas en elle-même suffisante.

Les faiblesses de la représentation demeurent nombreuses. Les associations de collectivités locales ne sont pas présentes dans le cadre des enquêtes probatoires qui précèdent obligatoirement l'adoption de chaque norme. Elles ne répondent pas toujours aux sollicitations, notamment de l'AFNOR, leur demandant de désigner un représentant des collectivités locales à la table des négociations. Lorsqu'elles désignent néanmoins un représentant, sa légitimité peut être contestée par les collectivités elles-mêmes alors que la norme est déjà arrêtée, à l'instar de ce qui s'est produit en 1997 dans l'affaire emblématique de la norme d'hygiène des bacs à sable.⁶⁷

En effet le niveau adéquat de représentation des collectivités locales dans les travaux de normalisation est difficile à déterminer. Lorsque les collectivités locales sont représentées, elles le sont souvent par un membre de l'Association des ingénieurs des villes de France (A.I.V.F.) à qui elles ne donnent ni mandat, ni orientations. Dès lors la volonté de bien faire du technicien ne peut que l'emporter sur les considérations d'opportunité politique et de finances publiques.

De leur côté, jusqu'à une période récente, les organismes de normalisation n'ont pas attaché une attention particulière aux difficultés des collectivités locales, lesquelles ont été en définitive assimilées à des usagers de droit commun. Ils n'ont pas cherché à obtenir l'adhésion des représentants territoriaux vis-à-vis de leur activité. Ils ne se sont pas non plus sentis investis d'une responsabilité à leur égard, lorsqu'ils représentent les intérêts français dans les enceintes internationales de normalisation.

⁶⁷ Sénat, réponse du ministre de l'intérieur à la question transmise par M. Joseph Ostermann (n°116), J.O.R.F., 9 octobre 1997, p. 2728.

Or, comme le révèlent les propos tenus en 1998 au sein du groupe interministériel des normes,⁶⁸ l'insuffisante participation de certains acteurs à l'élaboration du consensus affaiblit considérablement la position des organismes nationaux de normalisation. En effet, depuis l'achèvement du marché unique européen, la survivance d'instances nationales ne peut être justifiée qu'en considération de leur représentativité et de la qualité du consensus qu'elles parviennent à réunir. Si des catégories entières d'utilisateurs sont laissées pour compte dans les travaux, le maintien d'un niveau supplémentaire de normalisation à l'échelon national perd sa raison d'être.

Ainsi s'explique sans doute que les positions fermes adoptées par les associations d'élus en France ne soient pas relayées dans les instances internationales. Les collectivités locales ne sont pas réellement représentées au C.E.N. et à l'I.S.O., faute d'investir suffisamment les instances de travail de l'AFNOR. Le constat est sensiblement le même dans les autres Etats membres de l'Union européenne, à l'exception des Etats fédérés qui peuvent se montrer plus actifs que d'autres collectivités.

Les collectivités locales n'ont pas non plus cherché à être associées, directement, aux travaux du Comité européen de normalisation qui peuvent les concerner. A titre de comparaison, il convient de noter que les consommateurs comme les petites et moyennes entreprises ont su se structurer au niveau européen⁶⁹ et ont obtenu, à leur demande, d'adhérer au C.E.N. en qualité de membres associés. Ce statut, s'il ne leur confère par le droit de vote, leur permet de participer à la définition des orientations stratégiques et aux comités techniques du C.E.N..⁷⁰ Les collectivités locales n'ont pas entrepris pour leur compte une démarche analogue.

Le diagnostic ne date pas d'aujourd'hui. L'attention des collectivités locales a été attirée sur ce point dès 1991. Une brochure largement diffusée par l'AFNOR, le ministère de l'industrie et le ministère de l'intérieur, intitulée « *Normes européennes : mode d'emploi pour les collectivités locales* » expliquait déjà que « *la participation des utilisateurs, et donc des collectivités locales, à l'élaboration des normes, est une démarche logique et nécessaire. Longtemps absentes de ces travaux, les collectivités locales y sont attendues avec impatience afin d'exprimer leurs besoins et assurer la reconnaissance de leur savoir-faire* ». ⁷¹ A la même époque, les responsables du service des études et techniques locales de la D.G.C.L. écrivaient : « *Cette implication nécessite sans attendre, de la part des collectivités locales, de gros efforts avant d'en recueillir les fruits : en matière de formation des hommes, de dégagement de moyens pour s'informer et suivre les travaux de normalisation, de coordination et de répartition des tâches entre les collectivités locales de façon à participer à toute la chaîne normative, de la définition des programmes et des stratégies à l'élaboration concrète des normes* ». ⁷² Le constat reste très largement le même aujourd'hui.

⁶⁸ Cf. infra § 2.2.2.a.

⁶⁹ Respectivement au sein de l'association européenne de coordination des représentants des consommateurs pour la normalisation (ANEC) et du bureau européen des artisans, des commerçants et des petites et moyennes entreprises (NORMAPME).

⁷⁰ Cf. annexe n° 5

⁷¹ Cf. annexe n° 8

⁷² *La normalisation européenne et les collectivités locales*, Pierre Roussel et Claude Chaussoy, A.J.D.A., 20 décembre 1991

b) Dans la procédure d'élaboration des règles techniques

Lors de la préparation de règles techniques nouvelles, l'administration doit en principe consulter en amont les collectivités territoriales. Chaque ministère technique, dès lors qu'il est chef de file, se doit de procéder aux consultations utiles. Ainsi, par exemple, lorsqu'un décret en Conseil d'Etat fixant des exigences de sécurité en matière de consommation⁷³ est pris, les pouvoirs publics consultent largement les parties intéressées, notamment les associations d'élus concernées.

Dans plusieurs secteurs sensibles, des organes de concertation sont même institués dans ce but. Les collectivités locales sont de la sorte représentées au comité national de l'eau, au conseil national du bruit, au conseil national des opérations funéraires ou encore à la commission nationale du sport de haut niveau.⁷⁴ Cependant elles le sont parfois au niveau de leurs techniciens, comme c'est le cas au sein de la commission des matériels de sécurité incendie ou de la commission des équipements de sécurité civile.⁷⁵

De même au niveau départemental, lorsque que le préfet souhaite "durcir" le niveau d'une réglementation particulière, il doit dans bien des cas consulter des instances homologues, dans lesquelles siègent les représentants des collectivités locales (comité départemental d'hygiène, commission locale de l'eau...)⁷⁶

L'élaboration mentionnée plus haut des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés a donné lieu à une forme ad hoc de consultation des collectivités locales. Toutefois cette procédure n'a pas donné satisfaction aux élus, qui la jugent à plus des deux tiers insatisfaisante.⁷⁷ La concertation est pourtant essentielle à l'adhésion des collectivités locales, comme rappelé récemment.⁷⁸

De manière plus générale, les représentants des collectivités locales ne sont pas systématiquement consultés par les services de l'Etat, dès lors qu'aucune procédure n'est prévue par les textes. En outre plusieurs ministères s'accordent à constater une présence insuffisante des collectivités locales quand des procédures de concertation préalables existent. Enfin, les considérations techniques peuvent ici aussi l'emporter sur l'intérêt des finances locales.

Quant au niveau européen, le Comité des régions institué pour représenter les collectivités décentralisées⁷⁹ n'a pas choisi de faire de la maîtrise de la prolifération des normes techniques imposées aux collectivités locales un axe fort de son action. Il aurait pourtant la possibilité d'intervenir sur ce thème par la voie des avis qu'il rend en amont, soit à la demande du Conseil ou de la Commission européenne, soit de sa propre initiative.

⁷³ Article L.221-3 du Code de la consommation.

⁷⁴ Décrets respectifs n° 65-749 du 3 septembre 1965 modifié, n° 82-538 du 7 juin 1982, n°93-905 du 13 juillet 1993 et n°93-1034 du 31 août 1993.

⁷⁵ Respectivement, arrêtés du 27 avril 1995 et du 22 mai 1996.

⁷⁶ Respectivement, article L.776 du code de la santé publique et article 5 de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

⁷⁷ Enquête « Panel A.M.F. » précitée.

⁷⁸ Circulaire de la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 28 avril 1998 relative à la mise en œuvre des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

⁷⁹ Article 198A à 198C du traité de l'Union européenne.

Or la plupart des avis rendus sur des sujets techniques, tels que la qualité des eaux ou l'évaluation des incidences sur l'environnement, penchent en faveur d'un renforcement de la réglementation.⁸⁰ Le souci des finances locales apparaît rarement,⁸¹ s'effaçant devant des considérations de santé publique, de protection de l'environnement et des consommateurs. L'instabilité juridique des normes redoutée par les élus locaux français ne transparaît pas non plus dans les travaux du Comité, alors même que la délégation française composée de 24 membres comporte pour un tiers des représentants des communes.

Les raisons qui conduisent le Comité des régions à adopter une telle position sont diverses. Les délégations nationales ne sont pas toutes également mobilisées et par conséquent ne pèsent pas du même poids dans l'élaboration des avis, dans laquelle l'implication personnelle du rapporteur compte en outre beaucoup. Force est de constater que les collectivités des Etats membres traditionnellement les plus favorables à la protection de l'environnement ont su s'organiser de façon efficace pour se faire entendre. Par ailleurs, l'émoi des élus locaux français à l'encontre de la réglementation technique ne semble pas partagé, du moins de façon significative, par leurs homologues du reste de l'Union européenne. Leur position, ainsi isolée, n'est pas même relayée au sein du Comité des régions.

2.2.2 - L'insuffisante prise en compte des préoccupations des collectivités locales par l'Etat

a) Dans le processus de normalisation

L'Etat n'est nullement étranger à l'activité normalisatrice. Si les institutions de normalisation bénéficient d'une large délégation de puissance publique, le ministère chargé de l'industrie conserve la tutelle de l'AFNOR.

Parallèlement, l'utilisation de la normalisation par les pouvoirs publics à des fins de politiques générales suppose que les administrations régaliennes puissent participer et contrôler les travaux de normalisation qui les concernent. C'est la raison d'être des clauses de sauvegarde prévues au niveau communautaire et du droit de veto dont dispose, en France, le délégué interministériel aux normes.⁸²

⁸⁰ Avis du Comité des régions sur la proposition de directive du Conseil relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (J.O.C.E. n° C 100 du 2 avril 1996) et avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (J.O.C.E. n° C 210 du 14 août 1995).

⁸¹ Avis du Comité des régions sur la proposition de directive concernant la mise en décharge des déchets, J.O.C.E. n° C 244 du 11 août 1997.

⁸² Article 11 du décret du 26 janvier 1984 modifié.

L'arbitrage entre les positions divergentes des administrations s'effectue en effet dans le cadre d'**un dispositif interministériel**. Celui-ci comprend un délégué interministériel aux normes chargé par délégation du ministre de l'industrie de déterminer la politique des pouvoirs publics dans ce domaine et de s'assurer de la cohérence des actions des différents intervenants, après consultation du groupe interministériel des normes prévu par le statut de la normalisation.⁸³ Il dispose au ministère de l'industrie du service de la qualité des produits industriels et de la normalisation (SQUALPI) qui assure l'interface entre l'Etat et les organismes de normalisation.

Le groupe interministériel des normes est composé des responsables ministériels pour les normes désignées par chaque ministre intéressé. Les différentes administrations s'investissent toutefois très inégalement dans la surveillance des travaux de normalisation qui les concernent. Le ministère de l'intérieur y siège au titre de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, de la direction de la défense et de la sécurité civiles et de la direction générale des collectivités locales.

Pour autant, la prise en compte des intérêts des collectivités locales n'est pas assurée de façon satisfaisante. Certes ces intérêts ne sont pas univoques, comme cela a été dit plus haut. Ils sont certainement difficiles à appréhender par l'administration de l'Etat, qui se heurte à des obstacles aussi divers que la représentativité des associations d'élus ou l'absence de méthode pour évaluer l'impact de normes nouvelles. Mais ces difficultés ne peuvent justifier que l'Etat abandonne à une logique purement technicienne le soin de fixer le niveau des charges imposées aux collectivités décentralisées.

Or, au ministère de l'intérieur, la direction générale des collectivités locales n'est pas la plus en pointe sur ce sujet qui touche pourtant le cœur des intérêts locaux. Faute de moyens, elle ne peut suivre l'ensemble des travaux du groupe interministériel. De fait, elle est peu présente dans les négociations. En conséquence, la voix du ministère de l'intérieur se confond le plus souvent avec celle de la direction de la défense et de la sécurité civiles, dont les préoccupations peuvent être en contradiction avec la position des collectivités locales et sont en tout état de cause très spécialisées. Paradoxalement, le ministère de l'intérieur revêt le rôle, en interministériel, d'une administration entièrement vouée à une logique technicienne et réglementaire. Il n'apparaît quasiment jamais comme le porteur des préoccupations locales.

Dès lors, faute d'une coordination des différentes positions des services au sein même du ministère chargé des collectivités locales, la prise en compte des intérêts territoriaux par la DGCL, déjà faible dans les discussions interministérielles, n'est plus assurée dans les négociations internationales. À aucune de ces phases, les collectivités décentralisées ne disposent d'un relais réellement efficace au sein des services de l'Etat.

⁸³ Articles 2 à 3.1 du décret du 26 janvier 1984 précité, tel que modifié par le décret n° 91-283 du 19 mars 1991.

b) Dans la procédure de réglementation

En matière réglementaire même, l'administration a des difficultés à représenter les collectivités locales. La direction générale des collectivités locales est certes plus présente à l'égard de la réglementation que de la normalisation.

Il demeure que, face aux experts des administrations techniques, les administrateurs du ministère de l'intérieur ne disposent pas toujours de la compétence nécessaire. Quant à ces techniciens, ils auront parfois tendance à perdre de vue les enjeux généraux au profit des considérations purement techniques. Le débat sur le niveau adéquat de représentation des collectivités locales se pose en des termes voisins pour les associations d'élus et pour l'administration de l'Etat.

Les faiblesses observées au plan interministériel ne peuvent que se répercuter et s'aggraver au niveau européen.

*
* *

III - LES MOYENS DE MIEUX ASSOCIER LES COLLECTIVITES LOCALES À L'ELABORATION DES NORMES

Les propositions du présent rapport s'organisent selon trois principes d'action qui visent chacun à conférer aux collectivités locales une meilleure maîtrise des normes techniques : desserrer la contrainte des normes ; informer les collectivités territoriales ; enfin les associer plus en amont au processus de décision.

3.1 - MAITRISER LES PRESCRIPTIONS OPPOSABLES AUX COLLECTIVITES LOCALES

La multiplication des normes techniques apparaît comme consubstantielle du développement des échanges économiques. Pour cette raison, il est délicat d'en vouloir restreindre le champ, sinon en ménageant à l'attention des collectivités locales des dérogations justifiées.

3.1.1 - L'aménagement de l'obligation de référence aux normes dans les marchés publics des collectivités locales

a) Scénario maximaliste : supprimer l'obligation

L'introduction d'une référence obligatoire aux normes techniques dans le cadre des marchés publics avive les critiques traditionnellement exprimées par les élus locaux.⁸⁴ La normalisation, qui n'était qu'une aide à la décision fondée sur le principe de l'adhésion volontaire, est devenue une obligation par le truchement de la réglementation des marchés. La contrainte, d'abord imposée à l'Etat en 1984, a ensuite été étendue aux collectivités locales en 1986, y compris pour les marchés nationaux inférieurs aux seuils européens de consultation. La France en ce domaine est allé plus loin que ne l'y obligent ses engagements communautaires.

Une réponse radicale pourrait consister à abroger cette obligation et à revenir au statut antérieur de la normalisation.

Deux séries d'objections conduisent néanmoins à écarter cette hypothèse. Tout d'abord, cette obligation résulte pour partie de l'application de directives communautaires visant à préserver les conditions de la concurrence en matière de marchés publics européens.

⁸⁴ A titre d'exemple, Assemblée nationale, débats parlementaires, n°13 (Q), J.O.R.F., 27 mars 1997, p. 966.

Elles disposent que « *sans préjudice des règles techniques nationales obligatoires, pour autant que celles-ci soient compatibles avec le droit communautaire (...), les spécifications techniques sont définies par les pouvoirs adjudicateurs par référence à des agréments techniques européens ou par référence à des spécifications techniques communes* ». ⁸⁵ Revenir entièrement sur cette disposition obligerait à rouvrir la négociation au niveau communautaire. Se contenter du respect des obligations européennes reviendrait à abandonner la politique française de qualité de la commande publique.

En second lieu, la référence aux normes dans les marchés publics présente plusieurs avantages pour les collectivités locales. Elle simplifie et garantit le travail de l'acheteur, tout en assurant la transparence et l'ouverture de l'accès aux marchés publics. L'homogénéité des prescriptions techniques assure une mise en concurrence plus large, donc un meilleur rapport qualité/prix au bénéfice des usagers. Les collectivités locales financent en effet trois-quarts de l'investissement public en France. Les deniers publics sont de la sorte mieux utilisés. D'un point de vue pratique, les décideurs locaux s'appuient de plus sur des référentiels offrant des garanties sérieuses pour décrire les prestations qu'ils souhaitent.

La suppression pure et simple de l'obligation de référence aux normes dans les marchés publics apparaît difficilement défendable.

b) Scénario plus réaliste : aider les collectivités locales dans la mise en œuvre de l'obligation

Aussi convient-il de mieux utiliser les marges de manœuvre prévues par les textes.

Les collectivités locales devraient être incitées à utiliser plus systématiquement les cahiers des clauses techniques générales (C.C.T.G.) qui permettent, pour un domaine déterminé, de dresser la liste des normes applicables.

Il convient parallèlement d'associer davantage les collectivités locales :

- aux travaux d'élaboration de ces C.C.T.G., en organisant leur participation aux groupes permanents d'étude des marchés de la commission centrale des marchés (C.C.M.) dans le cadre desquels ils sont préparés ; ⁸⁶
- à leur validation, en prévoyant la représentation des collectivités locales au sein de la section technique de la C.C.M. ⁸⁷

⁸⁵ Article 7 de la directive 77/62/CEE, modifiée par la directive 88/295/CEE pour des marchés de fournitures, et article 10 de la directive 71/305/CEE, modifiée par la directive 89/440/CEE, s'agissant de travaux.

⁸⁶ Cf. annexe n° 10. Les collectivités locales peuvent être plus particulièrement concernées par les groupes permanents d'étude des marchés « ameublement, équipement et fournitures des bureaux et établissements d'enseignement », « travaux et maîtrise d'œuvre », « matériels mécaniques, électriques et électroniques », « chauffage et climatisation »...

⁸⁷ Article 12 du code des marchés publics.

Enfin, la possibilité d'ores et déjà offerte aux collectivités locales de prévoir des dérogations aux normes non obligatoires dans le cadre du cahier des clauses techniques particulières - qu'elles rédigent elles-mêmes lors de chaque marché - pourrait leur être rappelée.

3.1.2 - La modération du rythme de révision des normes

On peut également chercher à maîtriser la prolifération normative dans le temps.

L'apparition de nouvelles prescriptions techniques doit être d'abord sérieusement motivée. Il convient en outre de respecter quelques principes simples en matière de révision. En cas de modification d'une prescription technique obligatoire, il devrait toujours être fait une référence précise à la norme remplacée. Une prescription, quelle qu'en soit l'origine, ne devrait pas être révisée, sauf raison impérieuse de sécurité, avant la fin de la période d'amortissement « comptable » des équipements concernés. Son niveau d'exigence ne devrait pas non plus être augmenté avant l'échéance fixée à l'origine pour son application.

Par ailleurs, la participation des collectivités locales à l'élaboration des prescriptions techniques telle que proposée plus loin,⁸⁸ doit permettre d'anticiper largement l'apparition de normes nouvelles, compte tenu des délais moyens d'adoption.

3.1.3 - Le développement de l'intercommunalité

Afin de desserrer les contraintes techniques et financières que représentent les normes pour les petites collectivités locales, il est parallèlement souhaitable que celles-ci mettent en commun leurs efforts pour créer et gérer des équipements collectifs.

Cette évolution est particulièrement souhaitable pour l'organisation de services devenus plus complexes et exigeants, tels que les secours incendie, la gestion de l'eau, l'assainissement ou le traitement des déchets.

La complexité technique de telles opérations, alliée à l'exigence croissante des citoyens en matière de sécurité, de santé publique et de protection de l'environnement, rendent d'autant plus nécessaires la coopération intercommunale.

3.2 - ASSURER L'INFORMATION ET LA TRANSPARENCE SUR LES NORMES

Le deuxième principe d'action consiste à mieux informer les différents acteurs de la normalisation, de façon générale, en les sensibilisant sur les enjeux et les procédures existantes, et dans le cas de chaque norme particulière, en réalisant une étude d'impact facilitant la décision.

⁸⁸ Cf. infra § 3.3

3.2.1 - Améliorer les conditions de publicité des normes

L'accès aux normes existantes doit être amélioré selon deux voies concomitantes.

En premier lieu, le texte des normes rendues obligatoires, sans être diffusé systématiquement auprès de toutes les collectivités locales, doit être vendu au prix coûtant du support, à l'instar des textes publiés au Journal Officiel.

En second lieu, la liste des normes existantes doit être facilement accessible aux collectivités locales. En ce sens, le projet de l'AFNOR consistant à mettre en ligne sur un serveur Internet la liste de ses collections, avec en outre une identification des normes intéressant plus particulièrement les collectivités locales, mérite d'être pleinement encouragé.

Par ailleurs, le code général des collectivités territoriales continuant de faire référence au code des prescriptions techniques particulières, les dispositions des articles L.1111-5 et 6 devraient être révisés dans un sens plus réaliste, qui tienne compte de l'échec des travaux de codification entrepris depuis 1982.

3.2.2 - Sensibiliser les collectivités locales et l'administration de l'Etat

Plus généralement, les procédures de normalisation et de réglementation sont méconnues, sans doute du fait de l'aridité présumée du sujet, mais aussi en raison de la confusion qui entoure la portée juridique exacte des différentes catégories de normes techniques. Les critiques émanant des collectivités locales proviennent pour une part non négligeable de cette méconnaissance. Or de l'expertise technique des fonctionnaires territoriaux dépend en partie la capacité des collectivités locales à exercer en connaissance de cause leur libre administration. Il existe donc un besoin de clarification générale.

En réponse au mécontentement exprimé par les élus à la fin de l'année 1997, l'AFNOR a pris l'initiative d'animer des conférences à l'intention des collectivités locales grâce au relais de ses six agences régionales. Cette communication externe pourrait être complétée par des formations adaptées aux différents publics intéressés, à l'instar des formations qu'organise la commission centrale des marchés.

Cette dernière doit être encouragée à poursuivre les actions d'information sur les normes en matière de marchés publics, afin d'éviter notamment les confusions liées à l'utilisation des "normes I.S.O. 9000" et des marques telles que "NF", auxquelles il ne peut être fait référence valablement dans le cadre des marchés publics.⁸⁹

⁸⁹ Les normes I.S.O. 9000 ne s'appliquent pas à des produits ou prestations susceptibles d'être l'objet de marchés publics, mais aux procédures internes auxquelles recourent les fabricants. Quant aux marques, le fait d'y faire référence exclusive constitue une discrimination par rapport à la concurrence.

Il serait parallèlement utile de prévoir une formation relative aux principes de base de la normalisation et de la réglementation à l'attention des **agents des collectivités locales**. Cette action pourrait naître d'un partenariat entre l'AFNOR et le Centre national de la formation professionnelle territoriale (C.N.F.P.T.). Des contacts en ce sens sont d'ores et déjà en cours.

Actualisant et approfondissant la campagne de communication entreprise en 1991,⁹⁰ un vade-mecum pourrait être réalisé conjointement par la D.G.C.L. et l'AFNOR à l'intention des élus locaux. S'il ne saurait être exhaustif, il pourrait en revanche être utilement complété par une série de fiches thématiques pour chaque grand type d'équipement.

Enfin, un réseau de correspondants en matière de normalisation pourrait être organisé auprès d'un certain nombre de collectivités locales. Ils se verraient chargés d'un double rôle d'alerte, à l'égard des élus sur la mise aux normes, à l'égard des organismes de normalisation sur les difficultés rencontrées par les collectivités locales. Ils pourraient ainsi contribuer à la diffusion de la formation continue en matière de normes. En ce sens, un projet de l'AFNOR et de la fédération des maires des villes moyennes visant la création d'un réseau dit de « veilleurs normalisation » est d'ores et déjà à l'étude.

Les **fonctionnaires de l'Etat** ne sont en règle générale pas plus sensibilisés aux difficultés que connaissent les collectivités décentralisées face à la multiplication des prescriptions techniques.

Dès lors, les agents en fonction dans un service producteur de réglementation technique devraient être incités à parfaire leur formation dans ce domaine. Cette formation porterait notamment sur les différences que comportent les régimes de normalisation et de réglementation et sur l'application des normes techniques, en particulier par les acteurs décentralisés. Le cadre à retenir pour organiser cette formation doit être interministériel, l'initiative pouvant être prise par le ministère de l'intérieur.

En complément, une présentation de la normalisation et des conséquences de son application pourrait être conçue à l'attention des élèves de l'Ecole nationale de la magistrature, afin de parfaire leur connaissance en ce domaine.

⁹⁰ Cf. annexe n° 7. Voir aussi « *Programmer et réaliser un équipement sportif* », ministère de la jeunesse et des sports, avril 1997 ;

3.2.3 - Développer les études d'impact

a) L'étude d'impact pour les règles techniques

Désormais pérennisée, l'étude d'impact, qui doit obligatoirement accompagner tout projet de loi ou de décret en Conseil d'Etat, ne comporte dans la quasi-totalité des cas aucune prévision de l'impact financier des mesures nouvelles pour les collectivités locales. Cette lacune provient de ce que l'administration ne dispose pas toujours de méthodes pour évaluer les coûts induits de la réglementation technique pour les tiers.

C'est pourquoi il est indispensable d'allouer durablement des moyens pour estimer l'impact financier des mesures réglementaires. Les départements ministériels doivent progressivement se doter d'une méthode et affecter le personnel nécessaire aux missions d'évaluation qui incombent aujourd'hui plus que jamais à l'administration centrale.

Des principes communs de mesure de l'impact financier des prescriptions techniques devraient être adoptés, éventuellement sous l'égide du groupe interministériel des normes. Il s'agirait d'une charte méthodologique à respecter lors de la réalisation des études d'impact.

S'agissant plus particulièrement des collectivités locales, les capacités d'expertise du ministère de l'intérieur doivent être renforcées.⁹¹

Il pourrait être remédié aux déficiences des études d'impact en la matière en activant les travaux de la commission consultative de l'évaluation des charges placée auprès de la direction générale des collectivités locales. Un élargissement de la composition de cette commission aux organismes et ministères techniques concernés serait en ce cas utile.

Enfin la circulaire précitée du Premier ministre en date du 26 janvier 1998 doit être appliquée de façon extensive. Une étude d'impact doit être préparée pour tout texte, quel qu'en soit le niveau, fixant une norme applicable aux collectivités locales. En effet, c'est au niveau de l'arrêté que souvent sont fixées, avec précision (taux, seuils...) les contraintes applicables.

Au niveau européen, le Comité des régions n'a pas intégré dans ses avis la démarche de l'étude d'impact. En revanche, un protocole annexé au Traité d'Amsterdam prévoit que la Commission européenne accompagne, désormais systématiquement, toute proposition d'une fiche financière destinée à en évaluer les conséquences.⁹²

⁹¹ Cf. infra § 3.3.2 b.

⁹² Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité – point 9.

b) L'étude d'impact pour les normes professionnelles

L'étude d'impact n'est pas prévue en matière de normalisation, quel qu'en soit le niveau, national ou européen. Le contrat d'objectifs signé entre l'Etat et l'Association française de normalisation pour la période 1997-2000 stipule seulement que l'AFNOR doit réaliser une « *évaluation de l'impact économique de la normalisation dans quelques secteurs économiques à l'occasion de la révision de normes ou de l'élaboration de nouvelles normes, afin d'améliorer les connaissances sur le retour d'investissement* ». ⁹³ L'approche retenue est celle d'une estimation générale et *a posteriori*. Elle ne permet pas de connaître le poids de la normalisation pour la catégorie des collectivités locales, et moins encore pour une norme donnée avant qu'elle n'entre en vigueur.

Dans le cadre de la négociation du prochain contrat d'objectifs, il pourrait être demandé à l'AFNOR de réaliser une étude d'impact pour toute norme nouvelle intéressant de manière significative les collectivités locales. Il ne peut être question de généraliser l'étude d'impact, ce qui aurait pour effet de bloquer le processus de normalisation lui-même. Les entreprises, de leur côté, sont en effet très soucieuses de l'efficacité avec laquelle le système de normalisation est capable de produire les normes nécessaires à leur compétitivité. Aussi une étude d'impact ne devrait être effectuée, que dans la mesure où le coût pressenti pour les collectivités locales est important.

Cette étude mettrait l'accent sur le surcoût que serait susceptible de générer la référence à la norme pour quelques grandes catégories d'équipements gérés par les collectivités locales. Elle serait construite à partir d'hypothèses différentes selon l'importance et l'âge du matériel à mettre à niveau. De cette étude d'impact devraient être déduits les délais de mise en conformité suffisants.

Il reste que toute étude d'impact a un coût qui doit être partagé par ceux qu'elle intéresse. Le développement des travaux d'évaluation en amont de la norme ne sera pas sans incidence sur le budget de l'AFNOR. Mais s'il s'avère que les sommes en jeu ne peuvent être supportées par la subvention actuelle que l'Etat verse à l'AFNOR, elles représentent un montant très faible par rapport aux dotations globales attribuées aux collectivités locales. La direction générale des collectivités locales pourrait ainsi rechercher les moyens de financer ce qui apparaît comme la solution d'un problème particulièrement sensible aux yeux des élus eux-mêmes.

Confronté à l'idée d'introduire une étude d'impact préalablement à l'adoption d'une norme professionnelle, le Comité européen de normalisation a fait valoir à la mission les mêmes conditions que l'AFNOR : caractère exceptionnel d'une telle étude, qui devrait rester réservée aux sujets les plus sensibles et n'être entreprise qu'à la suite d'une étude d'opportunité ; résolution de la question du financement de cette démarche, cette fois à l'échelon européen.

⁹³ Cf. annexe n° 6.

3.3 - ASSOCIER LES COLLECTIVITES LOCALES

L'essentiel de la réponse attendue par les élus locaux tient dans une meilleure association au processus de décision.

À cette fin, le Premier ministre a fait de la maîtrise des normes techniques un des six points de la démarche pluriannuelle proposée aux collectivités locales en 1998.⁹⁴ Un groupe de travail entre les administrations et les représentants des élus locaux doit être prochainement mis en place par la D.G.C.L.. Il sera chargé de proposer « *une méthodologie de consultation des collectivités locales et d'appréhension de l'incidence pour elles de la mise en œuvre des normes techniques* ».

3.3.1 -- Cibler la participation des collectivités locales

La faible présence des collectivités locales dans les instances de normalisation constaté jusqu'à présent tient aussi à l'extrême ampleur du champ des normes professionnelles. La prolifération des groupes de travail dépasse la capacité de représentation des associations d'élus. La multiplication des sujets déborde très largement les thèmes qui intéressent les collectivités décentralisées.

Le besoin existe donc de définir clairement les domaines de normalisation prioritaires pour les collectivités locales. L'AFNOR a d'ores et déjà identifié quelque cent cinquante normes intéressant plus particulièrement les collectivités locales.

Cette liste doit faire l'objet d'un document qui sera rendu public dès son adoption définitive par les instances de l'AFNOR. Il importe qu'elle fasse l'objet d'une concertation avec les associations d'élus. Elle devra être par ailleurs mise à jour régulièrement.

Dans le même temps, les collectivités territoriales gagneraient à concentrer leur participation sur les travaux des comités d'orientation stratégiques de l'AFNOR, qui les concernent le plus. Ces comités, au nombre de 8 - soit un tiers du total - sont dénommés :

- « cycle de l'eau »,
- « environnement »,
- « habitat - sports – loisirs »,
- « transport »,
- « techniques d'organisation et services pour les entreprises »,
- « bâtiment et travaux publics »,
- « matériaux et leurs transformations »,
- « hygiène et sécurité du travail ».

Par ailleurs, le contrat d'objectifs signé entre l'Etat et l'AFNOR prévoit de mieux prendre en compte l'intérêt des collectivités locales.

⁹⁴ Conclusion par le Premier ministre de la réunion avec les représentants des collectivités locales, le 9 juillet 1998.

L'objectif n° 7 du contrat (« Renforcer la participation de certains partenaires aux travaux ») précise que : « La représentation efficace des intérêts des P.M.E., des collectivités territoriales, des organisations représentatives des salariés, et des organisations de consommateurs et de protection de l'environnement, est une des raisons qui justifient la sauvegarde de structures nationales de normalisation fortes. L'AFNOR analysera en collaboration avec les bureaux de normalisation la participation effective, par grands secteurs activité, des P.M.E. et des organisations précédentes aux travaux qui représentent pour eux des enjeux stratégiques. Sur la base de cette analyse, l'Etat et l'AFNOR étudieront les actions nouvelles permettant d'accroître dans les années 1997/1999 les diverses formes d'implication de ces acteurs dans la normalisation. »

L'objectif n° 11 (« Rapprocher l'AFNOR des P.M.E. par le développement de l'action régionale») mentionne de surcroît que : « l'AFNOR poursuivra son action au niveau régional en visant en priorité les P.M.E. et les prescripteurs locaux (collectivités territoriales, services extérieurs de l'Etat, établissements d'enseignement et de formation, organismes de recherche et centres techniques, chambres de commerce d'industrie etc.) pour faciliter leur accès aux travaux et résultats du processus de normalisation. »

Le suivi de l'exécution du contrat en cours montre cependant que l'objectif fixé à l'égard de « la représentation efficace des intérêts des collectivités locales » n'est pas atteint.⁹⁵

Les collectivités locales doivent rester l'une des "cibles" prioritaires du prochain contrat d'objectifs de l'Association française de normalisation. Les objectifs susvisés doivent être entièrement mis en œuvre. Des indicateurs précis doivent en outre permettre de suivre l'action de l'AFNOR en direction des collectivités territoriales (nombre de journées d'information, nombre de groupes de travail dans lesquels participent effectivement les collectivités locales...).

3.3.2 -- Organiser la représentation des collectivités locales

La présence insuffisante des collectivités territoriales en matière de normalisation et de réglementation techniques est largement due à l'absence d'organisation de leur représentation dans ces domaines.

⁹⁵ Contrat d'objectifs Etat/AFNOR, indicateurs de suivi au 2 juin 1998.

a) Développer la représentation des collectivités locales par elles-mêmes

- **L'inutilité d'une nouvelle institution**

Il pourrait être envisagé d'instituer un haut conseil des normes, comme l'Association des maires de France a pu le proposer au Premier ministre en 1997. L'objectif serait « *que l'Etat et les collectivités locales puissent vérifier ensemble la légitimité, la pertinence et les incidences financières de prescriptions et de règles émanant des sources les plus diverses (Union européenne, Etat, AFNOR, fédérations sportives)* ». ⁹⁶ Cette instance spécifique serait chargée d'examiner puis de valider les projets de normes nouvelles. Elle serait composée pour un tiers de représentants des collectivités locales, auxquels seraient associés des représentants de l'Etat et des personnalités qualifiées.

Cette proposition comporte néanmoins plus d'inconvénients que d'avantages. Une institution capable de se prononcer sur la pertinence de toutes les normes techniques sans exception se condamne, soit à concentrer des moyens propres d'expertise moyennant un coût prohibitif, soit à n'être qu'une tribune politique au plan national - éloignée tant des groupes de travail techniques que de l'élaboration du consensus au niveau européen.

Il n'est pas non plus souhaitable de recréer ce qui existe déjà. Les élus locaux disposent de relais politiques, tant au niveau des assemblées parlementaires que du Comité des régions européen. Leurs associations savent également se faire entendre des pouvoirs publics et de l'administration. L'AFNOR associe d'ores et déjà très largement les acteurs intéressés par la normalisation. Elle les représente ensuite dans les instances communautaires ou internationales.

Enfin il n'apparaît pas judicieux d'introduire dans une procédure déjà longue la saisine d'une instance supplémentaire. La proposition visant à créer un haut conseil des normes, qui n'a pas fait l'unanimité parmi les élus locaux eux même, est désormais abandonnée non seulement par le gouvernement ⁹⁷ mais aussi, semble-t-il, par la plupart des représentants des collectivités locales. Elle a toutefois eu le mérite d'ouvrir le débat et de mettre en lumière les lacunes du processus normatif actuel.

- **La pleine utilisation des procédures existantes**

Il est en revanche vivement souhaitable que le cadre réglementaire actuel soit mieux utilisé, avant même d'envisager des améliorations institutionnelles. À cette fin, certaines mesures doivent rendre effective la présence des collectivités locales dans le processus de normalisation.

⁹⁶ Rapport annuel de l'A.M.F., 1996-1997.

⁹⁷ Sénat, réponses du ministre de l'intérieur aux questions transmises par M. Emmanuel Hamel (n°5635, J.O.R.F., 3 septembre 1998) et par M. Serge Mathieu (n°485, J.O.R.F., 2 octobre 1997)

Il convient en premier lieu de mobiliser les collectivités locales sur le thème des normes techniques pour qu'elles prennent conscience de la place qui leur revient dans les mécanismes de décision. Une action de communication conjointe de l'AFNOR et des représentants des collectivités locales doit permettre d'obtenir une participation plus intense aux travaux de normalisation.

Les représentants des collectivités territoriales au sein des groupes techniques de travail pourraient être recrutés plus largement, en faisant appel au réseau des compétences techniques et financières qui existent au sein des collectivités locales. Un mandat précis et si possible écrit doit en tout état de cause leur être confié par les associations d'élus locaux.

Enfin, en raison de la réalité des enjeux, les représentants des collectivités locales pourraient adhérer à l'AFNOR, au même titre que les autres acteurs de la normalisation (entreprises, associations de consommateurs...). Compte tenu de leur statut particulier, ils devraient pouvoir obtenir le bénéfice du tarif d'adhésion réservé aux associations. Ils seraient alors rendus destinataire de toute l'information utile au suivi des travaux.

Cet effort doit être parallèlement soutenu à l'échelon européen. Les relais des collectivités locales sont alors l'AFNOR et le Comité des régions, respectivement pour la normalisation et la réglementation.

L'AFNOR organise en effet des groupes de travail dits « miroirs », parallèles à ceux du **Comité européen de normalisation**. Il est d'autant plus souhaitable que les représentants des collectivités territoriales fassent entendre leur voix au sein du C.E.N., que ce dernier assure la représentation des intérêts européens, dont ceux des collectivités locales, dans les travaux internationaux de l'I.S.O..

Le point de vue des collectivités locales doit être exprimé clairement au sein des travaux du Comité européen de normalisation. À cet égard, une réflexion des associations d'élus locaux serait utile quant à leur capacité de représentation et d'intervention au niveau communautaire.

En ce qui concerne **la réglementation européenne**, la représentation des collectivités locales au niveau communautaire est d'ores et déjà organisée. Outre le relais du Parlement européen, tous les projets de textes communautaires entrant dans le champ des compétences obligatoires du Comité des régions lui sont soumis pour avis.⁹⁸ De plus, ses compétences sont élargies en vertu du traité d'Amsterdam, notamment à l'environnement, aux transports et à la mise en œuvre des mesures de santé publique.⁹⁹ Enfin depuis son origine, le Comité des régions peut émettre de sa propre initiative tout avis dans les cas où il le juge utile.¹⁰⁰

⁹⁸ Les domaines de compétence obligatoire du Comité des régions sont la cohésion économique et sociale, les réseaux transeuropéens (transport, télécommunications, énergie), la santé publique, la culture, l'éducation et la jeunesse. En outre, le Comité est souvent saisi par le Conseil ou la Commission européenne en dehors de ce champ.

⁹⁹ Article 152-4, 156 et 175 du traité signé le 2 octobre 1997 à Amsterdam. TUE

¹⁰⁰ Cf. annexe n° 4.

Il ne tient donc qu'aux représentants des collectivités territoriales au Comité des régions, à commencer par la délégation française, de faire de la maîtrise des normes techniques un axe fort de leur action, en organisant le débat et en prenant position dans leurs avis à ce sujet.

- **L'amélioration des structures de représentation**

Au-delà, des aménagements institutionnels demeurent envisageables. La nécessité d'une action ciblée des collectivités locales doit être à nouveau soulignée. Lorsqu'un projet de norme est susceptible d'intéresser substantiellement les collectivités territoriales, leurs représentants doivent pouvoir en être avertis suffisamment tôt.

Un système de veille permettant aux collectivités locales de détecter l'initiative de travaux les intéressant directement devrait être organisé entre l'AFNOR et les associations d'élus locaux. Selon des modalités qu'ils pourraient fixer ensemble et de façon contractuelle, la première attirerait l'attention des secondes sur l'ouverture de travaux dans l'un des domaines recensés par l'AFNOR, en concertation avec les associations d'élus, comme particulièrement importants pour les collectivités locales.

Parallèlement, les différentes associations d'élus intéressées par le suivi des travaux de normalisation gagneraient à désigner un correspondant, clairement identifié vis-à-vis des tiers – et notamment à l'attention de l'AFNOR. Au sein d'une ou de plusieurs de leurs associations pourrait être créée une section plus particulièrement chargée de la fonction de veille.

Une action plus "offensive" des collectivités locales pourrait passer par la constitution d'un pré-comité d'orientation stratégique propre aux collectivités locales, chargé de coordonner en amont l'intervention des représentants des élus locaux au sein des 8 C.O.S. de l'AFNOR les intéressant. En outre un représentant des élus locaux pourrait siéger au comité d'orientation et de programmation (C.O.P.) de cette même association. Ainsi les collectivités locales renforceraient leur influence sur la programmation des travaux de normalisation.

Enfin, il pourrait être envisagé de modifier la composition de la section technique de la commission centrale des marchés, telle qu'elle ressort actuellement des dispositions de l'article 13 du code des marchés publics, pour qu'y siègent des représentants des collectivités locales.

b) Renforcer la médiation de l'administration

Dans le champ de la réglementation technique, des progrès sont également souhaitables pour associer en amont les collectivités locales.

La volonté du Premier ministre, exprimée dans le discours cité en introduction, pourrait utilement se traduire par **une circulaire adressée à l'ensemble des ministres**. Celle-ci rappellerait l'importance qu'attache le gouvernement à la consultation précoce des associations d'élus locaux avant l'adoption de toute règle technique nouvelle.

- **Coordination et expertise au ministère de l'intérieur**

La précédente recommandation vaut au premier chef pour la direction générale des collectivités locales. Or à l'heure actuelle la D.G.C.L., médiateur des intérêts locaux au sein des services de l'Etat, ne suit pas la totalité des textes à caractère réglementaire ayant des conséquences techniques pour les collectivités territoriales. Plusieurs propositions en découlent.

La D.G.C.L. doit être systématiquement consultée lorsqu'un texte à caractère réglementaire ayant une incidence sur les collectivités locales est en cours de préparation. Cette procédure pourrait être rappelée au moyen de la circulaire proposée ci-dessus et son respect assuré par le secrétariat général du gouvernement. Une étude d'impact comportant les éléments de coût prévisionnel devrait être systématiquement transmise à la D.G.C.L. à charge pour cette dernière d'apprécier la capacité générale des collectivités locales à mettre en œuvre les dispositions envisagées.

Il convient par ailleurs de renforcer la capacité d'expertise technique interne ou externe de la D.G.C.L.. Il ne peut s'agir de se substituer aux administrations techniques porteuses des textes mais d'améliorer la capacité de réaction de la D.G.C.L..

Il faut rappeler que cette direction disposait, jusqu'en 1994, d'un service technique dans lequel étaient affectés un ou deux ingénieurs en mesure d'appréhender les éléments techniques des projets de réglementation soumis par les autres ministères.

- **Participation soutenue au travail interministériel**

Les arbitrages en matière de réglementation technique étant rendus dans la plupart des cas au niveau interministériel, il importe que le point de vue de la D.G.C.L. soit représenté. Il apparaît donc indispensable de coordonner les actions du ministère de l'intérieur en ce domaine.

Un **représentant unique du ministère de l'intérieur** serait plus efficace au sein du groupe interministériel des normes, à condition qu'il soit porteur de l'ensemble des préoccupations des différents services du ministère. Il pourrait s'agir selon la nature du sujet d'un représentant de la direction générale des collectivités locales, de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, de la direction de la défense et de la sécurité civiles ou de la délégation aux affaires internationales.

Dans tous les cas, **une réunion de coordination ministérielle préparatoire** devrait être organisée pour exprimer les préoccupations de chaque direction, demander un arbitrage le cas échéant, enfin de s'assurer que le ministère de l'intérieur est effectivement représenté dans son ensemble dans chacune des réunions interministérielles relatives aux normes techniques.

Le ministère de l'intérieur doit également être présent au comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (S.G.C.I.), pour faire valoir, en tant que de besoin, l'intérêt des collectivités locales. De même serait-il utile d'identifier plus clairement un correspondant de la D.G.C.L. au sein de la représentation de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles, en s'inspirant de la pratique qu'ont adopté depuis longtemps les Etats membres à structure fédérale.

Renforcement des capacités d'expertise, représentation globale du ministère de l'intérieur, réunion de coordination ministérielle préparatoire, l'ensemble de ces mesures doit assurer l'efficacité de la médiation de l'administration au bénéfice des collectivités locales, en particulier lorsque est arrêtée la position de la France dans les négociations communautaires. La D.G.C.L. pourrait, sur ce dernier point, bénéficier du concours de la délégation aux affaires internationales du ministère de l'intérieur.

CONCLUSION

Le souhait des élus locaux d'être mieux associés au processus d'élaboration des règles et normes techniques ne conduit à remettre en cause, ni le système français et européen de normalisation, ni même l'étendue du champ concerné par les prescriptions techniques. En revanche, il démontre la nécessité pour les collectivités locales de peser en amont sur l'édiction de normes et règles nouvelles, afin que soit prises en compte leurs préoccupations et notamment la question des moyens à mettre en œuvre.

A cet égard, la mission conclut à la nécessité :

- d'un renforcement de la capacité d'analyse technique et de l'implication de la direction générale des collectivités locales dans les domaines de **réglementation** technique, dans la mesure où l'applicabilité des règles nouvelles pour les collectivités locales est trop rarement étudiée, puis défendue par ses services au niveau interministériel ;

- d'un effort important d'organisation de la part des associations de collectivités locales, qui doivent s'investir, d'une part dans les travaux de **normalisation** qui les concernent au premier chef, d'autre part dans les procédures de consultation existantes dans les domaines réglementaires et législatifs, tant à l'échelon national qu'eupéen.

Les propositions avancées ci-dessus s'efforcent d'aller en ce sens, en mobilisant les procédures existantes déjà nombreuses et en ciblant de façon plus précise la participation aux travaux de ceux qui ont la charge de représenter les collectivités locales.

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE N° 1 : Lettre de mission

ANNEXE N° 2 : Liste des personnes rencontrées

ANNEXE N° 3 : Principaux textes juridiques relatifs à la normalisation française

ANNEXE N° 4 : Extraits du Traité instituant la Communauté européenne relatifs au Comité des régions (versions comparées du 7 février 1992 et du 2 octobre 1997)

ANNEXE N° 5 : Principales institutions de normalisation

ANNEXE N° 6 : Contrat d'objectifs entre l'AFNOR et l'Etat

ANNEXE N° 7 : Brochure « Normes européennes mode d'emploi pour les collectivités locales » éditée par l'AFNOR, le ministère de l'industrie et le ministère de l'intérieur

ANNEXE N° 8 : Méthodologie résumée de l'achat public et de la normalisation

ANNEXE N° 9 : Présentation des groupes permanents d'étude des marchés (G.P.E.M.)

ANNEXE N° 10 : Exemple de norme technique (norme expérimentale)

ANNEXE N° 11 : Exemple de règle technique (décret du 18 décembre 1996 fixant les prescriptions de sécurité relatives aux aires collectives de jeux)