



OÙ VA LA NORMALISATION ? EN QUÊTE D'UNE STRATÉGIE DE COMPÉTITIVITÉ RESPECTUEUSE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Commission des affaires économiques

Rapport d'information de Mme Élisabeth Lamure, sénateur du Rhône

Rapport n° 627 (2016-2017)

Réunie sous la présidence de M. Jean Claude Lenoir (Les Républicains – Orne), la Commission des affaires économiques a adopté le 12 juillet 2017 un rapport d'information, présenté par Mme Élisabeth Lamure (Les Républicains – Rhône), relatif à l'impact économique et juridique de la normalisation volontaire, intitulé : « *Où va la normalisation ? En quête d'une stratégie de compétitivité respectueuse de l'intérêt général* », fort de **28 recommandations**.

Des normes présentes partout, et pourtant largement méconnues

Les normes volontaires sont partout, jusque dans la vie quotidienne. Il en est ainsi, par exemple, du format du papier à lettres (formats A4, A3, etc.), des prises de chargeurs de téléphones portables, ou du format de compression audio et vidéo « mpeg »... De même, pour tout un ensemble de services fournis quotidiennement par les entreprises, la norme ISO 9001, dite de « management de la qualité », s'est vite imposée comme un référentiel de base qui permet de certifier l'excellence de l'organisation des prestations fournies à la clientèle.

On compte aujourd'hui en France environ **35 000 normes publiées** – reconnaissables aux indicatifs sous lesquels elles sont enregistrées : NF, EN, ISO – destinées à fournir des règles de conduite ou des bonnes pratiques dans des domaines extrêmement variés de l'activité des entreprises auxquelles elles s'adressent essentiellement. Elles restent pourtant **méconnues**, d'abord parce qu'elles sont **souvent confondues avec les règles juridiques obligatoires** posées par la loi ou le règlement, ensuite parce qu'elles sont élaborées, sans lien direct avec les grandes politiques publiques, dans un consensus feutré et dans un cadre technique par un **réseau complexe d'organismes de droit privé** aux niveaux national – dont l'Association française de nationalisation (AFNOR) est l'opérateur majeur en France –, européen – avec notamment le Comité européen de normalisation (CEN) – et international – avec, au premier chef, l'*International Organization for Standardization* (ISO) – composés d'acteurs de la société civile.

Cette activité « para-normative » – qui relève de ce qui est communément appelé le « droit souple » – est souvent présentée comme une activité « privée », dans la mesure où elle découle de demandes formulées par les acteurs économiques et est menée par eux-mêmes. Cette nature fait sa force et sa plus-value essentielle par rapport aux activités réglementaires ou régulatrices des États ou des organisations internationales intergouvernementales. Pour autant, **les pouvoirs publics ne sauraient s'en désintéresser** compte tenu de **l'importance économique et stratégique majeure de la normalisation**, qui n'a fait que croître avec la mondialisation de l'économie.

Avec la mondialisation des échanges et des économies, la dimension supranationale de la normalisation est devenue écrasante : **90 % des nouvelles normes publiées en France sont en effet d'origine européenne ou internationale**. De telle sorte qu'aujourd'hui il existe une **situation de concurrence majeure** entre les économies et les pays pour élaborer des normes qui, en reprenant des spécifications techniques ou de services qui sont en pointe dans certains pays, peuvent favoriser leur projection à l'international.

Un phénomène de normalisation qui présente des enjeux de compétitivité, de souveraineté et de simplification

La normalisation présente des enjeux essentiels en matière d'**efficience économique**. Diffusant des standards susceptibles d'être repris par de nombreux acteurs économiques, le cas échéant à travers le monde, elle contribue fortement à ouvrir des marchés. Elle peut donc être utilement mise à profit pour **développer certains secteurs économiques** nationaux et **projeter à l'international** leur activité. Elle est aussi un facteur d'innovation, car elle permet la diffusion et la confrontation, entre pairs, des derniers états de l'art. Enfin, elle est un instrument de sécurisation de la **qualité** des produits, de récents exemples étant donnés par la normalisation des tables à repasser ou en matière d'hygiène des produits alimentaires servis en restauration commerciale.

En outre, dans la mesure où elle a vocation à déterminer les caractéristiques techniques d'activités en pleine croissance et mutation – comme le numérique ou l'énergie – ayant des implications dans plusieurs secteurs, la normalisation constitue également un enjeu considérable en termes de **compétitivité** et de **souveraineté nationale**. Lors des auditions, il a ainsi été souligné que la normalisation constituait un « *système émancipé de la tutelle étatique* ». Dans cette mesure, elle peut donc servir ou, à l'inverse, desservir l'action des pouvoirs publics. Des solutions techniques reconnues comme des normes au niveau international ou européen peuvent ainsi entraver le développement de certains secteurs de notre économie ou les mettre sous la dépendance d'acteurs étrangers qui peuvent ignorer ou, à tout le moins, ne pas prendre pleinement en compte les besoins de la Nation.

Enfin, la normalisation volontaire constitue un enjeu de **simplification du droit**. On n'a en effet cessé de dénoncer, à juste titre et notamment au Sénat, l'inflation normative, la profusion de règles qui viennent s'appliquer aux entreprises et qui, dans bien des cas, entravent sinon rendent plus complexe leur développement. On évoque ainsi la « maladie de la norme » mais c'est davantage une maladie de la réglementation qu'il faut évoquer : celle qui oblige juridiquement les acteurs. Or, on doit s'interroger sur la question de savoir si l'un des remèdes à ce mal ne pourrait pas être, dans des hypothèses précises mais potentiellement nombreuses, de substituer aux normes « juridiques et obligatoires » des normes « volontaires et souples » issues de l'activité de la normalisation.

La France doit donc tirer le meilleur parti de cette mécanique complexe. La normalisation est une **activité stratégique qu'il faut pleinement investir**. Le système actuel de normalisation, tel qu'issu notamment du décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation, fonctionne de manière relativement satisfaisante. Toutefois, certains **ajustements** doivent être envisagés, tandis que certains **points de vigilance** doivent être mis en exergue.

Tel est l'objet des **28 préconisations** proposées par le rapporteur, et adoptées par la commission des affaires économiques, qui visent tant à assurer la **performance du système** de normalisation en veillant à ce qu'il réponde à des **préoccupations d'intérêt général** qu'à tirer pleinement parti des atouts de la normalisation en favorisant l'émergence d'une **stratégie qui serve efficacement les intérêts de la Nation** dans un monde de la normalisation transnational et fortement concurrentiel.

28 recommandations pour une normalisation efficace et respectueuse de l'intérêt général

1) Clarifier l'intérêt de la norme volontaire

- Renforcer l'information, dans l'enseignement supérieur et la recherche, puis chez les professionnels, sur le bénéfice de la normalisation et de la participation aux travaux de normalisation.

- Mieux informer les acteurs économiques, notamment les PME et TPE, que les normes sont, avant tout, d'application volontaire et qu'ils peuvent en outre choisir, parmi plusieurs normes, celles qu'ils considèrent les mieux à même d'assurer la bonne exécution de leur prestation.

- Inciter les organisations professionnelles à davantage informer les acteurs économiques de leur secteur des contraintes ou des risques liés à l'application de certaines normes pour la conduite de leur activité.

2) Mieux encadrer la faculté de rendre une norme volontaire d'application obligatoire

- Mener à son terme, dans les meilleurs délais, un travail de recensement des normes rendues d'application obligatoire dans un souci de sécurité juridique des opérateurs économiques.

- Réserver à des situations exceptionnelles, lorsque des impératifs de sécurité ou de santé publique l'imposent véritablement, la possibilité de rendre une norme d'application obligatoire.

- Lorsqu'une norme a été rendue d'application obligatoire, réévaluer périodiquement l'intérêt de ce choix, à l'aune notamment d'une révision de la norme concernée.

- Garantir un accès gratuit aux normes rendues d'application obligatoire par une publication et une mise à disposition permanente sur le site *Légifrance*, en même temps que les textes réglementaires qui les rendent obligatoires, le cas échéant après mise en

place d'un système de licence avec les organismes de normalisation titulaires des droits de propriété intellectuelle sur ces normes.

3) Utiliser le processus de normalisation de manière plus stratégique

- Mieux affirmer le principe de la complémentarité de la réglementation et de la normalisation, en laissant à la norme le soin de définir les modalités techniques pour atteindre les objectifs de sécurité et de qualité fixés par le législateur ou le pouvoir réglementaire.

- Définir les orientations stratégiques de la normalisation française en pleine concertation avec l'État et les collectivités territoriales, en prenant mieux en considération les travaux en cours ou projetés au niveau européen ou international.

- Favoriser le rôle de l'État et des collectivités territoriales comme « stratèges » en orientant l'activité de normalisation afin qu'elle investisse les domaines jugés prioritaires pour les politiques publiques.

- Envisager l'introduction d'un mécanisme de « mandat », établi après concertation avec les acteurs économiques intéressés, confié par le Gouvernement au système français de normalisation.

- Investir fortement les domaines les plus stratégiques de la normalisation, et en particulier : les services, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'agriculture et l'alimentation.

- Développer une stratégie plus active de positionnement des acteurs français en vue d'occuper des postes de responsabilité dans les instances des organisations européennes et internationales de normalisation.

4) Mieux asseoir la dimension d'intérêt général des normes volontaires

- Renforcer l'intégration des travaux d'ateliers pour favoriser, dès que possible, la mise en place de travaux de normalisation sur la base de ces standards, tout en veillant à éviter toute confusion sur leur statut.

- Conserver un financement public suffisant de l'activité de normalisation pour préserver son caractère d'intérêt général.

- Prendre réellement en considération, pour déterminer le niveau du financement public de l'activité de normalisation, les frais et contraintes matérielles découlant de la traduction en langue française des normes européennes ou internationales afin d'assurer l'accès aux normes par tous les acteurs et leur complète intelligibilité.

5) Favoriser la participation au processus d'élaboration des normes

- Faire bénéficier tout nouveau projet de travail de normalisation d'une publicité adéquate et suffisante en favorisant une meilleure connaissance par l'AFNOR des entreprises potentiellement intéressées, grâce aux bureaux de normalisation sectoriels, aux organisations ou syndicats professionnels et, le cas échéant, aux réseaux consulaires.

- Veiller à assurer la présence de représentants des administrations concernées pour l'élaboration ou la révision des normes qui mettent en cause des intérêts publics stratégiques ou majeurs.

- Favoriser la participation des représentants des collectivités territoriales, notamment par le biais de leurs associations, à l'élaboration ou la révision des normes qui concernent leurs domaines de compétences.

- Renforcer l'intérêt des acteurs associatifs, notamment dans le domaine de la consommation et de l'environnement, pour les travaux de normalisation.

- Développer le recours aux moyens de communication audiovisuelle instantanée pour la participation aux réunions des instances de normalisation.

- Mieux informer les entreprises, notamment les PME, sur l'éligibilité des dépenses de normalisation, en tant que telles, au crédit impôt recherche, et examiner l'élargissement du dispositif à la totalité des dépenses liées aux travaux de normalisation, y compris celles engendrées par le recours à des consultants extérieurs.

- Donner davantage de publicité et renforcer le système d'aide à la participation aux travaux de normalisation dont peuvent bénéficier les PME.

- Assurer la pérennité des aides à la participation aux travaux de normalisation dont peuvent bénéficier les associations agréées, notamment celles représentant les consommateurs.

6) Améliorer la gouvernance du système français de normalisation

- Confier les fonctions de délégué interministériel aux normes à un chef de service ou directeur d'administration centrale et celles de responsables ministériels aux normes à des fonctionnaires d'un niveau hiérarchique suffisant.

- Poursuivre, selon les modalités déterminées par les acteurs des secteurs concernés, le regroupement des bureaux de normalisation sectoriels afin d'atteindre une taille critique les mettant à même d'assurer de manière optimale leurs missions.

- Réexaminer périodiquement les périmètres des Comités stratégiques (CoS) et créer, le cas échéant, des groupes de coordination dans les CoS à périmètres étendus.

- Autonomiser le comité d'audit et d'évaluation par rapport à l'AFNOR, en prévoyant notamment la nomination de ses membres et de son président par le ministre.



M. Jean Claude Lenoir
(Les Républicains – Orne)
Président



Mme Élisabeth Lamure
(Les Républicains – Rhône)
Rapporteur