



DELEGATION INTERMINISTÉRIELLE
A L'INTELLIGENCE ECONOMIQUE

Paris, le 11 janvier 2012

NORMALISATION INTERNATIONALE ET STRATEGIES D'INFLUENCES :

BILAN ET PROPOSITIONS

SYNTHESE PUBLIQUE

1. Bilan

1.1 Rappel des objectifs de l'étude

Dans le cadre de son plan d'action 2011 validé par le Comité Directeur de l'Intelligence Economique, la D2IE a mené une réflexion consacrée à la stratégie d'influence de la France dans les enceintes de normalisation (comités techniques, organes de gouvernance) et dans les forums et consortiums. Cette action vise à effectuer le bilan de l'existant et à formuler sur cette base des propositions de mesures visant à garantir et à développer l'influence et la présence de la France dans ces enceintes internationales.

Les normes européennes ou internationales sont en effet un enjeu de plus en plus important pour la compétitivité de nos entreprises et le développement de leurs marchés export.

Pour mener ses travaux, en liaison étroite avec le délégué interministériel aux normes, la D2IE s'est appuyée sur un groupe de travail comprenant des représentants de fédérations professionnelles et d'entreprises, ainsi que des principales administrations concernées. Elle s'est attachée plus particulièrement à dresser un état des lieux des principales enceintes dans lesquelles s'exerce l'influence française, identifier quelques domaines prioritaires pour l'action de normalisation internationale de la France correspondant à certains secteurs-clés de notre industrie et proposer, à titre expérimental, les outils d'un diagnostic d'influence. Ont été

également identifiées les principales enceintes informelles ou distinctes des enceintes de normalisation, qui apparaissent comme des vecteurs d'influence incontournables. Enfin, des propositions ont été formulées sur des questions d'organisation, de coordination et de développement de réseaux, aussi bien pour les normes et documents normatifs *stricto sensu* que pour les documents élaborés collectivement, quelle que soit la dimension du consensus, et susceptibles de devenir des référentiels pour diffuser des innovations, protégées ou non,

1.2 La normalisation européenne et internationale : un impératif de compétitivité

A la différence des règles et règlements ou des dispositions conventionnelles internationales, qui s'imposent, les normes ci-après objets du présent rapport s'entendent de celles qui sont établies d'abord sur une base consensuelle ou majoritaire, pour être ensuite appliquées sur une base volontaire. Les processus de préparation de ces normes sont donc ouverts mais il convient de garder à l'esprit qu'ils peuvent constituer un instrument redoutable au profit d'entreprises leaders sur un marché, tentées de préserver leur avance en freinant certains travaux ou, au contraire, de jouer de leur influence pour y intégrer des éléments favorables à leurs intérêts. Toutefois, certaines normes, notamment en Europe, peuvent être étroitement associées à la réglementation en tant que documents de référence aux fins de valider la conformité des produits mis sur un marché.

Selon l'AFNOR, la normalisation contribue directement à la croissance de l'économie française pour un montant de 15 milliards d'euros, soit 0,80 % du PIB¹. Les normes volontaires sont, à l'instar des brevets, l'une des formes de la codification de la connaissance. La normalisation est, dans un sens offensif, un instrument stratégique dans la concurrence. **Les entreprises qui participent au travail de normalisation peuvent obtenir des avantages concurrentiels grâce à leur avance en termes de savoir et de temps.** La problématique des normes, comme celle des brevets, se doit d'être intégrée en amont du cycle industriel. C'est en raison de l'impact de la normalisation sur la compétitivité à court et moyen terme de nos entreprises que l'enjeu de la politique d'influence menée par les autorités publiques et l'ensemble des acteurs de la normalisation apparaît comme capital pour le soutien de notre économie.

Plusieurs exemples récents de standards montrent à quel point la politique d'influence et l'intelligence économique peuvent constituer un élément crucial en faveur des normes qu'il s'agit de promouvoir. Ainsi, **le succès de la norme européenne GSM illustre une politique française d'influence réussie grâce à l'unité et la coordination des acteurs français, en particulier des entreprises.** A l'inverse, les échecs rencontrés par le passé (le standard SECAM, et plus récemment, les normes comptables et financières (IFRS) ou les critères de classement des pays listés dans le rapport *Doing Business* de la Banque Mondiale) stigmatisent les types de comportements à prévenir et corriger : le manque de réactivité, l'absence de participation aux enceintes informelles, les profils inadaptés d'experts participant aux groupes de travail et l'absence de circulation de l'information au bénéfice des utilisateurs et des entreprises concernées en France.

Ces expériences démontrent la nécessité d'une action volontariste et soutenue pour renforcer les conditions d'une réelle stratégie d'influence française dans les enceintes de normalisation.

¹ « Impact économique de la normalisation. Changement économique, normes et croissance en France », rapport de l'AFNOR, juin 2009, <http://groupe.afnor.org/etude-impact-economique/appli.htm>

1.3 La normalisation européenne et internationale : de multiples acteurs et de nouveaux défis

Au côté des acteurs institutionnels (organismes nationaux de normalisation, tels l'AFNOR en France, les organisations internationales formelles (ex. ISO-Organisation internationale de normalisation, CEI-Commission Electrotechnique International et UIT-Union Internationale des Télécommunications) ou, au niveau européen, le CEN-Comité Européen de Normalisation, le CENELEC (Comité de Normalisation Electrotechnique) et l'ETSI (Organisme européen de normalisation pour les technologies de l'information), d'autres organismes intergouvernementaux ou privés développent des processus normatifs, avec ou sans lien ou référence avec la production des acteurs institutionnels de la normalisation énumérés ci-dessus . Il peut s'agir :

- d'organisations internationales intergouvernementales qui élaborent des documents techniques en vue d'harmoniser des réglementations ou des politiques publiques relatives à la sécurité, à l'environnement ou à la facilitation de l'interopérabilité et des échanges : on peut citer à ce titre la Commission Economique pour l'Europe de l'ONU en matière de sécurité routière ou de transports de matières dangereuses, l'Agence Internationale pour l'Energie Atomique, l'Organisation Mondiale de la Santé, l'Organisation Internationale du Travail pour les normes sociales, le CODEX Alimentarius pour la sécurité alimentaire, l'Organisation Mondiale du Tourisme ou encore l'OCDE dans des domaines variés. De plus en plus, ces organisations font référence aux travaux et normes des organisations internationales de normalisation évoquées ci-dessus ;
- des consortiums spécialisés qui associent des industriels pour l'élaboration de standards privés nécessaires au déploiement des nouvelles technologies. Ces consortiums, œuvrant essentiellement dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, sont plus ou moins ouverts à des participants non industriels (académiques, gouvernements ou autres) et ont des procédures de gouvernance et de construction du consensus très diverses. Parmi les plus importants, on peut citer : le W3C- *World Wide Web Consortium*- et l'IETF- *Internet Engineering Task Force*. Les statistiques européennes dénombrent environ 400 consortiums de ce type. La Commission Européenne a récemment proposé que certains standards de consortia de ce type soient reconnus pour être utilisables dans les procédures de marchés publics et encourage les organismes européens de normalisation à les utiliser de manière sélective pour les transformer en normes européennes. On peut également mentionner l'existence d'un consortium d'un type différent car axé sur les relations clients-fournisseurs et qui associe les grandes entreprises de distribution gagne actuellement en influence s'agissant des exigences en matière de produits de consommation, alimentaires ou non : le *Consumer Goods Forum*, issu du *Global Food Safety Initiative*, compte tenu en particulier des volumes de transactions commerciales de ses membres au plan mondial;
- d'organisations non gouvernementales à vocation environnementale ou sociétale qui développent des dispositifs intégrant référentiels, certification et accréditation des organismes certificateurs pour distinguer et promouvoir les pratiques et les produits correspondant à leurs objectifs (ex : commerce équitable, agriculture biologique, gestion durable des forêts et des pêches). Les parts de marché des produits ainsi labellisés sont en progression constante.

Il convient de noter l'importance de l'impact de la normalisation européenne :

- les normes européenne (EN) sont obligatoirement transposées dans les collections de normes nationales, et toute disposition contraire supprimée;
- les normes européennes "harmonisées", développées dans le cadre de la "nouvelle approche" bénéficient d'un privilège important, à savoir que la conformité à ces normes vaut présomption de respect de la législation européenne correspondante, ce qui leur confère de facto un impact et une influence uniques dans le paysage mondial de la normalisation.

Enfin, tant au plan européen (« nouvelle approche » pour l'harmonisation du marché intérieur) qu'au plan international (Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC), la tendance mondiale est à une utilisation croissante des normes internationales pour l'élimination des barrières techniques aux échanges, et, plus généralement, pour l'harmonisation de politiques publiques. Ceci accroît l'intérêt et l'impact économique des travaux de normalisation dans les organisations institutionnelles.

Une stratégie d'influence doit donc tenir compte de cette complexité, en visant à la fois ces organisations institutionnelles et les instances normatives intergouvernementales ou privées qui les alimentent ou les concurrencent. 50% des normes produites par l'ISO en 2010 sont parties de documents préparés ailleurs, soumis par une délégation nationale ou proposés par une organisation internationale en « liaison » avec l'ISO (il y en a plus de 600). L'existence et l'activité de ces enceintes normatives et de standardisation extérieures au système institutionnel posent un défi aux acteurs français de la normalisation, car, soit ils contournent le processus institutionnel de normalisation, soit, au contraire, leurs travaux peuvent préfigurer l'orientation et le contenu des normes internationales qu'ils initient et il convient d'être présent en amont en leur sein.

1.4 Un dispositif français dans une phase de transition

Les positions françaises exprimées au sein des organisations internationales sont élaborées et arrêtées au sein du **Comité de Coordination et de pilotage de la Normalisation (CCPN)**, créé auprès de l'AFNOR, auquel participe le délégué interministériel aux normes. Des **Comités stratégiques (CoS)** réunissent les principaux décideurs d'un secteur économique, définissent les priorités de travail et préparent les positions arrêtées par le CCPN. L'instance de premier ressort en charge des travaux opérationnels d'élaboration des textes pour un domaine d'application donné est la **Commission de normalisation**. Elle est animée par un bureau de normalisation sectoriel ou par l'AFNOR directement suivant les cas. Il existe actuellement plus de 1 000 commissions de normalisation en France.

Au total, 20 000 experts sont susceptibles d'être engagés en France dans le processus de normalisation, dont la majorité vient du monde de l'entreprise. A l'international, seule une petite partie d'entre eux siège dans les différentes enceintes (comités et groupes techniques, organes de gouvernance). Cette participation tend malheureusement à décliner tandis que, par exemple, les experts allemands s'investissent bien davantage.

La prise de responsabilités a un coût. La participation aux travaux internationaux est bénévole mais toutefois coûteuse en temps et en déplacement pour les experts. Les entreprises volontaires doivent donc assurer ces financements par elles-mêmes. Des

financements sont généralement demandés par l'AFNOR pour les frais de tenue et d'organisation de secrétariat européens et internationaux lorsque la France en a la responsabilité.

De façon générale, dans tous les pays développés, la normalisation est financée en très grande partie par les entreprises du secteur privé.

Pour sa part, l'Etat contribue également à l'accompagnement financier des entreprises par :

- le crédit d'impôt normalisation,
- un programme spécifique mis en place par la DGCIS de soutien à la participation des PME dans les travaux d'élaboration de normes dont les enjeux sont jugés capitaux pour le pays,
- une contribution financière de la DGCIS sous la forme d'une subvention versée à l'AFNOR pour assurer le pilotage, la coordination de la normalisation française et sa représentation à l'international,
- des contributions financières -qui représentent près du quart des contrats de normalisation passés avec AFNOR- et en expertise des ministères, en particulier ceux en charge de la défense, de l'agriculture, du travail, de la santé, de l'industrie et de l'environnement, des transports, du développement durable est notable. Des centaines d'experts de l'administration centrale et des établissements publics du réseau scientifique et technique apportent directement leurs compétences aux travaux de normalisation. Ces contributions permettent souvent de boucler des tours de table, et d'initier des travaux en application de politiques publiques (soutien de filières industrielles émergentes, relais de politiques publiques de prévention des risques, sécurité, santé, développement durable...).

L'AFNOR, en sus des rôles de pilotage et coordination du système français de normalisation (article 5 du décret 2009-697) et de programmation et de validation des normes (article 6), élabore des projets de normes dans les domaines communs à un grand nombre de secteurs et dans les domaines où il n'existe pas de bureau de normalisation sectoriel agréé (article 11 paragraphe IV). Les bureaux de normalisation sectoriels sont des structures diverses portées soit par les fédérations professionnelles, mais également par les associations créées à cet effet (comme l'UTE et l'UNM), des laboratoires ou centres techniques (exemple du CERIB, du FCBA) voire de ministères (exemples du BNSR (sols et routes), et du BNEVT (équipement de la voirie et des transports)).

La représentation française dans les organismes européens et internationaux de normalisation fait l'objet d'un suivi annuel. **Globalement, notre représentation dans les comités techniques, sous-comités et groupes de travail s'établit à un bon niveau, bien que légèrement en reflux ces cinq dernières années, face à une montée en puissance de la part de certains pays émergents.**

1.5 Une proposition de méthode de diagnostic d'influence

Le chiffrage de l'impact économique de chaque thématique de normalisation (par exemple « efficacité énergétique du bâtiment ») au sein des différents secteurs concernés est difficile à réaliser. S'il doit être systématiquement poursuivi, notamment du fait de la dimension industrielle présente en France et de l'impact de la normalisation pour la croissance de

secteurs économiques, cette dimension ne peut toutefois suffire à asseoir seule une stratégie nationale.

Dans ces circonstances, un questionnaire-type a toutefois été élaboré, et est destiné à guider la préparation par les experts des fiches de diagnostic d'influence.

Ces différents constats nous conduisent à formuler les 10 recommandations suivantes :

2. Propositions

| | |
|------------------|---|
| Proposition n°1 | Mettre la problématique de normalisation à l'agenda de chacun des comités de filière de la Conférence nationale de l'industrie |
| Proposition n°2 | Inscrire les objectifs et les méthodes de la normalisation dans les formations des agents publics. |
| Proposition n°3 | Mieux intégrer les agences publiques intervenant dans les domaines de la sécurité, de l'environnement et de la régulation des services d'intérêt public dans le dispositif français. |
| Proposition n°4 | Evaluer et renforcer le dispositif mis en place par l'AFNOR et les bureaux de normalisation pour préparer, former, suivre et soutenir les acteurs français impliqués dans les instances internationales. |
| Proposition n°5 | Développer l'échange d'informations au sein du Comité de coordination et de pilotage de la normalisation (CCPN) sur tous les aspects de la participation française aux instances stratégiques et techniques des organismes de normalisation |
| Proposition n°6 | Mobiliser les échelons extérieurs de la représentation de la France, à l'étranger comme dans les organisations internationales et européennes, aux enjeux élargis de la normalisation. |
| Proposition n°7 | Mobiliser nos entreprises et les pouvoirs publics pour identifier la présence française au sein des nouveaux organismes européens et internationaux et dans les forums et consortiums de normalisation. |
| Proposition n°8 | Organiser régulièrement des assises thématiques de la normalisation par grand secteur pour mieux sensibiliser et former nos représentants et nos experts. |
| Proposition n°9 | Définir une stratégie d'influence spécifique au sein des instances européennes, sur les questions de normalisation. |
| Proposition n°10 | Examiner la possibilité d'un alignement du crédit d'impôt normalisation sur le crédit d'impôt recherche, afin d'inciter les entreprises à une participation renforcée aux travaux des instances de normalisation. |

Ce document est une synthèse publique du rapport remis le 11 janvier 2012 à Eric Besson, ministre chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique, par Olivier Buquen, délégué interministériel à l'intelligence économique. En raison de la nature du sujet, le rapport ne sera pas rendu public dans son intégralité.