



Politique nationale de normalisation et stratégie pour la compétitivité de notre économie

**Rapport remis au
Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique**

Lydie EVRARD

Déléguée interministérielle aux normes

Décembre 2014

Résumé exécutif

La normalisation, activité d'intérêt général concourant au développement économique durable et à l'innovation constitue un outil stratégique de politique industrielle de nature à permettre aux acteurs économiques d'obtenir des avantages concurrentiels dans la compétition mondiale. Il apparaît déterminant de bien positionner les acteurs français au regard des enjeux en matière de normalisation et d'élaborer à cette fin une stratégie nationale de normalisation.

Le Ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique a confié à la Déléguée interministérielle aux normes placée auprès de lui, à l'occasion de la nomination de celle-ci, la mission d'une part, d'analyser le fonctionnement du système français de normalisation et d'autre part, de formuler des propositions pour mettre en œuvre une stratégie de normalisation qui soit résolument au service de la politique industrielle de la France.

Accroître la performance du système français de normalisation

Le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 pose un cadre réglementaire clair en définissant les principes essentiels de la politique de normalisation et le rôle des différents acteurs. Ce texte constitue donc un atout pour le système français de normalisation. Le retour d'expérience acquis après cinq années d'application apporte des enseignements qu'il convient d'analyser pour proposer des axes d'amélioration. Le décret du 16 juin 2009 avait permis de franchir une étape déterminante dans la construction du système français de normalisation. La base robuste qu'il a posée permet aujourd'hui d'envisager de poursuivre son déploiement. D'une façon générale, les acteurs impliqués dans les travaux de normalisation montrent un réel dynamisme, sont convaincus de l'intérêt de la normalisation mais expriment aussi des attentes fortes pour une meilleure gouvernance du système afin qu'il fonctionne de façon plus efficace. De plus, des tensions entre certains acteurs se ressentent, pouvant s'expliquer en particulier par une répartition des rôles qui n'est pas nécessairement claire. La position de la France à l'international est forte et constitue un atout à préserver : 2nd rang européen après l'Allemagne, et 3^{ème} rang mondial après l'Allemagne et les Etats-Unis, pour les responsabilités d'animation des comités et groupes de travail.

Afin de pouvoir définir les modalités de gouvernance du système français de normalisation, il est indispensable que les acteurs en partagent la même conception. Il est proposé de considérer que **le système français de normalisation est l'ensemble des acteurs et des organisations destiné à assurer que le processus de normalisation est mené selon les objectifs fixés par le décret du 16 juin 2009**, qui définit la normalisation comme une activité d'intérêt général ayant pour objet de fournir des documents de référence, élaborés de manière consensuelle par toutes les parties intéressées, afin d'encourager le développement économique et l'innovation, tout en prenant en compte les objectifs de développement durable. **Ce système doit être organisé selon des principes directeurs coordonnés, et fonctionner de manière unitaire.** Il est également essentiel de définir l'objectif du système français de normalisation afin qu'il soit porteur de sens et d'en déterminer les modalités de fonctionnement en conséquence. **Les travaux de normalisation doivent être menés au regard de la plus-value qu'ils apportent pour les enjeux de développement économique de notre pays. Ils se justifient donc par l'intérêt stratégique qu'ils présentent pour les acteurs économiques. L'efficacité du système doit ainsi être évaluée selon cette dimension, et pas seulement sur le volume de production normative qui ne peut être un objectif en soi.**

Le système français de normalisation regroupe de très nombreux acteurs. Compte-tenu de la dimension relative à l'intérêt général, à la démarche consensuelle caractérisant la normalisation, chaque partie intéressée par les travaux de normalisation doit être correctement représentée, un équilibre doit être préservé entre acteurs et une écoute ouverte des différentes positions exprimées doit

être assurée. Les travaux de normalisation doivent également être menés dans une démarche de transparence, pour donner la visibilité suffisante aux différentes parties intéressées. De plus, le système français s'inscrit en interface avec un système communautaire et international aussi complexe que déterminant, dont il faut prendre toute la mesure.

La place et le rôle des différents acteurs doivent être clairement définis et connus de l'ensemble des acteurs. Des confusions existent aujourd'hui entre la définition des missions de certains acteurs selon le décret du 16 juin 2009 et celle que donnent les statuts d'AFNOR ; elles doivent être résolues. Le système est très fortement centralisé autour d'AFNOR, mais les attentes de l'ensemble des acteurs, notamment ceux qui sont en position moins visible, doivent être entendues. L'Etat joue aujourd'hui son rôle dans le domaine de la normalisation par l'intermédiaire du contrat d'objectifs d'AFNOR et par son droit de veto, essentiellement dissuasif, au Conseil d'administration d'AFNOR. Il participe également à d'autres instances, mais dans une position strictement similaire à celle de tout participant. Fort notamment de son positionnement objectif, indépendant de tout intérêt particulier et de sa capacité de régulateur, **l'Etat devrait jouer un rôle accru en matière de gouvernance et de coordination de l'ensemble du système, en lien avec les acteurs économiques dont le rôle est essentiel** : ils possèdent en effet la vision stratégique de leur secteur et la participation de leurs experts aux travaux de normalisation est un facteur-clé, de même que leur capacité à être force de proposition.

Le pilotage du système de normalisation doit prendre en compte la dimension prépondérante des travaux de normalisation européens et internationaux, menés notamment au sein du CEN, du CENELEC, de l'ETSI ainsi que de l'ISO, l'IEC et l'UIT. Le cercle des acteurs des services de l'Etat devrait ainsi désormais concerner des services tels que la Délégation interministérielle à l'intelligence économique, les services de la Direction générale du Trésor et du ministère chargé des affaires étrangères, selon des modalités de travail à mettre en place. Certaines questions sensibles doivent être étudiées, telles que l'accès aux commissions françaises de normalisation ou les coopérations dans différents secteurs. La coordination entre acteurs et la concertation en amont pour adopter des positions unies constituent des enjeux forts pour que le dispositif soit performant.

Le réseau des responsables ministériels aux normes est un atout, compte-tenu du rôle déterminant qu'ils sont amenés à jouer comme relais entre les positions définies au niveau interministériel et leur déclinaison au sein des différents ministères. Leur fonction devrait être mieux reconnue et valorisée au sein de leur ministère. Le groupe interministériel aux normes, outre sa vocation de lieu d'informations, d'échanges et de partage de bonnes pratiques est aussi appelé à se développer pour constituer une enceinte qui soit davantage force de proposition en matière d'orientations pour la politique française de normalisation, comme le décret du 16 juin 2009 lui en donne la mission.

La récente multiplication des initiatives et des prises de position non concertées de la part de différents ministères, brouillant les messages en matière de stratégie française de normalisation, présente un risque de dispersion, d'inefficacité voire des effets contre-productifs pour la défense des intérêts économiques français. Ce constat doit amener à de nouvelles formes d'échanges et de participation, plus ouvertes, qui facilitent l'expression des attentes en matière d'axes d'amélioration, et une démarche constructive afin de les prendre en considération, suffisamment en amont.

Développer une vision stratégique de la normalisation

Certains acteurs économiques ont pleinement pris la mesure des enjeux stratégiques de la normalisation, et se sont dotés d'enceintes où ils peuvent en débattre, suffisamment en amont pour être en mesure de se positionner. Des secteurs tels que l'aéronautique, le ferroviaire, l'industrie mécanique, le secteur des électrotechnologies et de la construction, ont ainsi effectivement intégré la dimension stratégique de la normalisation, mais la situation demeure contrastée.

L'organisation actuelle du système français de normalisation ne permet pas le développement de cette dimension stratégique de façon pleinement satisfaisante. Le système français de normalisation est en effet davantage focalisé sur les structures et leur fonctionnement que sur les orientations à donner aux travaux. Le Comité de coordination et de pilotage de la normalisation (CCPN) élabore une stratégie de normalisation pluriannuelle, mais celle-ci reste trop macroscopique pour se traduire, au plan opérationnel, en stratégie de positionnement voire d'alliances pour les sujets d'intérêt commun avec d'autres Etats. De plus, son rattachement auprès d'AFNOR ne lui permet pas une vision globale, en particulier, pour les sujets liés à la normalisation dans le domaine de l'économie numérique et au regard des priorités qui peuvent être fixées par les ministères, qui devraient être mieux prises en considération dans les orientations données aux travaux de normalisation. Les comités stratégiques (CoS), auxquels les statuts d'AFNOR confient la mission d'élaborer une stratégie, trouvent aussi une limite à leur action, soit pour des raisons de structure, lorsque leurs périmètres trop vastes constituent un frein à l'élaboration d'une stratégie, en associant des parties prenantes pouvant avoir des intérêts différents ou considérer certains sujets trop sensibles pour être évoqués dans une telle instance, soit par leurs modes de fonctionnement, qui peuvent être des freins pour traduire concrètement en actions les objectifs qu'ils peuvent se fixer.

L'élaboration d'une stratégie devrait s'envisager pour une filière donnée, et être pilotée par les acteurs de cette filière qui sont les mieux placés pour identifier les enjeux actuels et à venir, en veillant à une bonne concertation avec les parties concernées, en particulier, les ministères, les organismes de recherche, les pôles de compétitivité ainsi que les comités stratégiques de filière du Conseil national de l'industrie. Une vision mieux intégrée des enjeux par filière devrait à cet effet être développée. Cette vision stratégique de la normalisation permettrait de s'interroger, en amont, sur la pertinence à développer une norme ou à engager sa mise à jour, au regard de l'intérêt qu'elle présente pour les acteurs concernés, à identifier, par filière, les commissions de normalisation correspondant aux enjeux forts et à définir les stratégies de positionnement, d'alliances ou de veille appropriées.

Sur la base de l'analyse menée, il est nécessaire de recentrer le système sur sa dimension stratégique et sa plus-value qui en font tout son intérêt. A contrario, négliger cette dimension stratégique peut conduire à des effets contre-productifs, allant jusqu'au développement de normes défavorables aux acteurs économiques français et qui pourraient être de véritables obstacles à leur accès à certains marchés. Ce recentrage des travaux de normalisation devra donc conduire à encourager les acteurs à mettre en place des instances *ad hoc*, pour ne pas restreindre les réflexions aux seuls sujets de fonctionnement d'un système qui ne saurait être, dans ces conditions, pleinement porteur de sens. Les structures de normalisation sont cependant déjà nombreuses, il conviendra donc d'être très vigilant sur l'organisation et l'articulation entre elles. De plus, compte-tenu de la grande diversité des secteurs concernés, qui sont réglementés et normalisés à des degrés très variables, il n'apparaît pas opportun de figer un format unique de structure chargée de développer cette vision stratégique, et il appartient à chaque filière de définir le format qui lui convient le mieux.

Elaborer et mettre en œuvre une politique nationale de normalisation

La normalisation est un bien public. En effet, même si le recours à des normes obligatoires est très limité, la portée des normes va bien au-delà du cadre réglementaire, compte-tenu de l'impact qu'elles peuvent avoir sur l'ensemble de la société. L'Etat doit donc être garant de la prise en compte de l'intérêt général dans le processus de normalisation.

La normalisation constitue un système complexe qui doit reposer sur une démarche de consensus et des principes d'efficacité et de transparence. Le positionnement de l'Etat lui permet de disposer d'une vision globale, nécessaire pour faire fonctionner le système de façon unitaire,

selon des principes directeurs coordonnés. Il lui appartient donc de définir les orientations de la politique de normalisation, définies au regard de l'enjeu central que constituent la dimension stratégique de la normalisation et sa plus-value au regard des enjeux pour notre économie. Il revient aussi à l'Etat la responsabilité de prendre les mesures pour réunir les conditions favorables au fonctionnement efficace du système français de normalisation, dans cette optique de démarche stratégique. Une des questions centrales porte sur l'alliance entre politique nationale de normalisation et acteurs économiques pour que la normalisation atteigne son meilleur niveau de performance.

Nul ne peut avoir la vision complète d'un système complexe comme celui de la normalisation. La coordination constitue donc un facteur clé. Une vision concertée des orientations à donner au système français de normalisation doit donc être construite, ce qui appelle l'élaboration et la mise en œuvre d'une véritable politique nationale de normalisation, qui soit affirmée et partagée.

Il est ainsi proposé d'élaborer et de promouvoir une politique nationale de normalisation, pilotée par le Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, en associant très étroitement les parties prenantes dont les acteurs économiques, qui jouent un rôle essentiel et sont appelés à être force de proposition. Les orientations seraient proposées par une instance dédiée, associant les représentants de différentes parties intéressées, qui fonctionnerait selon les principes d'une structure pluraliste, ouverte, à l'écoute des différentes attentes, permettant un dialogue itératif indispensable. **Ce Conseil d'orientation de la politique de normalisation (COPN) serait présidé par le Ministre et un vice-président représenterait les acteurs économiques.** Il tiendrait des réunions dans un format technique (bureau du COPN) pour préparer ces orientations, réunions qui seraient présidées par le délégué interministériel aux normes, avec un vice-président représentant les acteurs économiques, dans une démarche de coordination, de concertation et de prise en compte de l'intérêt général.

Il est proposé de regrouper au sein du COPN des représentants des structures et catégories suivantes en particulier : AFNOR, acteurs économiques (secteurs dits conventionnels et de l'économie numérique), services de l'Etat (DGE, Direction générale du Trésor, représentants des responsables ministériels aux normes, ministère chargé de la recherche, contrôleur économique et financier, etc.), des comités stratégiques, des bureaux de normalisation, de la société civile (notamment associations de consommateurs et associations de protection de l'environnement), collectivités territoriales, établissements de recherche et centres techniques, comité de coordination et de pilotage de la normalisation, comité d'audit et d'évaluation, COFRAC, LNE, etc. La composition du COPN sera arrêtée après large consultation et devra privilégier des représentants et porte-parole des différentes catégories pour permettre un fonctionnement efficace, en assurant une bonne coordination avec les instances intervenant au niveau interministériel telles que la Délégation interministérielle à l'intelligence économique et le Secrétariat général aux affaires européennes.

La politique nationale de normalisation, clé de voûte du système, définirait en particulier les principes directeurs et fixerait ainsi le cadre général de l'infrastructure de normalisation. Elle permettrait le développement d'une vision globale, indispensable pour traiter les sujets plus efficacement qu'ils ne le sont aujourd'hui, où les questions sont majoritairement examinées au cas par cas. Elle conduirait aussi à déplacer le centre des réflexions, tourné aujourd'hui principalement sur la production des normes, vers la dimension stratégique de la normalisation qui doit constituer le point focal. La mise en œuvre de cette politique de normalisation se ferait par un plan d'action triennal pour mettre en œuvre une dynamique d'amélioration continue.

Table des matières

Introduction	8
1. La normalisation, outil de compétitivité et bien public.....	10
1.1 Les différentes acceptions des « normes »	10
1.2 La normalisation, sujet multidimensionnel complexe.....	13
1.3 L'expression d'un regain d'intérêt	13
2. Accroître la performance du système français de normalisation.....	15
2.1 Le cadre législatif et réglementaire	15
2.2 La notion de système de normalisation	15
2.3 Les acteurs de la normalisation en France.....	16
2.4 Les instances communautaires et internationales.....	28
2.5 Le processus d'élaboration des normes.....	32
2.6 Le financement de la normalisation	35
2.7 L'analyse globale du système français de normalisation	38
3. Développer une vision stratégique de la normalisation	41
3.1 La normalisation, levier de compétitivité pour notre économie.....	41
3.2 La prise en compte actuelle de la dimension stratégique	42
3.3 La normalisation au service de la politique industrielle.....	44
3.4 Le système « recherche, innovation, propriété industrielle et normalisation »	48
3.5 Piloter le système français par les enjeux stratégiques de la normalisation	52
4. Elaborer et mettre en œuvre une politique nationale de normalisation.....	54
4.1 Pourquoi une politique nationale de normalisation ?	54
4.2 Elaborer une politique nationale de normalisation.....	58
4.3 Mettre en œuvre la politique nationale de normalisation par plans triennaux.....	60
4.4 La répartition des rôles entre principaux acteurs.....	64
Conclusion.....	66
Personnes sollicitées.....	68
Glossaire.....	74
Principales références.....	75
Annexes.....	76

Introduction

La normalisation se définit comme une activité d'intérêt général dont l'objet est de fournir des documents de référence élaborés de manière consensuelle par toutes les parties intéressées, portant sur des règles, des caractéristiques, des recommandations ou des exemples de bonnes pratiques, relatives à des produits, des services, des méthodes, des processus ou des organisations, visant à encourager le développement économique et l'innovation tout en prenant en compte des objectifs de développement durable.

La normalisation constitue un outil déterminant pour la compétitivité de l'ensemble de notre économie. Elle est en particulier de nature à assurer des avantages concurrentiels décisifs aux entreprises qui savent se positionner dans l'élaboration des normes constituant des standards ou des références internationaux. Une action ciblée en matière de normalisation est aussi un moyen d'accroître fortement l'impact économique d'une innovation ou d'un titre de propriété industrielle. A ce titre, la normalisation est un élément essentiel de la politique d'innovation de notre pays.

La normalisation s'est développée en plusieurs phases : une première phase de promotion de la normalisation pour la faire connaître, suivie d'une phase de développement des normes, accompagné de la construction et l'évolution du système français de normalisation (SFN). Aujourd'hui, le système de normalisation est bien établi, plus mature et doit conduire à mieux orienter les travaux pour faire de la normalisation un véritable outil stratégique.

L'objet de la mission est double : analyser le fonctionnement du SFN et établir des propositions pour mettre en œuvre une stratégie de normalisation qui soit au service de la politique de reconquête industrielle de la France, en précisant ses grandes orientations et ses principes de pilotage.

L'étude est menée sous l'angle de la politique des normes, au sens de politique française de normalisation. Le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 confie l'élaboration et la mise en œuvre de cette politique au délégué interministériel aux normes, placé auprès du ministre chargé de l'industrie. Cette mission a ainsi été conduite en recherchant à développer une vision intégrée de la normalisation, la compétitivité et les politiques publiques.

L'analyse du fonctionnement du système français de normalisation est menée sous différents aspects : sa gouvernance et le rôle de chacun au sein de ce système ; les liens entre le système de normalisation et les autres composantes essentielles de compétitivité et d'accès aux marchés, en particulier la recherche et développement, l'innovation et la propriété industrielle ; le positionnement de la normalisation dans l'infrastructure qualité, notamment en lien avec les démarches d'évaluation de la conformité et d'accréditation ; le financement des travaux de normalisation ; l'analyse du système français dans le contexte communautaire et international de la normalisation.

La mission s'est attachée à examiner comment la dimension stratégique de la normalisation était actuellement prise en compte. Une analyse ciblée sur les 34 plans de la nouvelle France industrielle a également été conduite afin d'identifier les enjeux de normalisation associés.

Cette mission a été menée durant six mois. Elle a conduit à analyser, en particulier, les témoignages de différents acteurs lors d'entretiens spécifiques, des points particuliers de débat soulevés lors de certaines réunions des instances du SFN, l'expérience acquise par les services de la Direction générale des entreprises (DGE) et des autres ministères, plusieurs rapports ciblés, les réponses transmises par les responsables ministériels aux normes dans le cadre d'une consultation dédiée au fonctionnement

du système français de normalisation, ainsi que les échanges lors de la réunion « tripartite » de mai 2014 (Allemagne, Royaume-Uni et France, avec participation de la Commission européenne). Plus d'une centaine de personnes ont ainsi été sollicitées. Certaines ont également transmis des contributions écrites présentant les axes d'amélioration qu'elles identifiaient pour le système français de normalisation. CoopBN, regroupement informel des petits et moyens bureaux de normalisation a également sollicité les acteurs intéressés par les travaux de normalisation qui ont ainsi transmis une quinzaine de témoignages.

Le sujet de la normalisation couvre tous les domaines et fait donc intervenir de très nombreux acteurs, au plan national, communautaire et international. Il est donc extrêmement vaste. La mission s'est essentiellement attachée à dresser un état des lieux, tant du fonctionnement du système français de normalisation que de la prise en compte de la dimension stratégique de la normalisation, à s'interroger sur certains aspects et à proposer des actions pour mettre en œuvre les axes d'amélioration ainsi identifiés. Certaines de ces actions requerront des analyses plus approfondies au regard de leur impact notamment, avant de proposer des actions concrètes d'amélioration compte-tenu des enjeux associés pour l'ensemble du système français de normalisation.

Le présent rapport s'organise selon quatre chapitres principaux.

Il présente en premier lieu le cadre général de la normalisation et les éléments de contexte. Puis il s'attache à analyser le fonctionnement du système français de normalisation et propose des axes d'amélioration. La troisième partie est consacrée à la prise en compte de la dimension stratégique de la normalisation et l'identification de secteurs-clés. Le dernier chapitre présente les principaux éléments qui conduisent à préconiser l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique nationale de normalisation, qui soit au service de la compétitivité de notre économie, et formule des propositions en ce sens.

En tant que Déléguée interministérielle aux normes, je m'attacherai dans ce rapport à traiter des aspects relatifs aux normes dites officielles, publiques ou institutionnelles, élaborées dans les instances de normalisation reconnues (ISO, IEC, CEN, CENELEC et structures françaises), donc au système de normalisation au sens strict, qui constitue le champ de légitimité associé à ma fonction.

Les aspects relatifs aux interfaces entre normalisation et réglementation, et normes et prescriptions techniques (normes privées de facto) seront également examinés, en tant qu'éléments de contexte importants.

1. La normalisation, outil de compétitivité et bien public

1.1 Les différentes acceptions des « normes »

Les différents sens donnés au terme « normes »

Le terme « norme » a une acception très large et revêt un sens totalement différent selon le contexte dans lequel il est utilisé. Il vise principalement trois types de textes.

Le terme « norme » est communément utilisé pour désigner des textes de nature réglementaire ou législative, notamment dans les expressions « lutte contre l'inflation normative », « respect des normes », « hiérarchie des normes », « moratoire général des normes » et la nomination récente du « médiateur des normes ». De nombreux autres exemples peuvent être relevés, faisant mention des normes pour désigner tant des exigences imposées par des textes français que par des directives ou des règlements européens, présentant toutes un caractère contraignant.

Le terme « norme » peut aussi être utilisé au sens « document normalisé » ou « standard » au sens commun du terme, renvoyant à des spécifications techniques ou des textes élaborés par des fora ou des consortia, dans des cadres spécifiques qui peuvent être de nature différente. Ce type de norme peut aussi être désigné sous le terme « normes de facto » ou normes privées.

Enfin, le terme « norme » peut être utilisé selon le sens que lui donnent l'ISO et le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation. Il désigne alors des textes élaborés de façon consensuelle, dans l'intérêt général, sur le principe d'une application volontaire, même s'il est prévu que certaines normes puissent être rendues d'application obligatoire par voie réglementaire. Ces normes sont parfois dénommées « normes officielles publiques » ou « normes institutionnelles ».

Il résulte ainsi une réelle confusion de l'utilisation de ce même terme « normes » pour des textes de nature très différente, tant dans leur mode d'élaboration, leur statut, leur reconnaissance que dans leur mise en application. Cette ambiguïté se trouve à l'origine de prises de position non justifiées sur ce qui est parfois assimilé au « système de normalisation » et des demandes d'évolutions non fondées. Elle peut même conduire à des utilisations détournées des normes, en leur donnant un caractère pseudo-obligatoire, lorsque certains acteurs les rendent incontournables, cédant ainsi à une certaine forme de facilité et méconnaissant tant le principe de norme volontaire que l'esprit des textes « nouvelle approche » développés au niveau communautaire, selon lequel seules les exigences essentielles donc les objectifs de résultat sont imposés, pour laisser plus d'initiatives dans la mise en œuvre des moyens pour les atteindre.

<p>Il apparaît donc important de poursuivre les actions visant à mieux faire connaître ce que sont effectivement les normes officielles ou institutionnelles, les bénéfices qu'elles peuvent procurer, de faire preuve de pédagogie pour réaffirmer le caractère volontaire de la norme, rappeler les principes des textes dits « nouvelle approche », tout en prévenant et en informant des risques de certains usages détournés des normes volontaires.</p>

Les caractéristiques des normes officielles publiques ou institutionnelles

Selon l'ISO, une norme est un document qui définit des exigences, des spécifications, des lignes directrices ou des caractéristiques à utiliser systématiquement pour assurer l'aptitude à l'emploi de matériaux, produits, processus et services. L'ISO assure la publication d'environ 19 500 normes internationales.

Selon le règlement (UE) n° 1025/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif à la normalisation européenne, le principal objectif de la normalisation est la définition de prescriptions techniques ou qualitatives volontaires auxquelles des produits, des procédés de fabrication ou des services, actuels ou futurs, peuvent se conformer. La normalisation peut porter sur de nombreux aspects, par exemple, les différentes catégories ou tailles d'un produit ou les spécifications techniques de produits ou services pour lesquels la compatibilité et l'interopérabilité avec d'autres produits ou systèmes sont essentielles.

Selon le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009, la normalisation est une activité d'intérêt général qui a pour objet de fournir des documents de référence élaborés de manière consensuelle par toutes les parties intéressées, portant sur des règles, des caractéristiques, des recommandations ou des exemples de bonnes pratiques, relatives à des produits, à des services, à des méthodes, à des processus ou à des organisations. Elle vise à encourager le développement économique et l'innovation tout en prenant en compte des objectifs de développement durable. Les normes sont d'application volontaire dans leur très grande majorité.

L'intérêt de la normalisation

Comme le souligne l'ISO, les normes internationales présentent l'avantage de garantir des produits et des services sûrs, fiables et de bonne qualité. Pour les entreprises, elles peuvent ainsi constituer des outils permettant d'abaisser les coûts, en augmentant la productivité. Elles contribuent à l'accès à de nouveaux marchés, visent à établir des règles du jeu équitables pour les pays en développement et à faciliter le libre-échange et le commerce équitable dans le monde.

Selon le règlement européen n° 1025/2012, la normalisation européenne contribue également à améliorer la compétitivité des entreprises en facilitant notamment la libre circulation des biens et des services, l'interopérabilité des réseaux, le fonctionnement des moyens de communication, le développement technologique et l'innovation. La normalisation européenne est de nature à renforcer la compétitivité mondiale de l'industrie européenne, en particulier, lorsqu'elle est établie en coopération avec les organismes internationaux de normalisation, à savoir l'Organisation internationale de normalisation (ISO), la Commission électrotechnique internationale (IEC) et l'Union internationale des télécommunications (UIT).

Les normes peuvent produire des effets économiques positifs importants, par exemple, en favorisant l'interpénétration économique dans le marché intérieur et en encourageant le développement de produits ou marchés nouveaux et améliorés, et de meilleures conditions d'approvisionnement. Elles sont de nature à renforcer la concurrence et réduire les coûts de production et de vente, bénéficiant à l'économie dans son ensemble et aux consommateurs en particulier. Elles peuvent maintenir et améliorer la qualité, apporter des informations et assurer l'interopérabilité et la compatibilité, augmentant de ce fait la sécurité et la valeur pour les consommateurs.

Selon le règlement n° 1025/2012, la normalisation européenne est organisée par et pour les parties prenantes concernées, sur la base de représentations nationales, au sein du Comité européen de normalisation (CEN) et du Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC), et par participation directe à l'Institut européen des normes de télécommunications (ETSI). Elle se fonde sur les principes reconnus par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans le domaine de la normalisation, à savoir cohérence, transparence, ouverture, consensus, application volontaire, indépendance par rapport aux intérêts particuliers et efficacité, dénommés « principes fondateurs ». Selon ces principes, il est important que l'ensemble des parties intéressées, y compris les pouvoirs publics et les petites et moyennes entreprises (PME), soient associées de façon appropriée au

processus de normalisation national et européen. Les organismes nationaux de normalisation doivent également encourager et faciliter la participation des parties prenantes.

Si les instances de normalisation ont vocation à contribuer à la libre circulation des produits au sein du marché commun et à la suppression des barrières commerciales, en adoptant des normes européennes, la normalisation doit aussi répondre aux défis de la mondialisation, être un outil au service de l'innovation et un moyen pour renforcer la place des acteurs économiques sur l'échiquier mondial.

Par ailleurs, les actions se multiplient pour limiter le foisonnement de textes et simplifier le corpus législatif et réglementaire, dont l'ampleur conduit à une réelle difficulté dans sa mise en application des textes et sa tenue à jour, et constitue un frein à la compétitivité de notre économie. La normalisation présente à ce titre l'intérêt d'une complémentarité avec la réglementation. En effet, la réglementation est appelée à se développer selon les principes de la « nouvelle approche », en fixant les exigences essentielles, notamment en matière de santé et de sécurité, sans imposer les moyens techniques pour y parvenir. La normalisation intervient alors pour définir les caractéristiques que peuvent respecter les produits afin de répondre à ces exigences essentielles. La nouvelle approche présente ainsi l'avantage de ne pas figer les moyens, de ne pas entraver l'innovation, souplesse qui permet de prendre en compte l'état de la technique, les connaissances scientifiques et contribue à la simplification et l'allègement des dispositions réglementaires contraignantes. La normalisation peut ainsi y contribuer, en fournissant, par exemple au niveau communautaire, des textes (normes harmonisées) dont le respect donne présomption de conformité. Pour que ce rapport de complémentarité s'exerce pleinement et efficacement, le dialogue entre acteurs de la normalisation et autorités chargées de la réglementation est donc essentiel.

La normalisation est un facteur important de compétitivité hors coût pour les entreprises, que ce soit dans la mise en application qu'elles font des normes, dans le positionnement de leurs activités à l'export ou par la reconnaissance qu'elles peuvent en tirer pour leurs produits. La normalisation constitue ainsi un outil déterminant pour la compétitivité de l'ensemble de notre économie. Elle est en particulier de nature à assurer des avantages concurrentiels décisifs aux entreprises qui savent se positionner dans l'élaboration des normes constituant des standards ou des références internationaux. Une action ciblée en matière de normalisation est aussi un moyen d'accroître fortement l'impact économique d'une innovation ou d'un titre de propriété industrielle. La normalisation peut constituer un outil de transfert efficace des résultats de recherche et développement ou d'une innovation, vers la maturité d'un produit et son accès à de nouveaux marchés.

Enfin, compte-tenu de la proportion très élevée de normes d'origine européenne et internationale et de la mondialisation des marchés, la normalisation utilisée à bon escient peut se révéler un levier d'influence efficace à l'international.

L'impact économique de la normalisation fait l'objet d'un développement plus détaillé au point 3.1.

Les notions de parties prenantes et de parties intéressées

La norme NF X50-088 (Normalisation et activités connexes – Activité des bureaux de normalisation) définit ces deux notions. Une partie intéressée est une personne physique ou morale ayant un intérêt dans l'élaboration ou l'utilisation d'un document de normalisation. Une partie intéressée devient partie prenante lorsqu'elle s'implique et collabore au travail normatif, par l'action des personnes qu'elle mandate et la contribution financière qu'elle verse.

La définition introduite dans le règlement européen est plus vague et mentionne uniquement que la normalisation européenne est organisée par et pour les parties prenantes.

1.2 La normalisation, sujet multidimensionnel complexe

La normalisation intéresse tous les domaines, et fait donc intervenir un très grand nombre d'acteurs¹, au plan national, communautaire et international. Le champ couvert est extrêmement vaste même si tous les secteurs n'ont pas la même appréhension de la normalisation. Certains secteurs sont extrêmement réglementés et normalisés, et la normalisation fait partie intégrante de leurs modes de fonctionnement (l'aéronautique par exemple), d'autres y sont beaucoup moins sensibilisés. La collection de normes applicables en France, tenue par AFNOR est de 33 400 normes homologuées (80 % de la collection et 90 % du flux des nouvelles normes sont d'origine européenne et internationale), dont 390 d'application obligatoire. En 2013, 1 200 normes ont été révisées, 944 nouvelles normes ont été élaborées et 1 936 normes ont été retirées. Au niveau mondial, l'ISO dénombre de l'ordre de 1 200 000 normes. Il existe en France 1 015 commissions de normalisation, au sein desquelles interviennent 20 000 experts.

Le contexte actuel de la normalisation se caractérise également par un important développement de sujets transversaux, une forte interdisciplinarité et une composante relevant de l'économie numérique de plus en plus marquée avec le développement des objets connectés en particulier, appelant des modalités de travail appropriées au regard de l'organisation qui lui est propre et le développement d'une vision système, la gestion verticale des sujets par secteur montrant ses limites en matière d'efficacité. Les enjeux de la normalisation, liés pour partie à ceux des nouvelles technologies, évoluent rapidement.

Par ailleurs, les normes sont désormais essentiellement issues de processus communautaires ou internationaux, s'inscrivant dans un système de normalisation mondial très complexe. Les étapes essentielles dans les processus de normalisation se jouent donc au sein d'instances européennes et internationales, notamment dans le cadre de l'élaboration des mandats européens. Ce constat doit donc conduire, d'une part, à la plus grande attention pour élaborer des positions françaises unies, condition indispensable pour qu'elles puissent être portées efficacement, d'autre part, à l'identification des alliances ou des partenariats à envisager pour défendre nos positions et assurer une influence normative effective et porteuse.

Enfin, la normalisation fait intervenir deux notions subtiles, celle de l'intérêt général, notion délicate à définir, qui peut s'apprécier sous différents angles, et celle du consensus, qui renvoie à la question de la représentation des parties intéressées et de la capacité de chacune à participer effectivement. Ce dernier point présente une difficulté réelle, afin de définir la composition d'une commission qui permettrait d'assurer la juste représentativité de l'ensemble des acteurs concernés, directement ou indirectement. De plus, après identification de ces acteurs, leur participation effective reste délicate, compte-tenu de moyens financiers et humains, de disponibilités, et de compétences limités pour certains. Des dispositions sont prises pour faciliter la participation des PME et des associations par exemple, en les exonérant des frais de participation aux travaux de normalisation. Néanmoins, certains acteurs économiques ne sont pas en mesure de participer à l'ensemble des travaux de normalisation les concernant, ceux-ci étant trop nombreux au regard des ressources humaines qu'ils peuvent y consacrer.

1.3 L'expression d'un regain d'intérêt

La prise de conscience des intérêts que présente la normalisation semble se renforcer, et peut s'expliquer au regard de la recherche de compétitivité dans une économie de plus en plus mondialisée.

¹ Ces acteurs sont présentés aux points 2.3 et 2.4

Elle se traduit par un regain d'intérêt concrétisé par plusieurs rapports, colloques ou positions récemment exprimées, parmi lesquels peuvent être cités en particulier :

- Le rapport du groupe d'experts chargé de la révision du système européen de normalisation (Express) de février 2010, intitulé « Normalisation pour une Europe compétitive et innovante : une vision pour 2020 » ;
- L'étude annuelle 2013 du Conseil d'Etat sur « Le droit souple » ;
- Le rapport « Développer une influence normative internationale stratégique pour la France » remis par Mme REVEL à Mme BRICQ, Ministre du Commerce extérieur (31 janvier 2013) ;
- La nouvelle donne de l'innovation (novembre 2013) et l'action visant à mettre en place dans le cadre du programme d'investissement d'avenir (PIA) un fonds souverain de la propriété industrielle et renforcer la capacité française d'influence en matière de normalisation ;
- La mission engagée par le ministère de l'Intérieur pour dresser un bilan de ses travaux en matière de normalisation et définir l'organisation à mettre en place face aux enjeux du Ministère (2013-2014) ;
- L'auto-saisine de l'Autorité de la concurrence sur le thème « Les processus de normalisation et de certification sont-ils pro-concurrentiels ? » (janvier 2014) ;
- Le rapport du groupe de travail « Simplifier la réglementation et l'élaboration des normes de construction et de rénovation », remis à Mme DUFLOT le 21 février 2014 et la communication de la Ministre (mars 2014) ;
- La sollicitation de la Médiation inter-entreprises pour que la Déléguée interministérielle aux normes soit membre du Comité d'orientation stratégique de la mission Innovation (avril 2014) ;
- Le colloque « Les normes au service des entreprises - La normalisation : l'autoroute vers le futur pour les entreprises françaises » organisé par le MEDEF le 4 juin 2014 ;
- Le colloque « Entreprises, normes et recherche, quelle alchimie pour une innovation réussie ? » organisé par AFNOR le 10 juin 2014.

La présente mission est aussi l'expression de l'intérêt que suscite la normalisation dans sa dimension stratégique, comme en témoignent les nombreuses sollicitations reçues de la part de différents acteurs économiques depuis ma prise de fonction en tant que Déléguée interministérielle aux normes.

La normalisation est un sujet multidimensionnel, complexe, au regard du champ très vaste qu'elle couvre, des très nombreux acteurs impliqués directement et ceux qui sont concernés de façon plus indirecte. Elle se développe dans un contexte évolutif, caractérisé par une interdisciplinarité croissante et des instances décisionnelles essentiellement communautaires et internationales, qui constituent un système mondial de normalisation complexe. Elle présente de façon incontestable de forts enjeux pour la compétitivité de l'économie, tout en étant empreinte d'une forte notion d'intérêt général, et en reposant sur une démarche consensuelle. Une des questions centrales de l'analyse portera sur la meilleure alliance devant être nouée, entre acteurs publics et privés, pour donner au système de normalisation la capacité d'atteindre son meilleur niveau de performance.

Compte-tenu du caractère complexe et multidimensionnel de la normalisation, aucun acteur ne peut être en mesure d'en avoir vraiment une vision globale. Coordination et complémentarité entre acteurs sont donc déterminantes.

2. Accroître la performance du système français de normalisation

2.1 Le cadre législatif et réglementaire

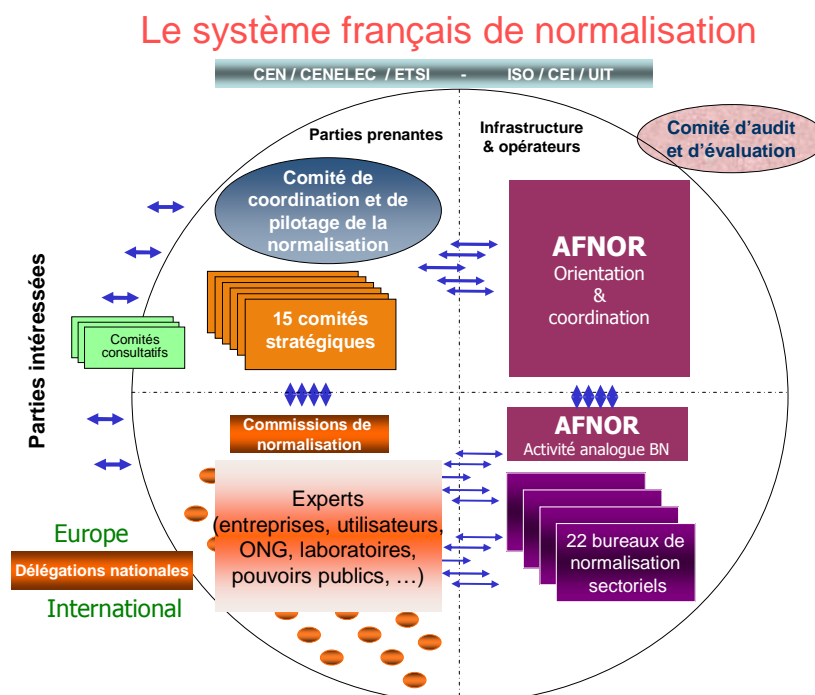
Au niveau national, la loi n° 41-1987 du 24 mai 1941 dispose qu'un décret contresigné par les ministres chargés de l'économie, des finances, de l'agriculture et de la production industrielle « fixe le statut de la normalisation et toutes les mesures nécessaires à l'établissement et à l'application de la normalisation ». Plusieurs décrets d'application ont été successivement pris pour fixer le statut de la normalisation. Les dispositions actuellement en vigueur sont les suivantes :

- le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation ;
- le décret du 5 mars 1943 portant reconnaissance d'utilité publique de l'Association française de normalisation.

Au niveau communautaire, le règlement n° 1025/2012 du Parlement et du Conseil du 25 octobre 2012 fixe les dispositions relatives à la normalisation européenne.

2.2 La notion de système de normalisation

Les textes nationaux ne donnent pas de définition du système français de normalisation (SFN) bien que ce terme soit communément utilisé. Le SFN apparaît uniquement dans le titre du chapitre Ier du décret du 16 juin 2009 (voir annexe 2.2) qui précise la définition de la normalisation et les rôles d'AFNOR, du délégué interministériel aux normes, du groupe interministériel aux normes et des responsables ministériels aux normes. A ce jour, le SFN est représenté de la façon suivante :



Selon cette représentation, ni le délégué interministériel aux normes ni les responsables ministériels aux normes ne font partie du système français de normalisation.

Avant d'analyser le fonctionnement du système français de normalisation et compte-tenu du flou qui accompagne cette notion, il est proposé d'en préciser la définition de la façon suivante.

Le système français de normalisation est l'ensemble des acteurs et des structures destiné à assurer que le processus de normalisation est mené pour répondre aux objectifs fixés par le décret du 16 juin 2009. Il est organisé selon des principes directeurs coordonnés et fonctionne de manière unitaire.

La définition proposée conduit à considérer que l'Etat (délégué interministériel aux normes et responsables ministériels aux normes notamment) fait partie du SFN, en jouant en son sein un rôle particulier de responsable de la politique française de normalisation et de garant de sa bonne gouvernance.

Ainsi, il est proposé de retenir que le système français couvre l'ensemble des acteurs qui jouent un rôle en matière de normalisation, chacun selon les missions qui lui sont confiées et qui doivent être explicitées.

Certaines dispositions des textes actuels devraient être modifiées compte tenu des confusions qu'elles introduisent. En particulier, les statuts d'AFNOR ne sont pas toujours cohérents avec les dispositions réglementaires. Ces écarts sont mentionnés dans la présentation de chaque acteur.

2.3 Les acteurs de la normalisation en France

Les missions des principaux acteurs sont définies par les textes suivants :

- Le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation ;
- Les statuts d'AFNOR, adoptés par l'Assemblée générale du 10 décembre 2009 ;
- Le règlement intérieur d'AFNOR, adopté par l'Assemblée générale du 10 décembre 2009 ;
- La norme NF X 50-088 (2009) relative à la normalisation et aux activités connexes, pour l'activité des bureaux de normalisation ;
- Le décret-loi du 30 octobre 1935 organisant le contrôle de l'Etat sur les sociétés, syndicats et associations ou entreprises de toute nature ayant fait appel au concours financier de l'Etat ;
- Le décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009 modifié par le décret n° 2014-1048 du 15 septembre 2014 relatif à la direction générale des entreprises ;
- L'arrêté du 26 janvier 2009 portant organisation de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services ;
- le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 modifié relatif au contrôle économique et financier de l'Etat ;
- Le décret n° 2013-759 du 22 août 2013 relatif au délégué interministériel à l'intelligence économique.

AFNOR

AFNOR est un groupe international, constitué de l'association AFNOR fondée en 1926 (loi 1901 reconnue d'utilité publique), chargée d'une mission d'intérêt général, et de ses filiales (formation, évaluation et certification, réseau international), qui exercent des activités de marché dans un environnement concurrentiel. Le groupe AFNOR regroupe environ 1200 collaborateurs (dont 300 à l'international) répartis en France dans 13 délégations régionales et 28 implantations dans le monde. AFNOR Association comprend environ 470 personnes, dont la moitié au sein de la direction de la normalisation. Le groupe AFNOR compte environ 50 000 clients dans le monde (90 pays) pour un chiffre d'affaires de 137 M€ en 2013 (61 M€ pour l'association).

Depuis le 1^{er} janvier 2014, AFNOR Normalisation a intégré les activités opérationnelles de l'Union technique de l'électricité (UTE).

Structure juridique AFNOR



Selon le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation, la normalisation et sa promotion sont assurées par l'Association française de normalisation et les organismes agréés par le ministre chargé de l'industrie comme bureaux de normalisation sectoriels afin d'organiser ou de participer à l'élaboration de normes françaises, européennes ou internationales.

Au titre de la mission d'intérêt général qui lui est confiée, l'Association française de normalisation oriente et coordonne l'élaboration des normes nationales et la participation à l'élaboration des normes européennes et internationales. Elle est le membre français des organisations non gouvernementales de normalisation européennes et internationales. Elle peut se faire représenter au sein de leurs organes délibérants par les bureaux de normalisation sectoriels.

L'Association française de normalisation assure :

- La programmation des travaux de normalisation qui vise à
 - identifier, sur la base des besoins recensés auprès des partenaires économiques et sociaux et des contributions des bureaux de normalisation, les normes à élaborer en France ou au sein des organisations non gouvernementales de normalisation européennes et internationales ;
 - sélectionner les travaux d'élaboration de normes européens et internationaux justifiant une participation française ;
 - réaliser des études d'impact économique².
- L'organisation des enquêtes publiques sur les projets de normes élaborés par les bureaux de normalisation ;
- L'homologation et la publication des normes.

La mission d'intérêt général confiée à AFNOR fait l'objet d'une comptabilité distincte de celle de ses autres activités. AFNOR est soumise au contrôle économique et financier de l'Etat et doit tenir une comptabilité analytique permettant de retracer la décomposition des coûts et de l'affectation des différentes ressources des activités d'intérêt général.

² Ces études d'impact économique sont de portée générale, il n'y a pas d'étude d'impact propre à chaque norme.

L'élaboration des normes est assurée, par délégation d'AFNOR, par les bureaux de normalisation sectoriels agréés. Les normes nationales sont élaborées avec le concours de commissions de normalisation qui doivent regrouper toutes les parties intéressées qui souhaitent participer à cette élaboration. Dans les domaines communs à un grand nombre de secteurs et dans les secteurs pour lesquels il n'existe pas de bureau de normalisation sectoriel agréé, l'élaboration des projets de normes est effectuée par AFNOR. Lorsque les travaux de normalisation relèvent de plusieurs bureaux de normalisation, AFNOR, en concertation avec les parties concernées, détermine le bureau de normalisation assurant la coordination des travaux.

Selon ses statuts, AFNOR, reconnue l'utilité publique, a pour vocation de rassembler l'ensemble des acteurs économiques et sociaux de droit privé ou public intéressés par la promotion, le développement et la diffusion de la normalisation en tant qu'outil favorisant le soutien au développement économique, au progrès social, à l'amélioration de la qualité ainsi qu'à l'innovation, dans le respect des objectifs de développement durable ou venant en appui des politiques publiques.

Elle est chargée d'une mission d'intérêt général, pour orienter, animer et coordonner l'ensemble des travaux de normalisation du système français de normalisation menés par AFNOR et les bureaux de normalisation sectoriels agréés. Selon ses statuts, AFNOR

- prépare et applique la stratégie française de normalisation ;
- représente, promeut et défend les intérêts français dans les instances européennes et internationales non gouvernementales de normalisation ;
- exerce une mission générale de recensement, d'identification et de programmation des besoins en normes nouvelles ;
- définit les principes directeurs qui régissent la normalisation et veille à leur respect ;
- mobilise toutes les parties intéressées et coordonne les travaux de normalisation ;
- coordonne les mesures destinées à faciliter l'application de la normalisation et, d'une façon générale, à encourager son développement en France ;
- élabore, diffuse et vend des normes.

Elle peut développer des activités à caractère commercial, notamment dans le domaine de la formation, de l'évaluation de conformité ou de l'aide à l'amélioration de la performance des organisations.

L'Association est dirigée par un Conseil d'administration composé au plus de trente membres, répartis de manière à assurer une représentation équilibrée des parties intéressées. La délibération du Conseil portant désignation du président est soumise à l'approbation du Ministre chargé de l'industrie. Le Conseil d'administration détermine les orientations stratégiques de l'activité de l'Association, veille à leur mise en œuvre et peut émettre un avis sur la création de bureaux de normalisation sectoriels ou sur l'évolution de leur périmètre d'intervention.

Plusieurs comités sont également placés auprès d'AFNOR (comité financier, comité d'éthique, comité consommation, comité de coopération technique internationale).

Deux documents principalement encadrent les missions de service public d'AFNOR : le contrat d'objectifs et la convention annuelle qui le décline. Le contrat d'objectifs pour 2011-2015 comprend 5 axes majeurs :

- Améliorer l'efficacité et la transparence de la normalisation ;
- Mieux prendre en compte les besoins des entreprises et associer plus étroitement les PME aux travaux de normalisation ;

- Développer l'influence française à l'international pour faire valoir les intérêts des acteurs économiques français ;
- Donner plus de visibilité à la normalisation ;
- Améliorer la gouvernance d'AFNOR.

La subvention annuelle versée par l'Etat à AFNOR est de l'ordre de 9 M€ TTC en 2014. Elle a été fortement réduite ces dernières années (elle était de 18 M€ en 2006). L'Etat participe également à hauteur de 50 % aux cotisations aux organisations européennes et internationales (CEN, CENELEC, ISO et IEC), ce qui représente de l'ordre de 1,4 M€ par an.

Liens entre AFNOR Association et les filiales exerçant des activités marchandes

Les structures AFNOR Association et les filiales assurant les activités marchandes sont bien distinctes, puisque les activités d'intérêt général sont assurées par l'association et les activités marchandes par AFNOR Développement. Le contrat d'objectifs 2011-2015 prévoit qu'AFNOR doit également définir les conditions dans lesquelles ses filiales peuvent contribuer à l'équilibre financier de l'association, avec des modalités de remontée des dividendes des filiales en fonction de leur résultat net. Ce reversement s'est élevé à 58 k€ en 2013.

Ainsi, AFNOR intervient à trois niveaux :

- AFNOR Association comme organisme national de normalisation, occupant une position centrale dans les instances communautaires et internationales, appelant en amont une bonne coordination des positions à tenir ;
- AFNOR Association dans son activité de bureau de normalisation, activité en concurrence dans une certaine mesure avec les autres bureaux de normalisation, notamment pour les sujets communs à plusieurs bureaux de normalisation. Cette activité d'AFNOR comme bureau de normalisation est désignée « activité analogue » ;
- AFNOR Développement, pour les filiales exerçant des activités marchandes, dont certaines sont en lien direct avec les activités d'intérêt général, par exemple la vente de produits associés à des normes. L'Etat est représenté en qualité d'observateur au Conseil stratégique d'AFNOR Développement.

L'Association AFNOR, chargée d'une mission de service public, organisme français de normalisation bénéficie d'une très bonne visibilité, tant au plan national qu'europpéen et international et d'un positionnement renforcé depuis l'intégration le 1^{er} janvier 2014 des activités de l'Union technique de l'électricité en son sein. Elle exerce aussi une activité analogue à celle des bureaux de normalisation (l'élaboration de l'ordre de 60 % des normes est assurée par AFNOR). Outre ses missions d'intérêt général, AFNOR développe des activités dans le domaine concurrentiel. Il est ainsi important de bien connaître la stratégie globale de développement d'AFNOR pour analyser le positionnement de ses activités de normalisation et associées au sein du groupe.

AFNOR occupe une position centrale dans le système français de normalisation, ce qui constitue un atout pour porter des positions fortes dans les instances européennes et internationales mais ne doit pas être un obstacle à l'écoute ouverte des différentes positions qui s'expriment, condition indispensable au fonctionnement efficace de l'ensemble du système français de normalisation.

L'intervention de l'Etat, responsable de la politique de normalisation, se fait aujourd'hui principalement par le contrat d'objectifs pluriannuel conclu avec AFNOR, et par le rôle de Commissaire du Gouvernement confié au délégué interministériel aux normes par le décret du 16 juin 2009.

La prise en compte de la mission d'intérêt général au sein du groupe AFNOR

Une analyse sur la stratégie de développement général d'AFNOR, portant sur les différentes activités de l'Association et ses filiales, ainsi que des liens qui s'établissent entre les deux domaines serait à mener, pour examiner la place donnée aux activités de mission d'intérêt général vis-à-vis du développement des autres activités et clarifier comment s'articule la gestion des activités d'AFNOR d'intérêt général, sous monopole, et celle de ses activités concurrentielles, certaines étant étroitement liées aux activités d'intérêt public, notamment dans le cadre de développement de produits « mixtes » (produits incluant des normes, associées à d'autres produits, pouvant également être développés dans le cadre de partenariats commerciaux).

Les bureaux de normalisation (BN)

Selon le décret du 16 juin 2009, la normalisation et sa promotion sont assurées par AFNOR et les organismes agréés par le ministre chargé de l'industrie comme bureaux de normalisation sectoriels, afin d'organiser ou de participer à l'élaboration de normes françaises, européennes ou internationales. Les normes nationales sont élaborées par les bureaux de normalisation agréés, au sein de commissions de normalisation regroupant toutes les parties intéressées qui souhaitent participer à cette élaboration.

La délégation de mission fait l'objet d'une convention entre AFNOR et le bureau de normalisation concerné, approuvée par le délégué interministériel aux normes. La convention prévoit la délégation de la conduite et de l'animation des travaux d'élaboration de normes européennes ou internationales confiées à la France et les conditions dans lesquelles AFNOR rémunère le bureau de normalisation au titre de la participation de ce dernier à l'élaboration de normes.

En 2014, 22 bureaux de normalisation (BN) sont agréés pour des durées variables, d'un à trois ans, en fonction de la maturité de leur système qualité essentiellement (voir liste en annexe 3.2).

L'agrément précise le champ d'intervention du BN et comporte l'obligation pour celui-ci de mettre en œuvre un plan d'action annuel établi par la Direction générale des entreprises (DGE), dont la mise en œuvre est évaluée lors d'une réunion de bilan. Il est délivré sur la base des résultats d'une évaluation du BN réalisée par le Comité d'audit et d'évaluation (CAE).

Les « petits et moyens » BN³ se sont regroupés au sein d'une structure informelle, Coop BN, co-pilotée par deux directeurs de BN, qui représente ces 20 BN au Comité de coordination et de pilotage de la normalisation (CCPN). Mise en place en 2010, elle semble bien fonctionner, avec environ 4 réunions annuelles, auxquelles participe une très grande majorité des BN. Elle permet de donner une taille critique et de la visibilité aux BN dont les actions seraient sinon dispersées, d'assurer une coordination entre eux pour faire entendre leurs positions et de mutualiser certaines actions, concernant par exemple les systèmes qualité.

Les bureaux de normalisation (BN) sont de profils et de fonctionnement très variés : l'UNM qui représente un BN très important, au fonctionnement bien établi, les « petits et moyens » BN, regroupés au sein de CoopBN et AFNOR dans son activité analogue. Des questions sont soulevées sur le caractère dispersé des « petits et moyens BN » et la très petite taille de certains bureaux qui pourrait être un point faible pour porter efficacement les positions à l'international notamment. Néanmoins, il est important de souligner que les bureaux de normalisation regroupent les experts et permettent l'écoute des besoins des acteurs économiques. La rédaction des normes demandant de solides compétences et une bonne connaissance des acteurs concernés, ce principe d'implication forte des

³ Tous les bureaux de normalisation à l'exception de l'Union nationale de la mécanique (UNM) et du bureau de normalisation de l'aéronautique et de l'espace (BNAE).

experts doit donc être préservé, tout en recherchant plus de robustesse dans les instances internationales.

Les conclusions du Comité d'évaluation et d'audit, montrent que les bureaux de normalisation respectent les dispositions de la norme qui leur est applicable.

Compte-tenu des missions qui leur sont confiées et des enjeux associés, plusieurs questions demandent cependant à être approfondies : la pertinence des périmètres des différents bureaux de normalisation au regard des enjeux actuels de normalisation ; la situation de chaque BN au regard de la taille critique permettant d'atteindre le niveau d'exigences attendu, qui s'accroît, et en particulier, leur capacité à participer efficacement aux travaux communautaires et internationaux ; la pertinence d'envisager une mutualisation renforcée, et le besoin ou non de donner davantage de légitimité à CoopBN dans cet objectif. De plus, les modalités d'arbitrage doivent être précisées pour les situations de « concurrence » entre AFNOR et les bureaux de normalisation lorsqu'ils souhaitent, de part et d'autre, assurer le pilotage des travaux de normalisation.

S'agissant du positionnement des bureaux de normalisation au sein du système français, plusieurs BN ont exprimé la demande d'être davantage impliqués dans la définition des orientations stratégiques, leur seule participation au sein des Comités stratégiques (CoS) ne les satisfaisant pas. Ce point sera à prendre en considération dans le cadre des réflexions sur la gouvernance du système français et la répartition des rôles, au regard notamment du retour d'expérience que les BN pourraient apporter et des enseignements qu'ils peuvent tirer des travaux auxquels ils participent.

Le comité de coordination et de pilotage de la normalisation (CCPN)

Selon le décret du 16 juin 2009, le comité de coordination et de pilotage de la normalisation (CCPN), créé auprès d'AFNOR et auquel le délégué interministériel aux normes ou son représentant participe, élabore et arrête, en concertation avec toutes les parties prenantes, les positions exprimées par le représentant français au sein des organisations non gouvernementales de normalisation européennes et internationales.

Selon les statuts d'AFNOR, dans le cadre de la délégation qui lui est confiée par le Conseil d'administration en matière de coordination et de pilotage du système français de normalisation, le CCPN est chargé de préparer la stratégie française de normalisation, de définir les objectifs et les priorités générales des grands programmes de normalisation et de s'assurer de leur cohérence par rapport aux politiques nationales, européennes et internationales.

Le CCPN pilote le système français de la normalisation et arbitre d'éventuels différends entre ses membres. Il s'appuie sur ses Comités stratégiques, chargés d'anticiper les développements et de proposer des orientations. Il s'assure de la cohérence entre chacun des grands programmes de normalisation sur lesquels il a donné compétence aux Comités stratégiques correspondants. Il anime le réseau des secrétaires et présidents français des comités et animateurs des groupes de travail européens et internationaux et veille à la cohérence du réseau des commissions françaises de normalisation. Il prépare les positions françaises présentées ou votées dans les instances européennes et internationales non gouvernementales de normalisation.

De manière à assurer une représentation équilibrée des parties prenantes, le CCPN est composé de membres représentant les catégories d'intérêt suivantes : entreprises, ministères, collectivités locales, organisations non gouvernementales agréées, consommateurs, syndicats de salariés, opérateurs du système français de normalisation (bureaux de normalisation). Les représentants des entreprises et les

opérateurs du système représentent conjointement 50 % de ces membres. Les présidents des Comités stratégiques sont membres de droit.

Sauf dérogation accordée par le Conseil d'administration et sauf pour les bureaux de normalisation, les membres du CCPN sont membres titulaires de l'association et nommés par le Conseil d'administration pour trois ans sur proposition des catégories concernées, à l'exception des représentants des ministères, nommés par l'Etat. Leur mandat est renouvelable une fois. Le délégué interministériel aux normes, ou son représentant, participe aux séances du CCPN. Le secrétariat du Comité est assuré par AFNOR.

Dans les faits, le CCPN traite de sujets de nature très diversifiée, certains relevant d'aspects purement statutaires ou organisationnels, laissant souvent, de l'avis de plusieurs de ses membres, trop peu de temps aux débats de nature réellement stratégique. Des améliorations ont été apportées récemment sur cet aspect.

Les missions confiées au CCPN par les statuts d'AFNOR ne sont pas pleinement conformes à celles que lui confie le décret du 16 juin 2009. Alors que le décret confie au CCPN la mission d'élaborer et d'arrêter, en concertation avec toutes les parties prenantes, les positions exprimées par le représentant français au sein des organisations non gouvernementales de normalisation européennes et internationales, les statuts lui confient une mission d'élaborer une stratégie française de normalisation, de piloter le système français de la normalisation, d'arbitrer d'éventuels différends entre ses membres et de proposer les modalités de fonctionnement du système français de normalisation.

Or, selon le décret du 16 juin 2009, la politique des normes relève du délégué interministériel aux normes (DIN). Le décret donne ainsi au DIN compétence exclusive pour assurer, sous l'autorité du ministre chargé de l'industrie, la définition et la mise en œuvre de la politique française des normes. Le pilotage du système français de normalisation en fait partie intégrante. De plus, le CCPN devrait se recentrer sur les missions qui lui sont confiées par le décret. Les statuts d'AFNOR ne sont donc pas pleinement conformes aux dispositions du décret du 16 juin 2009 et une clarification de la répartition des rôles en matière de pilotage du système français de normalisation et d'élaboration de la politique française des normes est donc nécessaire.

De plus, le CCPN est un comité placé auprès d'AFNOR, elle-même chargée d'orienter et de coordonner l'élaboration des normes nationales et la participation à l'élaboration des normes européennes et internationales. Si l'on considère le système français de normalisation comme l'ensemble des acteurs et structures intervenant en matière de normalisation, le CCPN ne peut avoir la légitimité d'en assurer le pilotage, de par son positionnement direct auprès d'AFNOR qui représente une entité majeure mais ne pouvant néanmoins pas représenter l'ensemble des acteurs.

Le comité d'audit et d'évaluation (CAE)

Selon le décret du 16 juin 2009, le comité d'audit et d'évaluation (CAE), placé auprès d'AFNOR, est chargé d'organiser l'évaluation de l'activité des bureaux de normalisation et de contrôler la conformité et l'efficacité d'AFNOR dans ses missions de programmation des travaux de normalisation, de sélection des travaux d'élaboration de normes européens et internationaux justifiant une participation française et de réalisation d'études d'impact économique. Le CAE vérifie en particulier la bonne association de toutes les parties intéressées dans les travaux des bureaux de normalisation, notamment les associations de consommateurs, les syndicats représentatifs de salariés et les petites et moyennes entreprises.

Selon les statuts d'AFNOR, dans le cadre de la délégation qui lui est confiée par le Conseil d'administration, le CAE assure les fonctions d'audit et d'évaluation des entités composant le système français de normalisation. Il procède à toute investigation utile pour s'assurer de la conformité aux textes de référence du système français de normalisation et de l'efficacité des composantes de l'Association qui relèvent de la mission d'intérêt général.

Le CAE définit les critères de compétence et d'impartialité des auditeurs ainsi que les modalités communes d'organisation des évaluations des bureaux de normalisation sectoriels et de l'activité analogue d'AFNOR, les organise et se prononce sur les rapports d'évaluation qui sont transmis au Ministre chargé de l'industrie et au Président du Conseil d'administration.

Le CAE émet des avis sur les sujets qui lui sont soumis par le délégué interministériel aux normes ou par le Conseil d'administration, à son initiative ou sur proposition du directeur général ou du comité de coordination et de pilotage de la normalisation. Il rend compte périodiquement de ses activités au Conseil d'administration.

Le CAE est composé de huit membres au plus, personnalités qualifiées et répondant à des critères de compétence et d'indépendance. Le Président du CAE est nommé pour cinq ans non renouvelables par le Conseil d'administration d'AFNOR et assiste au Conseil d'administration. Les autres membres sont nommés pour trois ans par le Conseil d'administration. Leurs mandats sont renouvelables une fois.

Le Directeur général d'AFNOR met à la disposition du CAE les moyens nécessaires pour assurer son secrétariat. Le règlement intérieur précise les rôles, les modalités d'organisation et de fonctionnement du CAE ainsi que les règles à suivre en cas de vacance de siège.

La mission du comité d'audit et d'évaluation (CAE) définie par les statuts d'AFNOR n'est pas conforme à celle qui lui est confiée par le décret du 16 juin 2009. Les statuts étendent en effet son rôle fixé par le décret, qui consiste à organiser l'évaluation de l'activité des bureaux de normalisation et à contrôler la conformité et l'efficacité de l'activité d'AFNOR, à celui d'audit et d'évaluation des entités composant l'ensemble du système français de normalisation (SFN), qui s'étend donc bien au-delà des bureaux de normalisation, en couvrant les comités stratégiques, le comité de coordination et de pilotage de la normalisation (CCPN), les pouvoirs publics, etc., ce qui ne peut relever d'un comité placé auprès d'AFNOR mais devrait relever du niveau ministériel.

Il en résulte une confusion autour des missions du CAE pour les activités allant au-delà de l'audit des bureaux de normalisation et de l'activité analogue d'AFNOR. Le CAE lui-même s'interroge sur les attentes à son égard et la nature exacte de ses missions, au regard de son rôle d'auditeur et d'autres responsabilités, beaucoup plus larges, que lui confient les statuts. Si la qualité des audits des bureaux de normalisation et la tâche importante qu'ils représentent sont saluées par l'ensemble des acteurs, les actions du CAE qui dépassent ce champ sont moins bien perçues, faute de légitimité. Ce point doit être clarifié.

Les comités stratégiques (CoS)

Les comités stratégiques ne sont pas mentionnés dans le décret du 16 juin 2009.

Selon les statuts d'AFNOR, le CCPN s'appuie sur ses comités stratégiques, chargés d'anticiper les développements et de proposer des orientations. Le CCPN s'assure de la cohérence entre chacun des grands programmes de normalisation sur lesquels il leur donne compétence.

Selon le règlement intérieur d'AFNOR, les comités stratégiques (CoS) ont dans leurs domaines de compétence, et dans le cadre de la mission de programmation des travaux de normalisation dévolue à AFNOR pour mission de :

- conduire une réflexion sur les évolutions et les thèmes émergents, coordonner et positionner l'action de la normalisation par rapport à la réglementation dans son périmètre ;
- contribuer à préparer les propositions françaises sur les sujets stratégiques présentés au CEN, au CENELEC, à l'ISO et à la CEI, notamment lors de l'ouverture de nouveaux domaines de normalisation ;
- s'assurer des priorités des travaux de normalisation dans le périmètre dont ils ont la charge et proposer au CCPN des orientations stratégiques ;
- favoriser une meilleure cohérence entre les travaux au sein de leur périmètre, assurer la continuité normative produits/services/système, faciliter la remontée des besoins des clients finaux vers les secteurs amont et assurer la cohérence avec les travaux des autres secteurs ;
- répartir et coordonner l'action au niveau des structures, notamment la création et la suppression de commissions de normalisation si nécessaire.

Le CCPN nomme le Président du CoS après un appel à candidature puis concertation des membres du CoS. Les CoS ont vocation à réunir les principaux décideurs du secteur économique concerné et sont chargés de l'identification des nouvelles thématiques de normalisation et de la définition des priorités des commissions de normalisation. Les propositions des CoS alimentent la définition de la stratégie française de normalisation sous l'égide du CCPN.

Les statuts d'AFNOR fixent la composition des CoS :

- un président nommé pour 3 ans renouvelables, éventuellement un vice-président ;
- des membres assurant une représentation équilibrée des acteurs significatifs intervenant dans le périmètre du CoS, mandatés par ces derniers, en mesure de contribuer directement à la définition de la stratégie normative et à la fixation des moyens correspondants ;
- des personnalités, experts à titre personnel, présidents de groupes de coordination de travaux de normalisation;
- des opérateurs du système, représentant AFNOR et des bureaux de normalisation sectoriels concernés y compris AFNOR dans son rôle de bureau de normalisation.

Les membres représentent des entreprises ou des organismes adhérents d'AFNOR, sauf dérogation du directeur d'AFNOR Normalisation. Un rapporteur désigné par AFNOR gère le CoS et prépare les analyses nécessaires aux travaux. L'appui de ce rapporteur est précieux comme le soulignent les témoignages de nombreux présidents de CoS. Il assure en effet une veille et une coordination avec les autres CoS, une vision croisée et un éclairage sur les travaux communautaires et internationaux.

Il existe à ce jour 15 CoS (voir annexe 3.3), dont les périmètres sont de natures très différentes, certains étant très larges (par exemple, le CoS Management et services), d'autres beaucoup plus ciblés (par exemple, le CoS Gaz).

Les comités stratégiques (CoS) sont les instances ayant vocation, au sein du système français de normalisation, à élaborer la stratégie par grand domaine. La situation entre les 15 CoS est contrastée, leur fonctionnement variable et s'assurer de la représentativité de leurs membres constitue un point délicat pour ceux dont les périmètres sont très larges.

Chaque CoS établit annuellement une feuille d'orientations stratégiques, présentant les perspectives quant aux principaux thèmes de travail pour l'année. Ce document s'apparente toutefois davantage à un rapport d'activité qu'à un véritable plan stratégique, car il reste général et ne permet pas de définir des positions stratégiques effectives, le format de ce type d'instance ne s'y prêtant pas par ailleurs.

Certains membres de CoS estiment que leur composition « mixte » (acteurs industriels et acteurs de la normalisation) est favorable pour identifier les différents sujets, mais signalent de réelles difficultés dans leur mise en œuvre et leur suivi. Les périmètres de certains CoS, très larges, constituent un obstacle au partage d'une vision stratégique au sein d'une filière, ce qui amène de nombreux acteurs à considérer que les CoS ne sont ni structurés ni dimensionnés pour être pleinement en mesure de développer des visions stratégiques, qui puissent se traduire en stratégies de positionnement, d'alliance ou de veille. Ainsi, des structures parallèles dédiées à la vision stratégique se mettent en place dans certains secteurs (cf. point 3.2).

Les périmètres des CoS sont définis par le CCPN, placé auprès d'AFNOR, elle-même chargée de la production normative, ce qui peut constituer un obstacle à l'élaboration d'une vision à long terme. De plus, l'organisation générale des CoS semble plutôt statique ; en particulier, la réflexion menée en 2011, en réponse aux questions soulevées dans le cadre de la réforme du système français de normalisation pour faire évoluer les périmètres des CoS, n'a abouti à aucune évolution significative, malgré l'identification de pistes d'amélioration.

Les CoS constituent des lieux d'échanges appréciés selon de nombreux participants. Leur rôle et la prise en compte effective de la dimension stratégique des travaux de normalisation devraient cependant faire l'objet d'une analyse complémentaire, au regard des propositions formulées pour recentrer le système français sur la dimension stratégique de la normalisation. La contribution effective que ces CoS pourraient apporter serait à approfondir, en examinant la pertinence de leurs périmètres, leur composition, leurs modes de gouvernance et de fonctionnement, et leur capacité à être force de propositions pour développer une vision stratégique, en s'appuyant sur les réflexions menées par les filières, prenant également en compte les priorités de ministères, tout en exploitant le retour d'expérience qu'ils ont acquis. Les CoS présentent l'intérêt de pouvoir intervenir à un niveau intermédiaire, entre la vision macroscopique de la stratégie élaborée par le CCPN et la vision fine des commissions.

Le délégué interministériel aux normes (DIN)

Selon le décret du 16 juin 2009, un délégué interministériel aux normes désigné par décret assure, sous l'autorité du ministre chargé de l'industrie, la définition et la mise en œuvre de la politique française des normes. Il peut signer, au nom du ministre, par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs à la définition et à la mise en œuvre de la politique française des normes. Il préside le groupe interministériel des normes.

Le délégué interministériel aux normes exerce les fonctions de commissaire du Gouvernement auprès d'AFNOR. L'inscription d'un point à l'ordre du jour du conseil d'administration d'AFNOR est de droit lorsque le délégué interministériel aux normes le demande. Il peut s'opposer aux délibérations du conseil d'administration si elles sont contraires à des dispositions législatives, réglementaires, aux orientations de la politique française des normes ou lorsqu'elles sont de nature à compromettre l'exercice de la mission d'intérêt général qui lui est confiée.

Le délégué interministériel aux normes délivre les agréments des bureaux de normalisation sectoriels par délégation du ministre chargé de l'industrie, pour une durée maximale de trois ans au vu d'une évaluation de leurs activités. Il est habilité, par délégation du ministre, à suspendre ou retirer l'agrément. Il approuve les conventions de délégation entre AFNOR et les bureaux de normalisation.

Le délégué interministériel aux normes est consulté par AFNOR avant l'homologation de normes et peut s'y opposer. Il veille à l'emploi de la langue française.

Au regard des sollicitations reçues ces derniers mois, un point important doit être précisé quant à la portée des missions du délégué interministériel aux normes (DIN). Si le DIN a toute légitimité en matière de politique de normalisation, il n'est a contrario pas compétent pour le contenu de chaque norme prise individuellement, qui relève des experts (acteurs privés et experts sectoriels de l'Etat). Il ne serait, quoi qu'il en soit, pas réaliste de donner compétence au délégué interministériel aux normes sur chacune des normes de la collection française qui en comporte 30 000. Le DIN a pour rôle de veiller à la qualité et à la cohérence de l'infrastructure de normalisation, devant assurer un processus de normalisation de qualité. Il fixe le cadre général et les principes, et il appartient aux parties prenantes de chaque norme de les appliquer. En cas de différend majeur qui subsisterait entre deux ministères sur le contenu d'une norme, l'arbitrage devra être réalisé selon le processus habituel (réunion interministérielle). Par ailleurs, le rôle du DIN vis-à-vis d'AFNOR s'exerce par son rôle de commissaire du Gouvernement, qui lui donne des pouvoirs précis par le décret du 16 juin 2009 mais ne constitue pas une tutelle à proprement parler puisqu'AFNOR n'est pas un établissement public.

Le décret du 16 juin 2009 donne toute légitimité au délégué interministériel aux normes en matière de politique française des normes, en particulier en signant directement certains actes, ou encore par son rôle de commissaire du Gouvernement auprès d'AFNOR et l'établissement de différents documents encadrant les activités de mission de service public d'AFNOR (contrat d'objectif, conventions annuelles). Jusqu'à présent, le délégué interministériel aux normes intervenait essentiellement en matière de politique des normes par le contrat d'objectifs d'AFNOR et son droit de veto au Conseil d'administration d'AFNOR, avec une fonction essentiellement dissuasive, ainsi que par son rôle de président du groupe interministériel aux normes.

Les services de la Direction générale des entreprises

Deux entités interviennent principalement : la sous-direction en charge de la normalisation pour les sujets relevant du processus de normalisation (DGE/SCIDE/SQUALPI), et la sous-direction en charge de réglementation pour les sujets du domaine de l'économie numérique (DGE/SEN), qui est membre de l'ETSI. La sous-direction du tourisme intervient également pour les normes relevant de son domaine. Leurs missions sont définies par le décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009 (modifié par le décret n° 2014-1048 du 15 septembre 2014) et l'arrêté du 15 septembre 2014 relatifs à la direction générale des entreprises (DGE), dont les principales dispositions sont présentées ci-après.

La DGE propose et met en œuvre les actions et les mesures, notamment financières, juridiques et scientifiques, propres à créer, sur le territoire national, un environnement favorable à la création et au développement des entreprises, notamment les petites ou moyennes entreprises et les entreprises de croissance, ainsi qu'au développement de l'industrie, du tourisme, du commerce, de l'artisanat, des services aux entreprises et aux personnes, de l'économie numérique, des communications électroniques et des professions libérales. Elle définit les orientations relatives à la normalisation et veille à leur application.

Le service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises propose, met en œuvre et évalue les mesures d'amélioration de l'environnement des entreprises, afin de faciliter leur création et de renforcer leur compétitivité. En particulier, il définit et participe à la mise en œuvre des politiques relatives à la promotion de la normalisation. Au sein de la sous-direction de la normalisation, de la réglementation des produits et de la métrologie, le bureau de la normalisation et de la qualité propose et met en œuvre les mesures, notamment financières, visant à favoriser le développement des normes.

Au sein du service de l'économie numérique et de la sous-direction des communications électroniques et des postes, le bureau des organisations internationales et de l'économie du numérique élabore, en concertation avec les sous-directions et les organismes compétents, les propositions de positions françaises dans les différentes instances internationales (Union internationale des télécommunications, Conférence européenne des postes et télécommunications, notamment) et représente la France dans les instances propres aux télécommunications.

Les responsables ministériels aux normes et le groupe interministériel aux normes

Selon le décret du 16 juin 2009, il est institué auprès du ministre chargé de l'industrie un groupe interministériel des normes (GIN), composé des responsables ministériels aux normes (RMN), désignés, après avis des ministres concernés, par un arrêté du ministre chargé de l'industrie. Ce groupe, présidé par le délégué interministériel aux normes, forme une instance d'échanges et de partage d'information.

Le responsable ministériel aux normes coordonne, dans son département ministériel, le suivi des travaux de normalisation, la promotion de la normalisation comme moyen de répondre aux exigences fixées par la réglementation et la vérification de la cohérence des projets de normes en cours d'élaboration avec les objectifs de la réglementation.

Le décret dispose que le groupe interministériel des normes propose au ministre les orientations de la politique française des normes et, sur saisine du ministre, rend des avis sur toute question relative aux normes et à la normalisation. Le GIN s'efforce de favoriser un bon usage des normes dans la réglementation et une meilleure prise en compte des politiques publiques dans l'élaboration des normes. Il prend des positions communes mais ne propose pas formellement au Ministre d'orientations pour la politique de normalisation.

Le groupe interministériel aux normes est composé d'une trentaine de responsables ministériels aux normes (titulaires et suppléants), qui occupent des positionnements variés au sein de leur ministère. Selon la taille et l'organisation du ministère, les responsables ministériels aux normes peuvent se heurter à certaines difficultés pour jouer pleinement leur rôle de coordonnateurs. La fonction de responsable ministériel aux normes est cependant centrale au sein des ministères pour relayer les orientations de la politique de normalisation et pourrait être mieux valorisée pour être plus visible, dans un contexte de recherche d'une meilleure complémentarité entre normalisation et réglementation.

Le groupe interministériel aux normes gagnerait à fonctionner davantage en réseau, en particulier pour que l'ensemble des responsables ministériels aux normes, notamment les plus récemment arrivés dans leurs fonctions puissent bénéficier du retour d'expérience acquis par d'autres. Sa contribution pour proposer des orientations pour la politique de normalisation en serait rendue plus efficace.

Les experts (acteurs économiques, Etat)

Les acteurs économiques sont représentés dans les travaux de normalisation par les experts qu'ils mandatent au sein des commissions et comités de normalisation. Les experts de l'Etat sont présents dans les commissions de normalisation, au même titre et dans les mêmes conditions que les autres experts représentant tout autre acteur.

Afin de favoriser la participation de l'ensemble des experts, le décret du 16 juin 2009 exonère de participation aux frais d'élaboration d'une norme les associations de consommateurs et les associations de protection de l'environnement agréées compte tenu de leur représentativité sur le plan national, les syndicats représentatifs de salariés, les petites et moyennes entreprises de moins de 250

salariés ne dépendant pas à plus de 25 % d'un groupe de plus de 250 salariés, les établissements publics d'enseignement et les établissements publics à caractère scientifique et technologique, ainsi que les départements ministériels au titre de la participation de leur responsable ministériel aux normes et de leur suppléant.

Par ailleurs, des aides peuvent être accordées à des groupements de petites et moyennes entreprises pour leur apporter un appui et favoriser leur participation aux travaux dans les instances européennes et internationales. Des mesures fiscales existent également avec le Crédit impôt normalisation, dans des conditions cependant moins favorables que le Crédit impôt recherche.

Les représentants de la société civile et des collectivités territoriales

Les représentants de la société civile et des collectivités territoriales participent à certaines instances, notamment au Conseil d'administration d'AFNOR, au CCPN et aux Comités stratégiques.

Le contrôleur économique et financier d'AFNOR

AFNOR est soumise aux dispositions du décret-loi du 30 octobre 1935 organisant le contrôle de l'Etat sur les sociétés, syndicats et associations ou entreprises de toute nature faisant appel au concours financier de l'Etat, selon lequel le contrôle permanent de la gestion financière de ces sociétés est assuré par des agents chargés du contrôle financier, qui ont tous pouvoirs d'investigation, sur pièces et sur place, pour l'examen des écritures, du bilan et des comptes. Le contrôleur économique et financier siège au Conseil d'administration d'AFNOR.

Le délégué interministériel à l'intelligence économique

Selon le décret n° 2013-759 du 22 août 2013, il est institué auprès du Premier ministre un délégué interministériel à l'intelligence économique (DIIE) qui contribue à la définition des stratégies de normalisation et de réglementation internationales lorsque celles-ci ont une influence sur l'environnement économique, scientifique, industriel et commercial.

En liaison avec les ministères intéressés, il prépare les mesures visant à garantir et à développer la présence et l'influence de la France dans les institutions internationales porteuses d'intérêt national stratégique ainsi que son rayonnement dans les activités économiques internationales, et veille à la mise en œuvre de ces mesures.

Au regard de la dimension stratégique de la normalisation et des enjeux associés, un renforcement de la collaboration avec la DIIE serait à rechercher.

2.4 Les instances communautaires et internationales

Organisations communautaires

Selon le règlement européen n° 1025/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif à la normalisation européenne, les organisations européennes de normalisation, chargées de l'élaboration des normes européennes, sont le CEN, le CENELEC et l'ETSI.

CEN et CENELEC

Le CEN, comité européen de normalisation est une association qui regroupe les organismes nationaux de normalisation de 33 pays européens. Le CEN apporte son appui aux activités de normalisation dans de nombreux domaines : aéronautique, spatial, chimie, construction, biens de consommation, défense et sécurité, énergie, environnement, alimentation, santé, etc.

Le cœur de métier du CEN est le développement et la publication de normes européennes et de spécifications techniques répondant aux attentes économiques européennes. Ce travail vise à améliorer la sécurité, la qualité et la fiabilité des produits, des services et des procédés, en renforçant le marché intérieur et apportant un appui à la croissance économique et au développement de nouvelles technologies et de l'innovation.

Pour préparer et élaborer les normes, le CEN s'appuie sur les connaissances d'environ 50 000 experts et 320 comités techniques. L'assemblée technique du CEN est responsable de la coordination, de la gestion des travaux de développement des normes et de l'évaluation et de l'analyse des demandes de normalisation pour les nouveaux sujets.

L'accord de Vienne fournit un cadre de coopération technique entre le CEN et l'ISO. Il comprend des dispositions pour l'échange d'informations entre ISO et CEN, une représentation mutuelle aux réunions et une approbation parallèle des normes.

Le CENELEC est le comité européen de normalisation dans le domaine électrotechnique regroupant les organismes nationaux de normalisation et comporte 300 comités techniques. Il travaille en collaboration avec l'IEC (*International Electrotechnical Commission*), dans le cadre des accords de Dresde. Le CENELEC encourage l'innovation et la compétitivité, en rendant les technologies disponibles par l'élaboration de normes volontaires. Par un travail collectif des membres du CENELEC, d'experts, des fédérations industrielles et des consommateurs, les normes européennes visent à encourager le développement technologique, afin d'assurer l'interopérabilité et garantir la sécurité et la santé des consommateurs et la protection de l'environnement.

Un nombre croissant de sujets sont traités à la fois par le CEN et le CENELEC dans le cadre de leurs activités conjointes, en particulier, dans les secteurs de l'accessibilité, de la défense et la sécurité, l'efficacité énergétique, l'éco-design, la gestion rationnelle de l'énergie et la santé. Un programme de travail commun est établi chaque année pour préciser les domaines de travail envisagés. En 2014, le CEN et le CENELEC interviendront notamment dans les secteurs traditionnels tels que l'espace, la construction, la chimie, les biens de consommation, et fourniront une plate-forme pour développer les activités de normalisation dans des champs émergents tels que les technologies intelligentes.

ETSI (European Telecommunications Standards Institute)

L'ETSI, organisation à but non lucratif, officiellement reconnue comme l'une des trois organisations européennes de normalisation par la Commission européenne, produit des normes et différents documents dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. L'ETSI comprend plus de 750 membres (dont environ 90 membres français), issus de 62 pays (essentiellement européens) à travers les 5 continents. Il élabore et assure la mise à jour des standards techniques et autres livrables demandés par ses membres : spécifications, normes, rapports, guides, chacun ayant son propre objectif et son processus de validation. Les normes ne représentent qu'une faible partie de ces livrables.

Les membres de l'ETSI ne participent pas au nom d'un Etat mais en tant qu'experts et sont des représentants des administrations, des organismes nationaux de normalisation, des opérateurs de

réseau, des industriels, des consommateurs, des fournisseurs de service, des instituts de recherche, des universités, des consultants.

Le travail de l'ETSI est mené par des comités et des groupes de travail composés d'experts techniques. L'ETSI peut aussi mettre en place des *Specialist Task Force* (STF), groupes restreints d'experts généralement secondés par des membres de l'ETSI, pour les sujets urgents appelant une implication forte sur de courtes périodes. Le processus de décision est mené par une instance technique, y compris pour l'approbation des projets de livrables, par simple consensus ou par vote pondéré.

Chaque organisation membre (administration, entreprise...) dispose d'un vote pondéré déterminé par son niveau de cotisation (*membership fee*) qui dépend notamment du PIB du pays ou du chiffre d'affaires de l'entreprise. Une proposition est adoptée si elle recueille au moins 71 % des votes pondérés.

Bien que les trois organismes (CEN, CENELEC, ETSI) soient reconnus par la Commission au même niveau, il existe au niveau communautaire deux grands modes de fonctionnement, d'une part, pour les secteurs qui pourraient être qualifiés de « conventionnels » et d'autre part, pour le secteur de l'économie numérique. Ces modes de fonctionnement diffèrent notablement par le profil des participants (organismes nationaux de normalisation ou experts à titre individuel), la portée des travaux (communautaires ou internationaux), les mesures prises pour la représentativité des parties intéressées, le financement de la normalisation, le processus de décision et par conséquent, la nature même des normes élaborées.

Avec la diffusion de l'économie numérique dans l'ensemble des produits et services, la très grande majorité des projets à forts enjeux présente désormais une forte composante qui en relève, ce qui pose la question de l'articulation des travaux des différentes enceintes de normalisation (par exemple ceux du CEN/CENELEC et de l'ETSI) et nécessite, au sein du système français de normalisation, le développement d'une approche transverse et pluridisciplinaire, prenant en compte les spécificités de fonctionnement des différentes enceintes de normalisation.

Organisations internationales

ISO (Organisation internationale de normalisation)

L'ISO, fondée en 1947, est le principal producteur de normes internationales d'application volontaire dans le monde et en a publié environ 20 000 depuis sa création.

Ces normes établissent des spécifications applicables aux produits, aux services et aux bonnes pratiques, dans l'objectif d'accroître l'efficacité de tous les secteurs de l'économie. Élaborées dans le cadre d'un consensus mondial, elles visent à contribuer à la suppression des obstacles au commerce international. L'ISO est une organisation non gouvernementale indépendante, regroupant les organismes nationaux de normalisation de quelque 160 pays, dont le Secrétariat central, basé à Genève, coordonne le système. Les membres proposent les nouvelles normes, participent à leur élaboration et apportent leur soutien aux groupes techniques chargés de l'élaboration des normes. Les membres de l'ISO nomment les délégations nationales auprès des comités techniques. Au total, quelque 50 000 experts contribuent directement, chaque année, aux travaux de l'Organisation, auxquels s'ajoutent, selon les estimations, 300 000 autres personnes qui suivent les travaux et y participent à travers des comités « miroir » nationaux. Lorsque le résultat des travaux est publié sous forme de normes internationales ISO, les membres de l'ISO peuvent les adopter en tant que normes nationales et les traduire.

Les normes ISO sont fondées sur une expertise mondiale et élaborées par des groupes d'experts venant du monde entier, formant les comités techniques, qui se consacrent à des sujets spécifiques et rassemblent des représentants de l'industrie, des organisations non gouvernementales, des gouvernements, des milieux universitaires et d'autres parties prenantes proposés par les membres de l'ISO.

L'ISO collabore avec ses partenaires de la normalisation internationale – l'IEC (Commission électrotechnique internationale) et l'UIT (Union internationale des télécommunications) – en particulier dans le domaine des technologies de l'information et de la communication et a établi un partenariat stratégique avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC) afin de promouvoir un système mondial de libre échange équitable. L'ISO travaille en collaboration avec le système des Nations Unies et ses organisations et commissions spécialisées, plus particulièrement celles qui œuvrent à l'harmonisation des réglementations et des politiques publiques.

La Commission électrotechnique internationale (IEC - *International Electrotechnical Commission*)

L'IEC, organisation fondée en 1906, prépare et publie les normes internationales dans le domaine des électrotechnologies. Elle comprend environ 150 comités techniques et fournit une plate-forme aux entreprises, aux industriels et aux gouvernements pour échanger sur les normes internationales dont ils ont besoin.

Toutes les normes internationales de l'IEC sont élaborées selon une démarche consensuelle et ont vocation à répondre aux attentes des parties prenantes de chaque pays participant aux travaux de l'IEC. Chaque pays a une voix dans les votes.

Union internationale des télécommunications (UIT)

L'Union internationale des télécommunications est une agence du système des Nations Unies spécialisée dans les technologies de l'information et de la communication (TIC). Elle compte 193 Etats membres et 700 membres et associés du secteur. Elle est chargée de la réglementation et de la planification des télécommunications dans le monde, établit des normes et diffuse toutes les informations techniques nécessaires pour permettre l'exploitation des services mondiaux de télécommunications. Dans les faits, les travaux de normalisation de l'UIT, désormais largement concurrencée par les organisations régionales de normalisation comme l'ETSI ou les autres enceintes/fora de normalisation, portent essentiellement sur l'optique et l'accès à Internet, les questions environnementales ainsi que sur la gestion du spectre. Une quinzaine d'acteurs français, essentiellement des grandes entreprises, suivent les travaux de l'UIT, sous la coordination de la DGE, qui porte la contribution globale de la France à hauteur d'environ 6 M€ par an pour les trois secteurs de l'UIT⁴ : radiocommunication, normalisation et développement.

Cas particulier de la normalisation dans le secteur des TIC

La normalisation dans le secteur des TIC est aujourd'hui réalisée dans un très grand nombre d'enceintes et fora européens⁵, mais surtout internationaux (les marchés étant mondiaux) dont les statuts (certains n'ont pas de personnalité morale) et la gouvernance (politiques de propriété intellectuelle, procédures d'approbation des normes...) sont très différents. La normalisation dans le secteur des TIC présente les spécificités suivantes :

- La normalisation relève essentiellement du secteur privé et les Etats ne sont présents que dans un nombre très réduit d'enceintes et fora ;

⁴ Budget annuel de l'UIT de l'ordre de 135 M€ par an

⁵ Estimé de l'ordre de 200.

- Les enjeux économiques sont particulièrement importants comme en témoignent les batailles que se livrent certains acteurs en matière de brevets ; par ailleurs, des acteurs privés notamment américains, disposant de moyens financiers extrêmement importants, contrôlent certaines enceintes de normalisation ;
- Face à une tendance de l'industrie du numérique à s'intégrer verticalement par crainte de la désintermédiation, certains acteurs cherchent à imposer leurs solutions propriétaires et à retarder, voire à bloquer, les travaux de normalisation dans un secteur où les évolutions technologiques sont très rapides.

Ces spécificités sont à l'origine du traitement particulier accordé aux TIC dans le règlement européen du 25 octobre 2012 sur la normalisation et de la décision de la Commission de créer une plateforme de normalisation TIC, chargée, entre autres, d'identifier des « spécifications techniques ».

2.5 Le processus d'élaboration des normes

Comment intervenir dans le processus d'élaboration des normes ?

Les normes de la collection française (mai 2014) proviennent essentiellement des niveaux européen (38 %) et international (39 %). A peine plus de 20 % des normes de la collection nationale ont une origine française et le flux de nouvelles normes est à 90 % d'origine européenne ou internationale.

Au niveau français, lorsqu'une partie intéressée identifie le besoin d'une nouvelle norme, elle s'adresse à la commission de normalisation compétente, la liste de l'ensemble des commissions étant disponible sur le site d'AFNOR. Actuellement, environ 1 000 commissions de normalisation sont actives au niveau français, représentant un réseau de 20 000 experts. Si aucune commission ne semble correspondre à l'objet de la norme, la demande est adressée à AFNOR qui l'examine en lien avec le bureau de normalisation concerné.

Dans les faits, si des parties prenantes expriment le besoin d'une nouvelle norme, et si elles sont prêtes à contribuer financièrement, les travaux sont engagés. Il n'y a pas, en amont de l'engagement des travaux, de processus décisionnel à proprement parler, ni de consultation élargie des différentes parties susceptibles d'être intéressées. Il est en effet considéré que les normes étant d'application volontaire, il n'y a pas lieu de réaliser d'étude d'impact systématique, et que l'expression d'un besoin par un nombre même limité de parties intéressées est suffisante pour engager les travaux. A défaut d'issue favorable au processus de normalisation institutionnelle, ces mêmes parties prenantes se tourneraient d'ailleurs probablement vers des normes privées, afin d'élaborer les référentiels dont elles éprouvent le besoin. Cette vision, qui repose à juste titre sur le caractère volontaire des normes, soulève néanmoins des questions de la part de certains acteurs, qui détournent les normes de leur caractère volontaire, en les utilisant comme des référentiels qu'ils décrètent comme incontournables, à défaut d'être obligatoires *stricto sensu*. Le processus de normalisation ne peut toutefois être défini selon cet usage pseudo obligatoire donné par certains et la juste représentativité des différents parties intéressées doit être systématiquement recherchée, ce qui suppose les consultations appropriées en amont, pour garantir le caractère consensuel de la démarche. En fin de processus d'élaboration, le décret de 2009 prévoit que l'homologation d'une norme par AFNOR est précédée d'une enquête publique.

Il n'existe pas de dispositif permettant de prendre en considération plus particulièrement les priorités gouvernementales dans les décisions d'élaborer ou non une norme, donc en amont des discussions.

Par ailleurs, les commissions de normalisation reçoivent des demandes de participation de représentants industriels de pays étrangers, sans lien avec les activités qu'ils exercent sur le territoire

national et sans que leur demande ne soit relayée par leur organisme national. Actuellement, les décisions sont prises au cas par cas, au niveau des bureaux de normalisation, sans réflexion générale sur la pertinence de telles participations. Si la dimension stratégique de la normalisation se développe effectivement, des réflexions plus poussées devront être menées sur les conditions d'accès aux commissions de normalisation qui jouent un rôle clé pour porter les intérêts des acteurs économiques.

Au niveau européen, la Commission adopte un programme de travail annuel qui précise les priorités stratégiques de la normalisation européenne, compte tenu des stratégies de croissance à long terme de l'Union. Ce programme de travail indique les normes et les publications en matière de normalisation européenne que la Commission envisage de demander aux organisations européennes de normalisation, définit les objectifs et les politiques spécifiques auxquels doivent répondre les normes européennes et inclut également des objectifs quant à la dimension internationale de la normalisation européenne, en soutien à la législation et aux politiques de l'Union. Le programme de travail annuel de l'Union en matière de normalisation européenne est adopté à la suite d'une vaste consultation des parties prenantes concernées. Sur la base de ce programme de travail, la Commission confie des mandats aux trois organismes européens de normalisation pour qu'ils engagent les travaux. Ceux-ci chargent alors des groupes de travail de préparer les projets de normes.

Au niveau international, les normes ISO sont élaborées par un groupe d'experts au sein d'un comité technique. Lorsque le besoin d'une norme a été identifié, ces experts se réunissent pour étudier et trouver un accord sur un projet de norme. Dès que le projet est finalisé, il est communiqué aux membres de l'ISO, qui font part de leurs observations et procèdent à un vote. Si le projet fait l'objet d'un consensus, il devient une norme ISO. Dans le cas contraire, le comité technique doit le retravailler pour y apporter des modifications. Il n'appartient pas à l'ISO de lancer l'élaboration d'une nouvelle norme, l'ISO répond à une demande exprimée par l'industrie ou d'autres parties prenantes comme les associations de consommateurs. En règle générale, un secteur ou un groupe signale l'intérêt d'une norme au membre de l'ISO pour son pays, qui en fait alors part à l'ISO.

Pour la meilleure complémentarité entre normes et réglementation

Dans leur très grande majorité, les normes constituent des recommandations et non des exigences réglementaires. Les normes rendues d'application obligatoire par un texte réglementaire représentent en France de l'ordre de 2 % des nouvelles normes. D'une façon générale, les normes ont vocation à s'inscrire en complémentarité avec la réglementation, dans l'esprit de la « nouvelle approche » déployée au niveau communautaire. Cette « nouvelle approche », engagée depuis plus de 20 ans maintenant, vise à limiter l'harmonisation entre Etats membres aux seules exigences essentielles notamment en matière de santé, de sécurité et d'intérêt public. La normalisation vient alors en appui de la réglementation, les organismes européens de normalisation recevant des mandats de la part de la Commission pour élaborer les spécifications techniques qui constituent des solutions recommandées mais non obligatoires.

La normalisation, placée au sein du système d'évaluation de la conformité et d'accréditation vient également en appui de la réglementation et des politiques publiques. En effet, certains contrôles sont délégués à des organismes qui doivent évaluer la conformité des produits, des services, des organisations au regard d'une norme, certains domaines requérant que ces organismes soient accrédités. Dans le contexte actuel de l'évolution des ressources de l'Etat et face à des attentes sociétales de plus en plus fortes pour que les contrôles garantissent le niveau de qualité préalablement défini, ces démarches se développent, notamment dans le domaine de la santé humaine. Ils existent déjà dans différents domaines, par exemple, dans le domaine de l'environnement, en métrologie légale, etc. Ce développement incite à raisonner en termes de système de normalisation-évaluation de

la conformité-accréditation, et à prendre en compte les besoins des départements ministériels et autres organismes publics dans l'évolution des normes voire l'élaboration de nouvelles.

Normaliser à bon escient apparaît comme un principe essentiel, qui suppose de bien identifier en amont le besoin d'une norme, et d'intervenir en conséquence. L'évaluation du besoin d'une norme ou de sa mise à jour doit être menée en assurant l'écoute des différentes parties intéressées et en appréciant systématiquement la plus-value d'un nouveau document, au regard des besoins exprimés et des éventuelles normes déjà existantes.

Compte-tenu de l'ampleur des travaux de normalisation, il apparaît indispensable, d'une part, de donner toute la visibilité nécessaire aux parties intéressées pour qu'elles soient en mesure de bien identifier les travaux de normalisation qui les concernent directement, d'autre part, de prendre les dispositions nécessaires pour que l'engagement des travaux de normalisation s'inscrive en pleine cohérence avec les priorités identifiées au regard des enjeux stratégiques de la normalisation, dans le cadre d'une vision globale, en lien avec les stratégies sectorielles et les priorités gouvernementales. Pour la phase finale d'adoption d'une norme, le processus doit permettre aux parties intéressées de s'exprimer dès lors qu'elles le souhaitent.

En matière de consultation sur les projets de normes, le processus d'enquête publique tel qu'il est mené ne garantit pas une implication suffisante des parties intéressées. Compte-tenu du grand nombre de projets de normes, une sélection ciblée des acteurs les plus directement concernés par une norme donnée viendrait utilement compléter la mise en ligne des projets, et serait plus efficace pour recueillir leurs avis.

Les processus décisionnels d'enclenchement et d'adoption des normes doivent être plus finement analysés pour identifier comment une représentativité satisfaisante des parties intéressées peut être effectivement assurée. Des mesures complémentaires pourront être recommandées et prises en compte dans le processus de normalisation, tout en veillant à garder la flexibilité nécessaire au système de normalisation. A défaut, un déplacement vers des normes de type normes privées pourrait s'opérer, et serait ainsi contre-productif au regard de l'objectif d'une meilleure association des parties intéressées, puisque les normes privées ne sont pas tenues de respecter de telles règles.

Pour les travaux de normalisation au niveau européen, une intervention en amont serait à renforcer, pour que les projets de mandats prennent bien en considération les enjeux stratégiques identifiés pour les acteurs français, et pour assurer également une veille pour les travaux de normalisation associés. Des axes d'amélioration seraient à définir pour assurer une intervention plus efficace dans le processus d'élaboration des mandats et une meilleure coordination avec les experts. La définition des enjeux stratégiques par filières ou thématiques pour les sujets transversaux, suppose des cadres appropriés regroupant les acteurs concernés, les industriels, les représentants des ministères, de la société civile, mais également des représentants du domaine de la recherche et des services de l'Etat pouvant contribuer à mieux positionner les acteurs sur la scène européenne ou internationale (DIIE, DG Trésor, MAE, etc.).

Enfin, de nombreuses réflexions sont engagées pour améliorer les liens entre normalisation et réglementation. Ces travaux doivent se poursuivre, sous l'égide du groupe interministériel aux normes (GIN), pour prendre en compte en particulier les conclusions du rapport du Conseil d'Etat sur le droit souple et analyser la contribution que la normalisation pourrait apporter à la démarche de simplification, en s'inspirant des principes de la « nouvelle approche » européenne. Ces travaux devront aboutir à définir des recommandations et des principes à retenir. Pour qu'ils soient pleinement porteurs, ils devront être accompagnés des actions de sensibilisation nécessaires.

2.6 Le financement de la normalisation

Pour les secteurs conventionnels (donc hors économie numérique), le financement des travaux de normalisation est assuré essentiellement par les acteurs économiques (accès payant aux commissions de normalisation et vente des normes). Les Etats participent par des subventions au financement de leurs organismes nationaux. AFNOR bénéficie ainsi d'une subvention annuelle de l'ordre de 10 M€. Par ailleurs, les cotisations de la France aux organismes européens et internationaux sont prises en charge à hauteur de 50 %, ce qui représente une contribution de l'Etat de l'ordre de 1,4 M€ par an.

Au niveau européen, la Commission européenne apporte une contribution financière aux travaux de normalisation (via le CEN, CENELEC et l'ETSI), qui était de 22 M€ en 2013⁶. Une étude récente a estimé que le financement des normes est assuré à 90 % par les industriels, 8 % par les organismes nationaux et 2 % par l'UE.

D'une façon générale, le financement de la normalisation soulève de nombreuses questions, à différents titres.

Accès aux commissions de normalisation

En France, chaque expert qui participe à une commission de normalisation s'acquitte d'une participation aux frais d'élaboration de la norme, d'un montant défini en fonction de son statut, selon un barème public. Le décret du 16 juin 2009 dispose qu'il ne peut être demandé de participation aux frais d'élaboration d'une norme aux associations de consommateurs et aux associations de protection de l'environnement agréées compte tenu de leur représentativité sur le plan national, aux syndicats représentatifs de salariés, aux petites et moyennes entreprises de moins de 250 salariés ne dépendant pas à plus de 25 % d'un groupe de plus de 250 salariés, aux établissements publics d'enseignement et aux établissements publics à caractère scientifique et technologique, ainsi qu'aux départements ministériels au titre de la participation de leur responsable ministériel aux normes et de leur suppléant. Les experts des différents ministères s'acquittent de droits de participation aux travaux de normalisation, quel que soit le titre auquel ils interviennent dans la majorité des cas, que les travaux soient en lien avec les politiques publiques ou au titre d'une demande spécifique d'un département ministériel, ce qui a représenté 2,8 M€ pour l'ensemble des ministères en 2013.

Les droits d'accès aux commissions de normalisation sont considérés par certains acteurs comme un frein à leur participation, au regard des trop nombreuses commissions qui peuvent concerner leur domaine. La multiplication des travaux normatifs peut conduire à de réelles difficultés pour de petites structures pour participer aux travaux : financièrement, si elles ne sont pas des PME pouvant bénéficier de la gratuité prévue par le décret du 16 juin 2009, mais également en termes de ressources humaines, faute de disposer d'un nombre d'experts suffisant pour participer à l'ensemble des travaux. Certains pointent aussi le coût lié à un cadrage insuffisant des travaux en amont, certaines commissions proposant des projets de mandats qui peuvent ne pas être toujours explicites dans leur objet, ne permettant pas de donner la visibilité nécessaire aux acteurs pour décider de leur participation.

Par ailleurs, les représentants de plusieurs ministères s'interrogent sur la justification de droits d'accès payants aux commissions de normalisation, lorsqu'ils sont sollicités pour intervenir en tant que représentants de l'Etat, donc au titre de l'intérêt général.

Au niveau européen et international, les experts délégués par AFNOR aux travaux de normalisation européens ou internationaux n'ont pas de droits à acquitter (le financement se fait notamment par les

⁶ Dans le nouveau cadre budgétaire 2014-2020, cette contribution est appelée à diminuer sensiblement.

cotisations des Etats membres aux organisations européennes et internationales). En revanche, la prise de secrétariat et de présidence de comités techniques est payante.

Accès aux normes

Les conditions d'accès aux normes soulèvent également des questions. A l'exception des normes d'application obligatoire d'accès gratuit, les autres normes, soit la grande majorité, sont payantes, sur la base d'un tarif défini en fonction du nombre de pages. Certaines petites structures et les ONG indiquent éprouver des difficultés pour acquérir l'ensemble des normes dont elles auraient besoin, ainsi que leur mise à jour (prévue tous les cinq ans).

Des questions similaires se posent au niveau européen, et la Commission a ainsi fait part de sollicitations reçues de la part de PME mettant en avant le coût d'accès aux normes. Les organismes nationaux de normalisation défendent l'accès payant aux normes, condition indispensable dans le système actuel pour assurer le financement et donc la pérennité des travaux. L'éventualité d'une mise à disposition gratuite de normes rendues obligatoires rencontre une forte opposition de la part de certains organismes nationaux de normalisation européens, qui demandent une législation pour que les normes rendues obligatoires par des règlements restent soumises aux droits d'auteur, en soulignant que le refinancement par la vente des normes est une condition indispensable pour assurer la viabilité du modèle économique de la normalisation.

La comparaison avec les conditions de diffusion et de mise à disposition gratuite des textes législatifs et réglementaires ne peut être directement transposable aux travaux de normalisation, dans la mesure où la réglementation est élaborée essentiellement par les services de l'Etat, donc financée par l'impôt. Cependant, il pourrait être étudié la possibilité d'un accès gratuit, à certaines normes, pour certaines catégories de parties intéressées.

Liens entre AFNOR Association et AFNOR Développement

Le groupe AFNOR comprend AFNOR Association, chargée des activités d'intérêt public (normalisation, produits et services d'information, relations internationales et coopération technique) et des filiales exerçant des activités concurrentielles (certification et évaluation, formation et conseil, international).

Différents flux financiers s'opèrent entre AFNOR Association, les filiales et la holding. Ainsi :

- les filiales d'AFNOR versent à l'association des redevances pour utilisation de la marque AFNOR (près de 1,5 M€ en 2013, dont 1,3 M€ par AFNOR Certification) ;
- des règles de remontée de dividendes des filiales bénéficiaires vers la holding AFNOR Développement sont en place (160 k€ ont été versés en 2013 à la holding AFNOR Développement sur la base des résultats 2012 des filiales AFNOR Certification et AFNOR Compétences) ;
- sur la base des résultats d'AFNOR Développement, des versements sont effectués à AFNOR Association (80 k€ devraient ainsi être versés sur la base des résultats 2013 d'AFNOR Développement) ;
- l'association AFNOR participe au financement des frais généraux du groupe AFNOR, sur la base de clés de répartition.

Selon le décret du 16 juin 2009, AFNOR assure également la publication des normes. Elle a conclu avec certains partenaires des accords définissant les conditions dans lesquelles ceux-ci peuvent assurer la vente de normes. Par ailleurs, elle peut développer des produits dérivés de normes, dans le cadre de partenariats commerciaux. Pour les ventes de normes, activité relevant de la mission d'intérêt général,

le niveau de redevances doit être défini de façon transparente et équivalente entre différents partenaires pour des prestations comparables. S'agissant des activités marchandes, les règles concurrentielles s'appliquent. Pour les produits mixtes, une analyse au cas par cas est à mener.

Financement des bureaux de normalisation

Les 22 bureaux de normalisation bénéficient de sources de financement variées (industriels, centres techniques, etc.). Dans le cadre de la délégation de mission d'AFNOR aux bureaux de normalisation, une convention est établie et prévoit les conditions dans lesquelles AFNOR rémunère le bureau de normalisation au titre de la participation de ce dernier à l'élaboration de normes. Elle doit être approuvée par le délégué interministériel aux normes.

Le montant total de la rémunération est évalué sur la base du nombre de pages de normes élaborées par l'ensemble des bureaux et réparti proportionnellement.

Les conventions actuellement en vigueur prévoient une rémunération établie sur la base du chiffre d'affaires de la vente de normes et sur l'évolution du montant de la subvention versée par l'Etat à AFNOR. Des discussions sont en cours entre AFNOR et les bureaux de normalisation pour actualiser les conditions de ces conventions.

Compte-tenu de ces modalités de calcul et de l'activité très importante d'AFNOR dans son activité analogue, environ 60 % du produit de la vente des normes est versée à AFNOR.

La normalisation dans le domaine de l'économie numérique, un modèle très différent

Dans le domaine de l'économie numérique, le financement des travaux de normalisation s'effectue selon un modèle très différent de celui de la normalisation dans les secteurs conventionnels. L'accès aux normes est gratuit, ainsi que la participation aux travaux de normalisation. Le financement repose essentiellement sur les cotisations des membres (notamment à l'ETSI et à l'UIT).

Le budget annuel de l'ETSI est de l'ordre de 25 M€ par an. La Commission européenne finance l'ETSI à hauteur d'environ 3 M€ par an, la contribution de la DGE s'élève à environ 200 k€ par an. D'autres administrations françaises, comme le ministère de l'intérieur ainsi que des associations françaises, dont AFNOR, contribuent au financement de l'ETSI, mais pour des montants beaucoup plus faibles. Un opérateur comme Orange a une contribution de l'ordre de 400 k€ et Apple de l'ordre de 800 k€.

A l'ETSI, les droits de vote étant proportionnels à la contribution financière, le modèle de financement par l'amont privilégie l'intervention très forte des acteurs économiques puissants, au détriment de la représentativité des parties concernées aux travaux de normalisation. Le processus de normalisation ne permet pas de garantir la prise en compte de l'intérêt général, l'impulsion venant majoritairement d'acteurs directement intéressés par le développement d'une norme, selon un schéma de fonctionnement plus proche de forum ou de consortium. L'ETSI a identifié ce point et mène des réflexions pour déterminer comment les travaux de normalisation pourraient faire intervenir une meilleure représentativité de l'ensemble des parties intéressées.

Le modèle économique de la normalisation

Dans un contexte de réflexion sur l'organisation, la gouvernance et la stratégie de normalisation en France, la plupart des contributeurs à l'activité de normalisation, qu'il s'agisse des acteurs économiques, des départements ministériels ou des bureaux de normalisation, appellent à une clarification des mécanismes actuels de financement. AFNOR, qui se voit déléguer une mission d'intérêt général en matière de normalisation, dispose d'une relative autonomie dans la fixation des tarifs concernant d'une part, la participation aux travaux de normalisation, et d'autre part, les prix de vente des normes. AFNOR est également décisionnaire, sous le contrôle du délégué interministériel aux normes, pour ce qui concerne la rémunération des bureaux de normalisation.

Par ailleurs, outre ses missions de service public, pour lesquelles il dispose d'un monopole, le groupe développe des activités commerciales, notamment dans les domaines de la certification, de la formation ou de l'édition, pour lesquelles il bénéficie de l'image de la marque AFNOR, liée à la place particulière qu'AFNOR occupe dans le domaine de la normalisation.

L'analyse précise du modèle économique de la normalisation devrait permettre de cerner les différents flux financiers, d'étudier leurs évolutions en volume, de repérer les relations entre les activités de normalisation relevant de la mission d'intérêt général d'AFNOR et ses activités commerciales. Cette analyse devrait comprendre un volet comparatif avec d'autres modèles de financement, notamment celui de l'économie numérique (ETSI). Elle devrait ainsi permettre d'identifier les éventuels mécanismes constituant un frein à l'atteinte des objectifs fixés en matière de normalisation, en particulier, ceux qui sont défavorables à une bonne représentativité des parties intéressées, en étant susceptibles de créer un obstacle à la participation des experts issus de structures ne disposant que de moyens réduits, et par ailleurs déjà fortement sollicitées, en limitant l'accès des petites structures à toutes les normes dont elles auraient besoin. Cette analyse devrait conduire à émettre des propositions pour y remédier, en développant une vision à long terme pour en évaluer l'impact.

Par ailleurs, le contexte international et communautaire de la normalisation devra être pris en considération, les conditions de diffusion, de vente et de participation aux commissions et comités de normalisation étant définis dans des cadres dépassant le seul territoire national.

L'analyse du système devrait être réalisée dans sa globalité et non pour un secteur donné. Ces aspects présentent en effet des enjeux forts pour le fonctionnement de l'ensemble du système de normalisation et une certaine complexité au regard du cadre communautaire et international dans lequel s'inscrivent les travaux de normalisation. Il convient donc de les analyser avec soin. Les premières réflexions ici présentées demandent à être approfondies, pour identifier les axes d'amélioration envisageables, en évaluer l'impact et proposer, le cas échéant, un calendrier de mise en œuvre.

2.7 L'analyse globale du système français de normalisation

Les nombreux acteurs du système français de normalisation représentent différentes catégories : une sphère AFNOR (AFNOR (services et Conseil d'administration), le CCPN, le CAE, les CoS, les autres comités), l'Etat (DIN, GIN, DGE, DIIE, MIE, contrôleur économique et financier), les industriels (fédérations professionnelles, BN), les représentants de la société civile (associations). Le système est en interface permanente avec les instances européennes et internationales qui jouent un rôle essentiel.

Ainsi, la gouvernance du système français de normalisation (SFN) présente un enjeu fort de coordination et de concertation, pour que des positions unies soient portées. De plus, les rôles de chacun ne sont pas toujours bien définis. Certaines incohérences entre textes, notamment les statuts d'AFNOR qui ne sont pas totalement conformes aux dispositions du décret du 16 juin 2009, créent une confusion, d'autant plus préjudiciable lorsqu'elle concerne le pilotage du SFN. Les deux instances les plus concernées sont le Comité de coordination et de pilotage de la normalisation (CCPN) et le Comité d'audit et d'évaluation (CAE). Ce dernier, dont la place et les missions devraient être clarifiées, s'interroge fortement sur les attentes à son égard et exprime le besoin de conforter sa légitimité.

AFNOR, organisme national de normalisation, occupe une position centrale dans le système français de normalisation. L'écoute attentive de l'ensemble des acteurs doit aussi être assurée. Des interrogations s'expriment, d'une part, quant au modèle d'AFNOR en lui-même et d'autre part, quant aux modes de travail entre AFNOR et les autres acteurs. Elles sont la source de certaines tensions qui pourraient nuire à la défense efficace des intérêts français.

Les activités analogues d'AFNOR doivent s'inscrire en complémentarité avec les activités des bureaux de normalisation, et non en concurrence. Certains acteurs considèrent que les conditions nécessaires pour que cette vision objective soit effectivement assurée ne sont pas réunies, ou de façon partielle, dans la mesure où AFNOR joue un rôle dans la gestion de certains différends, tout en étant partie prenante directement concernée, compte-tenu de son double rôle d'organisme national et de bureau de normalisation. Le groupe AFNOR exerce aussi des activités marchandes en lien avec la vente de normes qu'elle assure. Une analyse plus fine du modèle du groupe AFNOR serait à mener, sur la prise en considération des activités d'AFNOR Association dans les projets de développement de l'ensemble du groupe, et sur les mesures nécessaires pour les préserver face aux objectifs de développement des activités marchandes des filiales en particulier.

Par ailleurs, la position très forte d'AFNOR sur l'ensemble du système ne doit pas conduire à confondre ses missions avec celles de l'Etat. L'assimilation entre AFNOR, chargée d'une mission de service public, et l'Etat, en charge de la politique de normalisation en particulier, doit être évitée et le rôle de chacun explicité. AFNOR ne peut en effet être un acteur prépondérant du SFN, avec ses propres intérêts, et en définir simultanément les règles, avec la légitimité nécessaire pour qu'elles soient reconnues par tous les acteurs, tout en ayant des activités en concurrence avec d'autres acteurs.

Le succès avec lequel AFNOR mène généralement les travaux au plan communautaire et international est reconnu. Cependant, de nombreux acteurs ont exprimé des attentes fortes pour que l'Etat soit plus présent et joue un rôle plus actif au sein du système français de normalisation, estimant qu'une délégation totale à AFNOR n'en permettrait pas un fonctionnement pleinement satisfaisant compte-tenu de son positionnement et sa structure. Des positions se sont exprimées pour que l'Etat porte davantage ses orientations, en associant les différentes catégories d'acteurs intéressés, comme il le fait dans les domaines intéressant différentes parties prenantes, et pour que sa position ne soit pas strictement identique à celle de toute une partie prenante, puisqu'il lui est confiée la mission de veiller au respect de l'intérêt général et d'être le garant de l'efficacité globale du système de normalisation. Par ailleurs, la mobilisation des acteurs économiques doit aussi être renforcée. Renforcer la lisibilité du système de normalisation est un facteur favorable à cet égard.

Le tableau suivant présente l'analyse stratégique du système français de normalisation avec ses forces, ses faiblesses, ses opportunités et les menaces identifiées, au regard de son objectif principal qui doit viser à renforcer l'utilisation de la normalisation dans sa dimension stratégique.

	Positif (pour atteindre l'objectif) Atouts	Négatif (pour atteindre l'objectif) Handicaps
Origine interne (organisationnel)	<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un système français de normalisation fondé sur une base réglementaire lisible et robuste qui permet d'envisager de poursuivre son déploiement - AFNOR, organisme national de normalisation très actif - Des responsables ministériels aux normes très impliqués pour certains et pouvant assurer des relais précieux - Des initiatives pour développer la vision stratégique de la normalisation (par exemple, séminaire du CCPN, démarches engagées par certaines filières) 	<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un système complexe, s'adressant principalement à des initiés, demandant un investissement initial important pour le comprendre - Des normes trop souvent perçues comme des contraintes et non comme des opportunités - Un manque de gouvernance, de pilotage global et de coordination générale (rôles mal définis, textes contradictoires) qui nuit à l'efficacité collective - Un manque de vision partagée et affirmée sur le sens à donner à la normalisation - Des politiques publiques peu prises en compte - Un système tourné vers la production des normes, lié au modèle économique global - Une vision stratégique partiellement développée, souvent reléguée au second plan
Origine externe (environnement)	<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'utilisation de la normalisation comme un levier efficace de compétitivité - Une position d'AFNOR forte à l'international et au plan communautaire, de nature à permettre un relai efficace des positions françaises - Plusieurs filières importantes convaincues de l'intérêt stratégique de la normalisation et impliquées - Le développement d'une vision intégrée des sujets transversaux et le renforcement de l'interface entre sujets conventionnels et économie numérique pour une plus grande efficacité 	<p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Des tensions au sein du système qui peuvent le fragiliser voire le menacer par des stratégies de contre-pouvoir ou de délaissement et des interrogations sur le modèle économique - Des moyens au mieux constants et des secteurs en fort développement : une situation pouvant conduire à ne pas être présent sur un sujet à fort enjeu - Une coordination entre acteurs insuffisante pour prendre pleinement en compte la dimension communautaire et internationale et véritablement peser - La baisse de subvention publique pouvant conduire à un délaissement relatif des missions d'intérêt général au sein du groupe AFNOR, au profit du développement des activités marchandes

3. Développer une vision stratégique de la normalisation

3.1 La normalisation, levier de compétitivité pour notre économie

La normalisation constitue un outil déterminant pour la compétitivité de l'ensemble de notre économie. Elle est en particulier de nature à assurer des avantages concurrentiels décisifs aux entreprises qui savent se positionner dans l'élaboration des normes constituant des références ou des standards internationaux pour des produits comme des services. Une action ciblée en matière de normalisation est aussi un moyen d'accroître fortement l'impact économique d'une innovation ou d'un titre de propriété industrielle. A ce titre, la normalisation constitue un élément essentiel de la politique d'innovation.

L'intérêt économique de la normalisation, qui vise notamment à sécuriser les échanges, à faciliter l'interopérabilité et à protéger le consommateur, est indéniable. Son impact est évalué par différentes études à environ 1 % du PIB d'un pays comme l'Allemagne ou la France. Les normes présentent deux aspects pour les entreprises : un facteur de progrès lorsque les entreprises décident de s'y conformer et un outil important de reconnaissance de leurs produits pour leurs activités à l'export.

La normalisation ne consiste pas à produire uniquement des normes, elle contribue aussi à instaurer une crédibilité des produits et des services, y compris en développant des protocoles de mesure reconnus. Elle présente un avantage concurrentiel pour les entreprises qui participent activement aux travaux de normalisation, qui sont dès lors mieux placées pour s'adapter aux demandes du marché et aux nouvelles technologies et bénéficient alors d'une réduction des risques liés à la recherche et aux coûts de développement. D'une façon générale, la normalisation accroît la concurrence et ses effets ne se limitent donc pas aux entreprises individuelles, en présentant des intérêts sur l'économie dans son ensemble.

La normalisation est également un outil de simplification réglementaire, en constituant un volet complémentaire à la réglementation, dans le cadre notamment des démarches européennes dites « nouvelle approche », consistant à fixer les exigences essentielles par voie réglementaire et à laisser le soin aux acteurs économiques de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour les atteindre, ceux-ci pouvant être proposés par des normes dites harmonisées, dont le respect donne présomption de conformité.

La normalisation est reconnue comme un véritable levier de compétitivité, d'autant plus porteur lorsqu'elle s'inscrit dans un système intégré, en étant combinée avec les activités de recherche, d'innovation et de propriété industrielle, qui constituent des volets de compétitivité complémentaires. Elle présente des enjeux économiques forts qui doivent conduire à définir des stratégies de positions, d'influence, d'alliances ou de veille. A contrario, sous-estimer cet effet de levier associé à la normalisation peut conduire à de véritables handicaps pour les acteurs économiques français si des normes sont adoptées à l'encontre des technologies ou des produits qu'ils développent.

La normalisation se caractérise aujourd'hui par une production très importante de normes et une forte mobilisation de moyens, humains et financiers, pour les élaborer et en assurer la mise à jour périodique. Le système de normalisation français doit désormais mettre au centre de ses réflexions et de ses travaux, la dimension stratégique de la normalisation, qui en fait son véritable intérêt, et renforcer son efficacité, pour accroître la compétitivité de notre économie, en prenant en considération les orientations des politiques publiques, notamment la politique industrielle, et en prenant en compte le retour d'expérience et les pistes d'amélioration identifiées, cinq ans après l'entrée en vigueur du décret du 16 juin 2009.

3.2 La prise en compte actuelle de la dimension stratégique

Selon les statuts d'AFNOR, les acteurs du système français de normalisation ayant vocation à intervenir en matière de stratégie de normalisation sont les Comités stratégiques (CoS) et le Comité de coordination et de pilotage de la normalisation (CCPN).

Le CCPN a élaboré et adopté le 10 mai 2011, un document intitulé « Stratégie française de normalisation » pour la période 2011-2015, consultable sur le site d'AFNOR. Cette stratégie vise, selon son préambule, à « *positionner plus que jamais la norme et la normalisation vers la prise en compte des attentes des utilisateurs, aussi bien actuels que potentiels, en considérant que cette réorientation est nécessaire pour que les normes produisent leur effet : parvenir à une augmentation majeure du nombre et de la diversité des utilisateurs* ». Elle identifie deux enjeux principaux: un enjeu de proximité (pour les entreprises, pour s'assurer de la simplicité et de l'utilisation pratique de normes) et un enjeu d'influence internationale (pour accompagner la compétitivité des filières et la performance de l'économie française, optimiser le cycle de l'innovation dans les normes internationales, offrir des outils pour permettre aux acteurs français de pré-positionner leurs intérêts).

La stratégie française de normalisation du CCPN présente neuf axes et les propositions formulées dans le cadre de la consultation des acteurs ont conduit à élaborer trois plans d'actions : le plan innovation et compétitivité, le plan pour les TPE et PME et le plan pour la société civile.

Cette démarche est une impulsion intéressante pour développer une vision à long terme. Elle montre cependant certaines limites. En effet, si les principes et les grandes thématiques qui figurent dans cette stratégie française de normalisation sont sans conteste pertinents, la formulation des actions reste très générale, alors que les acteurs économiques auraient besoin d'une vision plus fine des enjeux par secteur, pour être en mesure de se positionner dans les instances correspondantes suffisamment en amont.

Une autre approche est adoptée par les Comités stratégiques (CoS). Ceux-ci élaborent, tous les ans, des feuilles d'orientations stratégiques, consultables sur le site d'AFNOR, qui présentent les principaux axes de travail.

A titre d'exemple, pour le CoS agro-alimentaire, les deux principaux axes visent à développer la production agricole et garantir la sécurité sanitaire des aliments. Pour des CoS couvrant des périmètres très vastes, en particulier, celui du transport et de la logistique, les axes sont de nature très transversale : Améliorer l'articulation entre filières industrielles et le CoS, développer une réflexion stratégique sur les transports dans une approche sociétale, etc. Ces axes constituent donc plutôt des orientations de travail pour le CoS que des priorités stratégiques opérationnelles proprement dites au niveau des différents secteurs.

Les périmètres très vastes de certains CoS constituent aussi une limite pour développer des visions stratégiques au sein de ces comités. Ainsi, plusieurs instances se sont mises en place en parallèle, notamment, dans les domaines aéronautique, ferroviaire, les industries de la sécurité, avec des comités de haut-niveau, de composition appropriée pour préserver le niveau de confidentialité qu'ils souhaitent, indispensable au regard du caractère sensible de certaines informations.

Par ailleurs, plusieurs filières se dotent d'organisations leur permettant de prendre en compte la dimension stratégique, par exemple, avec la mise en place du Conseil de standardisation technique automobile au sein de la plateforme de la filière automobile. Les fédérations telles que la Fédération des industries électriques, électroniques et de communication (FIEEC) ou la Fédération des industries mécaniques (FIM) développent également des visions stratégiques de leurs secteurs et les relaient aux

instances de normalisation compétentes. Le comité du CEF (comité électrotechnologique français), représentant la France au CENELEC, joue ainsi un rôle en matière de stratégie dans ce domaine.

Les services de l'Etat n'interviennent pas spécifiquement dans la définition de ces orientations. Leurs représentants participent au CCPN, avec une position identique à celle des autres participants, et aux CoS, mais sans prise en compte spécifiquement des orientations gouvernementales dans la majorité des cas.

Prendre en compte la dimension stratégique de la normalisation est un point essentiel, régulièrement souligné. Il soulève cependant la question de l'organisation des structures intervenant en matière de stratégie, et de la coordination entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel des activités de normalisation.

De plus, un enjeu fort existe en matière de transversalité, d'une part, entre les secteurs dits conventionnels et l'économie numérique, dans la mesure où l'essentiel des projets à très forts enjeux pour les années à venir sont des projets présentant une composante relevant de l'économie numérique (*smart cities, smart-metering, silver economy, etc.*), d'autre part, pour les sujets très transversaux comme les services, en net développement.

D'une façon générale, le rôle des acteurs en matière de gouvernance du système de normalisation et de définition des orientations prioritaires demanderait à être mieux précisé : la vision stratégique par filière doit être développée par les parties prenantes et recueillir l'avis des différentes parties intéressées, dont les services de l'Etat. L'Etat doit être garant que les conditions soient réunies pour inciter et favoriser le développement d'une vision stratégique.

Au sein du système français de normalisation, l'initiative engagée par le CCPN pour développer une vision stratégique de la normalisation définit essentiellement de grands domaines d'intérêt ; elle reste donc très macroscopique. Le séminaire stratégique organisé en janvier 2014 par le CCPN a été apprécié, en offrant un cadre d'échanges enrichissants entre parties intéressées. Des éléments figurent également dans les feuilles d'orientations stratégiques des comités stratégiques, mais de l'avis de la très grande majorité des acteurs, les Cos ne peuvent pleinement jouer leur rôle en matière de développement d'une vision stratégique (périmètres très larges, enjeux colossaux et trop sensibles en matière de stratégie économique pour être abordés dans de telles instances).

L'Etat n'intervient que peu actuellement. Il pourrait davantage agir pour orienter le système vers les enjeux stratégiques, et pour que les travaux de normalisation s'inscrivent bien en ligne avec les priorités gouvernementales fixées par les différents ministères.

Convaincus de l'enjeu à développer une vision stratégique de la normalisation, certains acteurs ont mis en place des structures informelles pour en débattre, au sein de comités dits de haut-niveau, sans toutefois de démarche systématique pour que chaque filière se dote d'une telle vision, essentielle pour activer le plus efficacement possible le levier de compétitivité que constitue la normalisation. Des réflexions complémentaires sont donc à mener pour définir comment réunir les conditions nécessaires pour favoriser le rapprochement entre stratégie de filière et stratégie de normalisation, en développant une vision systémique et en encourageant le développement d'instances qui permettent la confidentialité des échanges nécessaires pour traiter les aspects de stratégie industrielle. De plus, des liens plus étroits avec les services en charge d'intelligence économique permettraient une plus grande efficacité des stratégies de position, d'alliances ou de veille.

3.3 La normalisation au service de la politique industrielle

Définition d'une méthodologie pour identifier les enjeux de normalisation des projets liés à la politique industrielle

La mission s'est attachée à définir comment identifier les enjeux de normalisation associés à la politique industrielle. Une méthodologie a été proposée pour répondre à cet objectif, dans l'objectif de mettre en œuvre une démarche systématique. Elle a été élaborée pour s'appliquer dans un premier temps, aux 34 plans de la nouvelle France industrielle. Elle a vocation à être mise en œuvre pour les autres projets ou priorités associés à la politique industrielle et pourrait être déployée pour toute priorité gouvernementale (projet ou orientations), sous réserve que celle-ci soit suffisamment définie pour identifier les sujets à enjeux.

La méthodologie a été présentée aux membres du Groupe interministériel des normes qui ont confirmé qu'elle pourrait s'appliquer, sans difficulté identifiée, à des projets ou priorités associés aux politiques publiques déployées par leurs ministères. La démarche d'élaboration de la stratégie de normalisation en matière de politique industrielle pourrait ainsi être étendue aux autres priorités gouvernementales, en renforçant la capacité du groupe interministériel aux normes à travailler davantage en réseau pour développer des méthodes communes, pour un meilleur partage d'expériences permettant une plus grande efficacité des services de l'Etat. Cette méthodologie comprend trois principales phases.

Etape 1 : Identification des thématiques-clés du plan

Cette identification est menée sur la base de l'analyse de la feuille de route de chaque plan et des échanges avec le responsable du plan au sein de la DGE. Elle permet de définir les thématiques-clés associées à chaque plan. Une consultation des autres ministères concernés, par l'intermédiaire des responsables ministériels aux normes, permettrait de compléter cette analyse et d'assurer une vision croisée entre services de l'Etat. Les thématiques-clés du plan peuvent être de nature technologique ou non (en particulier, pour les aspects liés aux services associés).

Exemple : Thématiques-clés associées, identifiées pour le plan Textiles techniques et intelligents

- Réussir la transition écologique en maîtrisant et diffusant l'usage de fibres textiles biosourcées et recyclables, ainsi que l'usage de fibres issues du recyclage ;
- Exploiter les opportunités offertes par les révolutions numériques et les nanotechnologies grâce aux textiles intelligents et innovants ;
- Développer l'usine textile du futur, grâce aux nouvelles technologies d'ennoblissement et d'assemblage et à une utilisation optimale des nouveaux outils digitaux.

Etape 2 : Identification des instances de normalisation associées

Cette étape consiste à identifier les instances de normalisation correspondant aux thématiques-clés précédemment identifiées, et à dresser un état des travaux de normalisation associés en précisant dans quelles enceintes ils sont menés, leur état d'avancement, et les positions françaises actuellement tenues. Cette étape est menée sur la base d'échanges avec AFNOR notamment.

Exemple : pour la thématique-clé associée au plan Textiles techniques et intelligents pour la maîtrise et la diffusion de l'usage de fibres textiles biosourcées et recyclables

Cadre actuel des travaux de normalisation (national)

* Commission BNPP (bureau de la normalisation des plastiques et de la plasturgie) T57L ⁷

* GT5 "textile" / Affichage Environnemental⁸

Etape 3 : Analyse stratégique du plan sous l'angle de la normalisation

Cette étape permet, sur la base de l'état des lieux dressé, de définir l'objectif à cibler, qui peut prendre différentes formes : créer une nouvelle commission de normalisation, en définissant le niveau à envisager, étendre le champ d'une commission de normalisation existante, prendre de nouvelles responsabilités (présidence, secrétariat), nouer des alliances, etc.

Cet objectif étant défini, les moyens nécessaires pour y parvenir doivent être évalués et le processus pour y parvenir doit être déterminé, en précisant les échéances prévisionnelles à prendre en considération. Par ailleurs, les priorités de veille dans les domaines associés doivent être identifiées. Une action coordonnée avec la DIIE peut être particulièrement porteuse pour cette dernière étape.

Exemple : pour le plan Textiles techniques et intelligents

Objectifs de normalisation

Faire normaliser la procédure de caractérisation du lin afin d'être en mesure d'en augmenter sa notoriété comme matériau « technique »

Etendre cette méthode de caractérisation au chanvre

Instances de normalisation associées

Faire intégrer cette démarche de normalisation dans le processus de normalisation européenne au CEN/TC 248 ; CEN/TC 162 ; ISO/TC 38

Impliquer les industriels du chanvre dans le bureau de normalisation des plastiques et de la plasturgie afin d'élaborer la même méthodologie que celle du lin.

Application aux 34 plans de la nouvelle France industrielle

Le tableau suivant présente les thématiques à enjeux identifiées comme devant être privilégiées dans les travaux de normalisation.

Il porte sur 7 des 34 plans de la Nouvelle France industrielle. Il devrait être établi pour l'ensemble des plans, d'ici le début de l'année 2015, et fera l'objet d'un rapport détaillé au Ministre, précisant, pour chacune de ces thématiques à privilégier en termes de normalisation, l'état des lieux des travaux de normalisation et la stratégie à adopter : positions à renforcer dans les instances de normalisation (françaises, communautaires ou internationales), positions à prendre, alliances à nouer et veilles normatives à assurer. Il est important de souligner que la stratégie se définit compte-tenu des perspectives de développement des projets identifiés comme à fort enjeux, mais également au regard de positions clés déjà acquises, qu'il est important de préserver.

Un exemple de l'ensemble de la démarche, depuis l'identification des enjeux technologiques, des thématiques à privilégier jusqu'à la stratégie de normalisation à mettre en œuvre, est présenté en annexe 4.1. Cette stratégie a vocation à être présentée aux acteurs compétents au sein des instances

⁷ Commission de normalisation d'AFNOR compétente pour les fibres de lin pour composites plastiques.

⁸ Suite au Grenelle de l'environnement, il a été proposé que l'ADEME anime une plateforme méthodologique abritée par l'AFNOR pour élaborer un « Référentiel de bonnes pratiques », ainsi que des déclinaisons par catégories de produits en matière d'affichage des informations environnementales sur les produits et services. Plusieurs groupes de travail ont été constitués dont le GT5, constituant l'instance de travail pour la catégorie des produits d'habillement/textile de maison.

chargées de développer une vision stratégique, afin d'assurer le relai dans les instances concernées (AFNOR et les bureaux de normalisation).

Plan	Thématiques à privilégier en termes de normalisation
Cloud computing	<ul style="list-style-type: none"> • Développement d'une architecture technique et fonctionnelle du <i>cloud computing</i> • Développement d'une architecture de sécurité et de gestion de la qualité de service du <i>cloud</i> • Accompagnement de la normalisation par l'élaboration d'un label « <i>Secure cloud</i> » garantissant un hébergement et un traitement sécurisés des données d'un cloud en France ou en Europe
Souveraineté télécoms	<ul style="list-style-type: none"> • Finalisation du développement de la norme de téléphonie 4G-advanced dont les standards et normes sont encore en évolution régulière • Développement de la norme de téléphonie mobile 5G • Développement de la virtualisation des équipements de réseaux
Big Data	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des standards de modélisation des données, de l'architecture technique, des langages et technologies d'interrogation des bases de données et des interfaces de présentation.
Qualité de l'eau et gestion de la rareté	<ul style="list-style-type: none"> • Traitement et valorisation des boues d'épuration • Développement des technologies de <i>Smart water</i> • Développement d'usine de dessalement propre
Objets connectés	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des capacités de communication et des capteurs de l'objet connecté • Développement de l'organisation fonctionnelle et technique de l'Internet des objets
Smart grids	<p>Amont compteur – Pilotage des réseaux électriques intelligents Développement d'une architecture de référence en matière de réseaux d'énergie, avec les thématiques afférentes suivantes notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les données et les interfaces d'échanges permettant l'interopérabilité des systèmes de pilotage des réseaux électriques • les réseaux et protocoles de télécommunications qui seront utilisés pour l'échange des données • les méthodes et données de comptage • la sécurité des différents systèmes (commandes, communications, interface électrique...) <p>Aval compteur – <i>Smart home</i>. Développement</p> <ul style="list-style-type: none"> • d'une architecture interopérable entre les équipements de la maison et le compteur intelligent • de systèmes de pilotage de l'énergie dans la maison • d'un modèle de données ...
Textiles techniques et intelligents	<ul style="list-style-type: none"> • Réussir la transition écologique en maîtrisant et diffusant l'usage de fibres textiles biosourcées et recyclables, ainsi que l'usage de fibres issues du recyclage. • Exploiter les opportunités offertes par les révolutions numériques et les nanotechnologies grâce aux textiles intelligents et innovants • Développer l'usine textile du futur, grâce aux nouvelles technologies d'ennoblissement et d'assemblage et à une utilisation optimale des nouveaux outils digitaux

Le recensement des autres secteurs clés identifiés

Les priorités de normalisation associées à la politique industrielle ainsi définies, et les priorités gouvernementales, d'une façon générale, sont également à replacer au regard de celles identifiées dans d'autres cadres. Une vision d'ensemble doit être en effet construite en prenant en compte les enjeux relevés par les acteurs économiques.

Une première vision synthétique a ainsi pu être construite à partir de quatre sources différentes (voir annexe 4.2).

- Priorités du Comité de coordination et de pilotage de la normalisation dans sa stratégie 2011-2015 (référence [6]) ;
- Priorités identifiées dans le rapport de Claude Revel (référence [9]) ;
- Priorités identifiées dans le rapport de la Commission Innovation 2030 - Sept ambitions pour la France (référence [17]) ;
- Défis sociétaux H2020 de la Commission européenne.

Thèmes prioritaires (et sous-thèmes)	Sources			
	CCPN	Rapport C. Revel	Commission Innovation	H2020 de la Commission
Secteurs spécifiques				
Marchés agricoles et agro-alimentaire	x	x		
Construction	x			
Défense	x			
Développement durable – Energie	x	x		
Recyclage des matières : métaux rares				
Captage et stockage du CO ₂	x			
Lutte contre le changement climatique, utilisation efficace des ressources et les matières premières				x
Valorisation des richesses marines : métaux et dessalement de l'eau de mer			x	
Stockage de l'énergie			x	
Energies sûres, propres et efficaces				
Transports	x			
Mobilité du futur	x			
Transports intelligents, verts et intégrés				x
Sciences du vivant	x			
Protéines végétales et chimie du végétal				x
Société numérique	x	x		
Valorisation des données massives (Big Data)			x	
Réseaux intelligents	x			
Santé				
Silver économie, l'innovation au service de la longévité			x	
Médecine individualisée			x	
Santé, évolution démographique et bien-être				x
Société et ville de demain	x	x		
L'Europe dans un monde en évolution : des sociétés ouvertes à tous, innovantes et réflexives				x
Défis européens en matière de bioéconomie : sécurité alimentaire, agriculture et sylviculture durables, recherche marine et maritime, recherche sur les voies de navigation intérieure				x
Des sociétés sûres pour protéger la liberté et la sécurité de l'Europe et de ses citoyens				x
Thématiques transversales				
Transactions financières	x			
Services	x	x		
Nano et biotechnologies		x		

L'analyse des enjeux de normalisation des priorités de politique industrielle a été menée selon une démarche méthodique, qui a vocation à être systématiquement mise en œuvre pour identifier les enjeux de normalisation et les stratégies associées. Elle consiste à identifier, pour chaque sujet prioritaire, les sujets présentant les enjeux les plus forts, à identifier ceux qui sont de nature à faire l'objet d'une norme institutionnelle, à déterminer les commissions de normalisation compétentes pour porter ces projets, analyser les positions françaises dans ces instances et définir celles pour lesquelles la présence française serait à renforcer, les alliances à nouer et les actions de veille à mener.

Une première analyse a été menée pour 7 plans de la nouvelle France industrielle. Elle a permis de confirmer à ce stade la pertinence globale de cette démarche, avec toutefois des difficultés parfois dans son application pour obtenir toutes les informations nécessaires. Les premières conclusions ont ainsi permis d'identifier les secteurs-clés et les commissions de normalisation correspondantes au sein desquelles les positions françaises doivent être maintenues ou renforcées. Une première cartographie des enjeux de normalisation associés à la politique industrielle a ainsi été dressée pour ces plans.

La démarche se poursuivra en recherchant à développer une vision intégrée des enjeux par filière, pour la traduire en stratégie globale de positionnement, d'alliances ou de veille.

3.4 Le système « recherche, innovation, propriété industrielle et normalisation »

Le système « recherche, innovation, propriété industrielle et normalisation » est à considérer dans son ensemble, comme composante essentielle de la compétitivité d'une économie. Un des objectifs importants de la normalisation est ainsi de contribuer à créer une infrastructure technologique solide, facteur favorable à un développement impulsé par l'innovation⁹. La question sur les liens entre innovation et normalisation est régulièrement posée, pour savoir si la normalisation favorise ou freine l'innovation. La position la plus couramment admise est que la normalisation peut effectivement réduire le foisonnement des innovations, mais en limitant le champ, favorise l'émergence d'infrastructures technologiques plus robustes.

Normalisation et propriété industrielle encouragent toutes les deux l'innovation et facilitent la diffusion de technologie, mais elles y contribuent de façon distincte. La normalisation implique consensus, intérêt général, en particulier, intérêts des consommateurs, et constitue un processus ouvert. La propriété industrielle assure une protection des détenteurs de droits. Le brevet décrit la solution technique permettant la réalisation d'un produit. La norme décrit les spécifications techniques de ce produit et porte sur ses performances et son interopérabilité. En pratique, les brevets concernés sont identifiés en amont des travaux de normalisation et le principe dit FRAND (*Fair, reasonable, and non discriminatory*) est mis en application lors de la prise en compte d'un brevet dans des travaux de normalisation. La normalisation et la propriété intellectuelle peuvent ainsi constituer deux volets complémentaires pour accompagner une innovation, le plus efficacement possible, du stade de la recherche vers son déploiement sur de nouveaux marchés.

⁹ Voir le rapport sur l'économie de la normalisation [7].

Relations avec la recherche académique – Concept du NIST

Quant à la relation entre normalisation et recherche académique, les liens sont globalement peu développés aujourd'hui, même si des initiatives existent. La France est traditionnellement reconnue comme faible dans ce domaine et certains rapports ont préconisé la création d'un NIST (*National Institute of Standard and Technologies*, États-Unis) à la française. De premières analyses et recommandations sont présentées sur la pertinence de développer une telle structure. Compte-tenu de l'ampleur du sujet, cette première étape devra être complétée par une analyse plus approfondie pour déterminer quelles seraient les modalités les plus pertinentes et les plus efficaces pour mettre en œuvre les principes du NIST. Par ailleurs, un état des lieux de l'implication des instituts de recherche en matière de normalisation devrait être mené pour mieux définir les actions à mener.

La recherche d'une plus grande efficacité des politiques de soutien à l'innovation comme levier de croissance et de compétitivité appelle une intégration plus systématique de la normalisation dans les programmes de R&D. Les premières analyses menées dans le cadre de cette mission montrent que le constat selon lequel les mondes de la recherche et de la normalisation seraient déconnectés demande à être nuancé. Les acteurs de la recherche publique sont effectivement peu familiarisés avec la normalisation comme outil permettant l'accès aux marchés et la normalisation ne fait pas partie des enjeux identifiés par le Conseil supérieur de la recherche. Plus largement, il ne semble pas que la politique de recherche incite les chercheurs à s'impliquer dans des travaux de normalisation, qui ne sont pas valorisés dans leur carrière. Certains domaines de recherche semblent néanmoins appeler plus naturellement les chercheurs à s'intéresser à la normalisation compte tenu des problématiques d'interopérabilité notamment (développement des réseaux d'énergie, métrologie, etc.). Certains experts du ministère chargé de la recherche participent aux travaux de la commission de normalisation « Management de l'innovation ». Enfin, il est à noter que le mécanisme du crédit impôt recherche est étendu aux travaux de normalisation, avec néanmoins un taux de prise en charge réduit.

Au niveau européen, les programmes de recherche relèvent de mécanismes et d'une organisation institutionnelle distincts de ceux prévalant dans le domaine de la normalisation, pilotés par la DG Entreprise et s'appuyant sur les organismes européens de normalisation. Néanmoins, le JRC (*Joint Research Center* ou Centre Commun de Recherche), dont la mission principale est de fournir aux politiques de l'Union européenne un soutien scientifique et technique indépendant tout au long de leur cycle d'élaboration, se positionne comme un acteur-clé de la normalisation en soutien de l'innovation, en complémentarité avec la recherche. Dans le domaine de la métrologie, la coordination au niveau européen entre R&D et normalisation semble efficace à travers EURAMET (Association européenne des instituts nationaux de métrologie) à qui la Commission confie la gestion des procédures pour les programmes de recherche et d'innovation en métrologie.

Le lien entre acteurs institutionnels du monde de la recherche et ceux de la normalisation reste ténu et complexe et des actions visant à mieux intégrer les stratégies de R&D et de normalisation semblent nécessaires. Cet objectif est intégré dans le programme H2020 et figure par ailleurs dans le règlement européen relatif à la normalisation.

Les États-Unis disposent avec le NIST d'une structure chargée de définir des stratégies de soutien à l'innovation intégrant R&D, normalisation et métrologie, proche de par ses missions du JRC avec lequel elle développe des relations. La mission principale du NIST consiste à promouvoir l'économie en développant des technologies, la métrologie et des normes/standards de concert avec l'industrie. Le NIST peut être vu comme un laboratoire de recherche indépendant et opérationnel qui œuvre pour les intérêts collectifs américains et entretient des relations étroites avec le secteur privé. Disposant d'un budget de 800 millions de dollars en 2014, validé par le Congrès et ayant un effectif de 3 000

personnes, constitué majoritairement de chercheurs, d'ingénieurs et de techniciens, le NIST accueille également près de 2 700 collaborateurs issus de l'industrie, des universités ou d'autres organismes gouvernementaux.

Pour ce qui concerne la normalisation, le NIST est membre de l'organisme national de normalisation (ANSI). Il participe aux travaux normatifs en apportant un soutien technique par la mise à disposition d'experts (environ 500 personnes soit 17 % de son effectif) et en assurant un rôle de coordination pour réunir l'ensemble des parties intéressés par un sujet. Il ne finance pas la participation des industriels aux travaux normatifs et ne reçoit pas de royalties issues de la vente des normes. Il représente ainsi la participation de la recherche académique américaine à l'élaboration des normes industrielles.

L'avantage du NIST est double : d'une part, les données produites par le privé peuvent être vérifiées par un organisme indépendant, et d'autre part, le NIST constitue un précieux vivier d'experts indépendants en mesure d'impulser des politiques publiques par l'intermédiaire de la normalisation et de promouvoir les normes associées pensées dès les phases de R&D.

La légitimité du NIST repose sur son positionnement et ses moyens, ce qui le différencie sensiblement du JRC. En première analyse, le NIST s'en distingue d'abord par son affiliation : contrairement au JRC dont la création résulte de la volonté de mettre en œuvre, au sein de l'Union, des programmes communs de R&D contribuant à un développement sûr de l'énergie nucléaire (article 8 du traité Euratom), le NIST est une agence du département du commerce, créée en 1988, dans la continuité du bureau national de normalisation. La proximité du NIST avec le monde industriel apparaît ainsi largement supérieure à celle du JRC dont le détachement de la DG Recherche est relativement récent (1996). Sa vocation d'orientation de la normalisation en lien avec les enjeux industriels et sa contribution effective à cette activité ne semblent pas contestées.

Etude des pistes pour renforcer le lien entre R&D et normalisation

Au regard des informations disponibles à ce stade, il est préconisé de mener des démarches préliminaires visant à cerner plus précisément les actions à mettre en œuvre et les partenaires/acteurs potentiels tant en France qu'au niveau européen. Au niveau national, deux approches pourraient être combinées, d'une part, pour créer un environnement plus favorable à la mobilisation des acteurs, d'autre part, en partant d'une identification des besoins par secteur.

La première approche suppose dans un premier temps un rapprochement en particulier entre la DGE et la Direction générale de la recherche et de l'innovation du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, afin de permettre une meilleure connaissance réciproque, au niveau institutionnel, des politiques de normalisation et de R&D. Des échanges pourraient être organisés par ailleurs avec les alliances de coordination pour la recherche, également dans un but de sensibilisation des acteurs de la recherche au levier que constitue la normalisation en matière d'innovation.

Enfin, le JRC ayant mis en place un réseau de correspondants nationaux dont la mission est d'être des intermédiaires avec les parties prenantes de chaque pays (industrie, pouvoirs publics et communauté scientifique), des échanges avec le point de contact national du JRC, basé au Ministère chargé de la recherche, pourraient être utiles pour apprécier sa capacité à jouer un rôle d'intégration des volets R&D et normalisation au niveau européen.

L'objectif de ce premier volet serait de favoriser la mise en œuvre de moyens incitant les chercheurs à davantage s'intéresser aux questions de normalisation : actions de formation, mise à niveau du crédit impôt recherche pour les activités de normalisation, insertion d'un volet « normalisation » dans les

appels à projets lancés par les agences de financement de la recherche¹⁰ telles que l'Agence nationale de la recherche (ANR) avec prise en compte de la capacité des projets à évoluer vers la normalisation, mais aussi plus globalement, valorisation des activités de normalisation dans la carrière des chercheurs et prise en compte des activités de normalisation, dans les évaluations des organismes de recherche par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES).

S'agissant de la seconde approche, l'objectif serait d'inciter au sein des structures telles que les comités stratégiques de filière, l'intégration systématique dans les travaux relatifs aux priorités stratégiques en matière de R&D, une analyse des besoins et actions à mettre en œuvre en matière de normalisation (veille sur les travaux en cours, analyse des risques et des opportunités) en tenant compte des cinétiques respectives en matière de recherche et de normalisation.

Fonds souverain de la propriété industrielle et normalisation

La politique nationale en matière d'innovation présentée en novembre 2013, intitulée « Nouvelle donne pour l'innovation », comprend une action visant à mettre en place, dans le cadre du programme d'investissement d'avenir (PIA), un fonds souverain de la propriété industrielle et à renforcer la capacité française d'influence en matière de normalisation, considérant que la normalisation joue un rôle majeur pour les dynamiques de croissance des entreprises innovantes.

Ce fonds souverain a vocation à être consacré à la recherche d'une action ciblée en matière de normalisation comme moyen d'accroître fortement l'impact économique d'une innovation ou d'un titre de propriété industrielle. Il pourrait ainsi être utilisé comme soutien à des projets, pour faciliter l'accès aux marchés de certaines innovations, pour lesquelles le transfert des résultats de recherche vers l'industrie se ferait par la normalisation, en se concentrant sur les marchés où les enjeux en matière de brevets et de normalisation sont particulièrement forts et où la France dispose d'atouts indéniables. A titre d'illustration, il existe en Allemagne, depuis 2006, un programme de soutien à de tels projets, « *Innovation with norms and standards* » mis en place par le ministère chargé de la normalisation, en lien avec l'organisme national de normalisation.

Le fonds souverain pourrait ainsi être sollicité selon deux axes : comme soutien à des projets, pour faciliter l'accès aux marchés de certaines innovations par la normalisation, et pour une acquisition de brevets ciblés, pour les secteurs stratégiques, identifiés sur la base d'analyses préliminaires par l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) ou France Brevets, compte tenu de l'intérêt de leur intégration dans des projets de normes.

Les analyses préliminaires, intervenant hors du cadre de ce fonds souverain, pourraient être réalisées en particulier en exploitant les résultats de veille en matière de brevets comme signes précurseurs de développement des secteurs donnés. Ces analyses, qui relèvent des activités de l'INPI, pourraient être également confiées à France Brevets dans le domaine de l'économie numérique, et auraient pour objectif, pour ces secteurs en fort développement, d'une part, d'anticiper les positions stratégiques françaises à tenir dans les instances de normalisation et d'autre part, de favoriser la prise en compte des brevets dans des normes, en vue d'en acquérir éventuellement.

¹⁰ Le gouvernement allemand, par exemple, a mis en place l'obligation pour tout programme de recherche de contenir un volet de normalisation

3.5 Piloter le système français par les enjeux stratégiques de la normalisation

Le levier stratégique que représente la normalisation en constitue le véritable intérêt. Pour développer une telle vision, il est indispensable de distinguer le volet stratégique de la normalisation, visant à construire une vision à long terme, et son volet opérationnel, tourné vers la production de normes, répondant à d'autres modes de fonctionnement, notamment au regard des paramètres économiques liés à la production des normes. Les interfaces nécessaires entre les deux volets doivent être mises en place de façon adaptée.

Les parties prenantes dont les acteurs économiques et en particulier les organisations professionnelles sectorielles, doivent constituer l'armature de développement de cette vision stratégique et les priorités gouvernementales doivent également être prises en considération pour construire une vision consolidée.

Les comités stratégiques ne peuvent pleinement développer cette vision stratégique à eux seuls, leur rôle pouvant être limité en raison de leur périmètre, de leur représentativité, et de leur constitution. Ils pourraient cependant constituer des relais utiles entre les acteurs économiques et l'ensemble des parties intéressées (représentants de la société civile notamment, dont les associations de consommateurs) avant que ne soient engagés les travaux de normalisation. La pertinence des périmètres de l'ensemble des CoS doit être examinée au regard de l'objectif central de la normalisation qui doit être son utilisation comme outil stratégique.

Il apparaît donc nécessaire d'inciter le développement d'instances qui permettent de développer cette vision stratégique, par filière, mais aussi pour couvrir les sujets transversaux. Les réflexions devraient prendre en compte les instances déjà existantes, en particulier, les comités de haut-niveau mis en place et leur retour d'expérience, les comités stratégiques de filière du Conseil national de l'industrie (CNI) qui devraient être associés et consultés, ainsi que les actions menées par les pôles de compétitivité.

Après la phase d'identification des enjeux par secteurs ou thématiques, la méthodologie proposée pour les 34 plans industriels doit conduire à identifier les enjeux de normalisation associés et à définir une stratégie de normalisation en lien avec AFNOR et les services de l'Etat compétents (en particulier, Direction générale du Trésor, DIIE) : positions à renforcer, stratégie d'influence ou d'alliance, etc. L'identification des enjeux par secteurs ou thématiques devra se faire en lien étroit avec les ministères concernés, pour que les priorités gouvernementales puissent être prises en compte.

L'intérêt d'une vision stratégique doit être partagé et porté de façon visible, donc faire l'objet de communications appropriées, pour donner tout son sens à la normalisation, en privilégiant les sujets à enjeux et en soulignant que la normalisation ne se réduit pas à une question d'élaboration de documents techniques.

Outre son rôle de garant de la qualité de l'infrastructure de production des normes, qui constitue un maillon indispensable mais ne peut suffire, l'Etat a un rôle à jouer pour inciter et encourager le développement de cette vision stratégique, dans un système intégré, pour favoriser les interfaces entre recherche et développement, innovation, propriété industrielle et normalisation et en prenant en considération les enjeux identifiés par les acteurs économiques et les ministères. Il lui appartient ainsi de mettre en œuvre une politique française de normalisation efficace et porteuse de sens, et de contribuer à créer les conditions favorables pour mieux prendre en compte la dimension stratégique de la normalisation.

Afin de centrer le système français sur les enjeux de normalisation, il conviendrait de s'appuyer sur la structure actuelle définie par le décret du 16 juin 2009, d'apporter les évolutions nécessaires au regard

du retour d'expérience acquis depuis cinq ans, de mettre en place les modalités d'échanges nécessaires pour développer cette vision stratégique et en faire le point focal. Les structures ne doivent pas être multipliées mais le rôle respectif des différents acteurs, leur positionnement, la place et les missions de chacun doivent être clarifiés selon cette orientation stratégique que l'on souhaite donner au système de normalisation. De plus, la meilleure complémentarité possible entre les structures existantes et les initiatives engagées devrait être recherchée, par exemple, en lien avec les travaux du comité d'orientation de la mission « Innovation » de la médiation interentreprises visant à améliorer l'écosystème des acteurs intervenant dans le domaine de l'innovation et d'une façon générale, dans le cadre des différentes actions de sensibilisation ou à vocation pédagogique visant à mieux faire connaître les enjeux et les bénéfices pouvant être tirés de la normalisation.

Des ensembles cohérents permettant d'élaborer ces visions stratégiques doivent être recherchés, en favorisant des approches systémiques, indispensables, au regard notamment de la connectivité omniprésente dans les projets à enjeux, afin de développer une vision intégrée des enjeux et d'intervenir dans les instances appropriées compte-tenu des sujets traités (par exemple, en matière de réseaux, les instances a minima européennes sont incontournables).

Compte-tenu de la très grande diversité des secteurs concernés, qui sont réglementés et normalisés à des degrés très variables, il n'apparaît pas opportun de figer un format unique de structure chargée de développer cette vision stratégique, et il appartient à chaque secteur de définir le format qui lui convient le mieux. Ces instances de développement de vision stratégique pourront donc prendre des formes différentes pour s'adapter au mieux.

La politique de normalisation, au service de la compétitivité de notre économie doit conduire à une stratégie définie selon plusieurs niveaux :

- Les principes directeurs sont à définir par l'Etat et doivent être portés par une politique nationale de normalisation ;
- Les priorités sectorielles ou thématiques doivent être fixées par les parties prenantes dont les acteurs économiques (organisations professionnelles en particulier), dans le cadre de structures dont le format est à définir de façon la mieux appropriée pour les différents secteurs. L'Etat doit participer à la définition de ces grandes orientations, en particulier, pour apporter sa vision afin qu'elles soient pleinement cohérentes avec les politiques gouvernementales. L'association de l'ensemble des parties intéressées se ferait par les comités stratégiques ;
- La définition fine (normes spécifiques à cibler, contenu détaillé des normes) relève des experts, les mieux placés pour la traiter ;
- L'élaboration des normes en réponse aux besoins du marché (rencontre de l'offre et de la demande) s'inscrit dans le respect des principes directeurs généraux, sans intervention de l'Etat quant aux sujets traités.

4. Elaborer et mettre en œuvre une politique nationale de normalisation

4.1 Pourquoi une politique nationale de normalisation ?

Une politique nationale se présente sous la forme d'un programme d'actions gouvernementales, constitué d'un ensemble de mesures concrètes formulant la substance d'une politique, dans un domaine où des axes d'amélioration ont été identifiés et où les puissances publiques sont en capacité d'agir, par une intervention légitime apportant une valeur ajoutée compte-tenu de leurs leviers d'action. Elle définit des objectifs à atteindre et doit faire l'objet d'une évaluation périodique.

Une politique nationale définit ainsi les orientations de l'action publique, avec une vision à long terme, les instruments et les cadres institutionnels adaptés pour qu'elle puisse prendre effet, et des dispositions pour évaluer les effets de l'action publique et prendre en compte le retour d'expérience. La finalité de la politique nationale doit être le point focal de l'ensemble des actions. L'élaboration d'une politique nationale doit s'accompagner d'un processus participatif des acteurs concernés, les cercles élargis permettant d'avoir une vision plus fine que les cercles restreints, et d'une communication large, destinée à l'ensemble des acteurs concernés.

Comme présenté précédemment, la normalisation institutionnelle se caractérise par de nombreux sous-systèmes et appelle à construire une nouvelle représentation, centrée sur la dimension stratégique de la normalisation et pas uniquement sur la production des normes, dans un système mieux intégré avec la recherche et l'innovation en particulier, et prenant en compte les enjeux identifiés par les acteurs économiques et les objectifs des politiques gouvernementales. Le rôle et la place de chacun, pour assurer de façon la plus efficace les complémentarités entre acteurs, est un point clé, requérant une vision globale, à long terme.

Les éléments présentés aux chapitres précédents soulignent l'intérêt indéniable de la normalisation comme outil stratégique pour l'économie française. Il convient de s'interroger sur le rôle que l'Etat doit jouer parmi les différents acteurs intervenant dans le système français de normalisation et la pertinence à développer une politique nationale de normalisation au service de la compétitivité de notre économie.

La valeur ajoutée de l'intervention de l'Etat repose sur sa capacité à assurer un rôle de fédérateur entre les différents acteurs pour définir des principes directeurs communs en matière de normalisation, son rôle de régulateur et de médiateur, voire d'arbitre si nécessaire. Il bénéficie en effet d'une position neutre puisqu'il ne porte pas d'intérêts particuliers et peut mener son analyse en toute objectivité. Il est également garant de l'intérêt général. Il peut se prévaloir d'impartialité dans le pilotage du système français de normalisation.

L'Etat dispose par ailleurs d'une légitimité pleine et entière conférée par les textes (loi et décret). Il est responsable de la politique française des normes, disposition explicite du décret du 16 juin 2009 : il lui appartient donc d'intervenir effectivement dans la définition de ses principes directeurs et dans les grandes orientations thématiques, en veillant à la cohérence avec les autres politiques publiques. La stratégie plus fine doit être développée par les parties prenantes, notamment les acteurs économiques, qui sont les mieux placés pour identifier les enjeux.

La politique nationale de normalisation qu'il est proposé d'élaborer et de mettre en œuvre se présenterait sous la forme d'un programme d'actions du Gouvernement dans le secteur particulier de la normalisation institutionnelle. Le terme « politique de normalisation » est retenu préférentiellement à celui de « politique des normes » utilisé dans le décret du 16 juin 2009, qui semble en effet plus

réducteur en ne visant que les documents et non le processus de normalisation dans son ensemble, et pouvant introduire une ambiguïté avec les normes utilisées au sens de réglementation.

Cette politique s'accompagnerait d'un plan d'action pour la mettre en œuvre, défini pour une période donnée, avec un objectif global à moyen-long terme, consistant à utiliser la normalisation comme levier stratégique pour accroître la compétitivité de notre économie. Les modalités pratiques de mise en œuvre d'une telle politique de normalisation sont proposées au paragraphe 4.4.

Comme pour toute politique, la politique de normalisation devra faire l'objet d'une évaluation périodique afin d'apprécier les résultats obtenus dans sa mise en œuvre, sur la base de la qualité et de l'opportunité de l'intervention publique.

Dans le cadre de cette réflexion quant à la pertinence à élaborer une politique nationale de normalisation, la question de l'opportunité de l'intervention de l'Etat et du rôle des puissances publiques est à examiner sous l'angle de la position de l'Etat par rapport à celle d'AFNOR, organisme national de normalisation, et de la position de l'Etat par rapport à celle des acteurs économiques, qui sont les principales parties prenantes dans les travaux de normalisation. La légitimité de droit de l'Etat fondée sur les textes législatifs et réglementaires doit se traduire plus manifestement par une légitimité de fait, qui ne peut s'acquérir que par la reconnaissance de la plus-value de son action par les acteurs du système français de normalisation, condition nécessaire pour assurer un pilotage efficace du système.

La normalisation, un bien public

L'Etat confie à AFNOR une mission de service public en la chargeant d'orienter et de coordonner l'élaboration des normes nationales et la participation à l'élaboration des normes européennes et internationales. Il revient donc à l'Etat de fixer les principes directeurs de sa politique en matière de normalisation, d'en définir l'objectif ainsi que les orientations, et de veiller à ce que l'infrastructure du système français de normalisation français permette d'atteindre efficacement cet objectif.

La normalisation étant un bien public, couvrant tous les domaines, l'Etat ne peut se contenter d'une intervention trop distante et superficielle, qui conduirait à une gestion indépendante de l'ensemble du système, sans boucle de rétroaction avec les services de l'Etat et avec un risque de divergence entre acteurs, se traduisant par des tensions voire des stratégies de contre-pouvoir ou de délaissement, préjudiciables à l'efficacité du système.

L'Etat doit en effet être le garant que le système fonctionne bien dans le respect de l'intérêt général, selon un processus consensuel, dans un objectif de développement économique durable, en veillant à l'équilibre entre acteurs selon les missions qui leur sont respectivement confiées. Il dispose également d'une vision globale de la sphère publique et des acteurs économiques.

En outre, la normalisation se développant sur une base consensuelle, le processus implique que toutes les parties intéressées soient associées, dans un cadre pluraliste, ce qui donne aussi à l'Etat la responsabilité de prendre les mesures permettant de s'assurer de la justesse de la représentativité des parties intéressées, malgré la diversité des catégories d'acteurs, leurs capacités inégales à intervenir, en nombre de représentants capables de le faire au regard des compétences requises, ou pour des raisons financières.

Il pourra être utile de s'appuyer sur l'expérience acquise par d'autres services de l'Etat dans le cadre des démarches pluralistes, dans le domaine de la protection de l'environnement notamment

(installations classées pour la protection de l'environnement¹¹, déchets radioactifs¹² par exemple) ou sein d'instances comme le Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT), s'en inspirer et en tirer les enseignements pertinents compte tenu des caractéristiques de la normalisation.

La normalisation au service des politiques publiques

Outre les objectifs recherchés par les industriels, la normalisation devrait mieux prendre en compte les orientations gouvernementales fixées en matière de politique publique industrielle, par exemple, l'impulsion donnée pour un nouvel élan à l'industrie, et plus généralement les politiques publiques, notamment en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement, avec une vision à long terme. La normalisation constitue aussi un vecteur d'influence important à l'international et l'Etat peut à ce titre contribuer à développer un écosystème de normalisation favorable à la compétitivité, dans ses différentes composantes.

Quelques éléments sur d'autres politiques publiques de normalisation

Il est intéressant d'examiner d'une part, le positionnement d'autres Etats par rapport à leurs organismes nationaux de normalisation, d'autre part, la prise en compte des politiques publiques industrielles dans les travaux de normalisation conduits par les organismes nationaux de standardisation. En première analyse, les constats suivants peuvent être faits.

En Allemagne, le ministère semble relativement en retrait et le *Deutsches Institute für Normung* (DIN), très soutenu par les industriels, est en position extrêmement forte. L'industrie allemande est très présente en normalisation et culturellement très sensibilisée sur l'utilité des « normes » au sens large. L'Etat fédéral a un contrat avec son organisme national de normalisation depuis 40 ans. Ce dernier a également un contrat avec l'organisme de normalisation pour les électrotechnologies (DKE), qui identifie les projets particuliers devant être accompagnés d'une norme internationale.

En Grande-Bretagne, le ministère (*Department for Business, Innovation and Skills*) définit ses directives en matière de normalisation par une convention avec l'organisme national (BSI), précisant chaque année, les thèmes sur lesquels il souhaite que le BSI travaille dans le cadre du financement qu'il lui verse. Le ministère a également établi, en collaboration étroite avec les industriels, ses priorités dans un rapport « *Long term strategy opportunities for the UK economy 2013* ». Il s'est aussi intéressé au rôle de l'Etat, notamment à travers les réflexions qui ont conduit à une étude¹³ sur l'économie de la normalisation, et la plus-value de l'intervention de l'Etat. Le ministère mène aussi des actions de sensibilisation auprès des autres ministères et d'appui pour que les priorités gouvernementales puissent être mieux prises en compte dans les travaux de normalisation. Une démarche « *Focused market development strategy* » est également mise en œuvre.

La Commission européenne considère quant à elle que la normalisation est cruciale pour l'emploi et la croissance, et qu'elle est donc décisive pour la compétitivité de l'Union. Le communiqué du Conseil européen des 20 et 21 mars 2014 comme celui de la Commission européenne intitulée « Pour une renaissance industrielle européenne » du 22 janvier 2014 mettent l'accent sur la nécessité d'intégrer les questions de compétitivité industrielle dans l'ensemble des domaines d'action publique. Parmi les questions essentielles soulevées figure notamment l'accès aux marchés des pays tiers par l'harmonisation des normes internationales. La promotion de normes et de réglementations

¹¹ Commission locale d'information (CLI) par exemple.

¹² Groupe de travail du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR).

¹³ Voir [7].

européennes et internationales est aussi signalée comme constituant un élément propre à renforcer la compétitivité industrielle de l'Union européenne à l'échelle mondiale.

Afin de disposer d'éléments de comparaison et analyser la normalisation sous l'angle des positionnements respectifs de l'Etat et des organismes nationaux de normalisation, il a été demandé une étude à la Direction générale du Trésor qui a été remise en juin 2014 (référence [20]). Elle porte sur six pays (Allemagne, Chine, Corée, Etats-Unis, Japon et Royaume-Uni) et présente l'organisation entre organisme national de normalisation et Etat, ainsi que la prise en compte de la dimension stratégique par l'Etat. Même si ces éléments ne sont pas directement transposables compte-tenu des contextes qui peuvent être très différents (position des Etats, tissu industriel et économique), ils apportent un éclairage intéressant.

La normalisation est un sujet très vaste, multidimensionnel, dont aucun acteur ne peut avoir la vision globale.

L'intervention des puissances publiques se justifie au regard de leur rôle comme garantes de l'intérêt général face à des intérêts particuliers et du processus transparent, consensuel par lequel les normes doivent s'élaborer, ce qui suppose une juste représentativité des acteurs concernés, le développement d'instances de type pluraliste, d'écoute, de dialogue et de concertation, en favorisant la participation des représentants des différentes parties intéressées. La normalisation vise à encourager le développement économique et l'innovation tout en prenant en compte les objectifs de développement durable, mais elle ne se limite pas à de seules considérations techniques puisqu'elle s'inscrit en lien avec de nombreux sujets de société, dans un contexte en pleine mutation (*Silver economy*, villes intelligentes, connectivité croissante, services, etc.).

L'Etat ne peut limiter son intérêt, en matière de normalisation, au seul domaine de la production de normes. Il doit en effet également veiller à ce que les travaux de normalisation servent au mieux les enjeux économiques de la France et son rôle consiste à agir afin que les conditions nécessaires soient réunies pour cela. Par ailleurs, les normes constituent des références et la reconnaissance extérieure à laquelle elles sont attachées joue un rôle important dans l'exercice de nombreuses activités au sein de la société, ce qui appelle également l'Etat à jouer un rôle de régulateur. Enfin, le recours à la normalisation et plus globalement les dispositifs d'évaluation de la conformité et d'accréditation sont aussi des pistes de réflexion, dans un contexte de contraction des moyens de l'Etat, auquel la délégation de certains contrôles à des organismes agréés peut apporter des réponses, tout en maintenant une action de contrôle de qualité.

Une politique nationale de normalisation devrait ainsi être élaborée, comme ensemble d'actions coordonnées, mises en œuvre par les institutions et les administrations publiques afin d'atteindre un ensemble d'objectifs préalablement fixés, dans une vision globale à long terme, dont l'évaluation sera menée sur la base de la qualité et de l'opportunité de l'intervention publique et donc la plus-value qu'elle apporte à l'intervention des seuls acteurs économiques et industriels.

Compte-tenu de l'objectif premier de la normalisation, cette politique nationale de normalisation doit naturellement couvrir les priorités fixées en matière de politique industrielle mais elle ne doit pas s'y limiter. Elle doit en effet, plus globalement, prendre en considération l'ensemble des priorités gouvernementales, pour s'inscrire en pleine cohérence avec les dispositions du décret du 16 juin 2009 qui confie au groupe interministériel des normes la mission d'élaborer les orientations de politique de normalisation, tout en répondant aux besoins des parties prenantes et notamment des acteurs économiques, ainsi qu'aux enjeux stratégiques qu'ils identifient pour leur part.

Il est intéressant de souligner que de nombreux acteurs rencontrés dans le cadre de cette mission ont exprimé leurs attentes pour une implication plus forte de l'Etat, comme régulateur en particulier, afin qu'il veille au respect de l'équilibre entre parties concernées.

L'élaboration d'une politique nationale de normalisation devrait être menée en assurant une écoute ouverte des différents acteurs. La démarche devrait être menée de façon progressive compte-tenu de la complexité du système mais avec constance et détermination, en fixant un cap, en le faisant connaître et en le tenant dans la durée. Pour être crédible et reconnue, elle doit être porteuse de sens vers un objectif partagé : le développement d'une vision stratégique de la normalisation.

4.2 Elaborer une politique nationale de normalisation

La politique nationale de normalisation serait pilotée par le Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, compte-tenu du rôle donné au Ministre chargé de l'industrie en matière de normalisation. Elle préciserait les principes fondamentaux et les orientations à prendre en considération pour les travaux de normalisation, définis selon un processus de recherche et de confrontation d'expertises différenciées. Elle constituerait à ce titre la clé de voûte du système.

Elle serait élaborée par un Conseil d'orientation de la politique de normalisation (COPN), instance de concertation pluraliste à mettre en place, qui serait présidée par le Ministre, avec un vice-président représentant les acteurs économiques. Ce COPN tiendrait des réunions sous un format technique, constituant le bureau du COPN, présidé par le délégué interministériel aux normes, avec un vice-président représentant les acteurs économiques, qui serait chargé de proposer au Ministre les orientations de la politique française de normalisation.

Le COPN serait composé des représentants des structures et catégories suivantes en particulier : AFNOR, acteurs économiques (secteurs conventionnels et de l'économie numérique), services de l'Etat (DGE, MIE, Direction générale du Trésor, représentants des responsables ministériels aux normes, ministère chargé de la recherche, CGEFI, etc.), porte-parole des comités stratégiques, des bureaux de normalisation, représentants de la société civile (associations de consommateurs et de protection de l'environnement notamment), collectivités territoriales, établissements de recherche et centres techniques, comité de coordination et de pilotage de la normalisation, comité d'audit et d'évaluation, COFRAC, LNE, organismes d'évaluation de la conformité, etc. Compte-tenu de la dimension interministérielle et des liens avec l'influence normative, une attention particulière sera portée à l'association des instances telles que la Délégation interministérielle à l'intelligence économique, le Secrétariat général aux affaires européennes et les services intervenant dans le cadre de la Réforme de l'Etat et des démarches de simplification. En particulier, les travaux du COPN auront vocation à alimenter les travaux pilotés par la DIIE en matière d'influence, et réciproquement. La composition du COPN serait arrêtée sur la base d'une consultation large et devrait privilégier des représentants et porte-parole des différentes catégories afin que le nombre de membres permette un fonctionnement efficace.

La politique nationale de normalisation se présenterait sous la forme d'un document synthétique, lisible, autoportant, ayant vocation à être stable, pour lequel pourrait être envisagée une communication du Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique. Elle pourrait être élaborée au cours du premier semestre 2015, après mise en place du COPN.

Sa mise en œuvre et son suivi seraient assurés par un plan d'actions triennal qui en constituerait le volet opérationnel. Son évaluation serait réalisée par un ou plusieurs corps d'inspection, à la demande du Ministre chargé de l'industrie.

Pour être lisible, la politique nationale de normalisation devra reposer sur des principes fondamentaux constituant des principes directeurs pour l'ensemble des acteurs du système français de normalisation. Pour être pleinement efficace, elle devra porter une vision collective, la faire vivre et donner de la visibilité aux travaux de normalisation.

Il est proposé de retenir les principes suivants comme socle de cette politique nationale de normalisation, qui seraient à soumettre à l'avis du COPN.

- La normalisation est une activité d'intérêt général visant à encourager le développement économique et l'innovation, en prenant en compte les objectifs de développement durable, dans une démarche de transparence, de cohérence, d'ouverture, de consensus, d'application volontaire et d'efficacité. Les principes de la normalisation reposent, au niveau national, sur des bases législatives et réglementaires (loi n° 41-1987 du 24 mai 1941 et décret n° 2009-697 du 16 juin 2009), et au niveau communautaire, sur le règlement n° 1025/2012 du 25 octobre 2012.
- L'Etat, garant de l'intérêt général, élabore et met en œuvre une politique nationale de normalisation développant une vision stratégique de la normalisation. Il met en place et préside le Conseil d'orientation de la politique de normalisation (COPN), instance présidée par le Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique chargée d'élaborer cette politique.
- Le système français de normalisation est l'ensemble des acteurs et des structures destiné à assurer que le processus de normalisation est mené pour répondre aux objectifs fixés par le décret du 16 juin 2009. Il est organisé selon des principes directeurs coordonnés et fonctionne de manière unitaire.
- Les acteurs du système français de normalisation prennent en considération les principes directeurs de la politique nationale de normalisation dans les actions qu'ils mènent.
- La normalisation ayant pour objet de fournir des documents de référence élaborés de manière consensuelle, une représentativité satisfaisante de l'ensemble des parties intéressées doit être assurée et la participation de celles qui ont des ressources limitées doit, à cette fin, être soutenue par des mesures d'accompagnement appropriées.
- Un système transparent et lisible est un facteur favorable à une meilleure adhésion des parties prenantes.
- La normalisation repose sur le principe d'une application volontaire. Elle s'inscrit en complémentarité avec la réglementation. Elle vient aussi en appui des politiques publiques.
- La normalisation doit être considérée comme une étape du processus global de transfert d'une innovation ou de résultats de recherche et développement vers un marché. Une vision de l'ensemble du système - normalisation, évaluation de la conformité, accréditation - est ainsi à développer pour créer un écosystème favorable aux acteurs économiques.
- La normalisation est un outil de compétitivité. Elle doit être utilisée comme voie de transfert entre innovation et déploiement commercial des produits et services, en faisant pleinement jouer la complémentarité entre propriété intellectuelle et normalisation, et comme un outil au service de la

politique industrielle. Les travaux de normalisation s'inscrivent dans une optique d'harmonisation internationale des normes pour un meilleur accès aux marchés, notamment émergents.

- Les enjeux stratégiques des travaux de normalisation sont placés au centre du système de normalisation ; les conditions favorables doivent être réunies pour traiter efficacement la dimension stratégique de la normalisation et orienter les actions en conséquence. Il est nécessaire de traiter distinctement la vision stratégique de la normalisation, demandant une vision à long terme et du recul, et la production des normes, qui constitue le volet opérationnel de la mise en œuvre de cette stratégie.
- Les acteurs économiques et les ministères sont encouragés à développer une vision stratégique de la normalisation par filière ou par thématique transverse (services par exemple) identifiant les enjeux à court terme comme à long terme. Les instances appropriées pour développer une telle vision doivent être définies selon des périmètres adaptés.
- Une attention particulière doit être portée à la bonne prise en compte du volet relevant de l'économie numérique dans le développement des normes de produits et services « conventionnels ». Les modalités de travail appropriées doivent être définies et mises en place.
- AFNOR est le membre français au sein des organisations non gouvernementales de normalisation européennes et internationales. Il veille à assurer une concertation en amont entre les acteurs concernés pour porter des positions unies. Ses actions déclinent les principes directeurs de la politique de normalisation fixés par le Ministre, notamment au regard de la vision stratégique de la normalisation.
- La dimension communautaire et internationale est essentielle pour les travaux de normalisation. Les orientations stratégiques doivent ainsi être considérées au regard des différents plans et priorités définis par la Commission européenne, l'ISO, l'IEC, etc., d'une stratégie d'actions à l'international (sujets-clés, pays prioritaires) et d'une veille. Les modalités de travail doivent permettre l'élaboration de positions unies, condition essentielle pour qu'elles puissent être efficacement portées.
- Les ressources humaines et financières nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie française de normalisation et une participation adéquate aux travaux des différentes enceintes de normalisation doivent être identifiées, tant du côté de l'administration que du secteur privé français.
- Au regard des enjeux économiques liés à l'utilisation des normes pour les activités à l'export, les actions de sensibilisation et d'incitation doivent être développées pour intégrer un volet normalisation dans la politique de soutien aux exportations.

4.3 Mettre en œuvre la politique nationale de normalisation par plans d'actions triennaux

La politique nationale de normalisation serait mise en œuvre par des plans d'actions triennaux, dont l'élaboration serait assurée par le bureau du Conseil d'orientation de la politique de normalisation (COPN).

Ce plan, qui pourrait prendre la forme d'un plan national de la normalisation, serait constitué d'un ensemble d'actions déclinant la politique nationale de normalisation, avec des livrables et des échéances prévisionnelles de réalisation. Le document détaillerait les actions à mener, par période de

trois ans, avec une évaluation en fin de période pour prendre en compte le bilan et le retour d'expérience dans l'élaboration du plan suivant. Le premier plan pourrait être élaboré dans le courant de l'année 2015 et couvrirait la période 2015-2017.

La mise en œuvre de ce plan serait pilotée par le délégué interministériel aux normes, qui s'appuierait pour cela en particulier sur AFNOR¹⁴, le Comité de coordination et de pilotage de la normalisation (CCPN), en lui confiant la réalisation de certaines des actions¹⁵, et sur le Comité d'audit et d'évaluation (CAE), en lui demandant de mener certaines actions d'évaluation¹⁶.

Deux principaux axes d'amélioration ont été identifiés dans le cadre de cette mission. Ils conduisent à proposer les actions suivantes qui pourraient être soumises au bureau du COPN comme base de réflexion pour élaborer la première version du plan de normalisation pour la période 2015-2017.

Développer une vision stratégique de la normalisation

1. Mettre en place les conditions de gouvernance pour centrer le système français de normalisation sur la dimension stratégique de la normalisation et non sur la production de normes.
 - a. Adopter une définition explicite du système français de normalisation, selon une vision collective tournée vers le développement de la dimension stratégique de la normalisation ;
 - b. Clarifier ses modalités de gouvernance, en recherchant une plus grande efficacité dans le processus de normalisation ;
 - c. Expliciter la place et le rôle de chacun au sein du système français de normalisation, selon trois grandes missions : élaboration de la politique nationale de normalisation, élaboration des stratégies de normalisation sectorielles ou par thématiques transversales, et élaboration des normes ;
 - d. Identifier et proposer, le cas échéant, les évolutions des textes nécessaires, en particulier, le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009, les statuts d'AFNOR, le règlement intérieur d'AFNOR et la norme NF X 50-088 relative aux bureaux de normalisation.
2. Poursuivre les actions destinées à mieux faire connaître les opportunités qu'offrent les normes et les bénéfices qu'elles peuvent procurer :
 - a. Donner une meilleure visibilité aux normes en s'appuyant sur des témoignages et des exemples, rappeler le caractère volontaire de la norme et les principes des textes dits « nouvelle approche », tout en prévenant des risques de l'usage détourné des normes volontaires, rendues de facto incontournables par certains secteurs ;
 - b. Développer les actions de sensibilisation pour une meilleure appropriation de la dimension stratégique de la normalisation, par des actions conjointes réalisées par des représentants de l'Etat, d'AFNOR et des industriels, tournées en particulier vers les acteurs économiques et les ministères ;

¹⁴ Les actions relevant d'AFNOR seraient en particulier reprises dans le cadre du contrat d'objectif et des conventions annuelles le déclinant.

¹⁵ Les statuts d'AFNOR (article 9) prévoient que le CCPN peut se voir confier toute mission complémentaire par le Conseil d'Administration. Le délégué interministériel aux normes peut ainsi solliciter le CCPN en en faisant la demande au Conseil d'Administration (selon le décret du 16 juin 2009, l'inscription d'un point à l'ordre du jour est de droit lorsque le délégué interministériel aux normes le demande). Pour une saisine directe du CCPN par le délégué interministériel aux normes, les statuts devraient être revus.

¹⁶ Les statuts d'AFNOR (article 10) prévoient déjà que le CAE examine et émet des avis sur les sujets qui lui sont soumis par le délégué interministériel aux normes ou par le Conseil d'Administration d'AFNOR.

- c. Assurer les actions de promotion de la normalisation comme outil de compétitivité, comme voie de transfert entre innovation et déploiement commercial des produits et services ;
 - d. Poursuivre les actions visant à intégrer la normalisation dans les cursus de formations initiales.
3. Développer la prise en compte de la dimension stratégique de la normalisation
- a. Encourager la mise en place et le développement d'instances dédiées à la stratégie pour construire une vision stratégique de normalisation par filière/thématique, en faisant intervenir les différents acteurs (privés et publics) au niveau pertinent et selon des formats adaptés pour développer cette vision stratégique ;
 - b. Analyser systématiquement les politiques publiques sous le prisme des enjeux de normalisation, pour assurer la cohérence entre travaux de normalisation et priorités gouvernementales ;
 - c. Développer des feuilles de route de la normalisation par grand secteur ou thématique prioritaire en dressant un bilan des actions réalisées, en établissant une cartographie des enjeux et en définissant les orientations à suivre pour le développement des travaux. Rechercher une vision intégrée des enjeux et procéder à la consultation des parties intéressées concernées ;
 - d. Définir les modalités pour assurer une gestion efficace des sujets transversaux et de l'interface entre secteurs conventionnels et secteur de l'économie numérique ;
 - e. Examiner la pertinence des périmètres des Comités stratégiques et leur composition (participation de catégories d'acteurs économiques représentatifs et des services ministériels) au regard de l'objectif prioritaire consistant à développer une vision stratégique de la normalisation.
4. Maintenir des positions fortes dans les instances communautaires et internationales
- a. Veiller à des positions fortes d'AFNOR, en renforçant également la coordination entre les actions menées par AFNOR et les orientations fixées par l'Etat ;
 - b. Examiner comment renforcer l'intervention en amont des mandats européens ;
 - c. Dans le cadre du Comité des normes de la Commission européenne, veiller à un relai efficace avec les experts, en identifiant les interlocuteurs pertinents pour la dimension stratégique ;
 - d. Traduire les enjeux forts de normalisation en stratégie de positionnement dans les instances communautaires et internationales, en stratégie d'alliances ou de veille normative pour les thèmes à forts enjeux stratégiques (pré-normes, travaux de normalisation en cours ou en développement, positions des autres pays).
5. Développer un système mieux intégré entre recherche et développement, innovation, propriété industrielle et normalisation en faisant pleinement jouer les complémentarités
- a. Mettre en place les modalités de travail pour favoriser l'utilisation de la normalisation comme outil efficace de transfert de la recherche vers l'industrie, par exemple, en valorisant l'élaboration de documents pré-normatifs dans les projets de recherche (prise en compte dans les évaluations de l'AERES au même titre que les brevets) ;
 - b. Examiner la pertinence et proposer, le cas échéant, des modalités pour mettre en place un programme de soutien aux travaux de normalisation, notamment dans le cadre des plans de la nouvelle France industrielle ;
 - c. Poursuivre les travaux avec la Mission Innovation de la Médiation interentreprises ;
 - d. Poursuivre les réflexions engagées sur le modèle du NIST pour prendre en compte, de façon judicieuse et efficace, les principes pertinents qui auront été identifiés.

6. Développer la vision d'un système intégré faisant intervenir normalisation, évaluation de la conformité et accréditation, d'une part, au regard de la reconnaissance de produits et de services à l'international et l'accès à de nouveaux marchés, d'autre part, au regard des besoins des ministères (développement de systèmes d'agrément reposant sur l'accréditation en particulier), et développer les conditions favorables correspondantes.
7. Mener les actions de sensibilisation et d'incitation pour que les acteurs économiques étudient, de façon plus systématique, les coopérations normatives à mettre en place, en lien avec les services de l'Etat, notamment, la Direction générale du Trésor.
8. Poursuivre la démarche engagée pour analyser l'ensemble des plans de la nouvelle France industrielle sous l'angle des enjeux de normalisation. Veiller à une bonne articulation avec l'ensemble des démarches de politique industrielle (association et consultation des comités stratégiques de filière, des pôles de compétitivité en particulier).

Accroître la performance du système français de normalisation
--

9. Rechercher l'efficacité du système
 - a. Mettre en place une gouvernance qui permette de développer la capacité du système à s'améliorer en exploitant le retour d'expérience en particulier ;
 - b. Renforcer l'intervention en amont du processus d'élaboration des normes, notamment par une implication forte aux niveaux communautaire et international ;
 - c. Rendre plus robuste le processus de concertation entre acteurs concernés pour définir des prises de position partagées ;
 - d. Mesurer l'efficacité du système en mettant en place les indicateurs de suivi pertinents pour apprécier la prise en compte de la dimension stratégique.
10. Analyser le processus d'élaboration des normes, de la phase d'enclenchement à leur adoption
 - a. Analyser le processus de décision d'enclenchement des travaux pour une nouvelle norme ou une mise à jour, de constitution des commissions de normalisation (visibilité donnée aux acteurs sur la portée d'un projet de norme, représentation satisfaisante des différentes parties intéressées, modalités de participation d'experts étrangers) ;
 - b. Analyser le processus de consultation et de validation avant adoption (bien cibler les parties concernées) ;
 - c. Proposer des modalités pour que soient efficacement pris en considération les enjeux stratégiques lors du processus d'élaboration des normes.
11. Poursuivre les actions visant à encourager l'implication des acteurs économiques, et en particulier, des PME, dans les travaux de normalisation, notamment :
 - a. Poursuivre les actions de soutien aux PME pour leur participation aux travaux de normalisation européens et internationaux ;
 - b. Formuler des propositions pour améliorer le crédit d'impôt normalisation ;
 - c. Poursuivre les réflexions sur l'utilisation du Fonds souverain de la propriété industrielle pour soutenir des projets innovants pour lesquels la normalisation peut être un outil de transfert pour l'accès à de nouveaux marchés.
12. Tout en maintenant le principe d'une implication forte des experts, analyser le fonctionnement des bureaux de normalisation pour les aspects suivants : situation (ressources humaines et financières)

par rapport à la taille critique nécessaire pour atteindre le niveau d'exigences attendu, pertinence d'une mutualisation renforcée entre bureaux de normalisation pour une plus grande efficacité, capacité à participer aux travaux européens et internationaux, processus d'arbitrage en cas de revendication d'un même sujet par différents bureaux ou par AFNOR Activité analogue (pour les sujets concernant plusieurs bureaux de normalisation en particulier).

13. Examiner la stratégie d'AFNOR déployée pour le développement de ses missions d'intérêt général et les liens avec la stratégie de développement du groupe AFNOR.
14. Poursuivre les réflexions afin de renforcer la complémentarité entre normalisation et réglementation et l'applicabilité du droit souple.
15. Analyser de façon approfondie le mécanisme de financement de la normalisation en France, en le replaçant dans le cadre européen et international.

4.4 La répartition des rôles entre principaux acteurs

Il est proposé de définir et de préciser le rôle des principaux acteurs selon trois types de missions :

- L'élaboration et la mise en œuvre de la politique de normalisation ;
- La définition de stratégies par grand secteur ;
- Le processus d'élaboration des normes.

Une bonne coordination est indispensable entre l'Etat, responsable de la politique de normalisation et participant aux travaux de la Commission européenne et AFNOR, organisme national de normalisation, intervenant dans les instances CEN, CENELEC, ISO, IEC.

Une représentation présentant les principales relations entre les acteurs au sein du système centré sur la prise en compte de la dimension stratégique de la normalisation, figure en annexe 4.3. Il s'agit d'un schéma simplifié, donc non exhaustif, qui vise cependant à apporter un éclairage.

	Politique nationale de normalisation (dont gouvernance du SFN)	Stratégie par grand secteur	Processus d'élaboration des normes
AFNOR	Associée à l'élaboration de la politique nationale de normalisation La met en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • Apporte un éclairage aux instances en charge de la stratégie en leur faisant part de son retour d'expérience dans la mise en œuvre des orientations et de sa vision en tant qu'organisme national de normalisation • Assure la veille liée aux priorités stratégiques dans les instances européennes et internationales 	<ul style="list-style-type: none"> • Membre français des organisations non gouvernementales de normalisation européennes et internationales • Coordonne et pilote le processus de production des normes S'assure de la prise en compte des orientations stratégiques dans les travaux • Participe à la production de normes par son activité analogue
Bureaux de normalisation	Associés à l'élaboration de la politique nationale de normalisation et à sa mise en œuvre	Associés, selon des modalités à préciser pour prendre en compte le retour d'expérience des experts	Pilotes avec AFNOR (activité analogue)

	Politique nationale de normalisation (dont gouvernance du SFN)	Stratégie par grand secteur constituant une unité cohérente et pertinente	Processus d'élaboration des normes
Etat	<ul style="list-style-type: none"> • Pilote la politique nationale de normalisation en lien avec l'ensemble des acteurs • Est responsable des principes de gouvernance du système, de la cohérence et de la qualité de l'infrastructure de normalisation • Est garant de l'intérêt général et joue un rôle de régulateur du système • Présiderait le COPN¹⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> • Donne une impulsion forte au développement d'une vision stratégique de la normalisation et participe à la promotion de la normalisation comme outil stratégique de compétitivité • Incite les acteurs économiques à développer une stratégie et veille à ce que les conditions soient réunies pour cela • Relais ses priorités gouvernementales pour qu'elles soient prises en compte dans la stratégie développée par secteur 	<ul style="list-style-type: none"> • Commissaire du Gouvernement pour AFNOR • Délivre les agréments aux bureaux de normalisation • Développe les outils favorisant la participation aux travaux de normalisation (conventions PME, crédit-impôt, etc.) • Participe par ses experts aux travaux de normalisation
Acteurs économiques – Industriels	<p>Associés à l'élaboration de la politique nationale de normalisation</p> <p>La mettent en œuvre</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotes, premiers responsables de la stratégie par filière ou thématique transversale, en lien avec les parties intéressées dont les ministères • Identifient les enjeux pour leur secteur et les traduisent en enjeux de normalisation et de positionnement dans les instances 	Chargés d'assurer une bonne représentativité de leurs experts au sein des instances de normalisation (par l'intermédiaire des BN ou d'AFNOR notamment) compte-tenu des objectifs stratégiques associés aux priorités de normalisation
Comité de coordination et de pilotage de la normalisation (CCPN)	Associé à la mise en œuvre de la politique de normalisation, par le plan d'action défini par le COPN	Assure la vision transversale des instances stratégiques	Pourrait être amené à formuler des recommandations en lien avec les actions qu'il mène.
Comité d'audit et d'évaluation (CAE)	Pourrait être associé pour évaluer les résultats du plan d'action de mise en œuvre de la politique de normalisation	Aucun	Veille au respect des exigences imposées aux BN et à AFNOR dans son activité de BN, les évalue et rend un avis
Comités stratégiques	Associés à l'élaboration de la politique nationale de normalisation et à sa mise en œuvre	Assureraient le relai entre les orientations stratégiques élaborées par les fédérations industrielles et les travaux de normalisation, en soumettant les propositions à l'ensemble des parties intéressées	Fixent les objectifs stratégiques associés aux priorités de normalisation sectorielles
Représentants de la société civile	Associés à l'élaboration de la politique nationale de normalisation et à sa mise en œuvre	Sollicités pour avis (associés par les CoS)	Par les enquêtes publiques ou de façon plus ciblée en fonction des thèmes

¹⁷ COPN : Conseil d'orientation de la politique de normalisation

Conclusion

Cette mission s'est attachée à construire une vision qui s'est voulue la plus globale et la plus objective d'une part, sur le fonctionnement du système français de normalisation et d'autre part, sur la prise en compte de la dimension stratégique de la normalisation. Elle a conduit à recueillir le témoignage de différentes parties intéressées par la normalisation. Les acteurs étant extrêmement nombreux à intervenir dans le processus de normalisation, l'écoute de représentants des différentes catégories a été un point d'attention toute particulière.

La normalisation atteint aujourd'hui une nouvelle phase de maturité : après une phase initiale ayant eu pour objectif de faire connaître la normalisation et ses bénéfices, suivie d'une phase de développement des normes, qui sont aujourd'hui omniprésentes, une nouvelle étape semble désormais atteinte avec la prise de conscience du levier stratégique que constitue la normalisation, comme facteur clé de compétitivité. L'intervention de très nombreux acteurs, leur participation dans les instances communautaires ou internationales dédiées et les stratégies d'influence qui y sont étroitement associées rendent cependant le processus de normalisation complexe. Le décret du 16 juin 2009 avait permis de franchir une étape déterminante dans la construction du système français de normalisation, la base robuste qu'il a posée permet aujourd'hui d'envisager de poursuivre son déploiement et d'en accroître son efficacité.

Le système français de normalisation doit être considéré au regard de l'environnement mondialisé dans lequel il s'inscrit. Développer une telle vision est déterminant puisque la très grande majorité des nouvelles normes sont aujourd'hui élaborées dans des instances européennes ou internationales.

Par ailleurs, le développement de la dimension relevant de l'économie numérique dans tous les projets majeurs appelle une attention particulière pour une prise en compte satisfaisante de ce volet dans le développement des normes de produits et services « conventionnels » et demande la mise en œuvre de modalités de travail appropriées, pour traiter les projets de façon pleinement satisfaisante, avec une vision intégrée, malgré des modèles de normalisation très différents entre secteurs conventionnels et économie numérique.

A la lumière des résultats de l'analyse menée, la gouvernance du système français de normalisation doit être renforcée et tournée vers la construction de cette vision stratégique de la normalisation, en encourageant les acteurs dans cette voie. La capacité du système à s'améliorer, en tirant profit du retour d'expérience qu'il acquiert progressivement, doit aussi être favorisée. Une vision partagée entre acteurs de la normalisation doit être développée pour prévenir les tensions voire les stratégies de contre-pouvoir ou de délaissement, et créer les conditions favorables à un fonctionnement efficace du système.

La politique nationale de normalisation qu'il est proposé d'élaborer et de promouvoir, clé de voûte du système, serait définie conjointement par l'Etat, garant du bon fonctionnement global et de l'efficacité du système, et les parties prenantes, et notamment les acteurs économiques, dont les intérêts stratégiques doivent être placés au cœur du dispositif. Elle serait porteuse de l'expression de l'ensemble des parties, dans une démarche de recherche du consensus, afin de construire une vision partagée, condition indispensable pour que le système soit robuste et permette de porter efficacement nos positions dans les instances internationales.

La politique nationale de normalisation permettrait de centrer le système de normalisation sur sa dimension stratégique et d'en accroître l'efficacité. Un Conseil d'orientation de la politique nationale de normalisation (COPN), instance pluraliste, associant des représentants des différentes parties

prenantes, présidée par le Ministre chargé de l'industrie, avec un vice-président représentant les acteurs économiques, serait mis en place pour associer les acteurs concernés à son élaboration.

Ce COPN tiendrait des réunions sous un format technique, constituant le bureau du COPN, présidé par le délégué interministériel aux normes, avec un vice-président représentant les acteurs économiques. Ce bureau serait chargé de proposer au Ministre les orientations de la politique française de normalisation.

La politique nationale de normalisation serait mise en œuvre par un plan d'action triennal, qui en fixerait les principaux jalons et impulserait une dynamique d'amélioration continue.

Le système de normalisation étant suffisamment complexe, une grande vigilance devra être portée à ne pas ajouter de « strates » supplémentaires qui seraient des niveaux intermédiaires inutiles. A cet égard, le Conseil d'orientation de la politique nationale de normalisation ne devra pas être un niveau supplémentaire mais une instance de concertation pluraliste, ayant vocation à regrouper l'ensemble des acteurs. La mutualisation des ressources avec les instances actuelles devra être recherchée.

Quant aux structures qui seraient chargées de développer la vision stratégique par filière ou thématique transversale, compte-tenu de la grande diversité des secteurs concernés, réglementés et normalisés à des degrés très variables, il est exclu d'en figer un format unique, et il appartient à chaque filière de définir celui qui lui semble le mieux adapté. Certaines enceintes de réflexion existantes pourraient jouer ce rôle, en ayant recours à des sous-groupes dédiés à la normalisation par exemple.

Personnes sollicitées

Cette mission m'a conduite à rencontrer de nombreux acteurs intéressés par la normalisation, qui m'ont apporté leurs témoignages, extrêmement précieux, sur le fonctionnement du système français de normalisation et sur la vision qu'ils avaient de la prise en compte de la dimension stratégique de la normalisation.

Je tiens à les en remercier très vivement, pour la grande qualité des échanges et leur disponibilité.

Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique – Cabinet du Ministre

Xavier HUBERT Conseiller

Ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique – Cabinet du Ministre

Boris VALLAUD Directeur de cabinet du Ministre
Mathias LELIEVRE Directeur adjoint de cabinet du Ministre
Bruno SPORTISSE Directeur adjoint de cabinet (Mme PELLERIN)
John PALACIN Conseiller
Eric HUBER Conseiller
Guillaume PRUNIER Conseiller

Direction générale des entreprises (DGE)

Alain SCHMITT Chef du service de l'innovation, de la compétitivité et du développement des entreprises (SCIDE)
Jeanne MARCUCCI-DEMEURE SCIDE - SQUALPI – Chef du bureau de la normalisation et de la qualité
Tanguy LARHER SCIDE - SQUALPI – Adjoint à la chef du bureau de la normalisation et de la qualité
Denis SAUSSEREAU SCIDE - SQUALPI – Adjoint à la chef du bureau de la normalisation et de la qualité
Constance MARECHAL-DEREU SCIDE - SQUALPI – Chef du bureau de la réglementation des produits
Corinne LAGAUTERIE SCIDE - SQUALPI – Chef du bureau de la métrologie
Caroline MISCHLER SQUALPI – Chef du bureau de la propriété industrielle et de la qualité
Isabelle DAUGY SCIDE - SQUALPI – Chargée de mission
Marie-José FILIPPINI SCIDE - SQUALPI – Chargée de mission
Muriel FREYSSINET SCIDE - SQUALPI – Chargée de mission
Patricia LE FRIOUS SCIDE - SQUALPI – Chargée de mission
Arielle MOREAU SCIDE - SQUALPI – Chargée de mission
Frédéric BOKOBZA SEN – Sous-directeur des communications électroniques et des postes
Benoit BLARY SEN – Chef du bureau des organisations internationales et de l'économie du numérique
Rémi ARQUEVAUX SEN – Bureau des organisations internationales et de l'économie du numérique
Anne LAURENT SATEI - SDEI – Sous-directrice
Bernard SAMY SATEI - SDEI - Chef du bureau des affaires multilatérales et de l'OCDE

Thomas AILLERET	SATEI – Chef du bureau de la politique des pôles de compétitivité
Odile KIRCHNER	Secrétaire générale du Conseil national de l'industrie

Association française de normalisation (AFNOR)

Claude SATINET	Président
Olivier PEYRAT	Directeur général
Alain COSTES	Directeur Normalisation
Sophie MARAIN	Secrétaire générale
Isabelle HELLER	Directrice adjointe Normalisation
Marianne PAILLOT	Responsable du département Electrotechnologies
Isabelle SITBON	Directrice Editions
Jean-Philippe SUZANNA	Directeur financier

Association Léo Lagrange pour la défense des consommateurs

Ludivine COLY DUFOURT	Directrice
-----------------------	------------

Autorité de la concurrence

Marianne COMBALDIEU	Rapporteuse auprès de l'Autorité de la concurrence
Frédérique LAPORTE	Rapporteuse auprès de l'Autorité de la concurrence

Bureaux de normalisation (BN)

Philippe CONTET	Directeur général de l'Union nationale de la mécanique (UNM)
Catherine LUBINEAU	Directrice technique de l'UNM
Gilles CHOPARD – GUILLAUMOT	Directeur du BN Ferroviaire (BNF), représentant de CoopBN
Gilles BERNARDEAU	Directeur du BN Industrie du béton (BNIB), représentant de CoopBN
Guy RUPIED	Président du BN Aéronautique et espace (BNAE)
Stéphane LAUMOND	Directeur du BN Aéronautique et espace (BNAE)

Collectivités territoriales

Bernard BEZARD	Mairie de Combs-la-Ville – Directeur des services techniques
----------------	--

Comité d'audit et d'évaluation (CAE)

François FALCONNET	Président
Jacques BESLIN	Membre
Danièle KOPLEWICZ	Membre
Pierre LOISIER	Membre
Patrick SCHWARTZMANN	Membre
Jean-Luc RENEVIER	Secrétaire (AFNOR)

Comité de coordination et de pilotage de la normalisation (CCPN)

Claude BREINING	Président
Pascal POUPET	Secrétaire (AFNOR)

Comité français d'accréditation (COFRAC)

Bernard DOROSZCZUK	Directeur général
--------------------	-------------------

Conseil général de l'économie

Luc ROUSSEAU	Vice-Président
Jean-François MAGANA	Ingénieur général
Alan BRYDEN	Ingénieur général

Conseil général économique et financier

Albert-Patrice PEIRANO	Contrôleur économique et financier d'AFNOR
Marie-Christine ARMAIGNAC	Contrôleuse économique et financière

Comités stratégiques (CoS)

Patrick BERNARD	Président du CoS Electrotechnologies - Responsable Stratégie Normalisation Schneider Electric
Christophe BONNIN	Président du CoS Grand cycle de l'eau - Directeur technique France chez Véolia
Philippe CANTEAU	Président du CoS Ingénierie industrielle, biens d'équipement et matériaux
Philippe COURQUEUX	Président du CoS Information et communication numérique - DSI Cora
Francis d'AURIAC	Président du CoS Pétrole - Total Raffinage Chimie - Stratégie Développement Recherche
Björn FAHLGREN	Président du CoS Santé et action sociale - Ingénieur Biomédical - Assistance Publique- Hôpitaux de Paris
Dominique KACZMAREK	Président du CoS Gaz - Directeur en charge du Centre de Recherche et d'Innovation Gaz et Energies Nouvelles (CRIGEN) GDF SUEZ
Jean-Bernard KOVARIK	Président du CoS Transport et logistique - Adjoint au directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (MEDDE)
Vincent LAFLECHE	Président du CoS Environnement et responsabilité sociétale – Président du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)
Jean-Jacques MARCHAIS	Président du CoS Utilisation rationnelle de l'énergie – Schneider Electric - Directeur normalisation et régulation
François PELEGRIN	Président du CoS Construction et urbanisme - Architecte
Jean-Louis PORRY	Président du CoS Agroalimentaire
Xavier QUERAT-HEMENT	Président du CoS Management et services – Directeur Qualité de La Poste
Catherine TRACHTENBERG	Présidente du CoS Biens de consommation, sports et loisirs - Déléguée Générale de la Fédération française des industries Sport et loisir (FIFAS)

Délégation interministérielle à l'intelligence économique

Claude REVEL	Déléguée interministérielle
Laurent WEILL	Conseiller Industrie et services
Marjolaine LIN	Chargée de mission Veille et analyse

EDF

Jacques MUNIER

Fédération des industries électriques, électroniques et de communication (FIEEC)

Eric JOURDE Délégué général
Jacques LEVET Directeur des Affaires Techniques

Fondation Nicolas Hulot

André-Jean GUERIN Administrateur

Fer de France

Alain BULLOT Délégué général

France Brevets

Jean-Charles HOURCADE Directeur général

Groupe de haut-niveau Aéronautique

Pierre MOSCHETTI DGAC – Sous-directeur de la construction aéronautique
Xavier SAHUT D'IZARN SAFRAN – Directeur de la Qualité

Gimélec (Groupement des industries de l'équipement électrique, du contrôle-commande et des services associés)

Antoine de FLEURIEU Délégué général du GIMELEC et Président de l'UTE
Philippe TAILHADES Directeur marketing technique

Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR)

Hélène JACQUOT-GUIMBAL Directrice générale
Thierry KRETZ Directeur matériaux et structures

IGNES

Sophie BRETON Présidente IGNES - DG Hager France
Bruno BARLET Vice-Président IGNES - Directeur Legrand France
Benoit LAVIGNE Délégué général IGNES

Laboratoire national de métrologie et d'essais

Jean-Luc LAURENT Directeur général
Maguelonne CHAMBON Directrice de la recherche scientifique et technologique
Eveline DOMINI Chargée de mission Normalisation, Direction de la recherche scientifique et technologique

Mouvement des entreprises de France - MEDEF

Olivier GAINON Directeur de cabinet du Président
François REMOUE Directeur de mission - Direction économie et finances

Médiation interentreprises

Pierre PELOUZET Médiateur national
Nicolas MOHR Directeur général
Arnaud LAFONT Médiateur délégué

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Ministère du logement et de l'égalité des territoires

Viviane APIED	Responsable ministérielle aux normes
Katy NARCY	DGALN/DHUP - Sous-directrice - Sous-direction de la qualité et du développement durable dans la construction
Jean-François MICHEL	DGALN/DHUP – Adjoint à la sous-directrice - Sous-direction de la qualité et du développement durable dans la construction
Koumaran PAJANIRADJA	DGALN/DHUP - Chef de bureau et responsable ministériel aux normes
Frédéric BECHARA	DGALN/DHUP – Adjoint du chef de bureau des acteurs, des produits et de l'innovation dans la construction
Romain BRIET	DGALN/DHUP – Chargé de mission

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Jean-Pierre COLLIGNON	Inspecteur général de l'éducation nationale – Responsable ministériel aux normes
Christian BIGAUT	Responsable ministériel aux normes

Ministère des finances et des comptes publics

Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique

Marie-Cécile TARDIEU-SMITH	DG Trésor – Sous-directrice Relations économiques bilatérales
Stéphane TABARIE	DG Trésor – Adjoint au chef de bureau – Responsable des affaires euro-méditerranéennes
Jean BOULANGE	DG Trésor – Chargé de mission (Chine, Hong Kong, Taiwan)
Philippe BERNIER	DG Trésor – Adjoint au responsable de pôle Secteurs prioritaires à l'international
Maeva DAYNAC	Responsable ministérielle aux normes

Ministère des affaires sociales

Catherine DESMARES	Responsable ministérielle aux normes
Bernard CASSOU-MOUNAT	Responsable ministériel aux normes

Ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social

Valérie DELAHAYE-GUILLOTEAU	DGT - Chef de service – Présidente du CoS Santé et sécurité au travail
Bénédicte LEGRAND-JUNG	DGT - Sous-directrice des conditions de travail, de la santé et de la sécurité
Laure GENESTY	Responsable ministérielle aux normes

Ministère de la défense

Guy BOMMELAER	Responsable ministériel aux normes
---------------	------------------------------------

Ministère de l'intérieur

Dominique MALLEMANCHE	Préfète hors cadre - Chargée de la mission normalisation
Bertrand MARECHAUX	Responsable ministériel aux normes suppléant

Ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports

Isabel BUNEL Responsable ministérielle aux normes

Ministère de la culture et de la communication

Annie GUILLET Responsable ministérielle aux normes

Marc OBELIS Responsable ministériel aux normes

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Gérard MATHIEU Responsable ministériel aux normes

Jacques TEISSIER d'ORFEUIL Responsable ministériel aux normes (à compter de mi 2014)

Viviane MOQUET Responsable ministérielle aux normes suppléant

Orange

Philippe LUCAS Senior Vice President Standardisation & Ecosystems Development

RTE

Gérald SANCHIS Responsable R&D à la Direction des Affaires Européennes de RTE

SNCF

Bernard ALLIBERT Directeur Délégué Interopérabilité et normalisation - Direction
Stratégie Innovation Recherche Régulation

Christian CHAVANEL Directeur Délégué adjoint Interopérabilité et normalisation - Direction
Stratégie Innovation Recherche Régulation

Célia LEVY Responsable Normalisation - Direction déléguée Interopérabilité et
normalisation - Direction Stratégie Innovation Recherche Régulation

Sycabel

Régis PAUMIER Directeur général

Union technique de l'électricité (UTE)

Olivier GOURLAY Président jusqu'au 31 décembre 2013

Jean-Pierre ISNARD Vice-Président

Organismes et ministères étrangers

John WALTER Directeur général - Conseil Canadien des normes

Ulrich ROHMER Allemagne - Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Leiter des
Referats « *Normung, Patentpolitik, Erfinderförderung* »

Mark HOLMES Royaume-Uni – Department for Business, Innovation and Skills -
Deputy Director, Innovation Infrastructure and impact

Autres personnes rencontrées

Bernard VAUCELLE Commissaire à la Normalisation (1975-1977) - DG d'AFNOR (1978-
2000)

Arnaud PECHENOT Etudiant en Master (rapport sur la normalisation)

Glossaire

AERES	Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
ANR	Agence nationale de la recherche
AFNOR	Association française de normalisation
BN	Bureau de normalisation
CAE	Comité d'audit et d'évaluation
CCPN	Comité de coordination et de pilotage de la normalisation
CGEFI	Contrôle général économique et financier
CEN	Comité européen de normalisation
CENELEC	Comité européen de normalisation électrotechnique
CHN	Comité de haut-niveau
CNI	Conseil national de l'industrie
CoS	Comité stratégique (placé auprès d'AFNOR)
CSF	Comité stratégique de filière (placé auprès du CNI)
DGE	Direction générale des entreprises
DIIE	Délégation interministérielle à l'intelligence économique
DIN	Délégué interministériel aux normes
ETSI	<i>European telecommunications standards Institute</i>
FIEEC	Fédération des industries électriques, électroniques et de communication
FIM	Fédération des industries mécaniques
GHN	Groupe de haut-niveau
GIN	Groupe interministériel aux normes
IEC	<i>International electrotechnical commission</i>
ISO	<i>International standard organisation</i>
OMC	Organisation mondiale du commerce
OPS	Organisations professionnelles sectorielles
RMN	Responsable ministériel aux normes
SCIDE	Service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises au sein de la DGE
SFN	Système français de normalisation
SGDSN	Secrétariat général de la défense et de la sécurité
SQUALPI	Sous-direction de la normalisation, de la réglementation des produits et de la métrologie au sein de la DGE
SEN	Service de l'économie numérique au sein de la DGE
UIT	Union internationale des télécommunications
UNM	Union nationale de la mécanique
UTE	Union technique de l'électricité

Principales références

- [1] Loi n° 41-1987 du 24 mai 1941
- [2] Décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation
- [3] Statuts d'AFNOR adoptés par l'Assemblée générale du 10 décembre 2009
- [4] Règlement intérieur d'AFNOR adopté par l'Assemblée générale du 10 décembre 2009
- [5] Rapport sur le système français de normalisation - Dominique Roussel – Décembre 2008
- [6] Stratégie française de normalisation (2011-2015) - Comité de coordination et de pilotage de la normalisation
- [7] The Economics of Standardization - G.M. Peter Swann - Innovative Economics Limited - Report for the UK Department of Business, Innovation and Skills (BIS) – May 2010
- [8] Les 34 plans de la Nouvelle France industrielle
- [9] Développer une influence normative internationale stratégique pour la France - Rapport de Mme REVEL remis à Mme BRICQ, Ministre du Commerce extérieur – Janvier 2013
- [10] Evolutions du système français de normalisation – Propositions du groupe ad hoc du CCPN – Septembre 2013
- [11] Note du Comité d'audit et d'évaluation à la Déléguée interministérielle aux normes – Janv. 2014
- [12] Conseil d'Etat - Etude annuelle 2013 : Le droit souple – Octobre 2013
- [13] Relevé d'observations définitives de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion d'AFNOR – Juillet 2011
- [14] Contrat d'objectifs Etat – AFNOR (2011-2015)
- [15] Feuilles d'orientation stratégique des comités stratégiques de filières
- [16] Guide relatif à la bonne utilisation des normes dans la réglementation – Juin 2009
- [17] Rapport de la commission « Innovation 2030 » présidée par Mme Anne LAUVERGEON – 2013
- [18] Rapport du groupe d'experts chargé de la révision du système européen de normalisation (Express) de février 2010, intitulé « Normalisation pour une Europe compétitive et innovante : une vision pour 2020 »
- [19] Communiqué du Conseil européen des 20 et 21 mars 2014 et communiqué de la Commission européenne intitulé « Pour une renaissance industrielle européenne » du 22 janvier 2014
- [20] Les systèmes de normalisation nationaux : organisation, stratégie, financement – Analyse comparative dans 6 pays – Direction générale du Trésor – Juin 2014
- [21] Norme NF X 50-088 (2009) relative à la normalisation et aux activités connexes pour l'activité des bureaux de normalisation
- [22] Décret-loi du 30 octobre 1935 organisant le contrôle de l'Etat sur les sociétés, syndicats et associations ou entreprises de toute nature ayant fait appel au concours financier de l'Etat
- [23] Décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009 relatif à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services
- [24] Arrêté du 26 janvier 2009 portant organisation de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services
- [25] Décret n° 2013-759 du 22 août 2013 relatif au délégué interministériel à l'intelligence économique
- [26] Lettre de Mme PINEL à M. MONTEBOURG du 22 mai 2014 relatif à la normalisation dans le domaine de la construction
- [27] Une nouvelle donne pour l'innovation – Novembre 2013

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Textes de référence

- 2.1 Loi n° 41-1987 du 24 mai 1941
- 2.2 Décret n° 2009-697 du 16 juin 2009
- 2.3 Statuts d'AFNOR
- 2.4 Règlement intérieur d'AFNOR

Annexe 3 : Fonctionnement du système français de normalisation

- 3.1 Répartition des normes par source
- 3.2 Liste des bureaux de normalisation
- 3.3 Liste des Comités stratégiques

Annexe 4 : Stratégie de normalisation

- 4.1 Exemple d'analyse d'un plan industriel
- 4.2 Priorités identifiées dans d'autres cadres
- 4.3 Schéma simplifié du système de normalisation centré sur la prise en compte de la dimension stratégique de la normalisation