



SYNTHESE



NORMALISATION ET REGLEMENTATION : AXES DE REFLEXION ET PISTES D'AMELIORATION

Dans le cadre de la mission d'enquête confiée par le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) à Alpha et Omega SAS Consulting, auprès de quelques professionnels liés aux secteurs d'intervention du Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et du Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, **plusieurs problématiques récurrentes ont fait l'objet de remarques, d'analyses, parfois critiques, et de propositions versées ici à la réflexion du Commissariat général au Développement durable.**

Les thématiques traitées portent d'abord sur les normes franco-françaises, même si chacun s'accorde à noter qu'elles ne représentent plus qu'une part de moins en moins importante du volume de l'ensemble des normes techniques.

La nécessité d'un meilleur **travail collaboratif entre acteurs publics et privés** de la normalisation, **autour d'une stratégie globale déclinée en priorités sectorielles**, permettant d'avoir une vision partagée à la fois plus précise et plus prospective, constitue l'élément central des attentes formulées, avec pour corolaire une implication plus grande de l'Etat sur les questions de normalisation.


LES CONSTATS

1. Le sentiment de ne pas maîtriser le système de la normalisation technique

- **La difficulté à contribuer efficacement aux travaux :**

Les règles de transparence et de consensus appliquées par la normalisation volontaire sont plus faciales que réelles :

- présence réelle des parties intéressées difficile étant donné la multiplicité des sujets, et le coût de l'investissement financier et humain ;

- 
- processus de consultation faussés à partir du moment où on ne connaît pas le périmètre des personnes consultées et les résultats quantitatifs de la consultation : ouverture de travaux, enquêtes publiques sur les projets de normes, révisions quinquennales des normes...
 - **La difficile maîtrise du flux entrant** de projets, en particulier à partir du moment où l'initiative vient de plus en plus du niveau européen ou international.
 - **Le lien entre la production de normes homologuées et la certification n'est pas lisible et n'est pas maîtrisé**, donnant prise au soupçon de produire des normes pour alimenter un marché de la certification rémunérateur, mais générateur de coûts pour les acteurs économiques, et donc pour le dynamisme de l'économie.
 - **Le système produit des normes, mais n'a que peu de retour sur leur utilisation réelle et donc sur leur efficacité** :
 - pas de données diffusées sur la vente ou la consultation des normes ;
 - l'application réelle du corpus normes et réglementation n'est au bout du compte que peu contrôlée. Quand elle est analysée, on constate souvent un fossé important entre la règle et son application, ce qui donne le sentiment d'un système qui tourne à vide. Ex l'éclairage dans les bureaux, très en dessous des normes y compris des normes obligatoires.
 - Cette situation est facteur de distorsions de concurrence, d'autant plus qu'en fin de compte le prix d'un produit ou d'un service constitue l'élément souvent déterminant.

2. Normalisation et réglementation : des rapports à faire évoluer, au delà des faux débats

- **Normes volontaires ou obligatoires, une distinction peu opérante dans la construction**
 - les normes volontaires s'appliquent dans les faits de façon obligatoire via notamment les assurances pour les constructeurs, via les marchés pour les fournisseurs etc.
 - les normes européennes peuvent être contournées par une réglementation nationale ultérieure, donnant lieu ainsi à une grande confusion sur le corpus de règles applicable.
- Une **demande de visibilité sur les différents statuts de normes au regard de la réglementation** : norme rendue obligatoire par la réglementation, norme donnant présomption de conformité, norme simplement référencée par une réglementation ;
- Plus généralement, et au-delà du seul rapport avec la réglementation, **un souhait de clarification sémantique** :
 - clarification des dénominations pour éviter la confusion entre les normes juridiques et les normes techniques, a minima, éviter l'utilisation du terme « norme » en dehors des normes homologuées.
 - clarification de la dénomination des normes en fonction du degré de consensus dont elles ont fait l'objet (confusion des utilisateurs à partir du moment où tous ces documents sont vendus sur le même site indistinctement et sans que leurs distinctions soient explicites pour le non initié) : normes homologuées (les seules

« vraies » normes) / normes expérimentales, guides d'application et autres documents normatifs ;

- **Le développement de la nouvelle approche dans le rapport entre normes et réglementation ?**

Les professionnels souhaitent effectivement le développement d'une approche réglementaire qui se limite à la définition des objectifs, des seuils, et confie, par mandat contrôlé, la définition des moyens et des méthodes de calcul à la normalisation.

3. La présence à l'international

- Faible culture et /ou difficulté à s'impliquer des parties prenantes interviewées sur la mécanique européenne et internationale de la normalisation, même si **la conscience des enjeux est forte**.
- En raison du poids très important, et croissant, des normes d'origines européennes et internationales dans l'ensemble de normes applicables en France, **il paraît important que les Pouvoirs publics et les acteurs parties prenantes aux travaux de normalisation s'organisent davantage en amont** pour être présents à Bruxelles, avec des positions communes, à défendre en coordination avec d'autres pays partageant les mêmes priorités, pour :
 - limiter l'inflation normative à sa source (sujet des mandats de normalisation de la Commission européenne)
 - peser sur son contenu (organisation des parties prenantes dans les travaux)
 - créer les conditions d'une majorité au moment des votes (délégation française organisée, rôle des bureaux de normalisation dans la gestion des votes par correspondance et la recherche d'alliances auprès de leurs homologues étrangers)

QUEL RÔLE POUR L'ETAT ?

Lors des douze interviews réalisées au cours de cette mission d'enquête auprès de professionnels de la normalisation, une thématique est revenue en permanence, avec la même insistance : **la demande d'Etat dans le processus de normalisation**.

Cette demande n'est pas celle d'acteurs qui souhaitent se défaire de leurs responsabilités, mais de responsables économiques qui **reconnaissent pleinement à l'Etat des compétences et une légitimité pour contribuer au développement économique**.

Les attentes prennent les formes suivantes :

- **L'Etat stratège**

Clairement, pour nombre des professionnels rencontrés, **les Pouvoirs publics sous-estiment le rôle majeur de la normalisation dans une économie mondialisée, fortement concurrentielle**. A l'instar de la diplomatie économique aujourd'hui portée par le ministère des Affaires étrangères, **la «diplomatie technique» que permet la normalisation, notamment en terme d'intelligence économique pourrait être utilement développée**.

Ici, l'Etat a pour mission d'impulser, de rassembler et de coordonner des actions portées par la normalisation.



- **L'Etat réglementeur**

Chacun reconnaît la nécessité que l'Etat assure la prise en compte de l'intérêt général (cf. environnement), de la sécurité, de la santé et, d'une façon plus générale, qu'il soit à l'origine de politiques publiques décidées par les instances politiques.

En revanche, **il lui est demandé de rendre plus lisible et donc d'explicitier sa pratique dans l'utilisation combinée des normes et de la réglementation, et par ailleurs de consulter** les parties prenantes, lorsqu'il réglemente à partir des normes. En particulier, les Pouvoirs publics ne doivent pas considérer la normalisation comme un autre outil de la réglementation. A fortiori, il est recommandé que le réglementeur n'introduise pas de « copier-coller » de normes dans la réglementation afin de préciser ses objectifs.

- **L'Etat partie prenante au processus d'élaboration de la norme**

De même, chacun souhaite que l'Etat prenne pleinement sa place à la table où s'écrit, dans le consensus, la norme. **Il est même demandé qu'il y travaille davantage, dès le début des travaux et tout au long de ceux-ci.** La qualité de ses représentants est reconnue, même si fréquemment il est dit qu'ils sont insuffisamment mandatés.

- **L'Etat arbitre**

Au dire des normalisateurs, le consensus ne permet pas tout, toujours. Parfois, un arbitre est nécessaire pour sortir d'une différence d'approche irréductible. Souvent, les représentants de l'Etat, (ou le CSTB, mandaté pour cela), peuvent incarner ce « tiers de confiance » dont la légitimité est souvent acceptée pour **faciliter le consensus.**

- **L'Etat contrôleur**

Parce que les normes créent assez généralement des contraintes supplémentaires pour les opérateurs économiques, mais aussi plus généralement parce que la norme n'a des effets concrets que dans la mesure où elle est appliquée, qu'elle soit volontaire ou obligatoire, les personnes interviewées regrettent tout à la fois **l'insuffisance patente du contrôle de l'Etat** dans ce domaine **et l'absence d'une véritable politique publique cohérente** en matière de certification, labellisation et coordination de l'ensemble des nouveaux métiers chargés d'opérer aux contrôles liées aux normes nouvelles.

- **L'Etat financeur**

Tout en reconnaissant les impératifs budgétaires liés à la situation économique et financière du pays, il est unanimement demandé à l'Etat de **mettre fin à la diminution progressive d'année en année de sa contribution financière à l'AFNOR** qui contribue à mettre en péril son modèle économique, sauf à accepter que l'AFNOR ait recourt à une forme de « cavalerie normative » pour maintenir son activité.

Au croisement de ces missions, **les Responsables ministériels aux normes (et le Délégué Interministériel) doivent être mieux positionnés**, de façon à ce qu'ils puissent mieux assurer leur rôle d'interface entre le système français de normalisation et les pouvoirs publics, à la mesure de l'importance prise par « le droit souple » dans la réalité économique française.

Ces différents points illustrent fort bien **la demande d'un Etat moderne, sachant décider, prendre ses responsabilités, tout en étant dans une position d'écoute, d'échange, de moteur et d'accompagnateur au service d'objectifs bien identifiés.** Une démarche qui ressemble fort à celle d'« Objectif 500.000 ».

DES PISTES D'AMELIORATION

1. Une meilleure information des acteurs, pour une meilleure appropriation des dispositions

- **En amont :**

- Amélioration de la représentation des parties prenantes au sein du Cos construction, par une adaptation des catégories d'intérêt aux spécificités du secteur (cf. proposition élaborée par le BNTEC), et une revue critique des participants au Cos ;
- Réflexion avec l'AFNOR sur une organisation plus performante des travaux en commission de normalisation afin de faciliter le suivi des travaux ;
- Production d'une analyse du corpus de normes techniques du secteur (cf. Cos environnement) comme point d'appui des analyses stratégiques.

- **En aval :**

Qu'il s'agisse de réglementation ou de normalisation, le but ultime demeure le même : **l'application des dispositions ainsi créées**. Or, le foisonnement, les révisions permanentes et la complexité de ces dispositifs rendent leur application assez aléatoire.

Certaines organisations professionnelles ont pris l'initiative, notamment grâce au programme « RAGE », de **créer des documents pédagogiques pour les personnels d'exécution** qui reprennent l'ensemble des dispositifs, sous une forme très concrète, descriptive, souvent illustrée. Il existe notamment près de 30 NF DTU présentés sous l'appellation de « *Calepin de Chantier* » et qui connaissent un réel succès auprès des professionnels.


→ Continuer à produire des « calepins de chantiers » et/ou documents explicatifs divers et adaptés aux utilisateurs, et en stabiliser le financement.

2. Une meilleure maîtrise de l'initiative normative

- Améliorer la veille et la présence française sur l'élaboration des mandats de normalisation par la Commission européenne, en liaison avec l'Etat ;
- Produire annuellement au moment de la discussion des orientations stratégiques du Cos pour l'année suivante une analyse des travaux en cours ou qui se profilent (nouveaux sujets et révisions, par commission de normalisation), ainsi que des normes à supprimer.
- Expérimenter une méthodologie d'études d'impact des normes, à l'occasion de la mise en chantier de sujets liés au domaine construction. Par ex à l'occasion de la révision des normes électriques ou d'accessibilité.
- Clarifier le lien entre normes et certifications. L'idée de l'indication systématique d'une mention « norme certifiable » est émise.

3. L'amélioration de la complémentarité entre réglementation et normes

- **La mise en place d'une méthode unifiée et précise de référencement des normes et de leur rapport à la réglementation, confiée à un même acteur.** Cette demande est très largement partagée par les parties prenantes de la normalisation qui considèrent aujourd'hui ne plus pouvoir se retrouver aisément dans un corpus de règles et de normes devenu un maquis assez inextricable.



Cette évolution contribuerait non seulement à rendre plus accessibles et lisibles les règles et les normes applicables, mais cela aurait en plus l'avantage de contribuer à simplifier la mise en cohérence des différents dispositifs.

Elle permettrait l'appropriation de la réglementation et des normes par les acteurs, tout en étant un moyen efficace pour en assurer le respect.

Cette proposition comprendrait :

- Une base de référencement des différentes normes selon qu'elles sont obligatoires, qu'elles apportent présomption de conformité, qu'elles sont volontaires...
 - Indiquant leur origine, leurs auteurs, les dates de révisions...
 - Leur référencement éventuel dans la réglementation, l'historique de l'évolution...
- Production par le METL et le MEDDE d'une **note d'application du référencement des normes dans la réglementation** (rédaction et gestion du référencement réciproque dans le temps). Cette note aurait vocation à fixer une doctrine des 2 ministères sur ce sujet de façon à organiser leur contribution au sein du guide sur normes et réglementation produit par le ministère de l'industrie, qui est en cours d'actualisation.
 - En continuité de ce travail, **expérimenter l'application de la nouvelle approche sur des sujets à définir**, en lien avec le processus lancé de simplification réglementaire : réglementation par objectifs / moyens et méthodes de calcul délégués à la normalisation, avec un mandat.
 - **Mieux structurer l'intervention des ministères dans la normalisation** par le renforcement des moyens accordés au pilotage de la normalisation. En particulier, affichage des correspondants normalisation désignés dans les directions, et définition d'une stratégie d'intervention dans la normalisation à la fois sur les sujets considérés comme prioritaires en appui des politiques publiques et de la réglementation, et sur les modalités de cette intervention (financières, humains, délégation au réseau scientifique et technique).

4. **Une stratégie partagée entre pouvoirs publics et professionnels**

Répondre au **besoin de stratégie partagée entre les Pouvoirs publics et les autres parties prenantes** aux travaux de normalisation est un besoin fortement exprimé au cours des interviews. Le fonctionnement et les contraintes du COS construction ne le fait pas percevoir par les acteurs comme susceptible de répondre à cet enjeu qui est placé plus en amont.

La création de **lieux d'échange** sur les stratégies à bâtir, les enjeux sur lesquels elles reposent, les priorités, les objectifs réalistes à atteindre, les conditions pour y parvenir et un calendrier prévisionnel des travaux paraît ainsi indispensable. Elle permettrait :

- L'obligation d'une réflexion structurée préalable à une démarche nouvelle de normalisation ;
- Une prise en compte de fait de l'impact coût / bénéfice à tous les niveaux de la chaîne de production normative ;
- La coordination de l'influence aux niveaux européen et international
- Une meilleure appropriation des enjeux et des travaux qui en résulteront.

