

Le Royaume-Uni et la normalisation à l'heure du Brexit

Par Olivier PEYRAT

Directeur général du Groupe AFNOR

Et Alain COSTES

Conseiller spécial du directeur général du Groupe AFNOR

La normalisation volontaire européenne (les normes EN) apporte depuis 35 ans une contribution majeure à la construction du marché unique européen en faisant disparaître les particularismes nationaux, grâce à un mécanisme élaboré de co-construction du consensus, et en proposant des règles du jeu claires et équitables pour toutes les entreprises, valables dans tous les pays de l'Union.

Les trois acteurs principaux de cette réalisation sont l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, par l'implication de leurs organismes de normalisation (respectivement le DIN, l'AFNOR et la BSI) et de celle de leurs acteurs économiques (les parties prenantes).

C'est dire si l'échéance du Brexit au 1^{er} janvier 2021 revêt une importance cruciale pour les normalisateurs européens : l'un des trois acteurs majeurs va changer de statut et probablement de stratégie dans un contexte de volonté d'autonomie de son pays vis-à-vis de l'UE !

Or, la normalisation volontaire irrigue tous les secteurs d'activité de nos économies ; celles-ci sont très interdépendantes et le marché européen est crucial pour le Royaume-Uni, comme l'est celui-ci pour beaucoup de nos filières économiques. Celles-ci souhaitent donc conserver la plus grande unicité possible des référentiels, pendant que le gouvernement britannique insiste sur la nouvelle autonomie de son pays.

Dans un exercice risqué d'anticipation, les auteurs de cet article vont indiquer comment les acteurs (français et autres) de la normalisation se préparent à gérer ces contradictions et comment sont anticipés les mois et années qui viennent, qui vont marquer le passage de la situation d'un mariage, souvent tumultueux, de plus de quatre décennies entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, à des relations de bon voisinage.

Introduction

Entre la rédaction des propos qui vont suivre et leur publication, un événement majeur sera intervenu, à savoir le Brexit lui-même, le vrai. Une année complète d'incertitudes (après plus de trois années de doutes sur son occurrence même) sur ce que sera effectivement le Brexit aura pris fin.

Le 1^{er} janvier 2021 ne sera pas la fin de l'histoire, et s'il est bien difficile de prédire l'avenir, il faut pourtant s'y préparer. Le monde de la normalisation volontaire n'y échappe pas, d'autant plus que comme dans les autres activités à fort impact économique le Brexit porte des enjeux importants qu'il convient de cerner afin d'anticiper les mesures qui permettront de continuer à consolider au mieux le marché unique européen et de soutenir la compétitivité de nos entreprises.

L'enjeu pour la normalisation n'est pas négligeable, car celle-ci irrigue tous les secteurs d'activité de l'économie non seulement nationale mais également européenne. Un réglage défectueux post-Brexit aurait donc rapidement des conséquences dans beaucoup de domaines : fractionnement du marché européen, pertes de compétitivité et de marchés, augmentation des coûts de production et de ceux de mise sur le marché...

Dans cet article, nous allons rappeler à quel point la normalisation volontaire, celle dont l'AFNOR a la responsabilité sur le plan de la représentation des intérêts français, a joué un rôle fondamental dans la création du marché unique européen ; préciser les enjeux et les changements induits pour les normalisateurs par le Brexit en tant que tel, mais aussi par les positions prises par le gouvernement britannique ; indiquer ensuite quelles actions ont déjà été

engagées afin de minimiser les impacts négatifs potentiels ainsi que les incertitudes. Enfin, bien sûr, nous ferons part de nos préférences et évoquerons dans quel état d'esprit et selon quelles perspectives stratégiques nous aborderons les mois qui viennent.

Mais la première question à se poser est la suivante : en quoi la normalisation volontaire est-elle concernée par le Brexit ? Et pourquoi ses acteurs sont-ils si attentifs à en anticiper les conséquences et à s'y préparer ? Cela tient à l'organisation de la normalisation européenne et à son influence sur la construction et le fonctionnement du marché unique.

La normalisation européenne : un outil formidable pour l'économie de l'Europe (*Much ado about something*)

La normalisation volontaire est un outil de développement économique incontournable qui accompagne en continu les évolutions des besoins et de l'environnement des entreprises et des acteurs du monde économique et de la société. Elle est marquée par l'accélération de l'innovation technologique, la contribution croissante des services à l'économie mondiale, la croissance rapide des pays émergents, la montée des préoccupations sociétales dans les pays économiquement les plus avancées et, enfin, la prise en compte des objectifs de développement durable de notre planète.

Une préoccupation supplémentaire intervient en Europe, qui est la construction et le fonctionnement du marché unique pour lesquels la normalisation joue un rôle privilégié en soutien de la Commission européenne.

Celle-ci exploite ainsi ce qui fait l'essence de la normalisation, à savoir l'élaboration de standards consensuels communs sur lesquels s'accordent les différents acteurs économiques pour faciliter les échanges commerciaux. En effet, l'existence de ces normes partagées, donc reconnues, permet d'abaisser les barrières à l'entrée que constituent les particularismes nationaux et d'ouvrir l'accès à de nouveaux marchés en établissant des règles du jeu claires et équitables pour toutes les entreprises concernées. En facilitant la compatibilité et l'interopérabilité des différents produits et services, ainsi que la démonstration de leur niveau de performance et de sécurité, les normes volontaires ont un effet pro-concurrentiel. Elles favorisent la diversité de l'offre et permettent aux acheteurs une comparaison éclairée entre les différents biens proposés. Elles permettent une concurrence par les mérites, réduisent les asymétries d'information entre producteurs et clients et créent ou renforcent la confiance nécessaire à l'efficacité du marché.

Tout cela contribue clairement à l'objectif que s'est fixé la Commission d'établir un marché unique européen, transparent et concurrentiel.

Pour cela, l'Union européenne a désigné trois organismes de normalisation couvrant l'ensemble des domaines potentiels, communément appelés ESO (European Standardization Organizations) : le CEN pour les normes proposées

à l'ensemble des secteurs, le CENELEC pour la normalisation électrotechnique et, enfin, l'ETSI pour la normalisation des télécommunications. Les deux principaux sont de loin le CEN, puis le CENELEC, avec un portefeuille total de 24 955 normes EN publiées (mai 2020).

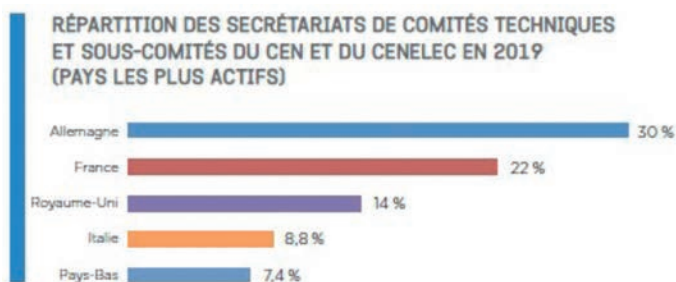
Leurs 34 membres sont à ce jour les 27 organismes nationaux de normalisation représentant les États membres de l'Union (dont l'AFNOR pour la France et le DIN pour l'Allemagne), auxquels s'ajoutent les États signataires de l'Association européenne de libre-échange, ou encore des pays engagés dans la phase de candidature à l'UE et, enfin, la BSI (British Standards Institution), l'organisme britannique de normalisation. Apparaît ici la première problématique que le Brexit pose aux normalisateurs européens : BSI est toujours membre du CEN et du CENELEC, bien que le Royaume-Uni ne soit plus membre de l'UE, ni candidat pour y revenir ou pour devenir signataire de l'Association européenne de libre-échange (AELE). En effet, les statuts du CEN et du CENELEC n'avaient pas prévu le cas du départ de l'UE d'un pays membre, et ne conditionnent pas la qualité de membre à celle d'être membre de l'UE. Il s'agit seulement d'une condition pour candidater. BSI pourrait donc logiquement démissionner, même si elle ne l'a à aucun moment envisagé. Nous verrons pourquoi dans la suite de cet article.

Le rôle d'unification de la normalisation européenne tient au fait que lorsqu'une norme européenne est ratifiée par l'un des ESO, chacun des membres doit l'incorporer dans sa collection sans modification et retirer toute norme venant en contradiction. Dès lors, la même norme et le même référentiel sont connus et sont seuls applicables dans les 34 pays membres ! C'est ce qui permet l'ouverture des marchés, leur harmonisation, la libre circulation des produits et l'efficacité de la concurrence, selon un modèle beaucoup plus proche de celui des jardins conçus par André Le Nôtre du temps de Louis XIV. C'est cette architecture – cette connexion forte entre les marchés et le cadre législatif européen – qui permet à chacun des organismes nationaux du continent européen de peser dans le débat international un peu plus que ce que représente son poids d'origine, les acteurs extra-européens ayant très bien compris que le fait d'élaborer une norme internationale automatiquement reprise, une fois le consensus européen établi, par chacun des organismes nationaux ouvrait incontestablement des marchés...

La normalisation européenne est aujourd'hui prépondérante dans notre économie : à la fin 2019, en France, 69 % du portefeuille normatif (35 000 documents) est d'origine européenne et 76 % des normes publiées en 2019 (2 234 documents) émanaient de travaux européens.

Les principaux contributeurs à cet effort sont l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France (voir le graphique de la page suivante).

À elles seules, l'Allemagne et la France gèrent plus de la moitié des structures du CEN et du CENELEC, le Royaume-Uni arrivant ensuite.



Ce graphique illustre parfaitement l'importance que revêt pour notre homologue britannique la normalisation européenne et sa motivation pour en rester un acteur majeur. Et cette motivation n'est pas le fait d'un organisme de normalisation soucieux de son statut, mais traduit bien plus une volonté forte et claire de ses parties prenantes : les entreprises, les fédérations professionnelles et, plus largement, les divers acteurs de l'économie britannique. En effet, ceux-ci savent parfaitement que leur premier marché est celui de l'UE, que leurs outils de production sont profondément interconnectés avec ceux des autres pays de l'Union et qu'il est à ce titre primordial pour eux de continuer à bénéficier de la possibilité de contribuer et d'interagir sur l'élaboration des documents de référence qui déterminent et détermineront leurs activités et celles de leurs partenaires et compétiteurs.

C'est d'ailleurs le premier dilemme qui se pose à nos collègues britanniques : comment marier l'inévitable et profonde interdépendance des outils de production et des économies avec le discours pro-autonomie et d'indépendance de décision associé au Brexit ?

De fait, aussitôt le résultat du référendum du 23 juin 2016 connu, la BSI s'est appliquée à professer et à sécuriser son attachement à la normalisation européenne. Si le poids de la normalisation européenne est plus faible au Royaume-Uni qu'en France, il n'en représente pas moins 57 % de la collection de normes anglaises (contre 69 % en France).

En effet, la véritable appréhension pour les acteurs de l'économie britannique est de voir le corpus normatif du Royaume-Uni se différencier progressivement de celui de l'UE, générant des surcoûts pour la mise sur le marché des produits (renchérissant les produits britanniques à l'exportation, renchérissant les équipements importés) et perturbant les chaînes de production, voire réduisant progressivement l'intégration et l'attractivité de l'industrie britannique dans les productions européennes.

Un engagement très volontariste de la BSI (*If you are not at the table, you are on the menu*)

Aussi, avant même que le résultat du référendum soit connu, la BSI partageait avec nous le souci de cette divergence potentielle entre, d'une part, le souhait de ses parties prenantes de demeurer au sein du système de normalisation européen et, d'autre part, la nécessité de tirer la conséquence logique de la victoire d'un Brexit justifié par un besoin d'autonomie et de différenciation du Royaume-Uni vis-à-vis de l'UE.

Aussi, dès le lendemain même du référendum, BSI a fait

connaître la volonté de ses parties prenantes de rester impliquée au même niveau dans la normalisation européenne, et poussé les membres du CEN et du CENELEC à engager une révision des statuts de ces associations pour lui permettre d'en rester membre sans ambiguïté.

Cependant, le premier problème à traiter était que la future législation britannique devait permettre de conserver dans le futur une possible reconnaissance des normes européennes, soit la possibilité pour les référentiels anglais de s'aligner sur celles-ci, et apporter en parallèle des garanties à la communauté des normalisateurs européens sur la mise en œuvre pérenne d'un tel dispositif de préservation d'un lien étroit avec la normalisation européenne. En effet, si le Royaume-Uni a très vite préparé une loi de retrait de l'UE et de transposition dans le droit britannique de l'ensemble de la législation européenne applicable (*Great Repeal Bill* devenu *European Union (Withdrawal) Act 2018*), établissant en quelque sorte une parfaite équivalence entre les cadres réglementaires à la date du retrait, soit le 31 janvier 2020, des divergences peuvent apparaître dès le lendemain de cette date et proliférer librement.

Il convenait donc de préparer en parallèle un véhicule législatif dédié permettant à la BSI et ses parties prenantes de maintenir la plus grande continuité possible entre les normes européennes et celles anglaises. Pour cela, la BSI a détaché des personnels au sein du ministère britannique en charge de la normalisation (commerce, énergie et stratégie industrielle) pour contribuer aux travaux du gouvernement sur le Brexit, veiller à la communication sur les liens futurs avec l'UE et préparer cette loi permettant de poursuivre la coopération en matière de normes. La loi a été votée en février 2019, mais ne s'activera que le premier jour du Brexit. Ses principaux éléments sont la reconnaissance par le gouvernement britannique de l'indépendance de la BSI dans la constitution de son catalogue normatif, la reconnaissance du CEN et du CENELEC, en plus de la BSI, comme des organismes établissant des normes valables pour le Royaume-Uni.

Naturellement, la BSI réaffirme périodiquement son engagement total à continuer à adopter les normes européennes et à conserver l'alignement du corpus normatif anglais sur celui de l'UE. Seulement, cela ne reste qu'un engagement de bonne volonté, sans véritable garantie légale, qui pourrait fort bien être progressivement démenti par les faits.

Il existe un risque réel que la position de la BSI puisse être différente de celle du gouvernement britannique (*When in Rome, do as the Romans do*)

En effet, les seules assurances apportées jusqu'à maintenant sur le maintien de la cohérence entre les corpus normatifs sont celles de l'autonomie de décision de la BSI, de la reconnaissance du CEN et du CENELEC comme organismes normalisateurs et de la volonté proclamée par les parties prenantes britanniques de ne vouloir que l'alignement. C'est d'ailleurs une attitude relevant du

bon sens. Mais celui-ci pourrait être contraint de s'effacer devant la volonté politique.

Ainsi, dans la pratique, la BSI ne pourra, selon nous, résister très longtemps à des demandes récurrentes du gouvernement britannique visant à établir des référentiels spécifiques ou à diverger de la norme européenne. Il en ira de même pour les demandes émanant de ses parties prenantes. Cela se produira inéluctablement, puisque rien ne l'empêche légalement et que de plus le gouvernement britannique ne fait pas mystère de sa volonté d'indépendance vis-à-vis des référentiels européens.

Le besoin de différenciation existe déjà et se mesure parfois à des détails : par exemple, en matière d'évaluation de la conformité, avec la création récente du marquage UKCA pour remplacer le marquage CE (conformité revendiquée au regard du cadre législatif européen). Donc un premier surcoût : toute entreprise devra dès lors disposer des deux attestations et rajouter ce marquage sur tous ses produits mis sur les marchés... En attendant que les conditions d'obtention divergent doucement...

Évidemment, dans le domaine normatif, cela ne se produira pas tout de suite, ni de manière massive. Sur de nouveaux sujets ou pour des situations présentées comme particulières, des écarts apparaîtront, par petites touches, que l'on acceptera au nom de la coopération normative, pour réaliser au bout d'un moment que l'alignement n'est plus qu'une fiction ou n'existe plus que pour des sujets secondaires. Comme la grenouille qui, plongée dans une eau réchauffée degré par degré, ne réalise pas tout de suite qu'elle est en train d'être cuite, la communauté des normalisateurs pourrait très bien, de tolérances en acceptations, se trouver aux prises avec un système qui ne serait plus ce qu'il prétend être. Pire, sur proposition britannique, des orientations contraires aux intérêts de l'UE pourraient être acceptées au motif de la conservation de cet alignement. Ainsi, des coopérations techniques ou économiques d'acteurs britanniques avec des acteurs nord-américains ou chinois peuvent aisément déboucher sur des propositions divergeant des intérêts européens, surtout dans un modèle pour le Royaume-Uni qui serait celui d'un *Singapore on Thames*.

Si l'on peut volontiers accorder crédit aux engagements de la BSI, il faut néanmoins prévoir des garde-fous puisqu'elle n'est pas souveraine en son pays...

Les conséquences du Brexit, pour nous, les normalisateurs européens (*We have a sick passenger. Is there a doctor on board?*)...

Rapidement, au sein de la communauté européenne de normalisation, il est apparu évident que les statuts actuels du CEN et du CENELEC devaient être révisés pour tenir compte des problèmes que posait le Brexit. Ces problèmes sont de trois ordres :

- politiques : souhaitons-nous majoritairement conserver un lien fort avec la BSI après le Brexit ?
- techniques : dans l'hypothèse (qui a notre préférence) du maintien d'un lien privilégié avec la BSI, comment

concilier notre relation étroite avec la Commission et de fait préserver la force d'harmonisation qui s'attache à la normalisation européenne, avec la présence d'un acteur important dont le gouvernement ne partage manifestement plus la même volonté forte d'harmonisation ?

- légaux : les statuts du CEN et du CENELEC ne prévoyaient pas (pêché d'optimisme ?) le fait qu'un membre puisse se retirer de l'UE. De fait, tous les débats et toutes les négociations gouvernementales qui se déroulent encore sous nos yeux depuis le vote de juin 2016 montrent que les législateurs européens – maigre consolation – ne l'avaient pas non plus vraiment envisagé.

Compte tenu du temps nécessaire au mûrissement de ces questions, et surtout des incertitudes entretenues par les négociateurs sur les conditions concrètes du Brexit, le CEN et le CENELEC ont décidé d'une période d'observation allant jusqu'au 31 décembre 2021, période pendant laquelle rien ne changerait. Cette date placée intentionnellement un an après l'entrée en vigueur du Brexit permettra non seulement d'en connaître précisément les conditions, telles que fixées par les gouvernants, mais aussi d'avoir une première idée de sa mise en œuvre pratique et de la capacité de la normalisation britannique à rester totalement liée à son homologue européenne, et pouvoir décider en toute connaissance de cause. Une politique de *wait and see* typiquement britannique...

Un point rassurant pour nous, normalisateurs, est que, contrairement aux négociateurs gouvernementaux qui décalent régulièrement l'échéance finale, nous ne sommes pas pris au dépourvu en cas de « no deal ». En effet, nous disposons d'une base de coopération assurée, rendue possible grâce au filet de sécurité installé au niveau européen, spécifiquement pour la BSI, en 2019. Demeurent cependant incertaines à ce stade la taille des mailles de celui-là, ainsi que sa tenue dans la durée.

En tout état de cause, et confortés par les nombreuses déclarations de l'attachement de la BSI à rester un membre de plein exercice du CEN et du CENELEC, les autres membres de ces deux organismes ont très vite conclu à l'intérêt stratégique de conserver un lien fort avec la BSI de par sa taille et ses capacités, de par les compétences et les contributions de ses experts, et de par l'importance du marché britannique pour nos entreprises et de l'interdépendance des chaînes de production.

Un dernier point est entré en ligne de compte, le poids de la BSI dans la normalisation internationale (ISO et IEC). De fait, il est vite apparu important de garder un lien fort entre l'Europe et cet organisme qui est un acteur majeur dans la compétition internationale, de faire en sorte que l'UE reste son partenaire privilégié en matière de normalisation. Cette tendance centrifuge est déjà perceptible depuis le référendum, au travers d'une implication accrue de la BSI dans les travaux et les instances de l'ISO et de l'IEC, au détriment de la stabilité au niveau européen. Il faut donc éviter qu'elle ne prospère.

Cependant, sur le plan technique, même si la BSI réaffirme régulièrement son engagement total dans la normalisation européenne et sa fidélité à tous les principes qui la guident,

celle-ci ne pourra conserver strictement les mêmes droits dont elle bénéficie actuellement, notamment du fait que le gouvernement britannique ne sera plus concerné par les besoins de la Commission européenne en matière de normalisation et en raison de la disparition de l'obligation pour la BSI de la reprise des normes européennes (les normes NF EN xxxx en France ou les normes DIN EN xxx en Allemagne) dans sa collection, des normes qui ne s'imposent qu'aux membres de l'UE et aux signataires de l'AELE. C'est d'ailleurs la seule mesure qui soit entrée en vigueur l'été dernier, à savoir comptabiliser de façon distincte les votes anglais au CEN et au CENELEC sur la ratification des nouvelles normes européennes, puisque le Royaume-Uni n'est effectivement plus membre de l'UE, ni de l'AELE depuis le 1^{er} février. Comment un vote non contraignant pour le votant pourrait-il en effet devenir contraignant pour tous les autres votants ?

Pour autant, tout un travail préparatoire est déjà largement engagé visant à l'identification des différents droits et devoirs des membres du CEN et du CENELEC ainsi que de leurs partenaires normalisateurs, et à la définition des différents scénarios possibles pour être en mesure de transposer à la fin 2021, dans les statuts de ces organismes, les choix qui auront été faits pour déterminer la nouvelle place qu'y occupera la BSI. Il n'est pas seulement question des votes, mais aussi de leurs pondérations éventuelles, des cotisations de la BSI, de sa capacité à contribuer aux travaux des organismes considérés, de l'accès de ses membres aux postes de responsabilité à pourvoir dans les comités techniques et de sa place dans la gouvernance ; autant de sujets qui donnent déjà lieu à de nombreux débats.

Au regard de ces questions justement, quels en sont les impacts potentiels pour la France et les opportunités qui pourraient, pour elle, se dégager ? Quelle est la vision de la France sur cette modification majeure du paysage normatif européen ?

... et plus particulièrement pour nous, les normalisateurs français (Brexit over the Channel, UK not isolated)

La teneur générale de cet article donne déjà une idée de la perception française sur cette modification : nous souhaitons clairement conserver la BSI au sein du CEN et du CENELEC. Cela cependant sans naïveté aucune, ni angélisme, mais avant tout pour préserver tout l'intérêt de l'harmonisation normative européenne, et par là même répondre aux attentes des acteurs économiques nationaux et des pouvoirs politiques, nationaux ou européens.

Lorsque cet article sera paru, nous disposerons encore de près d'une année pour déterminer concrètement, au niveau des acteurs français, et avec nos collègues européens, la place qui sera proposée à la BSI au sein de

nos organismes européens, en regard de l'importance de cette institution et de sa contribution à la construction européenne, sans pour autant lui accorder toutes les prérogatives d'un organisme membre de l'UE, ni la rétrograder au niveau d'un simple partenaire. Ce temps sera utile non seulement pour concevoir le futur statut sous lequel la BSI sera associée aux travaux européens, mais aussi pour évaluer les effets secondaires sur les autres partenaires, actuels et potentiels, de l'UE comme au niveau de la normalisation européenne.

Pendant la période d'observation qui va courir à compter du 1^{er} janvier 2021, il faudra être très attentifs aux signaux d'une dérive potentielle, forcément faibles compte tenu de l'engagement pris par la BSI que « tout sera comme avant ». Il faudra certainement prévoir des dispositifs de surveillance (audits...), d'alerte (déclarations préalables...), de concertation et de recours.

La première retombée directe du Brexit est, pour nous, un renforcement mécanique de l'importance du lien franco-allemand, anticipé par une évocation de la normalisation dans le traité d'Aix-la-Chapelle du 22 janvier 2019. Dans une Europe à 27, le poids relatif du couple franco-allemand et sa capacité d'entraînement augmentent ; il en sera de même au sein du CEN et du CENELEC. Une bonne entente et une forte coordination entre nos organismes respectifs seront certainement cruciales pour un bon fonctionnement de la normalisation au niveau européen, même si la BSI reste profondément impliquée. Cela veut peut-être aussi dire la nécessité de réfléchir à élargir ce bilatéralisme.

Enfin, comme le Brexit va nécessairement affaiblir le poids des experts britanniques en matière de normalisation en réponse aux demandes de la Commission européenne (conduisant aux normes dites harmonisées), cela ouvre mécaniquement à nos experts des opportunités nouvelles pour renforcer la présence française, leur influence et donc celle des organisations qu'ils représentent dans les travaux de normalisation. Nous ne savons pas encore quels accords régiront la relation entre le Royaume-Uni et l'UE à partir du 1^{er} janvier 2021, mais les acteurs de la normalisation se sont préparés aux différentes éventualités. Et surtout, il y a une même volonté et un même souci de part et d'autre de la Manche de préserver les acquis indéniables d'une normalisation européenne qui est au service de l'harmonisation du marché européen et participe à la réduction des barrières aux échanges, et ce au profit des consommateurs. Il est vraiment regrettable que le Royaume-Uni ait choisi, de manière souveraine, de quitter l'UE, mais nous sommes convaincus que les normalisateurs européens, dont les Français, feront tout leur possible pour garder le représentant britannique au plus près d'eux, dans le cadre d'une navigation de conserve, ou autrement dit de *social sailing* !