

Les enjeux contemporains et les acteurs de la normalisation

Depuis longtemps investi dans la normalisation européenne et internationale et ayant réussi l'intégration des normes européennes et internationales dans la collection des normes françaises, le système français de normalisation dont AFNOR est l'opérateur central, fait face à des enjeux nouveaux : la mondialisation des problèmes, le rôle accru de nouveaux acteurs, les évolutions technologiques ou réglementaires ainsi que les stratégies des organisations et instituts de normalisation.

par Jean Hyenne
Directeur adjoint de l'unité AFNOR
Normalisation

La normalisation a pour mission de fournir des documents de référence qui favorisent le dialogue, l'évaluation et le progrès pour répondre aux attentes des marchés et de l'ensemble des acteurs socio-économiques. Outil collectif et moderne, elle permet de mettre de l'ordre dans la diversité des produits ou des services et de susciter la confiance, afin de favoriser la

compétitivité économique, l'attractivité du territoire, la qualité de la vie et le développement durable.

Efficace au plan économique et social, la normalisation est un instrument d'harmonisation qui facilite les transactions. C'est un facteur de diminution des risques, un support de diffusion des innovations, un élément de différenciation, ainsi qu'un moyen moderne de régulation volontaire.

En offrant des repères de référence en matière d'information technico-économique, la normalisation se distingue des fournisseurs de documents sans reconnaissance particulière par des valeurs distinctives : l'ouverture à tous les acteurs, la constitution d'un réseau d'experts reconnus, le consensus entre les acteurs, la transparence à toutes les étapes du processus, la dimension européenne et internationale, la recherche d'une cohérence intersectorielle, la capacité d'être un moyen d'application de certaines réglementations.

L'enjeu d'une nouvelle stratégie

En France, la normalisation s'organise autour d'AFNOR et de bureaux de normalisation sectoriels. AFNOR, membre français de l'organisation mondiale de normalisation ISO et de l'organisation européenne de normalisation CEN, joue un rôle d'opérateur central pour la programmation, la conduite des enquêtes probatoires sur les projets, puis la publication et la diffusion des normes. Les 31 bureaux de normalisation sectoriels, de tailles très variées, sont chargés d'élaborer les normes. AFNOR joue également le rôle de

bureau de normalisation pour les professions qui n'en disposent pas.

Cette organisation, unique en Europe, allie la cohérence que garantit l'existence d'une collection unique, comme c'est le cas dans tous les autres pays européens, avec l'ancrage sectoriel et professionnel, comme c'est le cas aux Etats-Unis.

Depuis longtemps investi dans la normalisation européenne et internationale et ayant réussi l'intégration des normes européennes et internationales dans la collection des normes françaises, le système français de normalisation fait face à des enjeux nouveaux issus de la mondialisation. Il est dès lors important de le doter d'une stratégie bien adaptée, connue et partagée par tous, capable de faire valoir les atouts et les attraits propres à la normalisation auprès de tous les acteurs.

C'est d'ailleurs ce qu'ont entrepris certains instituts nord-américains, comme celui des Etats-Unis ou du Canada. Ces stratégies, diffusées sur Internet, guident l'action quotidienne des acteurs nord-américains engagés dans les débats de la normalisation internationale.

A la fin des années 1980 a été conçu le grand projet consistant à doter l'Europe d'une collection de normes unique destinée à remplacer toutes les normes nationales en contradiction. C'est sur cet objectif que se sont concentrés avec succès les instituts européens. On a dès lors assisté à une réduction très importante du nombre des référentiels techniques en Europe.

C'est pourtant l'impression inverse que ressent l'entreprise. Du fait même de l'harmonisation, ces normes, reconnues comme un moyen de faciliter l'application de la réglementation européenne, ont revêtu une importance plus grande.

Leur champ s'est élargi : elles traitent aussi bien de règles de conception que de conditions d'exploitation ou de modes d'organisation.

Par ailleurs, du fait de la mondialisation des problèmes et de la nécessité de trouver des réponses, de nombreux cercles ont pris des initiatives et développé des référentiels de toute nature, auxquels sont confrontées les entreprises.

Face à ce phénomène de concurrence et de morcellement, la normalisation dite « institutionnelle », ne pouvait être cantonnée à la seule production des normes nécessaires à la réglementation. Cette limitation aurait d'ailleurs tourné le dos aux raisons mêmes qui ont fait le succès de la normalisation aux yeux des pouvoirs publics : son ancrage concret avec les pratiques et les besoins de l'économie. A la fin des années 1990, le système normatif a été poussé à développer, en anticipation ou en application des normes *stricto sensu*, d'autres documents normatifs au consensus plus restreint mais plus rapidement finalisables : accords, référentiels de bonne pratique ou guides d'application, par exemple. C'est ce qui est souvent désigné par l'expression de « nouveaux documents ». Ceux-ci ont connu un certain écho en Europe pour les technologies de l'information. Parallèlement, des initiatives de rapprochement ont été prises, notamment entre l'ISO et certaines associations techniques américaines.

On peut regrouper les changements rapides observés depuis quelques années dans l'environnement de la normalisation autour de cinq aspects majeurs :

- la mondialisation des problèmes ;
- le rôle accru de nouveaux acteurs de la société civile ;
- l'apparition de nouvelles approches réglementaires ;
- la coopération de plus en plus compétitive entre les organisations ;
- les grandes évolutions technologiques.

La mondialisation des problèmes

La mondialisation des échanges est un phénomène suffisamment décrit pour

se contenter de rappeler ici, à titre d'illustration, quelques données chiffrées significatives de l'importance qu'elle a prise en France :

- 36 % du CA 1998 de l'industrie manufacturière est exporté (26 % du CA des entreprises de moins de 500 personnes) ;
- 47 % du CA de l'équipement mécanique est fait par des entreprises

à participation étrangère majoritaire (45 % dans l'équipement électrique) ;

- 40 % du capital des entreprises françaises cotées est détenu par des étrangers.

La structure sectorielle a continué d'évoluer : la tertiarisation de l'économie se poursuit, les services les plus divers s'ouvrent à la concurrence internationale, les technologies convergent et se diffusent dans tous les secteurs, les frontières traditionnelles entre secteurs s'estompent ou se complexifient.

Le mouvement de libéralisation, entamé dans les années 1990, se poursuit et s'étend dans de nouveaux secteurs : secteur postal, transports ferroviaires, contrôle aérien, gaz, électricité... Ceci entraîne des modifications considérables des périmètres des entreprises considérées, une internationalisation accrue, de nouvelles modalités de régulation économique de ces secteurs ainsi que l'apparition de nouvelles autorités.

Les fournisseurs et sous-traitants se recherchent au niveau mondial. Ceci rend nécessaires des référentiels mondiaux pour exprimer les cahiers des charges et les exigences sur les produits comme sur les systèmes qualité.

Au même moment, la sécurité et la gestion des ressources interpellent les principaux acteurs internationaux. En effet les problèmes de sécurité qui surgissent - sécurité alimentaire, santé animale, sécurité des transports maritimes, transports de matières dangereuses ou nucléaires... - ont d'emblée une portée européenne ou mondiale. Quant aux préoccupations relatives à la gestion des principales ressources (eau, énergie), elles s'expriment au niveau planétaire, notamment au niveau des conséquences : le change-

ment climatique, par exemple. Les implications pourraient être considérables et remettre en cause les modèles économiques actuels.

Pour s'adapter et améliorer leur réactivité, les entreprises expérimentent des modes de fonctionnement en réseau.

La circulation instantanée des informations entraîne une volatilité plus grande des comportements, l'apparition fréquente de crises de communication. Les facteurs démographiques affectent les rapports entre zones économiques ainsi que la hiérarchisation des priorités : renforcement du poids démographique de l'Asie, vieillissement des populations des pays développés. L'éducation et la mobilité des hommes sont également des questions qui ont maintenant une dimension internationale.

Les nouveaux acteurs de la société civile

Les organisations de consommateurs, celles de défense de l'environnement, de divers droits fondamentaux ainsi que les ONG (organisations non gouvernementales) se sont renforcées et internationalisées. Il est fréquent que leurs actions, qui attirent l'attention des médias et des entreprises sur certains phénomènes socio-économiques, aient un grand retentissement et qu'elles influencent certaines réglementations nouvelles (rôle précurseur de « *Transparency International* » dans l'adoption des principes directeurs de l'OCDE en matière de lutte contre la corruption, par exemple).

On notera que la notion de « société civile » ne se limite pas aux seules organisations de consommateurs, sociales ou environnementales. On peut comprendre par la « société civile » tout ce qui est régi par des contrats (par opposition à ce qui est régi par des règlements). De ce point de vue, les entreprises sont des acteurs importants de la société civile et, à ce titre, ont une responsabilité vis-à-vis d'elle.

Les normes traitent aussi bien de règles de conception que de conditions d'exploitation ou de modes d'organisation

Les nouvelles approches réglementaires

Le passage du GATT à l'OMC illustre bien une évolution réglementaire majeure : après avoir négocié l'abaissement des barrières douanières, les Etats ont entamé des négociations qui visent à construire de nouvelles règles du jeu, notamment sur les services ou sur les investissements.

Toutefois, les divergences d'intérêts, notamment entre pays du sud et pays du nord, sont telles qu'il faut s'attendre à ce que les négociations soient difficiles, voire parfois infructueuses. Les exemples de l'Accord multilatéral sur les investissements, de Seattle ou les vicissitudes des accords de Kyoto sont des exemples de la nécessité de ces nouvelles approches et de la difficulté à mettre au point des réponses. De fait, le coût économique et social de l'adoption par les pays en voie de développement des règles et des modèles de développement définis par les grands organismes monétaires et financiers (FMI) est fort élevé et s'accompagne souvent d'un endettement important.

On notera la variété des moyens qui sont envisagés dans les nouvelles réglementations qui s'esquissent : conventions internationales, principes directeurs, approches économiques (marchés de droits à polluer par exemple), approches managériales (le thème de la gouvernance). Les standards, référentiels de bonne pratique, et les normes ont leur place dans cette panoplie. Les réflexions sur le rôle de l'Etat et les relations qu'il entretient avec la société se multiplient. On constate aussi que ces évolutions juridiques ou réglementaires accroissent le rôle du secteur privé dans l'exécution de certaines tâches, notamment de contrôle.

L'OMC n'est pas la seule instance intergouvernementale créatrice de nouvelles approches réglementaires. On peut citer notamment à cet égard l'activité soutenue de l'OIT ou de l'OCDE. Les pouvoirs publics français comme européens se prononcent dans ces négociations en faveur d'une articulation norme / réglementation analogue à celle qui a permis d'assurer le succès de l'avènement du marché intérieur

européen. Des différences de point de vue subsistent néanmoins sur le champ d'application au plan mondial de ce type d'approche.

La coopération de plus en plus compétitive

Les nouvelles règles de concurrence tendent à dissoudre certaines formes de coopération (entre sociétés publiques, par exemple) et à en recréer d'autres (consortiums, initiatives dites « globales »).

Des regroupements géographiques se mettent en place en Asie comme en Amérique (Alena, Mercosur et, maintenant, la zone de libre d'échange des Amériques).

La création de ces zones entraîne ensuite des niveaux de négociation entre elles, tant

entre acteurs publics que privés. Ces négociations qui doivent favoriser l'ouverture des marchés donc la

compétition doivent aussi apporter des éléments de régulation et de loyauté dans les échanges !

Ce phénomène concerne aussi les organisations de normalisation qui développent des stratégies contrastées tout en affichant les mêmes objectifs.

La tendance, à la création de nouvelles agences publiques aux larges prérogatives a été confirmée en France, ainsi qu'en Europe. L'efficacité de la coopération entre ces agences, les administrations publiques et les organismes de normalisation est devenue un enjeu important, car celles-ci établissent souvent leurs propres référentiels.

Les grandes tendances technologiques

Le développement d'Internet apparaît comme l'événement majeur de ces dernières années. Des sommes considérables ont été investies pour prendre des positions sur ce marché universel. C'est l'ensemble des potentialités des technologies de l'information et de la communication qui se trouvent ainsi

révélées, dans ce qui apparaît comme une « nouvelle économie ».

Cette nouvelle économie s'appuie sur un ensemble d'industries motrices (informatique, semi-conducteurs, télécommunications, logiciels, services informatiques...) qui ont elles-mêmes révolutionné de nombreux secteurs (machines-outils, automobile, aéronautique, banque, assurance, imprimerie, édition, biotechnologies), entraînant l'apparition de nouveaux produits ou services.

Les activités productives, les méthodes marketing, l'organisation logistique, l'organisation du travail, les compétences, les relations interentreprises ont également été bouleversées.

Tout ceci prélude à l'entrée dans une économie fondée sur la connaissance où l'innovation est la clé du développement et le capital humain le cœur.

Les évolutions juridiques ou réglementaires accroissent le rôle du secteur privé dans l'exécution de certaines tâches, notamment de contrôle

La disponibilité et la maîtrise de l'énergie sont un enjeu majeur complètement renouvelé par les préoccupations

relatives à l'effet de serre et au changement climatique. Des progrès sont attendus dans les énergies renouvelables qui trouveront leur marché pour autant que soient pris en compte, dans l'économie de l'énergie, les coûts induits par les effets sur la santé et l'environnement. Dans le secteur nucléaire au-delà de la question du renouvellement des centrales existantes, se pose la question d'une meilleure utilisation du combustible (réacteurs rapides).

La pile à combustible est une alternative intéressante pour l'habitat, pour les transports, comme pour la production électrique. Les perspectives du marché de cette « nouvelle économie de l'hydrogène » sont considérables, sous réserve que le bilan écologique de la fabrication de l'hydrogène soit satisfaisant.

Les technologies du vivant constituent un autre champ où des évolutions considérables sont à l'œuvre, quoique de façon plus lente. Le génie génétique permet la transformation des organismes animaux ou végétaux et trouve des applications dans la santé, l'agro-alimentaire, la chimie, voire l'industrie.

Une réflexion éthique doit nécessairement accompagner ces évolutions qui touchent à nos représentations de l'homme, voire à son essence (« bioéthique »).

Le contexte précédent fait naître des forces qui poussent à une demande accrue de normalisation. La normalisation est ici comprise dans son sens le plus général d'initiatives de recherche d'harmonisation volontaire, indépendamment du type de documents ou du type d'institutions qui les produisent. La présentation schématique du tableau ci-contre permet de se représenter les moteurs qui paraissent avoir une influence notable pour la plupart des secteurs.

Cette demande est fort variée et concerne les normes de produits, de services ou de process. Ces moteurs mettent en cause les performances actuelles du processus de normalisation dans sa capacité à traiter simultanément de problèmes :

- à court terme, aller plus vite pour suivre le rythme de l'innovation et s'adapter au raccourcissement des cycles de mise sur le marché ;
- à long terme, contribuer à un développement socio-économique durable qui ne transfère pas des charges insupportables aux générations futures. en s'attaquant à des problèmes structurels (vieillesse de la population, gestion des ressources énergétiques ou du développement durable).

Les stratégies des autres pays

Certains instituts nationaux ont mis au point leur propre stratégie adaptée au contexte nouveau et aux demandes que leur adressent leurs clients. C'est pour eux une façon de valoriser leurs atouts spécifiques et de les faire reconnaître.

Les instituts historiques ont des stratégies clairement affichées et connues des autres partenaires, ce qui fait d'eux des acteurs dont les réactions sont prévisibles :

- le DIN (Allemagne) se positionne avant tout comme au service des industriels allemands. A ce titre, il reste attaché à une approche descriptive de produits ou de procédés plutôt qu'à

Les moteurs de la demande de documents de référence

Moteurs	Produits	Services	Process
Recherche de rationalisation et d'interopérabilité	XXX	X	X
Mise en place d'une traçabilité permettant la transparence et le contrôle de l'information	XXX	XXX	XXX
Maîtrise et démonstration de la performance. Expression et mesure de la satisfaction des attentes des clients	XXX	XXX	XXX
Maîtrise des impacts environnementaux ; Changement climatique – Economies d'énergie. Valorisation et quantification.	XXX	XXX	XXX
Innovation et raccourcissement des cycles de conception / production.	XXX	XXX	XXX
Prévention (analyse, gestion, management des risques et des crises ; santé et sécurité sanitaire par exemple)	X	X	X
Responsabilité et progrès social (employabilité ; compétences ; qualifications ; éthique sociale)	X	XX	XXX

une approche performancielle et se montre réticent devant le développement de nouveaux champs (services, management) ;

- la BSI (Royaume-Uni) se présente comme un opérateur polyvalent qui vise le marché mondial. Installée dans de nombreux pays au titre de ses activités d'essais, d'inspection ou de certification, elle propose des projets de normalisation directement ouverts aux acteurs internationaux et se targue d'être à la pointe dans les domaines en émergence ;

- l'ANSI (Etats-Unis) s'est mise au service des grandes organisations sectorielles américaines spécialisées pour faciliter leur entrisme et leur reconnaissance par l'ISO. A moyen terme, le poids normatif des Etats-Unis pourrait devenir incontournable dans la plupart des secteurs ;

- le JISC (Japon) a décidé de sortir de son relatif isolement et de rentrer pleinement dans le jeu mondial pour y jouer un rôle pro-actif.

De nouveaux instituts nationaux ont pris du poids dans les dernières années et comptent maintenant sur la scène internationale :

- l'AENOR (Espagne) s'est mise au service du monde hispanophone et s'appuie sur la dynamique mondiale de la

langue espagnole pour acquérir une dimension internationale et ouvrir de nouveaux champs ;

- les pays nordiques (Danemark, Norvège, Suède, Finlande et Islande) ont un poids international important et détiennent 21 secrétariats de comités techniques à l'ISO

A moyen terme, le poids normatif des Etats-Unis pourrait devenir incontournable dans la plupart des secteurs

(par comparaison, AFNOR en détient 16) ;

- le « Standards Australia

International Ltd » promeut activement le concept de zone Pacifique en y revendiquant le leadership, notamment sur les questions de management ;

- la Chine commence à s'investir à l'ISO en proposant de nouveaux thèmes, comme le tourisme ;

- les comités membres des Pays de l'Est qui souhaitent adhérer à l'Union Européenne se restructurent suivant le modèle européen. Ils ont tendance à regrouper la filière électrique au sein du même institut national. Les instituts pluri-sectoriels sont maintenant majoritaires en Europe.

Les stratégies CEN, CENELEC, ETSI et ISO, CEI, UIT

Le CEN veut accompagner l'unification du marché intérieur européen tant pour

les politiques publiques que pour les besoins privés. Il propose ainsi aux acteurs un corpus normatif pluri-sectoriel cohérent capable de leur faciliter l'accès à l'international. Le CEN a décidé également une extension de son activité à de nouveaux champs et à une nouvelle gamme de documents.

Toutefois le positionnement précis du CEN et du CENELEC dépend de l'évolution de l'équilibre entre les politiques diverses des insti-

tuts nationaux d'Europe et les acteurs européens qui souhaitent en détenir le pilotage (Commission, fédérations européennes...). Cette évolution ne doit pas empêcher le projet auquel le CEN a attaché son destin : la poursuite de l'unification européenne.

L'ETSI a décidé d'étendre son influence de l'Europe vers le monde en ouvrant largement ses portes à des non-européens afin d'apparaître comme un organisme international. Mais elle butte sur l'existence de l'Union internationale des télécommunications (UIT) et prend aussi des risques de remise en cause de sa légitimité européenne. Les instituts nationaux membres de l'ETSI pourraient jouer un rôle accru dans ce

contexte, pour autant qu'ils trouvent une place à l'UIT.

L'ISO cherche à se faire reconnaître vis-à-vis de l'OMC comme l'organisation leader pour l'élaboration de normes mondiales. A ce titre, elle a décidé d'accorder une place privilégiée aux pays en voie de développement en tant qu'acteurs de la mondialisation, et de rééquilibrer les responsabilités en son sein. Pour des organismes européens comme

L'ISO cherche à se faire reconnaître vis-à-vis de l'OMC comme l'organisation leader pour l'élaboration de normes mondiales

l'AFNOR, le risque est que les prises de nouveaux secrétariats deviennent très difficiles, voire impossibles, et qu'une forte pres-

sion s'exerce sur les secrétariats existants. Enfin, l'intégration des méthodes de travail entre les trois filières devrait s'accélérer pour mieux affirmer, ensemble, la spécificité de la norme internationale par rapport aux autres documents de référence et pour tirer le meilleur profit des nouvelles technologies.

Les nouveaux entrants

D'autres organisations fournissent des documents de référence.

La multiplication des forums et consortiums caractérise la période actuelle.

Créées à l'origine pour des projets précis et limités, ces structures ont tendance à se pérenniser et à poursuivre leur développement sur d'autres sujets.

Certaines fédérations professionnelles européennes ou internationales souhaitent jouer un rôle plus direct dans la normalisation, notamment en prenant en charge elles-mêmes des travaux. Les accords dits « SDO » (Standards Development Organisations), appellation consacrée qui recouvre les grands organismes américains de standardisation sectoriels ayant pour certains conquis une audience internationale, ouvrent cette voie et posent la question de l'évolution de l'ISO vers une simple structure d'accueil.

L'émergence de nouvelles agences dans les domaines à risque (santé, sécurité alimentaire...) va entraîner, sans aucun doute, la création de nouveaux référentiels.

Enfin, les tiers de confiance élargissent leurs palettes de compétences. Le secteur économique et financier est en pleine mutation : dissociation des fonctions de conseil et des fonctions d'audit, concentrations internationales, compétition pour l'accès aux nouveaux marchés dans le domaine de l'évaluation ou de la notation environnementale ou sociale. ●