Réglementation, normalisation : leviers de la compétitivité industrielle

Emilie Bourdu et Martin Souchier
Préface de Denis Ranque

La Fabrique de l'industrie
laboratoire d'idées

Un laboratoire d'idées pour l'industrie

La Fabrique de l'industrie est un laboratoire d'idées créé pour que la réflexion collective sur les enjeux industriels gagne en ampleur et en qualité.

Elle est co-présidée par Louis Gallois, président du conseil de surveillance de PSA Peugeot-Citroën, et Denis Ranque, président du conseil d'administration d'Airbus Group. Elle a été fondée en octobre 2011 par des associations d'industriels (Union des industries et des métiers de la métallurgie, Cercle de l'Industrie, Groupe des fédérations industrielles) partageant la conviction qu'il n'y a pas d'économie forte sans industrie forte.

Missions

Lieu de réflexion et de débat, La Fabrique travaille de façon approfondie et pluridisciplinaire sur les perspectives de l'industrie en France et en Europe, sur l'attractivité de ses métiers, sur les opportunités et les défis liés à la mondialisation.

La Fabrique organise la confrontation des points de vue et des analyses pour rendre intelligibles des réalités complexes et nuancées. Elle collabore avec l'ensemble des institutions qui peuvent concourir à la réalisation de ses missions.

Centre de ressources, La Fabrique rassemble l'information, crée de nouveaux espaces de dialogue, produit des synthèses critiques. Le site web (www.la-fabrique.fr) permet de suivre l'actualité des débats sur l'industrie et d'y prendre part, d'être informé des récentes publications et de nos travaux, de discuter le point de vue d'experts et de proposer de nouvelles réflexions.

Les notes de La Fabrique

Les notes de La Fabrique sont des contributions écrites aux principaux débats en cours : emploi et dialogue social, compétitivité, comparaisons internationales… Rédigées par des observateurs et des experts, elles s'appuient soit sur une analyse collective préalable (typiquement, un groupe de travail) soit sur une expérience individuelle incontestable.

Dans tous les cas, les membres du conseil d'orientation de La Fabrique sont mobilisés à trois étapes : au moment de la définition du sujet, au cours d'échanges sur les résultats émergents à mi-parcours, et lors de la validation finale de la note.

Réglementation, normalisation : leviers de la compétitivité industrielle

Emilie Bourdu et Martin Souchier, *Réglementation, normalisation : leviers de la compétitivité industrielle*, Paris, Presses des Mines, 2015.

ISBN : 978-2-35671-231-8

© Presses des MINES - TRANSVALOR, 2014
60, boulevard Saint-Michel - 75272 Paris Cedex 06 - France
presses@mines-paristech.fr
www.pressesdesmines.com

© La Fabrique de l'industrie
81, boulevard Saint-Michel -75005 Paris - France
info@la-fabrique.fr
www.la-fabrique.fr

Couverture : Klee Paul (1879-1940). Architecture de la plaine 122[96]
Localisation : Allemagne, Berlin, Nationalgalerie, Museum Berggruen (SMB)
Crédit photographique : © BPK, Berlin, Dist. RMN-Grand Palais / Jens Ziehe

Direction artistique : Franck Blanchet
Mise en pages : Sandra Rodrigues

Dépôt légal 2015
Achevé d'imprimer en 2015 - Imprimeur Chirat - 42540 Saint-Just-la-Pendue
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution réservés pour tous les pays.

Réglementation, normalisation : leviers de la compétitivité industrielle

par Emilie Bourdu et Martin Souchier

Préface 7
Remerciements 9
Résumé 11

INTRODUCTION

RÉGLEMENTATION ET NORMALISATION : DE QUOI PARLONS-NOUS ? 17

PARTIE 01

L'EXCÈS DE RÉGLEMENTATION : UN SUJET RÉCURRENT LOIN D'ÊTRE ÉPUISÉ 21

CHAPITRE 1

L'excès de réglementation : un frein à la compétitivité 22

1. À quoi sert la réglementation ? 22
2. La réglementation française jugée par les classements internationaux 24

CHAPITRE 2

Des efforts faits pour réformer le cadre réglementaire en France 30

1. La réglementation est mentionnée dans de nombreux rapports 30
2. Les constats et les recommandations 32
3. Des réformes en cours 39
4. Les freins au changement 45

PARTIE 02

LA NORMALISATION : UN LEVIER DE COMPÉTITIVITÉ À VALORISER 51

CHAPITRE 1

Qu'est-ce que la normalisation ? **52**

1. Le système d'acteurs 53
2. Les normes, des signaux de qualité 57

Commentaire : Michel Vallès 60

CHAPITRE 2

La normalisation, un atout pour les entreprises **64**

1. L'interopérabilité des produits 64
2. L'accès aux marchés éloignés 67
3. La normalisation, vecteur de bonnes pratiques et d'innovation 68
4. La normalisation, un outil pour influencer le marché 70

Commentaire : Philippe Contet 72

CHAPITRE 3

La normalisation, un levier d'action pour la puissance publique **76**

1. Normalisation et réglementation 76
2. Normalisation et politique industrielle 76

Conclusion générale **87**
Commentaire : Sébastien Guérémy et Michael Monerau **90**
Bibliographie **95**
Annexe 1 - Liste des personnes auditionnées **101**
Annexe 2 - Les signes de qualité **102**

Préface

De nombreux rapports produits par des responsables politiques, des entrepreneurs ou des économistes font état de l'instabilité et du poids excessif de la réglementation en France et de ses conséquences défavorables sur la compétitivité de l'économie. Une réglementation plus stable, plus claire et mieux adaptée donnerait de la visibilité aux chefs d'entreprise et favoriserait la prise de décision d'investissement.

La croissance n'est pas possible sans confiance : confiance en l'avenir, dans les institutions, dans le cadre réglementaire… Il est extrêmement important de maintenir l'effort de simplification engagé depuis quelques années, et accentué depuis l'annonce du « choc de simplification » le 28 mars 2013. S'il est trop tôt pour en évaluer les effets, les dernières mesures annoncées vont dans la bonne direction en cherchant à alléger, par exemple, les contraintes pesant sur les industriels du fait de la surtransposition de la réglementation européenne par la France. Pour que ces efforts de simplification aboutissent, le soutien politique doit être maintenu dans la durée car les résultats de ce type de mesures ne peuvent venir que progressivement. La collaboration entre entreprises et Administration est également une des clés du succès. Elle peut se matérialiser dans les modalités de construction de la réglementation.

Les normes négociées entre les entreprises peuvent être utilisées comme un outil complémentaire à la réglementation. En outre, la normalisation est en elle-même un formidable outil pour la conquête des marchés, puisqu'elle apporte une visibilité à la qualité d'un produit et à sa compatibilité ou son interopérabilité avec d'autres. Les entreprises industrielles ont donc tout intérêt à participer aux négociations nationales et internationales afin d'exercer une influence sur les produits qui composeront le marché à l'avenir, promouvoir les technologies qu'elles maitrisent ou encore influer sur les règles qui encadreront le comportement des acteurs.

Une stratégie de normalisation française plus offensive servirait notre compétitivité. A l'heure où les règles et les normes s'élaborent principalement au niveau international, notre pays doit offrir des produits et services de qualité et influencer l'élaboration des règles du jeu mondial. Nous serons d'autant plus efficaces que nous saurons régler nos différends internes et présenter un front uni dans les négociations internationales.

Denis Ranque

Remerciements

Cette étude réalisée par La Fabrique de l'industrie a bénéficié des commentaires, des contributions ou de la relecture de nombreux experts qui nous ont permis d'enrichir ce travail.

Nous remercions vivement Mme Lydie Evrard (DGE), MM. Romain Canler (FFMI), Gilles Chopard-Guillaumot (Bureau de normalisation ferroviaire), Philippe Contet (FIM-UNM), Olivier Esquirol (cabinet Alpha et Omega), Jean-Claude Karpeles (CCI Paris Ile-de-France), Antoine de Fleurieu (Gimelec), Jacques Levet (FIEEC) et Olivier Peyrat (Groupe AFNOR) pour leur disponibilité et leurs témoignages.

Nous remercions également M. Michel Vallès (ancien président du CEN/TC 229) de nous avoir fait bénéficier de son expertise ainsi que MM. Sébastien Guérémy (DIRECCTE/SGAR Midi-Pyrénées) et Michael Monerau (DIRECCTE/SGAR Haute-Normandie) pour leur réaction.

Résumé

Réglementation et normalisation sont des facteurs déterminants de la compétitivité des entreprises et des pays. Si la réglementation fait l'objet d'une certaine attention de la part des pouvoirs publics, des acteurs économiques ou des citoyens, la normalisation semble être encore insuffisamment envisagée comme un outil au service d'une stratégie de conquête de nouveaux marchés, de montée en gamme et de compétitivité globale, et ce malgré des rapports récents. Claude Revel (2013)[1] indique que les entreprises françaises, en comparaison avec leurs homologues allemandes ou britanniques, se sont peu approprié le sujet de l'influence normative comme outil stratégique.

Réglementation et normalisation renvoient à deux démarches bien distinctes. La réglementation est le fruit de décisions prises par les pouvoirs publics nationaux ou par des instances internationales, dont l'application est obligatoire. On compte en France près de 400 000 règles issues du processus de réglementation. La normalisation, quant à elle, est le résultat d'un consensus entre acteurs socio-économiques[2] ; elle est d'application volontaire. On dénombre en France 35 000 normes issues du processus de normalisation.

On note pourtant une confusion fréquente entre ces deux termes. Par exemple, les critiques émises contre « l'inflation normative » visent essentiellement les règlements[3] législatifs et administratifs, et non les normes volontaires produites par les acteurs socio-économiques.

Nous opérons donc une distinction entre ces deux thèmes, sans pour autant les opposer. En effet, de nombreux rapports[4] et personnes interrogées[5] dans le cadre de cette étude appellent justement de leurs vœux une meilleure articulation entre normes volontaires et règles obligatoires, à l'image de la nouvelle approche européenne (1985)[6].

---

1 - « Développer une influence normative internationale stratégique » (rapport de 2013 remis à Nicole Bricq).

2 - Entreprises, fédérations professionnelles, syndicats, ONG, associations de consommateurs, centres de recherche, organismes de contrôle, utilisateurs et prescripteurs publics et privés, pouvoirs publics…

3 - Les règlements permettent l'exécution d'un texte de loi, ils recouvrent les décrets, les arrêtés et les circulaires.

4 - Conseil d'Etat, « Le droit souple », Etude annuelle 2013 ; Claude Revel, 2013, « Développer une influence normative internationale stratégique » ; Olivier Esquirol, 2014, « Complémentarité et articulation entre normalisation et réglementation » ; Lydie Evrard, 2014, « Politique nationale de normalisation et stratégie pour la compétitivité de notre économie ».

5 - Voir la liste en annexe 1.

6 - Voir p. 19.

Une réglementation qui pèse sur la compétitivité des entreprises

La réglementation est indispensable pour réguler la vie des acteurs socio-économiques, des citoyens, des entreprises, dans un pays. S'agissant des entreprises, elle permet par exemple de contenir les externalités négatives[7], comme la pollution par exemple, engendrées par certaines activités industrielles. Elle peut aussi être à l'origine de gains de parts de marché[8]. Dans le même temps, elle impose un coût aux acteurs et, dans le cas des entreprises, les favorise plus ou moins dans un contexte de concurrence mondiale où les cadres réglementaires des États sont hétérogènes (réglementations sanitaires ou environnementales, par exemple). L'activité du régulateur consiste donc à trouver un équilibre entre le besoin de réglementation et les coûts suscités par celle-ci. Il semble qu'en France le point d'équilibre soit difficile à trouver puisque la réglementation est présentée comme un frein à la compétitivité des entreprises par de nombreuses études économiques et rapports. Une étude commandée par la Commission européenne en 2003 montrait par exemple que la charge administrative en France avait suscité un coût compris entre 48 et 61 milliards d'euros en un an[9]. Le rapport annuel du *World Economic Forum 2014-2015* qui classe les pays en fonction de différents critères de compétitivité a positionné la France 121e sur 148 concernant le fardeau administratif ressenti par les entreprises, alors qu'elle est placée 23e sur 148 en ce qui concerne sa compétitivité globale[10]. Il s'agit donc bien d'un handicap relatif, qui pèse sur la compétitivité des entreprises françaises et sur l'attractivité du territoire pour les entreprises étrangères.

Ce constat a trouvé un écho favorable auprès de la société civile, du milieu industriel et de la classe politique française. De nombreux rapports prônant une simplification de la réglementation ont été publiés depuis près de dix ans. Nous en citons douze dans cette synthèse[11]. La plupart d'entre eux relèvent que la réglementation en France :

- est illisible, trop instable et parfois plus contraignante que celle d'autres pays européens,
- est souvent trop éloignée de la réalité vécue par les entreprises,

---

7 - En économie, on parle d'externalité lorsque l'activité d'une entreprise a des effets sur d'autres agents (riverains, consommateurs, autres entreprises, ou société civile dans son ensemble) et que ces effets ne font l'objet d'aucune transaction marchande (dédommagement, taxation…). Les externalités peuvent être positives ou négatives.

8 - La réglementation peut stimuler l'innovation ou encore permettre le développement de certains marchés (ex. détecteurs de fumée dans chaque habitation).

9 - Cette étude montrait également que la réglementation constitue un frein à la compétitivité dans de nombreux pays européens. Le problème n'est donc pas uniquement français (voir p. 25).

10 - Une étude annuelle publiée par la Banque Mondiale intitulée « *Doing Business* » montre que la réglementation en France est particulièrement pesante sur certaines activités comme les transferts de propriété par exemple. D'autres aspects de la réglementation comme ceux relatifs à l'exécution des contrats ne semblent au contraire pas poser de problème (voir p. 27).

11 - Ces rapports émanent principalement de fonctionnaires, de députés et d'industriels français ainsi que d'institutions internationales (voir pp. 30-32).

- s'accompagne de procédures trop complexes, trop lourdes et trop lentes,

- et qu'elle est suivie d'une application trop stricte ou d'une interprétation aléatoire[12] par les tribunaux et par les administrations.

À la suite de ces rapports, des réformes ont été initiées en France. Depuis 2004, cet effort de simplification est réactivé dès lors qu'une personnalité politique se saisit de ce dossier[13]. Le dernier essai en date, le « choc de simplification », a été lancé à l'initiative de la présidence de la République en 2013. Il est piloté depuis juin 2015 par Clotilde Valter qui a pris la suite de Thierry Mandon en tant que Secrétaire d'État chargée de la Réforme de l'Etat et de la Simplification auprès du Premier ministre. Si l'impact des politiques précédentes a jusqu'à présent été limité, il semblerait que ce nouveau programme commence à porter ses fruits. En deux ans, 273 mesures portant sur la simplification de l'environnement réglementaire des entreprises[14] ont été annoncées : 103 sont effectives et 147 sont en cours de mise en oeuvre (les autres mesures sont en cours de planification ou abandonnées). Selon le Gouvernement[15], ces mesures, en plus de celles consacrées aux particuliers, auraient généré 3,3 milliards d'euros d'économies et pourraient permettre un gain de 11 milliards d'euros cumulés d'ici 2017 pour l'économie française.

La normalisation, un levier de compétitivité à valoriser

Contrairement à la réglementation, la normalisation est le fruit d'un consensus entre toutes les catégories d'acteurs qui peuvent être intéressées par un sujet donné. Elle a pour but d'élaborer des documents de référence – les « normes » – portant sur des règles, des recommandations ou des exemples de bonnes pratiques relatives à des produits, des services ou à des méthodes. Les travaux de normalisation sont coordonnés à l'échelle nationale par l'Association française de normalisation (AFNOR) qui coordonne également la participation à l'élaboration des normes dans les instances de normalisation européennes et internationales[16]

12 - Une entreprise qui souhaite rester anonyme nous a par exemple parlé d'un plan social national négocié avec le comité d'entreprise, qui avait été accepté par l'inspection du travail de certains de ses établissements et rejeté par d'autres. Cette situation spécifique semble devoir être réglée par les mesures gouvernementales annoncées le 1er juin 2015.

13 - La Révision générale des politiques publiques a par exemple été lancée en 2007 par Nicolas Sarkozy, de même qu'une mission de simplification en 2010 à la suite des Etats Généraux de l'industrie (voir pp. 39-40).

14 - Cent autres mesures sont à destination des particuliers.

15 - Pour en savoir plus sur le bilan des mesures, voir : faire-simple.gouv.fr ou simplifier-entreprise.fr.

16 - Les textes de normalisation édités en France commencent par NF lorsqu'il s'agit de normes françaises, NF EN pour les normes européennes et NF EN ISO pour les normes internationales (voir p. 57).

(respectivement l'ETSI et l'UIT pour les télécommunications, le CENELEC et le CEI pour l'électrotechnique et le CEN et l'ISO[17] pour les autres domaines).

La normalisation est un facteur de compétitivité pour les entreprises puisqu'elle favorise la création de nouveaux marchés en assurant l'interopérabilité des produits, qu'elle renforce la confiance entre acteurs économiques (entre entreprises, entreprises et financeurs ou encore consommateurs) et qu'elle permet des transferts d'innovations et de bonnes pratiques entre entreprises[18]. S'impliquer dans des activités de normalisation permet également aux entreprises d'exercer une influence sur l'évolution des marchés et des technologies.

Concernant l'action de l'État, la normalisation peut être utilisée comme un outil complémentaire à la réglementation et comme appui à la politique industrielle. Les normes d'application obligatoire, donc reprises dans la réglementation, sont minoritaires (environ 350 normes). Le rapport de complémentarité avec la réglementation s'exerce surtout pour les normes donnant présomption de conformité. Selon Lydie Évrard, déléguée interministérielle aux normes, l'État participe, notamment par ses experts, à différents comités (Comités stratégiques et Comité de coordination et de pilotage de la normalisation) mais le lien avec les priorités de politique industrielle demande à être mieux développé. En outre, des États tels que l'Allemagne, les États-Unis ou la Chine ont bien compris l'intérêt de mettre en œuvre une stratégie de normalisation et d'influence normative à l'échelle internationale tandis que plusieurs rapports en France soulignent encore l'urgence d'en élaborer une : le rapport de la délégation interministérielle à l'intelligence économique (2012), de Claude Revel (2013) ou encore celui plus récent de la déléguée interministérielle aux normes (2014).

La normalisation est un sujet international : 90 % des normes applicables en France sont aujourd'hui élaborées au niveau européen ou international. Ce phénomène devrait s'accentuer et toucher également le processus de réglementation. Les règles et les normes de demain sont construites dans de nombreuses instances internationales, comme le CEN ou l'ISO voire dans des organisations intergouvernementales comme l'OCDE, l'OIT, l'OMC, la Banque Mondiale, le Codex alimentarius. Les think tanks, consortiums privés, ONG à vocation environnementale ou sociétale sont eux aussi des lieux importants pour peser sur le flux des échanges mondiaux et gagner en compétitivité.

---

17 - Respectivement : *European Telecommunications Standards Institute*, Union internationale des télécommunications, Comité européen de normalisation en électronique et en électrotechnique, Commission électrotechnique internationale, Comité européen de normalisation, Organisation internationale de normalisation.

18 - Un sondage réalisé par l'AFNOR en 2009 montre que 65 % des entreprises considèrent que la normalisation constitue un bénéfice, contre 35 % qui considèrent que c'est avant tout un coût (voir p. 69).

Enfin, les règles et les normes sont porteuses de signaux de qualité qui touchent à la fois les produits, les services, les relations clients-fournisseurs, les process… Elles sont donc un moyen non négligeable de structurer le marché vers une offre de produits et services de qualité, à l'heure où l'une des pistes de redressement de l'industrie française est précisément celle de sa montée en gamme.

INTRODUCTION

RÉGLEMENTATION ET NORMALISATION : DE QUOI PARLONS-NOUS ?

Le terme de « norme » recouvre au moins trois acceptions distinctes, ce qui induit une certaine confusion. Il est parfois utilisé au sens de règle décidée par les pouvoirs publics à laquelle on doit se conformer, de règle du jeu volontaire établie par consensus entre parties prenantes, ou encore de spécification professionnelle élaborée par un groupe d'acteurs restreint (fédérations ou syndicats professionnels, groupements d'industriels…) et d'application facultative. Ces différents sens renvoient à trois types de documents de référence qui définissent des règles de portée générale et dont le degré d'obligation est variable (Kertesz, 2015). Par souci de clarification, nous parlerons de « règles » dans le cadre de la réglementation, de « normes » dans celui de la normalisation et de « standards » dans le cas des spécifications professionnelles.

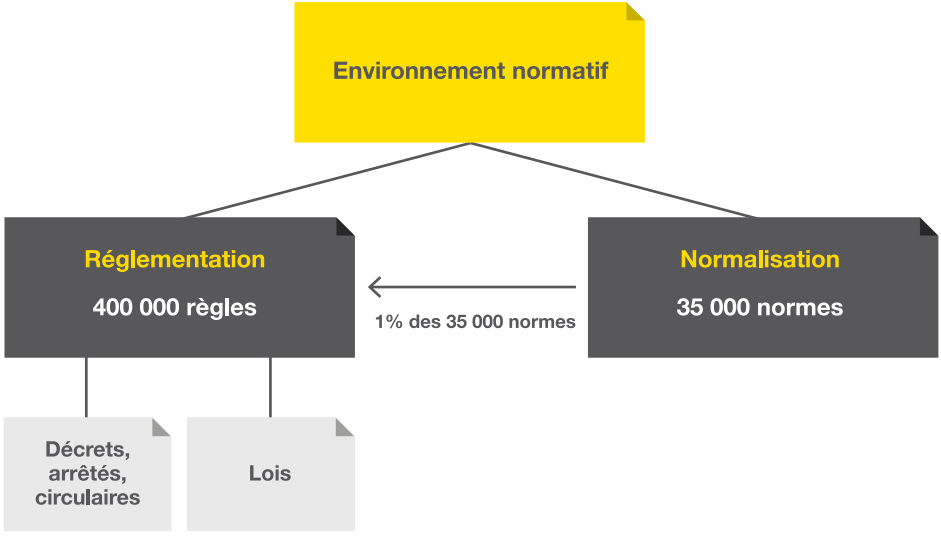
La réglementation est édictée par les pouvoirs publics ; les entreprises ont pour obligation de l'appliquer. Elle peut prendre la forme de lois votées par le Parlement, de décrets signés par le président de la République ou par le Premier ministre, d'arrêtés émanant d'une autre autorité administrative (ministres, préfets, maires, présidents de conseil départemental ou régional) ou de circulaires précisant les modalités d'application de ces décisions. La réglementation est déterminée au niveau national, européen ou international. Elle peut être spécifique à l'industrie manufacturière en tant que secteur (exposition aux agents chimiques dangereux pour l'homme par exemple) ou applicable à un ensemble plus large d'entreprises (encadrement des licenciements par exemple). Les décrets, arrêtés et lois forment l'environnement législatif et réglementaire dans lequel les entreprises évoluent. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard estimaient dans leur « rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative » (2013)

que la réglementation en France était composée de 400 000 règles[19] (schéma 1).

Les règles sont souvent perçues en France comme un frein à la compétitivité. Ce constat est largement partagé au sein de la classe politique, des milieux industriels et de la société civile. De nombreux rapports ont fait état de ce problème et y ont cherché des solutions. La dernière initiative en date a été le « choc de simplification » lancé par le président François Hollande en 2013 et piloté par Thierry Mandon, nommé en juin 2014 Secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification, auprès du Premier ministre, remplacé par Clotilde Valter depuis juin 2015. Néanmoins, et c'est l'objet du premier volet de cette note, force est de constater que les solutions envisagées jusqu'à aujourd'hui n'ont conduit qu'à des résultats limités ou encore n'ont pas pu être menées à terme.

Pour sa part, la norme est un document de référence qui propose des règles du jeu, des lignes directrices et des caractérisations de produits, de services, de procédés ou de

Schéma 1 - La réglementation et les normes en France



19 - Ils ne précisent pas néanmoins comment se répartissent ces 400 000 règles en fonction des grandes familles (sécurité, environnement, etc.), des sources (lois, décrets, arrêtés), des échelons (national, européen, international), et des cibles (collectivités locales, entreprises, individus). Ils ne donnent pas non plus d'indication sur l'évolution du nombre de règles en fonction de ces grandes familles.

modes de management. Elle représente le consensus entre l'ensemble des parties prenantes (entreprises, administrations, associations de consommateurs, organismes de contrôles, ONG, etc.) et est établie par un organisme de normalisation reconnu. L'application des normes est en très grande majorité facultative pour les entreprises. En effet, seul 1 % des normes négociées dans ce cadre sont devenues obligatoires c'est-à-dire approximativement 350 normes sur les 35 000 existantes. Les négociations sont gérées par l'AFNOR (Association française de normalisation) au niveau de la France, le CEN (Comité européen de normalisation) au niveau européen et l'ISO (Organisation internationale de normalisation) à l'échelle mondiale. Il existe aujourd'hui deux exceptions : le secteur des télécommunications et le secteur de l'électricité et de l'électronique, dont les instances de normalisation sont respectivement l'ETSI[20] et le CENELEC[21] au niveau européen et l'UIT[22] et le CEI[23] au niveau mondial.

Au contraire des règles, les normes apparaissent comme un outil au service des entreprises et de la puissance publique, qui semble parfois négligé. C'est l'objet du second volet de cette note. Elles assurent l'interopérabilité des produits et favorisent ainsi la création de nouveaux marchés, elles pallient le manque de confiance entre acteurs économiques qui nuit aux échanges, et enfin elles permettent le transfert de bonnes pratiques entre firmes et contribuent ainsi à l'amélioration globale de la productivité et de la qualité des produits et services. En s'impliquant dans le processus de normalisation, les entreprises ont également la possibilité d'avoir une influence sur l'évolution de leur marché. L'État, de son côté, peut également tirer parti de la normalisation en s'en inspirant pour mieux réglementer ou en la mobilisant dans le cadre de sa politique industrielle. Une étude de l'AFNOR (2009) relève que la normalisation contribuerait directement à la croissance de l'économie française pour un montant de 15 milliards d'euros, soit 0,80% du PIB[24] (moyenne annuelle observée entre 1950 et 2007).

Comme on le verra, plusieurs experts plaident par ailleurs pour une meilleure articulation entre normalisation et réglementation, à l'instar de la « nouvelle approche européenne » mise en place depuis 1985. Cette dernière consiste à décider des exigences essentielles, c'est-à-dire des objectifs de résultat, puis à laisser les entreprises se conformer ou non aux normes harmonisées, le respect de ces dernières valant présomption de conformité à la réglementation. Cette approche du « droit souple » serait selon certains un des meilleurs moyens pour élaborer une réglementation « intelligente », laissant plus d'initiative aux acteurs socio-économiques.

---

20 - *European telecommunications standards institute*.

21 - Comité européen de normalisation en électronique et en électrotechnique.

22 - Union internationale des télécommunications.

23 - Commission électrotechnique internationale.

24 - La méthode consiste à prendre en compte l'impact du stock de normes sur la productivité totale des facteurs.

PARTIE 01

L'EXCÈS DE RÉGLEMENTATION : UN SUJET RÉCURRENT LOIN D'ÊTRE ÉPUISÉ

CHAPITRE 1

L'excès de réglementation : un frein à la compétitivité

1. À quoi sert la réglementation ?

La réglementation encadre l'action des entreprises, des acteurs socio-économiques et des citoyens pour que ceux-ci respectent les règles du jeu permettant de vivre en société. Concernant l'industrie, l'État peut être amené à réglementer pour gérer les externalités négatives engendrées par certaines activités[1]. À titre d'illustration, les sites de production industrielle peuvent être la source d'une nuisance sonore importante pour les riverains. L'État contraint alors l'entreprise à améliorer l'isolation sonore des usines. L'État peut également interdire certaines activités ou certains produits afin de protéger la santé des consommateurs, des travailleurs et des riverains. La réglementation fixe ainsi des règles du jeu dans le but de corriger les imperfections du marché et de prévenir les risques.

En encadrant l'action des entreprises, la réglementation impose des coûts de différentes natures. D'une part, les coûts financiers impliquent un transfert direct de fonds entre l'entreprise et la puissance publique (taxes, impôts, charges sociales). D'autre part, les coûts de mise en conformité avec la réglementation incluent les frais liés aux procédures administratives (temps passé à remplir les formulaires et frais de dossiers par exemple) et les coûts liés à l'activité de l'entreprise (frais relatifs à l'installation d'un filtre à particule sur une cheminée par exemple).

L'environnement réglementaire n'est donc pas sans effet sur la compétitivité des entreprises comme l'illustre l'encadré 1, à travers l'exemple de la réglementation environnementale.

Le rôle du législateur est de trouver un équilibre entre besoin de réglementation et coûts imposés aux entreprises, comme l'explique le député Jean-Luc Warsmann dans son rapport sur la simplification du droit (2011) : « […] *le besoin de simplification est relatif. Il s'agit de trouver le bon point d'équilibre quant au niveau de règles et d'obligations qui encadrent tous les domaines de l'activité humaine.* »

1 - Dans l'industrie, on parle d'externalité lorsque l'activité d'une entreprise a des effets sur d'autres agents (riverains, consommateurs, autres entreprises, ou société civile dans son ensemble) et que ces effets n'affectent pas directement l'entreprise elle-même. Les externalités peuvent être positives ou négatives.

Encadré 1 - LA CONTROVERSE SUR LE LIEN ENTRE RÉGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE ET COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES

La réponse aux exigences réglementaires en matière sanitaire et environnementale se traduit par un ensemble de coûts et de bénéfices pour les entreprises ; selon les études et les situations, les bénéfices l'emportent ou non sur les coûts.

Des études ont ainsi montré que les coûts de dépollution, le développement de la réglementation environnementale et les investissements réalisés pour y répondre tendent à avoir un impact négatif sur la productivité des entreprises (Denison, 1978, Christainsen et Haveman, 1981, Gollop et Roberts, 1983, Dufour, Lanoie et Patry, 1992). À l'inverse, d'autres études observent que la réglementation environnementale joue un rôle moteur au niveau du développement technologique et de l'innovation, de la modernisation des procédés, de l'utilisation plus efficiente des intrants, de l'amélioration des techniques de traitement des contaminants et des frais d'enfouissement des déchets… permettant tout à la fois l'amélioration de la productivité et de la compétitivité et la diminution des impacts environnementaux (Landry, 1990, Schmidheiny *et al.*, 1992, Sala, 1992, Robins, 1992). Par ailleurs, le fait de respecter des règles exigeantes est aussi un atout commercial. Mais l'hétérogénéité des réglementations environnementales au niveau mondial est source de distorsion de concurrence. Une réglementation plus exigeante peut protéger les industriels sur leur marché intérieur (lorsqu'elles portent sur les caractéristiques du produit) et les pénaliser à l'export, surtout si le consommateur est indifférent aux conditions de production mais sensible au prix du produit.

Enfin, au regard de la littérature et des études de cas, Olivier Boiral (2005) note que la relation positive ou négative entre initiatives environnementales et compétitivité dépend du type d'investissement, du secteur industriel concerné, de la nature des contaminants que l'on cherche à éviter, etc.

Sources : étude PIPAME, mars 2015, « Mutations économiques du secteur de l'industrie des métaux non ferreux, annexe – Impact de l'environnement réglementaire » et Boiral Olivier, 2005, « Concilier environnement et compétitivité, ou la quête de l'éco-efficience », Revue française de gestion, n° 2005/5, n° 158.

2. La réglementation française jugée par les classements internationaux

En France, la réglementation est souvent perçue comme excessive par les entreprises, qui la jugent trop complexe et surdimensionnée. Elles se plaignent également de son instabilité, de son inadaptation à la réalité économique, de la lenteur et du coût des procédures conduisant à un manque-à-gagner en matière de compétitivité, en particulier dans un contexte de concurrence mondiale. Les petites et moyennes entreprises semblent particulièrement pénalisées puisqu'elles n'ont pas toujours les moyens de s'adapter aux nouvelles réglementations. Le livre de Philippe Eliakim[2], « Absurdité à la française » (2013), met en évidence des situations dans lesquelles des règles parfois inadaptées menacent l'activité de nombreuses entreprises. Une étude publiée par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) à partir d'un sondage réalisé auprès de 1 617 firmes montre par exemple que 57 % des entreprises se plaignent de la complexité des démarches administratives liées à la construction de locaux en 2013. La situation se dégrade même puisqu'elles n'étaient que 37 % à s'en plaindre en 2011.

« En France, la réglementation est souvent perçue comme excessive par les entreprises, qui la jugent trop complexe et surdimensionnée. »

Des études économiques ont permis de quantifier ces coûts. Celle menée en 2005 aux Pays-Bas[3] par le *CPB Netherland Bureau for Economic Policy Analysis* estimait par exemple que le « *administrative burden* »[4], c'est-à-dire la charge administrative, avait coûté 848 millions d'euros à l'industrie manufacturière hollandaise en 2000. Cette même étude estimait que ce coût pour l'ensemble des entreprises françaises représentait 2,9 % à 3,7 % du PIB en 2003, soit l'équivalent de 48 à 61 milliards d'euros (voir encadré 2). Dans une étude publiée en 2006 et intitulée « *Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union* », la Commission européenne estimait à partir des données de l'étude hollandaise qu'une diminution de 25 % des charges administratives en France susciterait une augmentation du PIB de 1,4 % en 20 ans[5].

Dans un contexte de concurrence internationale, la réglementation est un élément de la compétitivité du territoire,

2 - Philippe Eliakim est rédacteur en chef adjoint à Capital.

3 - Les données utilisées dans cette étude proviennent de la Banque mondiale.

4 - Le « *administrative burden* » est défini comme étant l'effort requis pour communiquer les informations obligatoires dans les lois et réglementations nationales. Il est fonction du temps passé sur les procédures, du salaire moyen dans l'entreprise, du coût des prestations externes facturées à l'entreprise et de la fréquence des procédures. Après calcul, le coût de la charge administrative est corrigé du PIB par habitant.

5 - Nous n'avons pas trouvé lors de nos recherches d'étude plus récente et plus précise sur la charge réglementaire pesant en France sur l'ensemble des entreprises et sur le secteur industriel en particulier.

Encadré 2 - LES RÉSULTATS DE L'ÉTUDE DU *CPB NETHERLAND BUREAU FOR ECONOMIC POLICY ANALYSIS*

L'étude menée par le *CPB Netherland Bureau for Economic Policy Analysis* estimait la charge administrative supportée par les entreprises dans 19 pays européens en 2003. Les résultats suggèrent que la réglementation pèse plus ou moins sur les acteurs socio-économiques selon les pays. On observe que la France se situe à un niveau intermédiaire en Europe. Cette année-là, la charge administrative représente entre 2,9 % et 3,7 % du PIB comme en Allemagne et aux Pays-Bas.

Tableau 1 - La charge administrative en Europe

Pays	Charge administrative, en % du PIB (2003)
Royaume-Uni, Suède, Finlande, Danemark	1,2 - 1,9
Irlande, Belgique, République Tchèque	1,9 - 3,3
France, Allemagne, Pays-Bas	**2,9 - 3,7**
Slovénie	3,3 - 4,2
Autriche, Italie, Portugal, Slovaquie, Espagne, Pologne	3,6 - 5,0
Grèce, Hongrie	5,4 - 6,8

Source : CPB, « EU Competitiveness Report 2005 », Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

c'est-à-dire de sa capacité à attirer des entreprises et à contribuer à la compétitivité des entreprises déjà présentes. Or, la réglementation française est réputée complexe et instable, ce qui pénalise l'attractivité du pays. De nombreux rapports en font état, comme le rapport Attali de 2008 et le rapport Gallois de 2012. Le World Economic Forum[6] compare la compétitivité de nombreux pays chaque année en interrogeant les dirigeants de grandes, moyennes et petites entreprises. Les classements d'une sélection de pays pour 2013-2014 et 2014-2015 sur les critères « *burden of government regulation* » et compétitivité globale sont présentés dans le tableau ci-après (base de 148 pays).

6 - L'étude est menée à partir de données collectées par des institutions internationales telles que le FMI, la Banque Mondiale ou l'OMC et à partir de témoignages récoltés auprès d'entreprises situées en France.

Tableau 2 - Classement du *World Economic Forum*

Pays	Compétitivité globale 2014-2015 (2013-2014)	« Burden of government regulation » 2014-2015 (2013-2014)
États-Unis	3 (5)	82 (80)
Allemagne	5 (4)	55 (56)
Royaume-Uni	9 (24)	37 (45)
Danemark	13 (21)	80 (101)
France	**23 (23)**	**121 (130)**
Italie	49 (50)	142 (146)

Classement réalisé sur la base de 148 pays.
Source : World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2013-2014, 2014-2015.

La comparaison entre le classement du poids de la régulation et celui de la compétitivité globale indique que la réglementation est un facteur parmi d'autres impactant la compétitivité d'une économie. Bien que la France soit dans le bas du classement en ce qui concerne la charge administrative supportée par les entreprises (121e sur 148), elle se classe à la 23e place en matière de compétitivité globale. En dynamique, on observe que cette 23e place est maintenue entre les rapports 2013-2014 et 2014-2015 alors que la France améliore sensiblement son classement sur le critère « *burden of government regulation* » (+ 9 places).

Il ressort également du tableau ci-dessus que l'opposition souvent avancée entre l'Europe et les États-Unis en matière de réglementation ne tient pas. Des pays comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni sont mieux classés que les États-Unis en matière de charge administrative. On peut aussi observer que les situations sont très hétérogènes en Europe (Allemagne et Royaume-Uni *versus* Italie et France par exemple).

> « Bien que la France soit dans le bas du classement en ce qui concerne la charge administrative supportée par les entreprises, elle se classe à la 23e place (sur 148) en matière de compétitivité globale. »

Encadré 3 - LE CLASSEMENT *DOING BUSINESS* DE LA BANQUE MONDIALE

La Banque mondiale classe les 189 pays en fonction de dix critères : création d'entreprise, obtention de permis de construire, raccordement à l'électricité, transfert de propriété, obtention de prêts, protection des investisseurs, paiement des taxes et impôts, commerce transfrontalier, exécution des contrats et règlement de l'insolvabilité. Certains aspects de la réglementation (transferts de propriété par exemple) semblent peser plus que d'autres (exécution des contrats).

Tableau 3 - Classement de la France par la Banque mondiale en 2014

Exécution des contrats	Raccordement à l'électricité
10 sur 189	60 sur 189
Commerce transfrontalier	Obtention de prêts
10 sur 189	71 sur 189
Protection des investisseurs	Octroi de permis de construire
17 sur 189	86 sur 189
Règlement de l'insolvabilité	Paiements des impôts
22 sur 189	95 sur 189
Création d'entreprise	Transfert de propriété
28 sur 189	126 sur 189

Source : Banque mondiale, Doing Business 2015.

Par ailleurs, la Banque mondiale conduit chaque année une étude intitulée « *Doing Business* » qui classe 189 pays en fonction de la facilité pour les petites et moyennes entreprises d'y faire des affaires. L'étude publiée en 2015 pour l'année 2014 classe la France 31e sur 189 au classement général et 20e sur les 34 pays de l'OCDE (voir encadré 3).

L'OCDE, dans son étude économique de 2015 centrée sur la France, note que l'environnement réglementaire est plus ou moins contraignant selon l'aspect de la réglementation étudié. Les barrières administratives à la création d'une entreprise individuelle sont faibles en 2013 alors que celles concernant la création de sociétés sont très importantes ; en outre, elle insiste sur le fait que la simplification de cet environnement a bien commencé mais que les résultats sont encore limités.

La pesanteur du cadre réglementaire en France incite parfois certaines entreprises à s'établir à l'étranger. Dans un sondage publié en 2008 et intitulé « enquête compétitivité », l'INSEE montrait ainsi que près de 35 % des entreprises industrielles développant des activités à l'étranger le faisaient car elles recherchaient une réglementation plus souple. La réglementation constituait ainsi le 3e facteur après le coût du travail et la nécessité de se rapprocher du marché ciblé. L'étude ne précise cependant pas si les entreprises favorisent l'implantation à l'étranger car les procédures y sont mieux organisées et plus efficaces ou parce que la réglementation y est moins contraignante car moins soucieuse de l'environnement, des salariés ou des consommateurs.

« L'INSEE montrait en 2008 que près de 35 % des entreprises industrielles développant des activités à l'étranger le faisaient car elles recherchaient une réglementation plus souple. »

CHAPITRE 2

Des efforts faits pour réformer le cadre réglementaire en France

La nécessité de réformer le cadre réglementaire semble avoir trouvé un écho en France auprès des décideurs politiques. En témoigne le nombre de rapports qui portent sur la réglementation depuis 2002 et qui formulent des recommandations. La ligne généralement suivie est celle d'une simplification des règles et des procédures sans pour autant porter atteinte à l'objectif principal de la réglementation. Depuis 2005, de nombreuses réformes du cadre réglementaire ont été lancées au niveau national et européen. Leur portée reste cependant limitée en France, comme le souligne le rapport de l'OCDE sur l'état économique de la France en 2015, bien que les mesures annoncées récemment dans le cadre du « choc de simplification » semblent aller dans la bonne direction.

« La nécessité de réformer le cadre réglementaire semble avoir trouvé un écho en France auprès des décideurs politiques. »

1. La réglementation est mentionnée dans de nombreux rapports

Voici une liste non exhaustive des rapports traitant le sujet.

- Dès 2002, un « rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation » est publié sous la direction de Dieudonné Manderlkern.
- En 2004, un rapport de Bruno Lasserre, du Conseil d'État, est intitulé « Pour une meilleure qualité de la réglementation ».
- En 2004 également, l'effort de modernisation de l'action publique en France fait l'objet d'une étude de la part de l'OCDE : « France : Vers des orientations stratégiques plus claires – Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation ». Cette étude analyse la capacité de la France à produire des réglementations de qualité.

- En 2008, le rapport de la « Commission pour la libération de la croissance » présidée par Jacques Attali préconise une simplification des règles et souligne que la complexité, l'instabilité, et l'imprévisibilité normative en France constituent un frein à la croissance.

- En 2010, le rapport « Simplification de la réglementation et amélioration de la compétitivité industrielle », commandé en 2010 à la suite des États Généraux de l'industrie au député Laure de La Raudière, dresse le bilan de la situation et apporte de nombreuses recommandations.

- En 2010 également, l'OCDE publie son rapport « Mieux légiférer en Europe : France », qui rappelle les avancées faites en France depuis 2004 et préconise d'aller plus loin.

- En 2011, le député Jean-Luc Warsmann apporte, dans son rapport « La simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi », de nombreuses recommandations concrètes pour desserrer les contraintes excessives qui pèsent sur les entreprises en termes de charges administratives.

- En 2012, le « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française » de Louis Gallois souligne la réputation de « surréglementation » de la France et son instabilité normative.

- En 2013, le « Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative » établi par Alain Lambert et Jean-Claude Boulard préconise une réduction du stock de règles et un endiguement du flux normatif. Les auteurs du rapport rappellent que l'amélioration de la compétitivité française ne passe pas seulement par le domaine de l'économie, mais également par le droit, « *dans un pays où, du fait de l'accumulation des règles et de la complexité des procédures, le temps des papiers se révèle plus long que le temps des chantiers.* »

- En 2013, le rapport « France : Redresser la compétitivité » publié par l'OCDE souligne que la complexité réglementaire est un des principaux freins à la compétitivité française.

- En 2013, le rapport « Mieux simplifier : La simplification collaborative » de Thierry Mandon dressait le bilan des politiques de simplification en France et établit un parallèle avec les réformes entreprises dans d'autres pays européens.

- En 2013, sort le rapport « Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité » de Jean-Philippe Demaël, Philippe Jurgensen et Jean-Jack Queyranne, dont ressortent trois grandes orientations : « *conforter les interventions les plus pertinentes (mesures répondant aux priorités identifiées par la mission : investissement, innovation,*

industrie et international), réformer les aides et soutiens jugés les moins justes et les moins efficaces, simplifier les dispositifs (clarification des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, meilleure accessibilité aux aides et soutiens publics) ».

- En 2014, est créé le Conseil de la simplification pour les entreprises présidé par Thierry Mandon et Guillaume Poitrinal[7] et dont les 50 premières mesures sont publiées en avril 2014.

2. Les constats et les recommandations

Selon la plupart des rapports cités, il est possible de simplifier la réglementation sans pour autant porter atteinte à l'objectif poursuivi par une politique. Ainsi, il serait possible d'agir sur les procédures, la lisibilité des règles, les modalités d'émission de nouvelles réglementations sans avoir à diminuer le niveau d'exigences environnementales, sécuritaires ou sociales. Une réglementation efficace permettrait en effet d'atteindre les objectifs visés tout en minimisant l'impact sur les entreprises et les individus, par exemple, le député Jean-Luc Warsmann prône une action de simplification de la réglementation qui « *vise à corriger ce qui est inutile ou excessif* » dans le corpus normatif. L'idée n'est donc pas de moins réguler mais de mieux réguler avec des textes réglementaires moins nombreux, mieux construits et plus adaptés aux contraintes industrielles.

A. Clarifier la réglementation : trop instable, trop illisible et parfois contradictoire

De nombreux rapports s'inquiètent de l'inflation normative qui prend des proportions considérables. Jacques Attali soulignait en 2008 que le nombre de textes applicables avait triplé en 10 ans. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard dénombraient dans leur rapport (2013) 400 000 règles en France. Les deux auteurs remarquaient également qu'en 1833, un ouvrage comprenant 8 codes comptait 828 pages, alors qu'en 2012, 7 de ces codes comprenaient 21 000 pages. Cette inflation normative est source d'instabilité et d'illisibilité pour les entreprises. Laure de La Raudière (2010) soulignait par exemple que l'instabilité normative engendrait des coûts supplémentaires dans le domaine de l'étiquetage des produits alimentaires.

7 - Guillaume Poitrinal est l'ancien président du directoire d'Unibail-Rodamco. Au terme d'un mandat d'un an comme co-président du conseil de la simplification, il a passé le relai à Françoise Holder (administrateur de Holder SAS, boulangeries Paul, Ladurée) le 15 janvier 2015. Thiery Mandon a quant à lui passé la main en juin 2014 à Laurent Grandguillaume, député de la première circonscription de la Côte-d'Or.

Soulignons néanmoins que toutes les évolutions de la réglementation ne sont pas forcément sources d'instabilité ou d'imprévisibilité pour les entreprises. Lorsqu'un agenda est clairement défini comme dans le cas des réductions d'émissions de gaz à effet de serre, les entreprises peuvent s'adapter progressivement et anticiper l'impact de la nouvelle réglementation sur leur activité.

Les textes réglementaires peuvent également être complexes voire contradictoires. A titre d'exemple, pour les produits phytopharmaceutiques, entre les réglementations communautaires, nationales, départementales et même municipales, ce sont près de huit codes différents qui s'appliquent au secteur. Laure de La Raudière déplorait que les administrations soient peu coordonnées entre elles et accompagnent mal les firmes face à la réglementation, ce qui conduit de nombreuses entreprises, notamment des PMI, à externaliser la vieille réglementaire à des organismes extérieurs (ce qui a un coût). Selon l'étude produite par le SGMAP, elles étaient 48 % à le faire en 2013.

Pour résorber cette complexité et cette instabilité, il est généralement proposé de sanctuariser pour une période donnée certains dispositifs clés pour les firmes, comme le crédit d'impôt recherche par exemple, afin d'améliorer la visibilité des entreprises. Il est également préconisé aux administrations d'accompagner les petites et moyennes entreprises face à la réglementation et de limiter la production de règles lorsque cela possible. Enfin, un effort doit être fait dans la rédaction des nouvelles règles, tant sur le fond (harmonisation des définitions, fusion des seuils) que sur la forme (clarté des textes et du vocabulaire employé) (voir encadré 4).

Encadré 4 - DES PROPOSITIONS POUR CLARIFIER LA RÉGLEMENTATION

Extraits du rapport du Député Jean-Luc Warsmann publié en 2011 :

- « Réduire le nombre de seuils du droit du travail ».

Extraits du « rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative » publié en 2013 :

- « Rendre le respect du guide de légistique obligatoire[8] ».
- « Lier l'adoption d'une nouvelle norme a l'abrogation d'une autre ».

8 - « Le guide de légistique a pour objet de présenter l'ensemble des règles, principes et méthodes qui doivent être observés dans la préparation des textes normatifs (lois, ordonnances, décrets, arrêtés) ». Source : Légifrance.

B. Simplifier les procédures pour les entreprises

Les procédures de mise en conformité avec la réglementation sont coûteuses pour les entreprises. Les coûts matériels ou liés au temps de préparation et d'instruction des dossiers pourraient être réduits par une dématérialisation systématique des procédures. Le député Laure de La Raudière (2010) soulignait, en plus de la lenteur des procédures, le manque important de communication entre les entreprises et l'administration et entre les administrations elles-mêmes. Le député affirmait que les services administratifs sont perçus par les industriels comme étant trop rigides, trop cloisonnés et pas assez coopératifs. Le SGMAP observait dans son étude (2013) que 63 % des entreprises affirment que les services publics ne sont pas à leur écoute. Par ailleurs, pour 76 % des firmes, la principale difficulté rencontrée tient à la redondance des informations demandées et au manque de coordination entre services administratifs.

Le député Warsmann apportait dans son rapport de nombreuses mesures concrètes de simplification des procédures pour les entreprises concernant notamment la vie statutaire des entreprises, les obligations comptables et fiscales et les procédures liées aux exportations ou à l'accès aux marchés publics. A l'instar du député Laure de La Raudière, il plaide pour une dématérialisation massive des procédures et un recours à l'élaboration de dossiers types (voir encadré 5).

Encadré 5 - DES PROPOSITIONS POUR SIMPLIFIER LES PROCÉDURES

Extraits du rapport du député Laure de La Raudière (2010) :

- « Indiquer des délais cibles pour les procédures mises en œuvre ».
- « Disposer d'un portail internet unique d'accès à l'ensemble de la réglementation applicable et des textes associés ».

Extraits du rapport du député Jean-Luc Warsmann (2011) :

- « Achever la dématérialisation des procédures utilisant des formulaires élaborés par le centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (CERFA) ».
- « Mettre en place une procédure simplifiée pour le statut d'exportateur agréé ».

C. Ne pas durcir la réglementation en France par rapport au reste de l'Union européenne et aux États-Unis

Les différents rapports constatent que la France a tendance à surtransposer les directives européennes. Les seuils sont par exemple parfois renforcés en France de façon unilatérale par rapport au reste de l'Union européenne. Dès 2008, le rapport Attali préconisait une meilleure adaptation de la réglementation française à la réglementation européenne. Laure de La Raudière rappelait dans son rapport (2010) que la réglementation française était parfois « *plus contraignante que celle définie au niveau européen* », ce qui pénalisait les entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes européennes. Le rapport Warsmann et le « Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative » ont également souligné cette tendance. Dans leur ouvrage « L'industrie française décroche-t-elle ? », Thierry Weil et Pierre-Noël Giraud avancent que la France a tendance à s'aligner sur les directives européennes avec un important retard, et à surtransposer alors de manière à anticiper la directive future en négociation à Bruxelles (*cf.* encadré 6 p. 36). Une étude commandée par la Commission européenne aux cabinets de conseil Capgemini, Deloitte et Ramboll management avançait que le surcoût occasionné par une « surtranscription » en France des réglementations européennes désignées comme prioritaires par la Commission européenne[9] atteignait 667,5 millions d'euros en 2007[10]. Pour le député Laure de La Raudière, la France doit davantage porter ses exigences en matière de protection de l'environnement, du consommateur et des salariés au niveau européen et moins agir unilatéralement.

> « La France a tendance à surtransposer les directives européennes. »

De nombreux entrepreneurs s'inquiètent également de l'impact que pourrait avoir le principe de précaution sur la compétitivité industrielle. Cette inquiétude est énoncée par Philippe Eliakim (2013) lorsqu'il critique l'interdiction totale du bisphénol A dans l'industrie à partir de 2015.

La position de l'Europe en matière de précaution par rapport aux États-Unis fait souvent l'objet de débats : une Europe décrite comme précautionneuse est opposée à une Amérique qui au contraire n'hésiterait pas à prendre des risques. Une note de La Fabrique de l'industrie, « Précaution et compétitivité : deux exigences compatibles ? » (2014), montre au contraire que cette idée

9 - Les domaines prioritaires furent sélectionnés par la Commission européenne à l'occasion d'une étude intitulée « *Pilot project on administrative burdens* » et publiée en décembre 2006.

10 - L'étude utilise le « *EU Standard Cost Model* » qui calcule le coût lié aux charges administratives en multipliant le salaire par le temps passé à effectuer une procédure, le nombre d'entreprises dans le secteur et la fréquence des procédures. Les données furent soit collectées par les chargés de l'étude, soit tirées d'études antérieures menées par les pays en question. Les données furent également harmonisées.

Encadré 6 - UNE RÉGLEMENTATION PARFOIS PLUS SÉVÈRE EN FRANCE QU'EN EUROPE

Exposition des salariés aux agents chimiques dangereux

Dans les ateliers de fabrication de meubles en bois, la découpe et le travail du bois émettent de la poussière qui stagne dans l'air et qui est susceptible de provoquer pour les employés à court terme des irritations ou des allergies et à long terme des problèmes graves aux sinus ou aux poumons. Le décret n° 2009-1570 réglemente entre autres choses la concentration de poussières de bois dans les usines. Il s'appuie sur la directive européenne 1999/38 du 29 avril 1999. La France a donc transcrit la directive avec un retard de 6 ans puisque la date butoir avait été fixée au 29 avril 2003 (4 ans après le vote de la directive). La France a également choisi d'aller plus loin que la Commission européenne en fixant une valeur limite d'exposition professionnelle pendant 8 heures à 1 mg/m^3 au lieu de 5 mg/m^3 dans le reste de l'Union européenne.

La surveillance des équipements sous pression dans l'industrie chimique

L'industrie chimique a recours à de nombreux équipements contenant du gaz ou des liquides à haute pression. Afin de limiter les risques d'accident, ces équipements sont soumis à une réglementation stricte en Europe et en France en particulier. Par exemple, les générateurs de vapeur doivent être inspectés tous les dix-huit mois maximum (arrêté du 15 mars 2000, article 10). Philippe Eliakim (2013) affirme que la durée d'immobilisation des usines utilisant ce genre d'équipement est plus longue en France que dans le reste de l'Europe, ce qui conduit à une augmentation du coût d'exploitation de 10 à 15 % en France.

Sources : Laure de La Raudière (2010), Philippe Eliakim (2013).

ne résiste pas à une analyse fine[11]. Les différences en matière de réglementation varient en fonction des domaines considérés. Les auteurs de la note soulignent par exemple qu'il est possible d'opposer « *une Europe frileuse à une Amérique aventureuse dans le domaine des OGM ou des armes à feu, mais à l'inverse la France apparaît plus libérale sur le tabac, le nucléaire ou les particules diesel.* » De même au sein de l'Union Européenne, ils rappellent que l'Allemagne s'est montrée plus précautionneuse que la France en optant pour une sortie du nucléaire, au détriment de sa compétitivité. Les auteurs reconnaissent néanmoins qu'il n'existe pas à l'heure actuelle d'étude comparant les réglementations européennes en matière de précaution.

11 - Voir les travaux Wiener J. B. *et al.*, 2011.

D. Recourir systématiquement aux études d'impacts

Une étude d'impact cherche à apprécier les diverses conséquences d'une règle afin d'en limiter les effets négatifs. Elle permet ainsi d'évaluer la pertinence d'une réglementation au vu des objectifs poursuivis et des coûts imposés aux individus ou aux entreprises. Le recours à l'étude d'impact est déjà systématique lors du vote d'une loi au parlement et a même une valeur constitutionnelle depuis 2009. Dans son rapport paru en 2010, l'OCDE salue cette initiative et incite la France à poursuivre son effort et à «*porter une attention particulière aux impacts sur la compétitivité internationale de la France*». Le député Laure de La Raudière souhaiterait que ces études d'impacts soient étendues aux textes de nature régalienne (décrets et arrêtés) et préconise également de réaliser une évaluation systématique des impacts *a posteriori* de tout nouveau texte ou lors de toute révision.

E. Introduire plus de flexibilité dans l'interprétation des règles

Plusieurs rapports soulignent un manque de flexibilité dans l'interprétation des règles. Philippe Eliakim (2013) évoque la façon dont certains tribunaux appliquent la réglementation de façon maximaliste. Dans de nombreuses situations, les différents acteurs en présence (entrepreneurs, riverains, responsables politiques) s'accordent sur une solution qui se heurte toutefois à l'interprétation juridique stricte de la règle. Selon Philippe Eliakim, de nombreux projets industriels pourraient être débloqués en donnant une plus grande marge d'interprétation aux responsables politiques locaux, tout en leur assurant une sécurité juridique, et en les obligeant à notifier toute dérogation à une autorité de surveillance. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard rejoignent ce constat et plaident pour une « interprétation facilitatrice des normes (IFN) » à l'échelle nationale. Les deux auteurs soulignent que «*ce n'est pas seulement l'accumulation des règles qui fait problème, mais la tendance à leur application stricte et bureaucratique*.» Ils proposent alors de confier la responsabilité de l'interprétation des règles aux préfets départementaux. Néanmoins, une plus grande flexibilité dans l'interprétation des règles ne présente pas que des avantages. Le risque est une plus grande imprévisibilité pour les entreprises, qui pourraient faire face à autant d'interprétations et donc de décisions qu'il y a de préfets ou de tribunaux. Soulignons qu'il est déjà possible de dépendre en France de plusieurs tribunaux en fonction de l'implantation géographique de l'entreprise et que chacun de ces tribunaux est susceptible de rendre une décision qui lui est propre, en cas de procédure collective de licenciement par exemple[12].

12 - Cette situation spécifique semble devoir être réglée par les mesures de simplification annoncées le 1er juin 2015.

> « Ce n'est pas seulement l'accumulation des règles qui fait problème, mais la tendance à leur application stricte et bureaucratique. »

F. Recourir à un mode de rédaction des règles plus participatif

Les pouvoirs publics pourraient s'appuyer davantage sur les entreprises[13] pour élaborer une réglementation de qualité. Ces dernières peuvent s'exprimer sur les objectifs d'une réglementation, mais la coopération pourrait aussi et surtout se construire autour des moyens utilisés pour atteindre ces objectifs. Le député Laure de La Raudière soulignait dans son rapport (2010) que cette collaboration peut se faire par le biais d'un travail collaboratif entre l'administration et les organisations représentatives des entreprises. Cela implique que suffisamment de temps soit laissé aux industriels pour qu'ils puissent réagir aux propositions faites par les pouvoirs publics. Le député Thierry Mandon prônait également en 2013 une démarche de « simplification collaborative » incluant pleinement les entreprises. Il identifiait alors trois facteurs expliquant que celle-ci soit restée jusqu'ici limitée. En premier lieu, les démarches de consultation ne sollicitent que rarement des chefs d'entreprise en exercice, or ce sont eux qui sont au fait des difficultés qui se posent actuellement sur le terrain. Ensuite, la consultation conduit souvent à recueillir un grand nombre d'avis d'entreprises, dont il est difficile de distinguer des priorités et des catégories. Enfin, la consultation se réduit trop souvent à la collecte de recommandations faites par les entreprises, sans que les problèmes en amont aient été clairement identifiés. C'est pourquoi Thierry Mandon recommandait à l'époque la constitution de groupes projet, constitués de chefs d'entreprise en exercice et d'agents des administrations, qui auraient pour rôle de piloter certaines mesures de simplification sur la base d'un diagnostic clairement établi et partagé par l'ensemble des parties prenantes. C'est la démarche qu'il a poursuivi plus tard dans le cadre de son action au sein du Conseil de la simplification pour les entreprises et en tant que Secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification (voir partie suivante).

Cette collaboration peut aussi se matérialiser par l'utilisation des normes négociées entre entreprises dans la réglementation. L'OCDE présentait ainsi en 2010 la normalisation volontaire des entreprises comme une alternative à la réglementation. Cette pensée semble partagée par l'administration centrale qui affirmait en 2009 dans un « guide relatif à la bonne utilisation des normes dans la réglementation » que normes et réglementation formaient une « complémentarité à privilégier ». Alain Lambert et Jean-Claude Boulard (2013) préconisent également l'instauration de « normes recommandations »

13 - Notons que le durcissement des règles est parfois le résultat du lobbying de certaines entreprises : par exemple les règles sur la sécurité des ascenseurs (*cf.* P. Eliakim), promues par les ascensoristes, ou sur le nombre de prises de courants à installer dans chaque pièce d'habitation (norme NF C 15-100), promues par la fédération des fournisseurs et installateurs de matériel électrique.

sur le modèle des normes négociées par l'AFNOR. Les deux auteurs vont même plus loin en prônant une systématisation du recours à d'autres formes de régulation que la règle : « *les auteurs de la règle doivent être incités à privilégier la norme non obligatoire à chaque fois qu'il ne pourra être prouvé que l'obligation garantirait de meilleurs résultats.* » On retrouve là le principe de droit souple de la « nouvelle approche » européenne. Cette dernière consiste à décider des exigences essentielles, c'est-à-dire des objectifs de résultats, puis à laisser les entreprises notamment industrielles se conformer ou non aux normes harmonisées ; l'application de ces normes emporte présomption de conformité aux exigences essentielles.

3. Des réformes en cours

Parallèlement à la publication de ces rapports, la puissance publique s'est mobilisée en France pour engager des réformes. Dans son rapport « Mieux légiférer en Europe : France », l'OCDE rappelait que « *les politiques françaises du mieux légiférer de ces dernières années ont traduit une volonté politique, plus affirmée depuis 2004, d'engager des réformes pour renforcer la qualité de la réglementation.* »

Parmi les initiatives lancées dans cette optique depuis 2004 se trouvent le programme « 100 simplifications » lancé en juin 2010, l'organisation des « Assises de la simplification » en avril 2011, et la loi dite de « simplification et d'amélioration de la qualité du droit » qui fut votée en mai 2011 à la suite du rapport Warsmann (voir aussi encadré 7 p. 40). Ces différentes initiatives s'inscrivent dans le cadre plus large de la Révision générale des politiques publiques RGPP lancée en 2007 par le président Nicolas Sarkozy.

> « Les politiques françaises du mieux légiférer de ces dernières années ont traduit une volonté politique, plus affirmée depuis 2004, d'engager des réformes pour renforcer la qualité de la réglementation. »

La Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) a été instituée en septembre 2008 dans le but de prévoir les effets de la réglementation sur le budget des collectivités territoriales. De septembre 2008 à décembre 2012, la CCEN a examiné 1 007 textes réglementaires et a permis d'économiser près de 1,05 milliard d'euros. La CCEN a été remplacée par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) en octobre 2013.

À la suite des États généraux de l'industrie en 2010, Rémi Bouchez a été nommé commissaire à la simplification. Sa mission porte à la fois sur les règles applicables aux collectivités locales et sur

Encadré 7 - UNE INITIATIVE POUR ALLÉGER LA CHARGE ADMINISTRATIVE EN FRANCE : LA MRCA

Le gouvernement français a lancé fin 2006 la « mesure de la réduction de la charge administrative » MRCA. La MRCA consiste à dresser un bilan des charges administratives pesant les entreprises en fonction des secteurs, à en mesurer le coût[14] et à établir un plan d'action visant à les réduire de 25 %. La démarche concerne à la fois les entreprises (coûts directs et coûts induits par les délais) et les administrations (coûts induits par les procédures). La simplification porte sur le processus (dématérialisation des procédures, simplification des dossiers à rendre, etc.) et sur le volume (limitation du nombre de procédures lorsqu'elles ne sont pas indispensables). Les chantiers sont sélectionnés selon deux critères : le nombre d'entreprises concernées par la mesure et le poids économique de ces entreprises. Trente régimes d'autorisation ont ainsi été examinés début 2007 et simplifiés. Les gains estimés ont atteint 16 millions d'euros, principalement au bénéfice des entreprises. Près de 200 obligations ont également été étudiées par la suite et simplifiées.

Sources : OCDE et ministère du budget et de la réforme de l'État, « Mesures et réduction des charges administratives ».

celles applicables aux entreprises. En ce qui concerne les entreprises, et notamment celles du secteur industriel, le commissaire à la simplification a pour mission de veiller à ce que tout projet normatif s'accompagne d'une étude d'impact. En mars 2012, a été créée la mission d'expertise « simplification et évaluation » qui a pour rôle de coordonner, aider et susciter l'action des administrations concernant la conduite d'études d'impacts. En janvier 2013, Mme Célia Vérot a été nommée directrice adjointe au Secrétariat général du Gouvernement, chargée de la simplification. Elle prolonge ainsi et pérennise les missions jusque-là exercées par le commissaire à la simplification, M. Rémi Bouchez.

Plus récemment, le président François Hollande a annoncé un « choc de simplification » en mars 2013. Cette volonté s'est traduite par la publication d'une circulaire signée par le Premier ministre le 17 juillet 2013, relative au gel de la réglementation concernant les collectivités locales, les entreprises et les individus. Cette circulaire appelle les administrations à ne pas « surtransposer » les directives communautaires, à améliorer la qualité des études d'impacts, à faire que toute nouvelle règle s'accompagne de la suppression ou l'allégement d'une autre règle[15]. En juillet 2013 également, le député Thierry Mandon a remis son rapport axé sur la méthode à suivre pour simplifier l'environnement réglementaire et

14 - La MRCA s'appuie sur la méthode Standard cost model (SCM), voir ici pour une présentation détaillée : http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf.

15 - Si ce principe semble justifié, il reste difficile à appliquer lorsqu'une administration fait face à une situation nouvelle nécessitant une règle nouvelle sans avoir de marge de manoeuvre dans l'immédiat sur d'autres règles. En outre, ce principe d'une règle supprimée pour chaque nouvelle règle créée concerne les textes réglementaires et non les textes de loi et leurs décrets d'application (source : Usine Nouvelle, « Simplification, on y croit ! », n°3409, février 20215, p. 26).

fiscal des entreprises. Une mission d'information sur la simplification législative a été créée à l'Assemblée nationale en novembre 2013, dont le rôle est de «*formuler des propositions visant à permettre une meilleure prise en compte de l'objectif de simplification dans le cadre de la procédure législative*». La mission d'information s'intéresse particulièrement à la réglementation impactant les entreprises. Elle est présidée par Mme Laure de La Raudière.

Le «choc de simplification» s'est traduit par la création en janvier 2014 du Conseil de la simplification pour les entreprises, qui est chargé de proposer au gouvernement des mesures de simplification qui s'appliqueront à l'ensemble des entreprises, et pas uniquement au secteur de l'industrie. Le conseil de la simplification pour les entreprises comprend quatorze membres, en plus des deux co-présidents (Thierry Mandon et Guillaume Poitrinal puis Françoise Holder et Laurent Grandguillaume), nommés au sein de quatre collèges représentatifs : les représentants des entreprises, les élus, des «experts» et des hauts fonctionnaires. Ces personnalités indépendantes sont chargées d'assurer le dialogue avec le monde économique, de suivre les réalisations du programme, de contribuer à en faire connaître les résultats et de faire toute proposition nouvelle en matière de simplification.

En janvier 2014 également, le Parlement a autorisé le gouvernement à légiférer par ordonnance sur la simplification administrative pour les entreprises, ce qui permet au gouvernement d'appliquer sans délai la plupart des recommandations faites par le Conseil de la simplification. Ce dernier a publié en avril 2014 ses «50 premières mesures de simplification pour les entreprises» (voir encadré 8) qui se déclinent selon trois principaux axes : sécuriser la vie des entreprises par un environnement plus lisible et prévisible, simplifier concrètement la vie des entreprises et faciliter l'embauche et la formation.

Encadré 8 - DES PROPOSITIONS DU CONSEIL DE LA SIMPLIFICATION POUR LES ENTREPRISES

Des propositions pour stabiliser et simplifier la réglementation applicable à toutes les entreprises :

- «Garantir «zéro charge supplémentaire» pour toute nouvelle mesure».
- «Appliquer un principe de non-rétroactivité fiscale pour les entreprises».
- «Alléger des autorisations préalables à la création d'entreprise».
- «Appliquer un principe de confiance *a priori* dans le domaine fiscal en supprimant certaines obligations déclaratives».

Source : Conseil de la simplification pour les entreprises, «Les 50 premières mesures de simplification pour les entreprises».

Le Conseil a recours systématiquement à des études d'impact ex ante et ex post pour chacune des mesures de simplification proposées. Il a également recours à la méthode de l'expérimentation pour faire avancer certains sujets. Par exemple, « *afin de contourner les réticences du ministère de l'Environnement,* [le Conseil de la simplification] *a lancé des tests dans plusieurs régions, en mettant en place une procédure remplaçant les autorisations nécessaires pour construire un site industriel ou une éolienne* […]. *Revers de la médaille : il faudra attendre la fin de l'expérimentation dans trois ans pour généraliser éventuellement la mesure.* » (*Usine Nouvelle*, « Simplification, on y croit ! », n° 3409, 5 février 2015).

Trois grandes séries de mesures à destination des entreprises ont été annoncées au total depuis 2 ans (en avril, octobre 2014 et en juin 2015). Sur les 273 mesures affichées au total, 103 sont effectives et 147 sont en cours de mise en oeuvre (les autres mesures sont en cours de planification ou abandonnées – voir graphique 1).

La dernière série de mesures du 1er juin 2015 concerne particulièrement l'allégement des contraintes pesant sur les entreprises industrielles résultant de la surtransposition de la réglementation européenne par la France[16]. Selon le Gouvernement[17], l'ensemble des mesures annoncées depuis 2013, en plus de celles consacrées aux particuliers, auraient généré 3,3 milliards d'euros d'économies et pourraient permettre un gain de 11 milliards d'euros cumulés d'ici 2017 pour l'économie française.

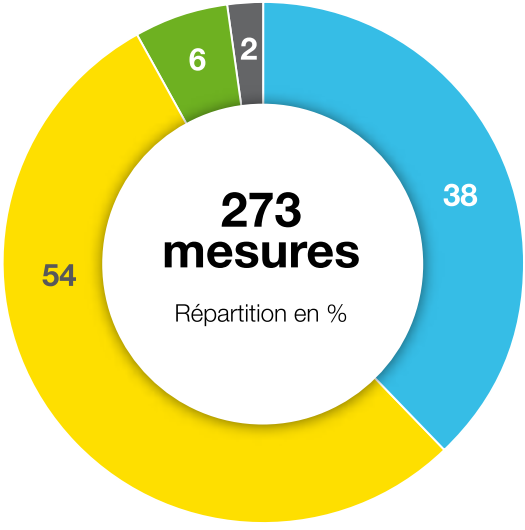
De son côté, l'OCDE (2014) a proposé un exercice d'évaluation des réformes structurelles engagées par la France depuis 2012 et en conclut que la diminution des contraintes réglementaires aurait un impact de 0,2 % et 0,3 % de croissance supplémentaire sur un horizon de 5 et 10 ans respectivement (voir tableau 4 p. 44).

La démarche de simplification est aussi une préoccupation européenne. La Commission européenne s'était en effet engagée en 2006 dans le cadre de la « *Better regulation initiative* » à réduire de 25 % le coût des charges administratives pesant sur les entreprises du fait de la réglementation communautaire de 2007 à 2012. Cet objectif semble avoir été atteint puisqu'en 2012, la Commission estimait que les mesures prises permettaient aux entreprises d'économiser près de 30,8 milliards d'euros sur les 123,8 milliards d'euros estimés

16 - Plus précisément, les mesures concernent : l'achat de quotas de CO_2, les démarches de sécurité pour les entreprises de type Seveso, les contraintes pour l'exposition des salariés aux agents chimiques, les obligations de déclarations pour les entreprises productrices importatrices ou utilisatrices de substances à l'état nanoparticulaire. Source : Les Echos, 1er juin 2015, p. 5.

17 - Pour en savoir plus sur le bilan des mesures, voir : faire-simple.gouv.fr ou simplifier-entreprise.fr

Graphique 1 - Etat d'avancement des mesures de simplification à destination des entreprises depuis 2013



EFFECTIVES

Mesures applicables dans la vie des entreprises.

EN COURS DE MISE EN ŒUVRE

Mesures en cours de développement. Ces développements peuvent concerner : la réalisation d'une expérimentation, le développement d'une solution informatique, la rédaction ou la publication d'un texte de loi ou encore la mise en place d'une mission parlementaire.

À LANCER

Mesures pour lesquelles les travaux de simplification n'ont pas encore débuté ou sont en cours de planification.

ABANDONNÉES

Mesures qui ne seront pas développées.

Extrait de Secrétariat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, 2015, «La simplification en marche – Synthèse», mai.

de charges administratives causées par la réglementation européenne[18]. Cette démarche de simplification fut prolongée après 2012 dans le cadre du «*Regulatory Fitness and Performance Programme*» de la Commission européenne.

> « La diminution des contraintes réglementaires aurait un impact de 0,2 % et 0,3 % de croissance supplémentaire sur un horizon de 5 et 10 ans respectivement. »

18 - Les estimations sont fondées sur la méthode du «SCM» (Standard cost model), voir ici pour une explication détaillée : http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf

Tableau 4 - Impact des principales réformes structurelles depuis 2012 sur le PIB (%)[1]

	À l'horizon de 5 ans			À l'horizon de 10 ans		
	PIB	Lié à : l'emploi	Lié à : la productivité	PIB	Lié à : l'emploi	Lié à : la productivité
RÉFORMES ENGAGÉES :	**1,2**	**0,9**	**0,3**	**3,0**	**1,8**	**1,2**
Diminution des contraintes réglementaires sur la concurrence (choc de simplification, premières mesures sur les professions réglementées)	0,2		0,2	0,3		0,3
Amélioration du marché du travail						
Réduction du coin fiscalo-social par le CICE et le Pacte de responsabilité et solidarité	0,5	0,8	- 0,3	1,1	1,6	- 0,5
Réforme de l'assurance chômage	0,0	0,0		0,1	0,1	
Politiques actives du marché du travail	0,1	0,1		0,1	0,1	
Amélioration de la structure de la fiscalité (imposition des entreprises, taxe carbone, hausse de la TVA, allègement de l'impôt sur le revenu)	0,1		0,1	0,4		0,4
Potentiel de la réforme de la gouvernance des aires métropolitaines[2] (Paris, Aix Marseille)	0,3		0,3	1,0		1,0
RÉFORMES ANNONCÉES :	**0,4**		**0,4**	**0,7**		**0,7**
Réductions de barrières réglementaires à la concurrence dans les industries de réseaux (gaz et électricité) et réformes annoncées des professions réglementées	0,4		0,4	0,7		0,7
Total	**1,6**	**0,9**	**0,7**	**3,7**	**1,8**	**1,9**

1 - Tous les chiffres ont été arrondis au dixième.
2 - Les aires métropolitaines de Paris et d'Aix Marseille sont basées sur une définition fonctionnelle des aires urbaines de la base de données OCDE, qui comprend 275 métropoles de plus de 500 000 habitants, et cette définition diffère quelque peu des aires de la réforme envisagée.
Extrait de OCDE, 2014, « France, Les réformes structurelles : impact sur la croissance et options pour l'avenir », Editions de l'OCDE.

4. Les freins au changement

Alain Lambert et Jean-Claude Boulard (2013) indiquent que : « *le constat sur les dangers de l'inflation normative, unanimement partagé, s'accompagne d'un constat, aussi unanime, d'impuissance à endiguer le phénomène.* »

Dans son rapport « Mieux simplifier : la simplification collaborative » (2013), Thierry Mandon expliquait la faiblesse des réformes par un déficit de gouvernance et par un manque de cohérence. Les actions de simplification ne sont pas suffisamment portées par une autorité politique stable dans la durée et clairement définie. Par ailleurs, les chantiers de simplification sont trop souvent incohérents et peu lisibles. Le député proposait alors de s'inspirer des réformes menées dans d'autres pays européens comme les Pays-Bas (1994), la Belgique (1999), le Royaume-Uni (2005) (voir encadré 9), l'Allemagne (2006) ou le Danemark (2007).

Laurent Grandguillaume, coprésident du Conseil de la simplification depuis juin 2014, explique qu'en France « […] *il y a toujours quelqu'un pour vous dire qu'il vaut mieux attendre car la mesure n'est pas prête. Il ne faut rien lâcher.* » La simplification est difficile à mettre en œuvre dans la pratique, « *à chaque fois qu'un dispositif administratif nécessite l'accord de trois ministères, l'interministériel bloque et prend du retard* » (Usine Nouvelle, 4 février 2015, p. 27).

En outre, certains délais paraissent incompressibles, comme ceux qui séparent une loi des décrets et ordonnances correspondants ou ceux qui sont nécessaires pour trouver un accord sur de nouvelles réglementations : « *après près de quatre ans de*

Encadré 9 - LA SIMPLIFICATION AU ROYAUME-UNI

Des pays européens sont considérés comme étant à la pointe en matière de simplification, c'est le cas du Royaume-Uni. Dans ce pays, le *Better regulation executive pilote* les initiatives pour lutter contre l'inflation normative. Un comité d'experts indépendants vise les études d'impact avant chaque projet de loi économique et depuis 2010, un site web, le *Red Tape Challenge*, a été lancé et a recueilli 30 000 contributions[19]. C'est ainsi qu'est née la règle de deux règles supprimées pour une règle créée. La simplification au Royaume-Uni a permis de réduire le nombre de normes de construction (passées de 100 à 10) et de supprimer 80 000 pages d'instructions environnementales. Le gouvernement estime avoir économisé 12,5 milliards d'euros en 4 ans.

Extrait de Usine Nouvelle, « Simplification, on y croit ! », n° 3409, 5 février 2015.

19 - En France, 3 925 propositions de simplification sont remontées via www.faire-simple.gouv.fr, et www.simplifier.gouv.fr qui n'est plus en service désormais.

chantier, la déclaration sociale nominative, qui regroupe en une procédure toutes les déclarations sociales des employeurs, doit entrer en vigueur en avril (2015) pour les entreprises de taille intermédiaire et les grands groupes. Pour y arriver, il a fallu revoir toute la sémantique et se mettre d'accord sur la notion de "jour" » (Usine Nouvelle, *op.cit.*). Yseulys Costes, présidente de 1000mercis qui participe au Conseil de la simplification, explique que « *l'un des facteurs clés du succès, c'est que la démarche de simplification bénéficie du soutien politique pour garder le rythme dans le temps* […]*; le suivi de l'avancement sera stratégique.* » Frédéric Grivot, vice-président de la CGPME précise que « *le mouvement est enclenché mais cela reste lent. Le problème c'est la mise en œuvre. Il y a la loi, le décret, la réticence des administrations centrales qui font le nécessaire pour gagner du temps.* »

Un rapport de troisième année du corps des Mines intitulé « Lourdeur, coût : fatalités de l'administration française » (2014) insiste sur deux principales sources d'inefficience de l'Administration française : l'aversion au risque et la centralisation. Ainsi, la demande formulée par les citoyens à l'État français et aux collectivités locales en matière de protection face aux risques est importante ce qui incite la puissance publique à réguler davantage. En outre, l'aversion au risque concerne également le législateur puisque le besoin de protection face au risque incite les élus locaux ou nationaux à se protéger voire à se surprotéger. De là découle une quête de règlements qui cherchent à couvrir tous les aléas possibles.

> « L'un des facteurs clés du succès, c'est que la démarche de simplification bénéficie du soutien politique pour garder le rythme dans le temps […] ; le suivi de l'avancement sera stratégique. »

Une étude de Natixis[20] (n° 65, 17 janvier 2014) indique que la France se caractérise par une importante aversion au risque parmi les pays de l'OCDE. Pour l'auteur de cette étude, Patrick Artus, les pays où l'aversion pour le risque est le plus fort sont ceux qui connaissent en moyenne une croissance faible ; cette aversion étant mesurée sur la base suivante : taille des dépenses de R&D privée, nombre de créateurs d'entreprises, taille des dépenses publiques de protection sociale, sévérité de la réglementation du marché du travail, ratio entre dépenses actives[21] et passives sur le marché du travail, degré de concurrence sur le marché des biens. Ainsi, l'Espagne, l'Italie, la Belgique, le Portugal et l'Autriche présentent également une aversion au risque importante. Les pays à faible aversion pour le risque sont les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, la Suède, l'Australie, la Nouvelle-Zélande.

20 - Patrick Artus, « Flash problèmes structurels, recherche économique », n°65, 17 janvier 2014.

21 - Les dépenses actives en matière d'emploi concernent toutes les dépenses qui ne relèvent pas de l'indemnisation du chômage comme par exemple les aides à la création d'entreprises ou le financement de formation.

Un niveau d'aversion intermédiaire est constaté en Allemagne, aux Pays-Bas, au Danemark, en Irlande, en Suisse, en Finlande et au Japon.

S'agissant des effets de la centralisation, le précédent rapport indique que la garantie de l'égalité entre citoyens place l'Administration moderne face à un casse-tête : elle doit édicter des règles en un point unique et les appliquer sur tout le territoire indistinctement sans prendre en compte les spécificités locales. Or, bien que les objectifs de bon nombre de règlements soient louables, il arrive parfois que ces mêmes règlements conduisent à des contresens, à des difficultés d'interprétation ou de mise en œuvre lorsqu'ils sont appliqués sur les territoires, freinant dans certains cas les possibilités de développement économique (voir encadré 10).

> « Deux principales sources d'inefficience de l'Administration française : l'aversion au risque et la centralisation. »

Le rapport suggère que cette contrainte qui consiste à construire des règles en un point unique puis à garantir l'égalité est guidée par le « mythe du consensus » : « *on cherche à construire des mesures qui emporteraient l'adhésion de tous mais c'est une utopie. Tout dispositif créé son lot de bénéficiaires et de laissés-pour-compte.* » Or, en France, le réflexe corporatiste est

Encadré 10 - UN MAIRE CÈDE DES TERRAINS À UNE COMMUNE LIMITROPHE POUR ÉVITER LA LOI LITTORAL

Le maire de Plouvien (Bretagne) a cédé 20 hectares de terrain à une commune voisine. À l'origine de cette décision, la demande d'extension d'une entreprise agroalimentaire (Sill) qui entraînerait la création de 70 emplois. Bien qu'éloignée de 5 kilomètres de la côte, Plouvien touche une rivière qui la soumet à la loi Littoral et rend impossible l'extension de l'entreprise. En effet, une zone boisée se trouve entre le site principal de l'usine et l'extension, provoquant une rupture de continuité entre les bâtiments alors que la loi stipule que les constructions doivent se faire en continuité de l'existant. Pour contourner le problème, le maire a donc choisi de modifier les frontières de la commune. Alors que l'arrêté préfectoral prenant en compte les nouvelles limites de la commune a été pris le 1er avril 2015, le tribunal administratif de Rennes a annulé partiellement le plan local d'urbanisme de la commune, sur le secteur de l'usine, au motif de la loi Littoral. Le permis de construire permettant l'extension de l'entreprise est annulé. Pour que le projet ait lieu, il faut revoir le plan local d'urbanisme ce qui prendra plusieurs mois.

Sources : Ouest France, "Loi littoral. Le PLU de Plouvien partiellement annulé !", 28 mars 2015. Le télégramme, "Loi littoral. Plouvien cède du terrain à Tréglonou", 16 janvier 2015.

fort. Dans les « Trois Mondes de l'État-providence » (2007), Esping-Andersen explique que la France est un État-providence de type « conservateur et corporatiste » car « *il cultive les distinctions de statut et la hiérarchie entre individus* » (Algan et Cahuc, 2007, p. 44), les droits sociaux étant par exemple conditionnés à tel ou tel groupe de métiers, de revenus, etc. Cette tradition n'est pas sans conséquence sur les possibilités de réformer en France et de simplifier l'environnement réglementaire. En plus des réflexes corporatistes, un de nos entretiens a mis en avant que certains lobbys se mettent en action à chaque nouvelle proposition de loi ou de règlement ralentissant le train des réformes.

Conclusion

La réglementation française pèse sur la compétitivité du pays et de ses entreprises. Vu le nombre de rapports publiés depuis le début des années 2000, force est de constater que le sujet est loin d'être orphelin[22]. Cette synthèse a cherché à mettre en perspective les différentes initiatives de simplification, la dernière en date étant « le choc de simplification », et à souligner quelques-uns des facteurs de blocage au changement de l'environnement réglementaire : aversion au risque, judiciarisation, centralisation excessive, surtransposition, strates successives de règles, interprétations aléatoires des règles et règlements, déficit d'évaluation et de coordination entre les ministères…

Dès lors, devons-nous moins réglementer ou mieux réguler ? De nombreux rapports mentionnés précédemment, ainsi que les interviews réalisées dans le cadre de cette étude, vont dans le sens de cette deuxième option. C'est ainsi que reviennent régulièrement les propositions d'évaluer, de s'inspirer de la « nouvelle approche » européenne ou encore d'associer le plus possible les différentes parties prenantes impactées par les nouvelles réglementations, notamment les entreprises. L'enjeu est de produire des textes moins nombreux, mieux construits et plus adaptés aux contraintes des acteurs. Dans ce cadre, la normalisation (partie 2) apparaît comme un moyen de mieux légiférer. Mais elle est aussi, en elle-même, un formidable outil de compétitivité, en particulier hors prix, pour l'élargissement ou la conquête des marchés.

22 - Les premiers rapports traitant du lien entre réglementation et performance économique sont intervenus bien avant 2000 comme en témoigne la création du comité Rueff-Armand en 1959 dont la mission était de formuler des propositions sur « la suppression des obstacles à l'expansion économique ».

PARTIE 02

LA NORMALISATION : UN LEVIER DE COMPÉTITIVITÉ À VALORISER

CHAPITRE 1

Qu'est-ce que la normalisation ?

Les normes sont d'application volontaire et établies sur un mode ouvert par les acteurs socio-économiques. Selon le décret n° 2009-697, 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.* »

La norme ne doit pas être confondue avec les spécifications professionnelles ou les standards qui sont déterminés par un groupe d'acteurs restreint (soit des fédérations ou syndicats professionnels, des sociétés savantes, des groupements d'industriels…). D'application volontaire également, ces standards sont élaborés selon des règles différentes de celles des organismes de normalisation officiels (participation limitée à certains acteurs, procédure d'adoption différente) (Kertesz, 2015). Annette Kadjar de l'INSEE rappelle dans son étude (2009) qu'une norme, contrairement à un standard, est le « *résultat d'un consensus institutionnalisé rassemblant un large éventail de partenaires économiques et (qu') elle fait obligatoirement l'objet d'une publication qui en détaille le contenu.* » Le standard peut en revanche devenir une « norme de fait » si l'entreprise parvient à l'imposer au marché en le faisant adopter par d'autres concurrents.

> « Les normes sont d'application volontaire et établies sur un mode ouvert par les acteurs socio-économiques. »

Les normes sont négociées par un large ensemble d'acteurs comprenant des entreprises, des syndicats, des organismes représentatifs des consommateurs, des salariés ou des pouvoirs publics par exemple. Annette

Kadjar (*op.cit.*) note que les grands groupes sont prédominants au sein des instances de normalisation. Il s'avère en effet que la participation aux travaux internationaux est coûteuse en temps et en déplacements pour les experts. Les entreprises volontaires doivent assurer le financement d'un certain nombre de frais (droits de siège, frais de déplacement, etc.), freinant ainsi la participation des PME aux comités techniques où sont élaborées les normes. En France, il a toutefois été décidé de les exonérer de droits de siège aux commissions françaises ; des programmes de soutien sont par ailleurs proposés, prenant en charge les frais de déplacement et le temps des experts participant aux travaux internationaux. Il n'en reste pas moins que l'implication des PME dans l'activité de normalisation est limitée par les moyens humains qu'elles peuvent y consacrer[1].

1. Le système d'acteurs

En France, on parle de « système de normalisation » pour désigner les acteurs et les structures qui participent au processus d'élaboration des normes.

La normalisation et sa promotion sont assurées par l'Association française de normalisation (AFNOR) et les organismes agréés par le ministre chargé de l'Industrie comme bureaux de normalisation sectoriels. Ils organisent ou participent à l'élaboration de normes françaises, européennes ou internationales (décret n° 2009-697). On compte vingt-deux bureaux de normalisation sectoriels[2,3] ; lorsque des sujets sont communs à un ensemble de secteurs, ou quand il n'existe pas de bureau sectoriel agréé (électrotechnologies, agroalimentaire, services…), l'AFNOR se charge de l'élaboration des projets de normes. Par ailleurs, le groupe AFNOR détient des filiales qui exercent des activités marchandes : AFNOR certification, formation et édition[4].

L'AFNOR est ainsi une structure qui exerce plusieurs rôles : chargée d'une mission de service public, assurant le rôle d'un bureau de normalisation et exerçant des activités concurrentielles. Nos entretiens révèlent certaines crispations suite à la fusion récente de l'Union technique de l'électricité et de l'AFNOR (janvier 2014[5]) ou encore au sujet des choix stratégiques de l'association. Nous n'avons pas vocation à participer à ces débats et, comme le note Claude Revel

1 - Un autre enjeu est l'utilisation des normes par les PME.

2 - Les bureaux de normalisation sectoriels sont, selon un document de la CoopBN (association des bureaux de normalisation petits et moyens) très variés en termes de cadres juridiques et de structures : il peut s'agir « *d'associations indépendantes, d'organismes intégrés à un service technique de l'État, de structures hébergées par un centre technique industriel (CTI) ou un comité professionnel de développement économique, de structures adossées à un syndicat professionnel, à une association professionnelle ou à un organisme privé de soutien technique à une filière* ».

3 - Voir la liste des bureaux de normalisation ici : http://www.AFNOR.org/metiers/normalisation/organisation-du-systeme-francais-de-normalisation/liste-des-bureaux-de-normalisation-sectoriels

4 - Le groupe AFNOR emploie 1 200 personnes à travers le monde, dont 200 pour la partie normalisation.

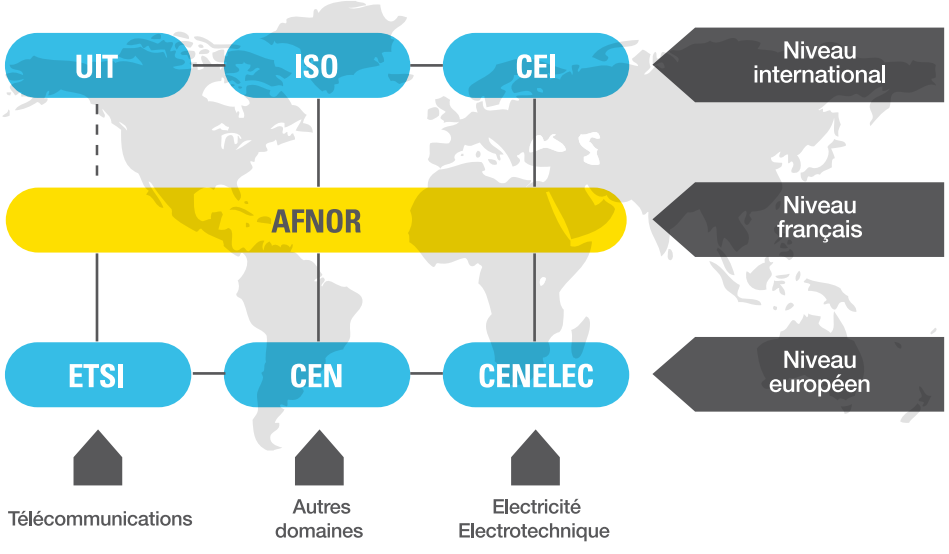
5 - Avant cette date, l'UTE portait la voix de la France dans les instances européennes et internationales des électrotechnologies (respectivement le CENELEC et le CEI). La filière des électrotechnologies, tout comme d'autres secteurs (aéronautique, mécanique), s'est largement appuyé sur sa capacité à influencer l'élaboration des normes au niveau international pour son développement.

(2013), « *ces tensions ne devraient jamais pouvoir être visibles devant des étrangers car leur exposition hors de nos frontières ne grandit pas notre image.* » (p. 26).

Les instances de normalisation sont organisées par secteur d'activité (télécommunications, électrotechnique et autres secteurs) (voir carte 1).

Dans le système actuel (voir schéma 1), les bureaux de normalisation animent des commissions de normalisation. Les quinze comités stratégiques (CoS)[6] sont des instances ayant vocation à élaborer la stratégie de normalisation par grand domaine (par ex. « Pétrole » ou « Transport et logistique ») et le Comité de coordination et de pilotage de la normalisation (CCPN) élabore et arrête, en concertation avec toutes les parties prenantes, les positions exprimées par le représentant français au sein des organisations non gouvernementales de représentation européenne et internationale (Évrard, 2014).

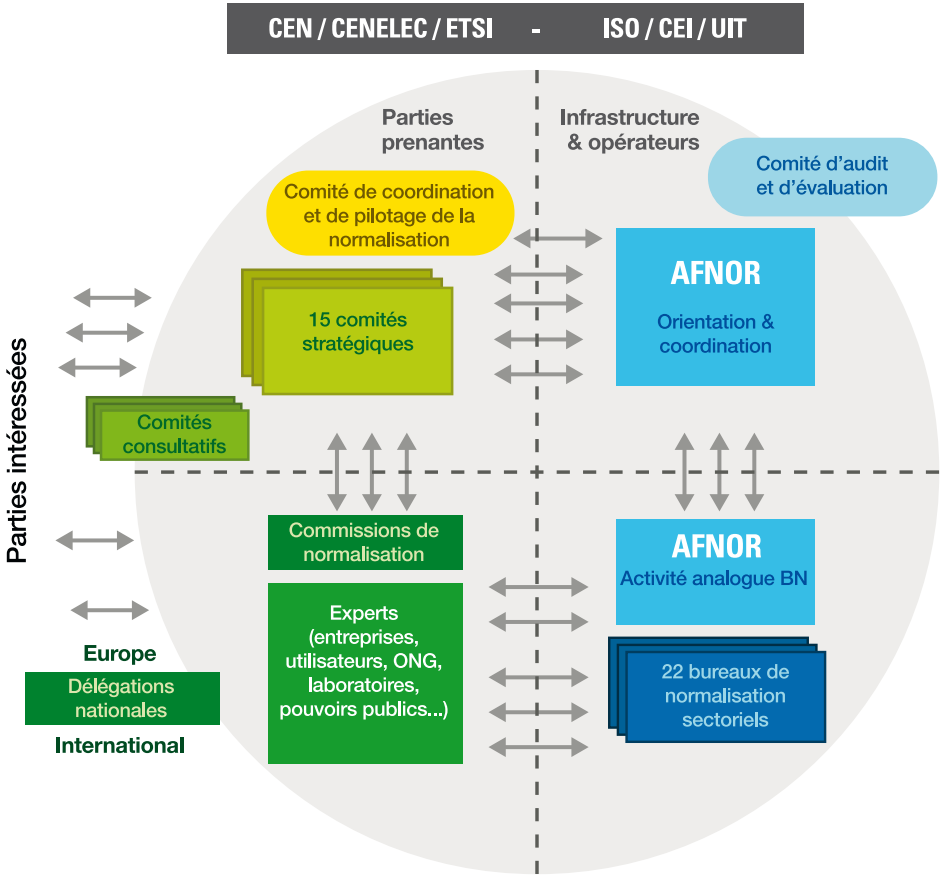
Carte 1 - L'organisation de la normalisation dans le monde



Extrait de Kertesz, 2015 - Source AFNOR.

6 - Les comités stratégiques assurent la gestion collective des programmes de normalisation. Chaque CoS réunit les principaux décideurs du secteur économique concerné, définit les priorités de travail et prépare les positions françaises à l'international, en anticipant les développements normatifs souhaitables. L'ensemble est coordonné par le Comité de coordination et de pilotage de la normalisation (CCPN) qui est chargé de préparer la stratégie française de normalisation, de définir les objectifs et les priorités générales des programmes de normalisation et de s'assurer de leur cohérence par rapport aux politiques nationales, européennes et internationales. Source : AFNOR.org.

Schéma 1 - Le système français de normalisation



Extrait du rapport de Lydie Evrard, 2014, d'après le SQUALPI.

Les lieux d'élaboration des normes sont multiples. À côté des acteurs institutionnels que nous venons de présenter, coexistent des organismes intergouvernementaux ou privés qui développent des processus normatifs[7].

« Les lieux d'élaboration des normes sont multiples. À côté des acteurs institutionnels coexistent des organismes intergouvernementaux ou privés qui développent des processus normatifs. »

L'Organisation mondiale du commerce, l'Organisation internationale du travail ou encore le Codex alimentarius sont des organisations intergouvernementales qui élaborent des documents techniques en vue d'harmoniser des réglementations ou des politiques publiques relatives à la sécurité, à l'environnement ou à la facilitation de l'interopérabilité et des échanges.

Le W3C (*World Wide Web Consortium*) et l'IETF (*Internet Engineering Task Force*) sont deux des plus importants consortiums spécialisés. Ces derniers associent des industriels pour l'élaboration des standards privés nécessaires au déploiement des nouvelles technologies. Ils sont plus ou moins ouverts à des participants non industriels et ont des procédures de gouvernance et de construction du consensus très diverses. Il existerait 400 consortiums spécialisés actuellement.

Enfin, des organisations non gouvernementales à vocation environnementale ou sociétale sont à l'origine du développement de dispositifs intégrant des référentiels, des certifications et des accréditations des organismes certificateurs pour distinguer et promouvoir les pratiques et les produits correspondant à leurs objectifs (commerce équitable, agriculture biologique, gestion durable des forêts et des pêches par exemple).

In fine, 90 % des 35 000 normes applicables en France sont d'origine européenne (EN) ou internationale (ISO). La production de normes ISO a augmenté de 30 % depuis 2003 et 162 pays y ont adhéré. Ce chiffre n'est pas sans conséquences : il est la preuve de l'importance pour les entreprises et les États d'investir les lieux d'élaboration des normes au niveau international. C'est ainsi que Claude Revel (2013) insiste sur l'urgente nécessité de développer une stratégie d'influence internationale dans le but de soutenir l'activité économique française.

« 90 % des 35 000 normes applicables en France sont d'origine européenne (EN) ou internationale (ISO). »

7 - Extrait de « Synthèse publique du rapport de la délégation interministérielle à l'intelligence économique « Normalisation internationale et stratégies d'influence : bilan et propositions », 11 janvier 2012.

2. Les normes, des signaux de qualité

Une fois qu'un consensus est dégagé entre les parties prenantes, la norme doit être homologuée par l'Association française de normalisation pour être officialisée. Son homologation est attestée par la présence du préfixe « NF » dans son nom. Elle possède également le préfixe « EN » si elle a été négociée dans un cadre européen, et « EN ISO » si elle a été négociée dans un cadre européen et international (voir encadré 1). Une norme peut également comporter le préfixe « XP » si elle est expérimentale c'est-à-dire à l'essai pour une période déterminée.

Une fois adoptées, les normes européennes sont obligatoirement reprises dans les collections nationales de normes. Elles annulent et remplacent les normes nationales préexistantes et assurent ainsi une véritable harmonisation technique.

Les normes européennes « harmonisées », développées dans le cadre de la nouvelle approche, ont un fort impact car la conformité à ces normes vaut présomption de respect de la législation européenne correspondante. Les normes internationales ne sont pas obligatoirement reprises dans les collections de normes nationales, mais leur rôle et leur niveau de reconnaissance s'étant accru ces dernières années sous l'effet de la mondialisation, elles sont de plus en plus utilisées (Kertesz, 2015). Les normes sont par principe d'application volontaire pour les entreprises sauf si elles sont imposées par la réglementation. Une entreprise qui respecte un ensemble précis de normes peut obtenir une certification. Cette certification ne peut provenir que d'un organisme « accrédité » par le comité français d'accréditation (COFRAC).

Les normes sont un moyen de garantir la conformité d'un produit, d'un service ou d'un process. Il ne faut pas confondre les normes NFXX-XXXX et la marque NF qui est une attestation de conformité des produits, des services ou des process à une norme ou à un ensemble de normes (*cf.* encadré 2 p. 58).

Encadré 1 - DES EXEMPLES DE NORMES

- NF C15-100/A4 Mai 2013 : « Installations électriques basse tension ».
- NF EN 1364-4 Mars 2014 : « Essais de résistance au feu des éléments non-porteurs – Partie 4 façades rideaux – Configuration partielle ».
- NF EN ISO 15189 Décembre 2012 : « Laboratoires de biologie médicale – Exigences concernant la qualité et la compétence – Laboratoires d'analyses de biologie médicale ».

Source : http://www.boutique.AFNOR.org

Encadré 2 - LA MARQUE NF ET LES CERTIFICATIONS ISO

La marque NF est attribuée à un produit ou à un service si celui-ci respecte, au minimum, les exigences d'une norme ou d'un ensemble prédéterminé de normes. Ces normes peuvent être d'origine française (NF), européenne (NF EN) ou internationale (NF EN ISO). Concernant les produits, la certification est attribuée après contrôle par AFNOR Certification ou par des organismes indépendants mandatés. Pour obtenir la marque NF, les fabricants de radiateurs doivent par exemple respecter plus de 6 normes différentes.

Certaines certifications sont basées sur des normes ISO, notamment celles portant sur le management de la qualité (ISO 9001) ou de l'environnement (ISO 14001). Elles attestent qu'une entreprise est conforme à une ou plusieurs normes internationales. L'organisation ISO n'effectuant pas de certification, en France, l'organisme accréditeur est le COFRAC.

> « Les normes européennes « harmonisées », développées dans le cadre de la nouvelle approche, ont un fort impact car la conformité à ces normes vaut présomption de respect de la législation européenne correspondante. »

D'autres signes distinctifs non officiels visant à garantir la qualité des produits ou des services existent : les marques, les labels, les appellations, les récompenses, etc. (voir annexe 2). En outre, le marquage CE (pour conformité européenne), bien connu du grand public, est une attestation de conformité indiquant que les produits qui circulent au sein de l'Union européenne sont conformes aux exigences réglementaires de l'Union qui leur sont applicables en matière de sécurité, de santé et de protection de l'environnement dans la logique de la nouvelle approche européenne. Le marquage CE n'est pas une marque de qualité (voir encadré 3).

Selon l'AFNOR (juin 2009), la normalisation contribuerait à la croissance de l'économie française à hauteur de 15 milliards d'euros, soit 0,80 % du PIB (moyenne annuelle constatée entre 1950 et 2007). À un niveau plus fin, et comme le détaille le chapitre suivant, la normalisation bénéficie aux entreprises, à la puissance publique et aux consommateurs.

Encadré 3 - LES DÉBATS AUTOUR DU MARQUAGE CE

À l'origine conçu comme un marquage destiné aux autorités de surveillance des marchés des États membres et permettant aux produits de circuler librement dans l'espace économique européen, le marquage CE fait aujourd'hui l'objet de nombreuses critiques. D'abord, il est facultatif ou obligatoire en fonction de la couverture ou non du produit par une ou plusieurs directives européennes fixant les exigences essentielles de l'Union (appareils électriques à basse tension, jouets, produits de construction, chaudières à eau chaude, etc.). Or, les directives sectorielles évoluent en permanence, de même que les normes harmonisées correspondantes. D'autre part, la procédure d'évaluation de la conformité n'est pas homogène. Les États membres appliquent la réglementation en fonction du profil économique du pays (industriel ou non) et de leurs moyens humains, financiers et techniques et désignent eux-mêmes les organismes notifiés qui sont chargés de délivrer le marquage CE. Les fabricants sont libres de choisir l'organisme notifié, sachant que ces derniers sont inégaux en termes de moyens et surtout en termes de respect des exigences… ce qui génère des distorsions de concurrence.

Extrait de « Au-delà du « made in France », la « GLOBAL QUALITY » », rapport de Jean-Claude Karpeles, 27 septembre 2012.

COMMENTAIRE

Michel Vallès – Délégué en normalisation internationale : une activité « hors norme »

Michel Vallès a été président du CEN/TC229 « Produits préfabriqués en béton », animateur du CEN/TC165/WG9 « tuyaux en béton préfabriqué », président du NB-CPD/SG 13 « groupe des organismes notifiés pour la certification des produits en béton » et membre de nombreux autres groupes de travail.

Le délégué à une commission de normalisation internationale (CEN, CENELEC ou ISO) a devant lui une tâche complexe à laquelle il doit se préparer pour pouvoir remplir ses objectifs. En effet, lorsqu'une norme est adoptée, il faut l'appliquer en entier c'est-à-dire dans le moindre détail. Or, ce qui semble un détail lors de la rédaction peut s'avérer coûteux à l'application.

Les étapes de la rédaction d'une norme EN ou ISO sont nombreuses et la procédure longue (souvent plusieurs années). Mais, les premières versions du document contiennent des options qui, rapidement, deviennent difficilement modifiables car partagées par les experts les plus actifs. De plus, lors du vote, il est trop tard pour stopper une norme ISO ; de nombreux pays votent « oui » par principe, car n'ayant pas l'expertise du sujet. S'agissant des normes EN, il peut y avoir encore quelques chances mineures en s'associant à d'autres pays mais c'est toujours extrêmement difficile.

Aussi, une participation active et efficace est recommandée à tous les niveaux[8]. Mais il s'agit d'une action internationale (de fait liée à la mondialisation) qui demande un investissement peu habituel pour nombre de nos compatriotes. En effet, si la connaissance technique du sujet, la maitrise de la procédure de normalisation et de la langue de travail – souvent l'anglais technique – sont des prérequis, le plus délicat est en fait comportemental. Il ne faut pas oublier que, à quelques exceptions près, les autres

8- Pour la rédaction des normes EN, par exemple, il y a en général des niveaux de travail successifs : groupe de travail informel puis un (ou des) *working group(s)* qui peuvent créer des *task groups* sur des sujets précis. Ensuite, au niveau du CEN, il y a le *technical comitee*.

experts européens des groupes de travail ou commissions, notamment ceux du Nord de l'Europe[9] :

- ont la connaissance du sujet dans tous ses détails et n'attendent pas le « génie français »,
- négocient jusqu'à la dernière minute (et même au-delà…),
- ne comptent pas leur temps, ni en réunion, ni en déplacement ; ils sont assidus, acceptent de se déplacer le week-end et d'organiser leurs congés en fonction des réunions,
- maitrisent bien les nuances de la langue utilisée,
- envoient, dans la bonne langue, leurs contributions en temps et en heure, sous forme de proposition d'amendement du texte avec une note explicative,
- n'hésitent pas à fournir, dans la langue de la commission, tout document utile,
- relisent attentivement (et en temps réel) les documents reçus et réagissent au plus tôt.
- et se déplacent, si nécessaire, pour des contacts informels.

Ces notions semblent aller de soi, mais sont souvent démenties par le vécu.

Ainsi, un expert récemment rencontré expliquait que, grâce au Thalys, il arrivait juste à l'heure de la réunion à Bruxelles et, quittant la séance à l'heure prévue (même si celle-ci se finissait plus tard), était chez lui pour le diner. Il n'a jamais réalisé que certains experts, arrivant la veille, avaient pris l'habitude de se rencontrer le soir et, étant de bonne heure en séance, occupaient les places proches du Président (ou de l'animateur) quitte à déplacer les panneaux de délégations. De même en fin de réunion, certains en profitent pour influencer le compte-rendu de réunion et préparer la suite.

Quant à l'envoi de documents au préalable, son travail ne lui en laissait pas le temps…

D'autres exemples encore : un expert français se plaignant d'essuyer un refus à chacune de ses propositions, j'ai questionné les délégués des autres pays, pour m'entendre dire : « *il distribue ses demandes avec arrogance, comme s'il était le seul à savoir et n'écoute même pas nos réponses, alors maintenant on s'oppose…* ». L'ayant observé de plus près, j'ai constaté que s'il maîtrisait bien les termes techniques, son expression était, en fait, du français traduit en anglais, donc avec un style arrogant dans la langue de Shakespeare … il ne savait pas que le verbe « *to demand* » comporte une exigence incompatible avec la courtoisie, enfin il avait du mal à comprendre les réponses qui lui étaient faites.

9 - En particulier les experts allemands, norvégiens, hollandais, belges et anglais.

Il y a parfois des activités « sociales » autour de la réunion de travail (visite, cocktail, repas…), ce n'est pas une boutade de dire qu'au moins 30% des questions délicates sont résolues pendant ces moments privilégiés. Il est donc indispensable d'y participer. De plus, la fréquentation au fil des mois (voire des ans) finit par créer chez certains le réflexe de « club » et la volonté de mieux se comprendre.

Il arrive que plusieurs réunions sur des sujets voisins soient regroupées autour d'un week-end mais certains experts ne peuvent se passer de retourner chez eux le vendredi soir pour arriver en retard le lundi matin.

Ce tableau parait un peu critique, mais en fait, l'expert est le plus souvent livré à lui-même et il sera toujours difficile de trouver la cause de ses échecs, cause dont souvent il n'aura même pas idée ! Cette activité implique, en fait, un état d'esprit, une rigueur et un comportement adaptés, l'humain y tient une place capitale et chacun doit trouver le style qui lui est propre, puissent ces quelques réflexions y aider !

CHAPITRE 2

La normalisation, un atout pour les entreprises

La normalisation apparaît comme un levier de compétitivité pour les entreprises. Elle leur permet de clarifier et de simplifier leurs relations avec leurs clients et fournisseurs. Elle assure en effet l'interopérabilité[10] des produits, qui accompagne la création de nouveaux marchés et facilite l'accès des entreprises aux marchés éloignés, notamment étrangers, en palliant le manque de confiance entre acteurs. L'adoption de nouvelles normes par l'entreprise permet également d'améliorer ses performances en matière de production, de management et d'innovation notamment. Enfin, la normalisation apparaît comme un moyen pour l'entreprise d'influencer l'évolution du marché et de se protéger (barrière à l'entrée).

1. L'interopérabilité des produits

En assurant l'interopérabilité des produits, la normalisation permet à la fois de créer de nouveaux marchés et d'intégrer des marchés éloignés. De nombreux marchés se développent à partir du moment où les acteurs principaux ont harmonisé leurs standards et se sont mis d'accord sur un cadre de concurrence commun. Dans l'industrie télécom, la norme GSM (*Global system for mobile communications*) est un exemple de réussite européenne, développée dans le cadre de l'ETSI par des ingénieurs français. Elle a permis à la téléphonie mobile de se développer rapidement en Europe alors que différents standards coexistaient aux États-Unis.

> « En assurant l'interopérabilité des produits, la normalisation permet à la fois de créer de nouveaux marchés et d'intégrer des marchés éloignés. »

L'essor de l'interopérabilité permet le développement de filières et accompagne ainsi le mouvement de désintégration des chaînes de valeur. En rendant les produits compatibles entre eux, la normalisation permet

10 - Compatibilité des équipements, des procédures ou des organisations permettant à plusieurs systèmes ou institutions d'agir ensemble.

Encadré 4 - NORMALISATION ET INTEROPÉRABILITÉ DES MOYENS DE TRANSPORT

Pierre-Noël Giraud et Thierry Weil soulignent dans leur ouvrage « L'industrie française décroche-t-elle ? » (2013) que la 3e vague de révolution industrielle a été concomitante à l'invention du container en 1957 par l'armateur américain Malcom McLean. Les dimensions des containers sont déterminées par le Comité Technique ISO/TC 104 qui fixe la terminologie, la classification, les dimensions, les spécifications, la manutention, les méthodes d'essais et le marquage.

Ce moyen de transport permet aux marchandises de circuler avec une grande facilité en passant indifféremment d'un bateau à un train ou à un camion partout à travers le monde. Dans son « *Business plan* » paru en 2004, l'ISO affirme que cette norme contribue au retrait de barrières techniques qui entravent le commerce avec certaines régions du monde, stimule le commerce mondial et contribue à la diminution des vols et des blessures dans le transport de marchandises. Pierre-Noël Giraud et Thierry Weil soulignent que l'invention du container couplée à l'augmentation de la taille des bateaux a permis un effondrement des coûts et des temps de transport. L'ISO estime ainsi que l'invention du container a permis de réduire le temps d'acheminement de 84 % et le coût de 35 % pour le seul transport maritime.

Sources : Giraud P-N., Weil T., 2013, L'industrie française décroche-t-elle ? ; ISO, 2004, « BUSINESS PLAN ISO/TC 104 Freight containers ».

également d'homogénéiser les caractéristiques de différents marchés et de palier leur éloignement géographique, en facilitant les échanges commerciaux grâce aux containers notamment (*cf.* encadré 4). Cette harmonisation des caractéristiques des différents marchés permet à l'entreprise de réaliser des économies d'échelle.

Le secteur de la voiture électrique, autre exemple, ne peut se développer que si les bornes de recharge sont suffisamment nombreuses, autrement dit si les principaux constructeurs automobiles européens et mondiaux se sont coordonnés sur le format de la prise électrique. Dans ce domaine, la France a échoué à imposer son standard en Europe. La relecture des événements qui ont conduit à cet échec éclaire la conduite à adopter dans les processus normatifs internationaux (voir encadré 5 p. 66). Elle illustre également le risque pour les filières très structurées ou les grandes entreprises de penser qu'elles vont pouvoir piloter le marché.

À ce sujet, Olivier Peyrat (AFNOR) souligne : « *s'appuyer sur les filières pour construire les stratégies de normalisation, c'est une excellente chose a priori pour un certain nombre de domaines*

Encadré 5 - L'ÉCHEC FRANÇAIS DANS LA DÉFINITION DE LA NORME CONCERNANT LES BORNES DE RECHARGE DES VÉHICULES ÉLECTRIQUES

Le choix d'un standard est un moyen de garantir à tous les conducteurs qu'ils pourront alimenter leurs batteries sur n'importe quelle borne de recharge publique. Le 24 janvier 2013, le vice-président de la Commission européenne et commissaire en charge des transports a rendu son verdict concernant les bornes dans les pays de l'Union européenne. Le standard choisi est celui de type 2, modèle préconisé par l'industrie allemande du véhicule électrique et dont le fabricant est Mennekes.

Cette décision est l'aboutissement d'un processus qui a débuté dès 2009 et d'une stratégie d'influence à l'avantage de l'Allemagne.

Denis Fainsilber dans Les Échos du 26 juin 2013 explique : « *Mélange de rébellion, d'arrogance et d'improvisation, le « complexe d'Astérix » a failli faire disjoncter les laborieux débuts de la voiture électrique en Europe. Voulant capitaliser sur leur (légère) avance dans les véhicules 100 % électriques, comme Renault Zoe et Kangoo ZE, les industriels français trouvaient tout naturel d'imposer à leurs collègues allemands – et, partant, à toute l'Europe, le futur standard requis pour les prises de recharge sur les bornes.* »

« *Les constructeurs allemands se sont rapidement entendus pour choisir la prise de type 2* », témoigne Charlotte de Silguy, secrétaire générale de l'Association pour le développement de la mobilité électrique dans un article de l'Expansion du 1er décembre 2012. Daimler, BMW, Volkswagen, Porsche, Ford, Opel puis la fédération des constructeurs auto (VDA), l'Agence fédérale pour l'économie de l'eau et de l'énergie (BdEW), la Fédération professionnelle de l'industrie électrique (ZVEI) ont fait bloc pour la prise de type 2 proposée par Mennekes dès 2009-2010.

De leur côté, Renault et Peugeot n'ont pas réussi à s'entendre. Peugeot a choisi la technologie de type 2, et Renault, aux côtés de Schneider Electric et Legrand, celle de type 3. La prise de type 3 est dotée d'un obturateur pour prévenir les contacts accidentels. C'est pourquoi la grande majorité des bornes installées sont de type 3 en France, alors que le reste de l'Europe a fait le choix de la prise de type 2 avant même la décision de l'Union européenne. Après cette annonce, la France est dans l'obligation de passer à la type 2 sur ces bornes, impliquant des coûts de mise en conformité.

Des divergences ont empêché la France d'avoir une position claire face aux Allemands et traduisent le fait que les opérateurs économiques français ont cru que leur standard s'imposerait. Selon l'article de l'Expansion, ces divergences se sont traduites par un conflit entre l'AFNOR et le bureau de normalisation spécifique au secteur électrique. « *À tel point que les Français se sont ridiculisés en présentant plusieurs candidats à la tête des comités européens de normalisation dédiés aux véhicules électriques. Résultat, c'est l'Allemagne qui a obtenu les positions stratégiques* », explique un expert dans l'article.

«*Nos concurrents ont voulu s'assurer du monopole en France avec le type 3, et chercher à garder un marché protégé. C'était raisonner petitement*», estime Pierre Schiff, le dirigeant de Mennekes en France (dans Les Échos – 26 juin 2013). Selon le patron de DBT, Hervé Borgoltz, ces blocages sur les normes montrent que «*personne ne comprend que l'enjeu est international, que le défi est mondial*» (extrait du même article).

verticaux (eau, pétrole, agroalimentaire) mais dès que le débat porte sur des sujets transversaux, sociétaux ou intersectoriels (villes durables, véhicule électrique, intermodalité, silver economy, etc.), un raisonnement par filière n'est sans doute plus adapté. Un raisonnement trop poussé par filières peut même laisser penser aux entreprises qu'elles sont protégées des mauvaises surprises alors que des lames de fond peuvent complètement bousculer le paysage. Il est par exemple important pour une société d'observer l'évolution de la participation de ses concurrents dans les différentes commissions de normalisation européennes ou internationales, que celles-ci se situent ou non dans le périmètre habituel.»

2. L'accès aux marchés éloignés

Le recours à la normalisation facilite l'accès des entreprises à des marchés éloignés, notamment internationaux. En effet, la norme certifie un niveau de qualité qui rassure les partenaires commerciaux, les investisseurs et les clients. Elle remédie ainsi partiellement au problème de la sélection adverse[11] suscité par l'asymétrie d'information sur le marché (voir l'exemple de la normalisation comptable et financière, en encadré 6 p. 68). La marque NF, gage de qualité, peut par exemple permettre aux produits certifiés de conquérir de nouveaux marchés en France ou à l'étranger. Les certifications peuvent même devenir un argument de marketing à part entière, participant ainsi à une stratégie de compétitivité hors prix. La norme ISO 9 000 sur le management de la qualité, la norme ISO 14 000 sur le management environnemental ou encore la norme ISO 26 000 concernant la responsabilité sociétale des entreprises sont par exemple devenues des gages de responsabilité sociétale et écologique. L'entreprise améliore ainsi son image auprès des consommateurs soucieux de ce qu'ils achètent, de ses employés potentiels et de ses partenaires.

Enfin, les normes internationales peuvent être reconnues par différents gouvernements locaux et ainsi permettre aux entreprises de ne pas avoir à effectuer les tests prouvant que le produit est conforme

11 - On parle de sélection adverse lorsque sur un marché, l'acquéreur d'un bien ne connait pas avec certitude la qualité du bien qu'il souhaite acheter. Il est donc conduit à sous-estimer cette qualité, et à réduire le prix offert. Cette situation réduit le volume des échanges et la qualité des biens échangés sur le marché.

Encadré 6 - NORMALISATION COMPTABLE ET MONDIALISATION : LES NORMES IFRS

« Si la standardisation ou la normalisation des produits sont anciennes, celle des services est plus récente. Elle répond à deux exigences modernes : celle de la mesure fiable de l'activité et de la valeur des entreprises et celle de la communication pertinente et rapide de l'information. […] L'internationalisation des entreprises et des marchés financiers requiert, pour leur bon fonctionnement, l'établissement d'une solide confiance entre les différents partenaires. Les exigences en termes de transparence financière, de comparabilité des états comptables et d'amélioration de la qualité de l'information ne cessent donc de s'accroître, d'autant qu'elles ont été exacerbées par d'importants scandales financiers (par ex. ENRON…). L'adoption des nouvelles normes comptables IAS/IFRS par la communauté internationale et la création d'un référentiel comptable unique européen par les institutions européennes visent à répondre à ces nouveaux besoins de l'économie mondiale. »

Extrait de Kadjar A., 2009, « La mondialisation des standards et des normes », INSEE.

à chaque réglementation nationale. Un sondage conduit par l'AFNOR dans le cadre de son étude intitulée « L'impact économique de la normalisation » (2009) montre ainsi qu'une majorité d'entreprises de l'industrie manufacturière en France considèrent que la normalisation est un avantage pour le développement des échanges internationaux. (*cf.* encadré 7).

> « La norme certifie un niveau de qualité qui rassure les partenaires commerciaux, les investisseurs et les clients. »

3. La normalisation, vecteur de bonnes pratiques et d'innovation

Les normes améliorent les performances des entreprises qui les adoptent. En effet, la normalisation suscite un transfert de compétences entre firmes : les pratiques des entreprises les plus performantes sont adoptées par les autres, ce qui améliore leur productivité. Cet aspect est souligné par l'AFNOR qui rappelle dans son étude (2009) que la normalisation est « *une forme de codification de la connaissance* » permettant de faire « *évoluer les bonnes pratiques générales du marché* ». La norme ISO 9 000 sur le management

de la qualité peut par exemple être assimilée à un manuel de bonne gestion pour les entreprises.

Des études économétriques conduites par la chaire « Performance des organisations » de l'université Paris-Dauphine, en partenariat avec l'AFNOR, confirment cette hypothèse. Ces études montrent que les entreprises qui adoptent la certification ISO 9 000 sur le management de la qualité améliorent leur performance par l'innovation[12] et que les entreprises « vertes » (ISO 14 000) présentent une productivité des salariés plus élevée[13] (voir aussi l'encadré 7).

Olivier Peyrat (AFNOR) pense qu'un meilleur couplage entre innovation, normalisation et propriété intellectuelle serait bénéfique : « *certains disent que la norme peut nuire à l'innovation. Non : la norme volontaire est l'amie de l'innovation. Dans certains cas, c'est précisément grâce à la norme que l'innovation va être légitimée. Dans d'autres cas, c'est grâce à la norme que l'innovation va naître. Les chargeurs de téléphones portables, qui font maintenant l'objet d'une normalisation internationale, ont donné l'idée à une entreprise française, spécialisée dans les produits jetables, de travailler sur un système de*

Encadré 7 - L'AVIS DES ENTREPRISES FRANÇAISES SUR LA NORMALISATION

Le sondage publié par l'AFNOR (2009) a été conduit auprès de dirigeants d'entreprises de tous secteurs. Parmi les 43 000 personnes contactées, 1 790 dirigeants ont répondu, dont 23 % travaillant dans de grandes entreprises, 47 % dans des PME et 30 % dans des TPE. 37 % des firmes appartenaient au secteur de l'industrie.

Le sondage montre qu'une majorité d'entreprises de l'industrie manufacturière en France considèrent que la normalisation est un avantage pour le développement des échanges internationaux (79 %), et qu'elle contribue à une meilleure valorisation de l'entreprise (71 %). Un tiers des entreprises considère qu'elle permet une hausse de la productivité (38 %) et qu'elle assure une meilleure diffusion de l'innovation (31 %). En revanche, pour 62 % des entreprises, la normalisation génère des coûts supplémentaires et, pour 46 % d'entre elles, elle est en retard sur le développement technologique. Notons à ce sujet que la normalisation, par nature, s'intéresse à des processus relativement mûrs, ce qui peut expliquer ce sentiment de retard.

Finalement, le bilan coût-bénéfice de la normalisation est positif pour une majorité d'entreprises industrielles (65,1 %).

Source : AFNOR, 2009, « Impact économique de la normalisation ».

12 - Etude réalisée auprès de 1 146 entreprises françaises de 20 salariés ou plus.

13 - Etude réalisée sur un échantillon de 4 929 salariés.

recharge instantanée qui s'applique non plus à une marque ou à un type de portable, mais à tous les portables, qui suivent désormais la norme » (audition à la Mission d'information sur les coûts de production en France, jeudi 31 janvier 2013, compte rendu n° 23).

4. La normalisation, un outil pour influencer le marché

La normalisation revêt également un aspect stratégique pour les entreprises. Celles-ci ont intérêt à participer aux négociations[14] pour avoir une influence sur les produits qui composeront le marché à l'avenir, promouvoir les technologies qu'elles maîtrisent ou encore influer sur les règles du jeu qui réguleront le comportement des acteurs.

Une entreprise peut par exemple chercher à imposer ses standards et asseoir ainsi un avantage concurrentiel. Cette entreprise peut également chercher à sécuriser son innovation en s'assurant que celle-ci ne sera pas incompatible avec les caractéristiques futures du marché. Enfin, Annette Kadjar de l'INSEE souligne dans son étude (2009) que « *la standardisation et la normalisation deviennent également des instruments sophistiqués de capture des marchés, au même titre que les dépôts de brevets dont ils sont complémentaires* ». En effet, une entreprise qui parvient à imposer son standard au marché pourra profiter dans certains cas d'une position de monopole. Cas particulier, si elle sait placer des technologies protégées par des brevets dans la norme, ceux qui appellent cette dernière doivent lui verser des dividendes. Quoi qu'il en soit, les entreprises ont tout intérêt à passer du rôle de *standard taker* à celui de *standard maker*.

De manière générale, la participation à la normalisation est liée au marché et à la stratégie de l'entreprise, et non à sa taille. C'est de moins en moins réservé à la production en grandes séries ; les petites entreprises orientées vers des marchés de niche y ont un réel intérêt. Ainsi, selon Philippe Contet (FIM - UNM), la normalisation constitue un enjeu stratégique pour les petites entreprises d'ingéniérie qui sous-traitent la production.

Annette Kadjar souligne par ailleurs que le comportement des acteurs varie en fonction de la structure du marché. Dans un marché peu concentré, les entreprises ont tendance à harmoniser leurs standards de manière coopérative. En revanche, lorsqu'une firme occupe une place dominante sur le marché, elle a tendance à imposer son standard. Dans le secteur des technologies de l'information, le développement de standards est au cœur de la stratégie des entreprises. Les producteurs dominants sont parfois

14 - Il existe diverses possibilités d'implication : être dans la commission plénière (européenne ou ISO) au sein de la délégation française, être dans les groupes ou sous-groupes de travail (européens ou ISO), siéger dans la commission miroir française, émettre des commentaires lors de l'enquête publique et participer à la séance de dépouillement. A noter que l'AFNOR demande une redevance pour la participation aux commissions, groupes et sous-groupes.

amenés à coopérer pour mieux imposer leurs standards au marché (voir encadré 8). Ils peuvent alors adopter différentes stratégies pour générer des profits : protéger le standard par un brevet et recevoir des redevances de la part des utilisateurs ou libérer l'accès au standard pour attirer un maximum d'utilisateurs tout en commercialisant des services annexes.

> « Les entreprises ont intérêt à participer aux négociations pour avoir une influence sur les produits qui composeront le marché à l'avenir, promouvoir les technologies qu'elles maîtrisent ou influer sur les règles du jeu qui réguleront le comportement des acteurs. »

Encadré 8 - NORMALISATION ET ALLIANCES ENTRE GRANDS GROUPES : LE CAS DE PHILIPS ET SONY

Ayant été l'inventeur du magnétophone à cassettes, Philips a réussi à imposer son standard sur ce marché. Par la suite, le groupe n'a toutefois pas su imposer son standard V2000 pour les magnétoscopes, quand bien même il était le premier à commercialiser un des produits les plus performants. Son concurrent de l'époque, la firme japonaise JVC, a réussi à imposer son standard VHS, grâce à sa puissance commerciale d'une part et grâce à la faiblesse de ses coûts d'autre part. Le standard V2000 a par la suite totalement disparu du marché à mesure que la norme VHS s'imposait. À cause de cet échec notamment, Philips a ensuite choisi de s'associer avec un de ses concurrents, Sony, pour lancer son standard de CD en 1980, puis de CD-Rom en 1985 et enfin, le standard DVD en 1995.

Extrait de Kadjar A., 2009, « La mondialisation des standards et des normes », INSEE.

COMMENTAIRE

Philippe Contet – La norme : un outil de l'innovation

Philippe Contet est directeur technique et innovation de la Fédération des industries mécaniques (FIM) et directeur général de l'Union de normalisation de la mécanique (UNM).

La normalisation

La normalisation constitue un outil de dialogue entre les différents acteurs économiques ; ceux-ci définissent en commun un vocabulaire, des dimensions, des caractéristiques, des méthodes d'essai, des règles diverses, qui facilitent les échanges, l'interchangeabilité des produits ou leur compatibilité, leur interopérabilité et la standardisation, c'est-à-dire la réduction de la variété source d'économies d'échelle. Facteur de qualité, de sécurité et plus généralement de confiance, la norme établit un compromis à un moment donné entre état de la technique et contraintes économiques.

De nombreux industriels ont bien compris que la normalisation peut vraiment constituer une arme économique. Les normes servent à tous, mais ceux qui prennent l'initiative de participer à leur élaboration bénéficient « d'un plus » à intégrer dans leur savoir-faire et leur politique d'entreprise. La participation aux travaux de normalisation permet au fabricant de faciliter l'insertion des innovations sur le marché, d'anticiper donc de faire évoluer ses produits, d'introduire des solutions adaptées à la compétence de son entreprise, de se donner de nouvelles armes dans la concurrence économique.

L'innovation

L'innovation, transformation d'idées nouvelles en objets économiques, est directement liée au marché et n'a de sens, en comparaison à la simple découverte, que si elle génère de la valeur économique.

L'entreprise qui innove doit se soucier de la protection et de la diffusion de ses innovations. L'expérience montre que la voie à retenir dépend essentiellement de la nature des marchés sur lesquels les produits innovants sont proposés. Si le nouveau produit constitue une innovation incrémentale, apportant une amélioration plus ou moins substantielle par rapport aux produits concurrents, l'entreprise innovante aura certainement intérêt à protéger son innovation tout en cherchant éventuellement à introduire les nouveaux concepts dans les normes afin de pousser la concurrence à évoluer. Elle pourra avoir recours aux techniques habituelles de protection de l'innovation comme le brevet. En revanche, si le marché est totalement nouveau ou doit être considérablement consolidé, la stratégie peut plutôt préférer un outil comme la norme donnant confiance aux utilisateurs, aux consommateurs, créant des conditions favorables à l'acceptation de l'innovation, en vue d'élargir le plus largement possible son marché.

La norme : outil de diffusion de l'innovation

Innovation et normalisation sont souvent opposées dans l'esprit du public et des chefs d'entreprise, selon l'idée qu'une innovation est destinée à rester la propriété privée de son inventeur, alors que la norme, œuvre collective, est la propriété de tous. En fait, normalisation et Propriété Intellectuelle sont deux outils complémentaires. L'utilisation de l'un ou de l'autre dépend de la nature et de la maturité des marchés.

En favorisant l'interopérabilité et la compatibilité des équipements entre eux et permettant ainsi l'élargissement des marchés, la réduction des variétés et donc la réduction des coûts de production, la normalisation peut contribuer significativement à la diffusion de l'innovation. Une entreprise intégrant ses propres innovations dans les normes en participant à leur développement, facilite l'accès au marché de ses produits.

La normalisation permet notamment aux nouveaux produits et services d'acquérir la confiance des utilisateurs et des consommateurs, facteur sans lequel l'innovation pourrait longtemps rester inacceptable. En outre, la normalisation peut être utilisée en amont du processus d'innovation : en favorisant la capitalisation des connaissances interdisciplinaires, la diffusion des connaissances de la recherche et du développement, elle peut faciliter le processus d'innovation technologique. Utilisée comme un outil de veille et d'intelligence économique, la normalisation permet aux représentants des entreprises impliquées de détecter les signaux véhiculés par toute évolution demandée par leurs concurrents ou d'autres pays dans les spécifications de produits

ou de services. Elle permet donc d'orienter les choix techniques au niveau de la recherche, d'anticiper les futures règles du marché, mais également d'imaginer de nouveaux concepts.

Enfin, la normalisation internationale permet la diffusion rapide des innovations dans le cadre des échanges commerciaux internationaux. L'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) reconnaît en effet l'importance de la contribution des normes internationales et des systèmes d'évaluation de la conformité dans l'amélioration de l'efficacité de la production et la facilitation du commerce international. La normalisation internationale permet, en évitant la prolifération de standards nationaux, de réduire les coûts des transactions voire de certification.

A noter que contrairement à une idée répandue, les normes n'impliquent pas la collectivisation des inventions et n'empêchent pas la propriété intellectuelle. La norme est formulée le plus souvent en termes de résultats à atteindre, pas en termes de solution technique. Elle porte généralement sur l'interopérabilité et les interfaces, sans décrire techniquement la solution déployée. Une norme peut donc passer par l'utilisation d'un brevet, moyennant l'accord par le titulaire de licences dans des conditions raisonnables et équitables.

Conclusion

Outil d'intelligence économique, de veille technologique et vecteur de diffusion des innovations, la normalisation est au service de l'innovation pour rendre les entreprises françaises plus compétitives et acquérir des positions dominantes sur les marchés internationaux. Certaines questions, notamment sur la façon de renforcer les liens entre innovation, recherche et normalisation, demeurent cependant en suspens et constituent des pistes de réflexion :

- Comment intégrer la normalisation, à l'instar des brevets, dans les stratégies de recherche et d'innovation pour améliorer leurs chances de succès ?

- Comment intégrer l'idée auprès des acteurs de l'innovation (chefs d'entreprises, laboratoires de recherche…), que la normalisation doit être envisagée le plus tôt possible dans le processus d'innovation ?

- Comment valoriser les chercheurs qui participent à des travaux normatifs (reconnaissance dans leur carrière au même titre que des publications scientifiques) ?

- Comment motiver les pôles de compétitivité, outil de renforcement de la compétitivité de l'industrie française, à utiliser la normalisation comme outil de diffusion de leurs innovations ? Une rubrique sur ce thème dans les évaluations des activités des pôles serait incontestablement source de motivation…

CHAPITRE 3

La normalisation, un levier d'action pour la puissance publique

Les pouvoirs publics peuvent tirer parti de la normalisation. En effet, les normes sont utiles dans l'élaboration d'une réglementation de qualité et peuvent être mobilisées dans la conduite d'une politique industrielle.

1. Normalisation et réglementation

La normalisation est le fruit d'une négociation entre parties prenantes, elle est donc à ce titre une forme d'autorégulation sur laquelle les pouvoirs publics peuvent s'appuyer pour réglementer. Le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi souligne dans son « Guide relatif à la bonne utilisation des normes dans la réglementation » que « l*a référence aux normes constitue un outil technique pour simplifier les textes et mieux légiférer* » et permet une « *simplification et une accélération du travail d'élaboration et de révision de la réglementation* ». Dans un contexte où le poids et l'inadaptation de la réglementation sont critiqués, la normalisation apparaît donc comme un moyen de mieux légiférer. Les pouvoirs publics peuvent alors s'appuyer sur celle-ci de trois façons : citer une norme à titre indicatif sans valeur obligatoire ; conférer à une norme une présomption de conformité ; et rendre une norme obligatoire (voir encadré 9).

2. Normalisation et politique industrielle

La normalisation peut également être un instrument de politique industrielle. En soutenant les négociations dans les cadres européen et international, les pouvoirs publics orientent les efforts de recherche des entreprises et assurent la coordination des acteurs. La commission européenne affirme ainsi sur son site internet que la « *normalisation peut contribuer grandement au développement*

Encadré 9 - L'UTILISATION DE LA NORMALISATION DANS LA RÉGLEMENTATION

- Exemple d'une norme citée à titre indicatif : la circulaire DGS/SD 7 A n° 2004-45 du 5 février 2004 relative au contrôle des paramètres plomb, cuivre et nickel dans les eaux destinées à la consommation humaine fait référence à la norme technique NF P41-021.
- Exemple d'une norme conférant une présomption de conformité : l'arrêté du 1er juillet 2004 fixant les règles techniques et de sécurité applicables au stockage de produits pétroliers fait référence entre autres aux normes NF M 88-940 et NF M 88-512.
- Exemple d'une norme rendue obligatoire : la décision du 24 novembre 2005 fixe les méthodes d'essais des caractéristiques du gazole et du gazole grand froid. L'arrêté comporte en annexe un tableau indiquant pour chaque propriété du gazole (indice de cétane, masse volumique, point éclair, etc.) la norme correspondante.

Source : ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, « Guide relatif à la bonne utilisation des normes dans la réglementation ».

d'une politique industrielle durable. » Une politique industrielle basée sur les normes peut également favoriser les entreprises nationales sur le marché intérieur. Néanmoins, cette politique peut s'avérer inefficace économiquement si elle conduit à développer des normes uniquement françaises et à disperser les efforts de recherche dans des projets parallèles et concurrents (voir encadré 10 p. 78). C'est pourquoi les pouvoirs publics ont eu tendance à s'effacer progressivement du processus de normalisation, comme le rappelle Annette Kadjar.

L'expérience de l'Allemagne est intéressante : son industrie, qui bénéficie d'une très forte image de marque notamment en matière de qualité, s'appuie en très grande partie sur le respect des normes. Ces dernières sont un véritable outil de sa politique industrielle. Aucun produit à caractère technique ou d'usage courant ne peut y être mis en circulation sans répondre au label GS (*Geprüfte Sicherheit*, sécurité vérifiée), qui existe depuis 1977. Il n'est pas officiellement obligatoire, contrairement au marquage CE, mais fortement recommandé : les producteurs allemands et étrangers ne se risquent pas à mettre sur le marché allemand des produits non labellisés GS, d'autant que ces produits ne sont assurés que s'ils obtiennent le label. Pour cette raison, il est considéré par certains importateurs comme une barrière à l'entrée ou une mesure de protectionnisme déguisé ; mais l'Union européenne a confirmé qu'elle acceptait l'existence de ce type de label privé dans les États Membres tant que ces derniers ne nuisent pas à la lisibilité du marquage CE (Karpeles, 2012).

Encadré 10 - NORMALISATION ET POLITIQUE INDUSTRIELLE

La politique de la Chine vis-à-vis du wifi

« Alors que les producteurs de technologies sans fil des États-Unis, d'Europe et d'Asie, se sont accordés sur un standard d'encodage commun nommé WI-FI, la Chine impose, sur son territoire, pour tous les produits électroniques et les microprocesseurs, un standard spécifique d'encodage pour lequel seuls 24 distributeurs chinois sont certifiés. De cette façon, la Chine espère stimuler les joint-ventures entre entreprises étrangères et chinoises et favoriser, à terme, les transferts de compétence en faveur de ses producteurs, sur ces nouveaux produits. »

Concurrence entre l'Allemagne et la France autour du secteur des télévisions en couleur

« Au moment de l'avènement de la télévision en couleur, les autorités publiques nationales ont, chacune, défendu le standard élaboré par leurs ingénieurs, Secam pour la France, Pal pour l'Allemagne, NTSC aux États-Unis. Le résultat a été la coexistence, pendant de nombreuses années, de plusieurs standards de codage de la couleur et, au plan économique, des pertes d'efficacité par le coût de la duplication des travaux de recherche et de mise au point d'instruments complémentaires permettant de passer d'un système à l'autre. Depuis, la recherche de la rentabilité a condamné ces orientations purement nationales dans l'élaboration et d'adoption de standards commandant les technologies nouvelles. »

Extrait de Kadjar A., 2009, « La mondialisation des standards et des normes », INSEE.

> « L'expérience de l'Allemagne est intéressante : son industrie, qui bénéficie d'une très forte image de marque notamment en matière de qualité, s'appuie en très grande partie sur le respect des normes. »

Le DIN (*Deutsche Institut für Normung*), équivalent de l'AFNOR, est piloté par l'industrie : « *considérant la norme comme un outil stratégique, les entreprises allemandes financent plus facilement leur institut de normalisation que les françaises et font elles-mêmes la promotion de leurs normes dans les enceintes internationales. La normalisation participe de et à la réputation du « Made in Germany », à la coopération internationale, la collecte d'informations, l'influence à exercer dans les groupes de travail européens et internationaux (bref tous les volets de l'intelligence économique !). Ces termes sont des priorités du DIN affichés dans un document fédéral de 2009.* » (Claude Revel, 2013, p. 24).

A. La place de la France dans le monde en matière de normalisation

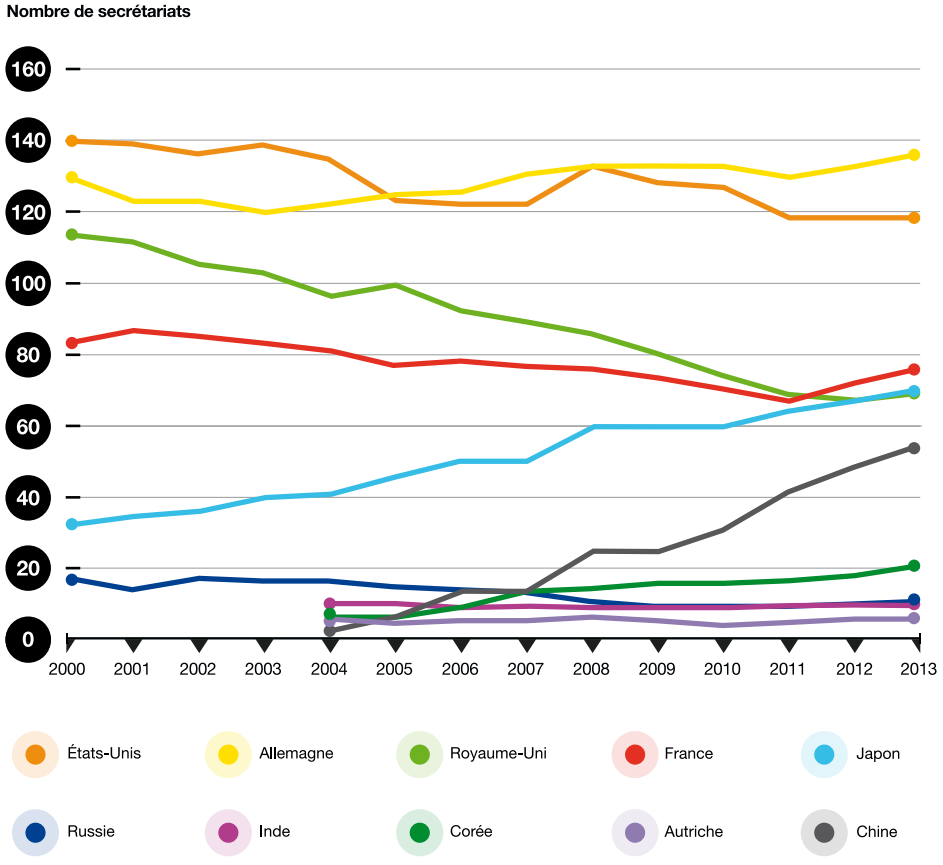
Selon l'AFNOR, la France se situe juste après l'Allemagne mais devant les Etats-Unis pour le ratio rapporté au PIB des équivalences de prise de responsabilité au plan européen ou international en matière de normalisation. Les États-Unis, grande puissance économique, ont une influence normative moindre car leur système est fortement éclaté. Sur 600 comités techniques (TC) et sous-comités ISO, environ 130 sont présidés par des Allemands, 110 par des Américains et 70 par des Français, les Japonais (65), Britanniques (65) et Chinois venant ensuite (35, il n'en avait aucun il y a 10 ans)[15].

L'enjeu est donc aujourd'hui principalement de maintenir la position de la France. Sur longue période, l'Allemagne a augmenté sa part d'influence dans un marché en forte croissance. La Chine prend des positions de plus en plus fortes, comme les graphiques suivants l'illustrent (pp. 80-81), son objectif étant de prendre le leadership à l'ISO. Les Chinois gagnent des TC (comités techniques) mais pas suffisamment rapidement à leurs yeux, de sorte qu'ils plaident pour la création de nouveaux TC au niveau des filières. Cela suscite un risque de redondance des instances et de dispersion des forces. La France s'y oppose mais les autres grands pays s'abstiennent. En guise d'illustration, il existe un comité technique « équipement agroalimentaire » au niveau international. Les Chinois ont proposé de créer un comité technique « équipement pour alimentation animale ». Les États-Unis et l'Allemagne se sont abstenus, la France a voté non (Source : audition de Philippe Contet, UNM).

Du côté des États-Unis, les négociations sur les accords de libre-échange, qui concernent les pouvoirs publics, ont enclenché un autre processus de négociation qui concerne plus directement les organismes de normalisation européens (CENELEC, CEN et ETSI) et américain (Ansi). La démarche générale de ce processus est de faciliter l'harmonisation des réglementations. Mais le système américain et le système européen sont très différents. Alors que l'Europe cherche l'harmonisation de ses normes au niveau de ses trois organismes de normalisation, les Américains pensent que c'est la norme la plus utilisée sur le marché qui s'impose, la norme ISO n'ayant donc pas de statut particulier. L'Ansi accrédite les organismes de normalisation sectoriels (*Standard developement organizations*) mais ne donne pas de statut national aux normes qu'ils produisent. Olivier Peyrat (Enjeux, février 2014) ne pense pas que ces négociations déboucheront sur une reconnaissance mutuelle de normes dans tel ou tel domaine mais plutôt sur des initiatives concertées sur des secteurs ciblés. Cette négociation est donc l'occasion pour les deux parties d'apprendre à mieux se connaître et à mieux collaborer.

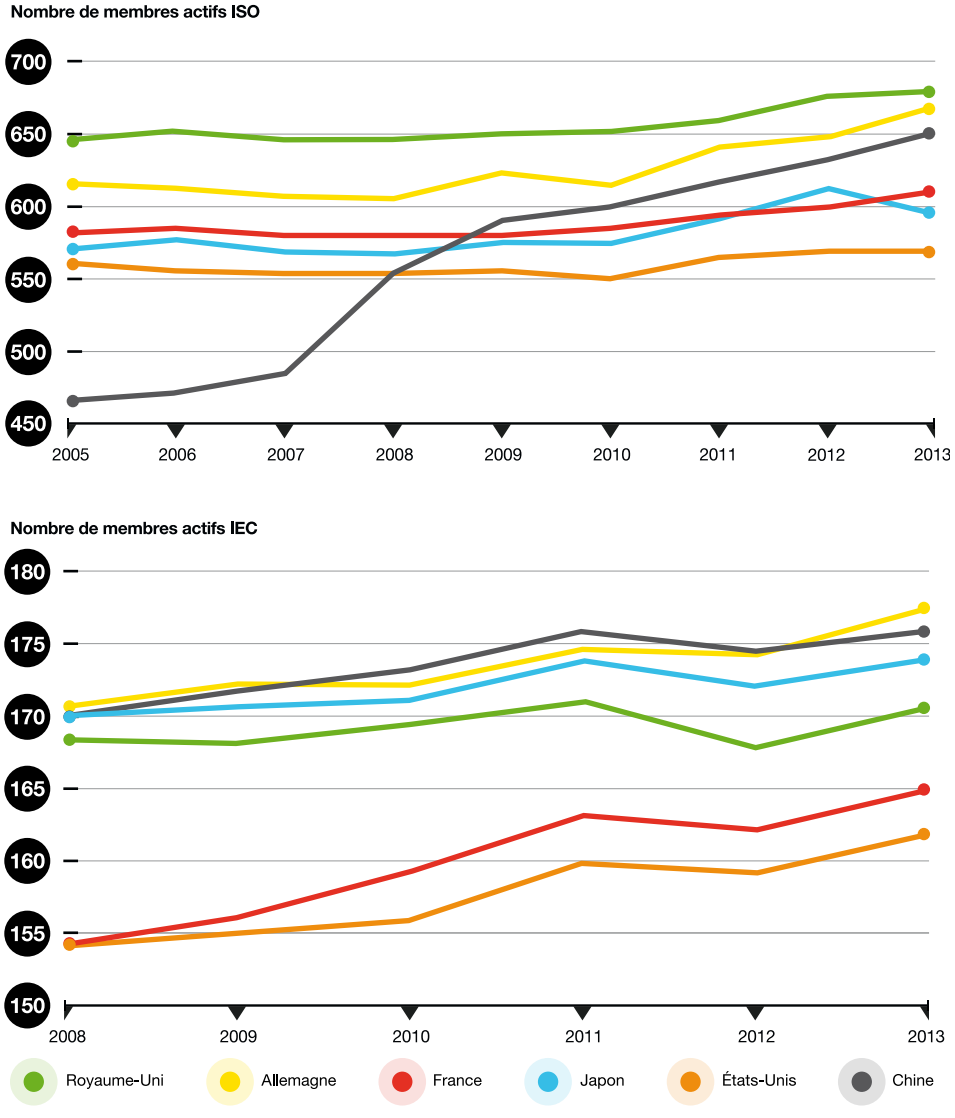
15 - Le secrétariat ou la présidence des comités techniques et sous-comités sont des positions stratégiques : cela donne la possibilité d'influencer le déroulement des réunions, l'ordre et le calendrier selon lesquels les sujets seront abordés. Source : *L'Expansion* du 1er décembre 2012.

Graphique 1 - Évolution des responsabilités à l'ISO (2000-2013)



Source des graphiques 1, 2 et 3 : AFNOR, « Position française dans la normalisation internationale », édition 2014.

Graphiques 2 et 3 : Évolution de la participation active* dans les comités techniques et sous-comités ISO et IEC



** Un membre actif a l'obligation de participer aux réunions et de voter les documents des structures techniques.*

Olivier Peyrat précise aussi que « *la normalisation est un processus de long terme : le travail sur une norme internationale peut prendre trois ou quatre ans ; une intervention politique lors de l'étape finale ne sert à rien car toutes les options ont déjà été discutées. Il faut donc s'impliquer dans la durée en faisant preuve de cohésion et de cohérence. Contrairement aux Français, les Allemands savent tenir collectivement et définitivement une position unique. En interne, ils peuvent avoir des débats extrêmement vigoureux mais dès que le consensus est trouvé, ils font réellement front commun.* »

D'un point de vue qualitatif, il serait intéressant d'examiner si la France détient des positions sur des domaines qu'elle considère comme stratégiques, ce qui n'est possible que si une stratégie de normalisation est définie. La plupart des acteurs interrogés dans le cadre de cette étude regrettent que la dimension stratégique de la normalisation soit sous-estimée et appellent de leurs vœux un positionnement stratégique plus clair de l'AFNOR et de l'État, dans le but d'améliorer la compétitivité des entreprises françaises.

Pour Olivier Esquirol (consultant) « *en France, on ne sait pas naturellement à quoi ou à qui rattacher l'activité de normalisation dans les entreprises ou dans la sphère publique : est-ce un sujet juridique, technique, stratégique, d'intelligence économique ou encore qui relève d'un service commercial ou de recherche et développement ? C'est un peu tout à la fois, c'est une des faiblesses de la normalisation et, en même temps, c'est un sujet extrêmement transversal et interdisciplinaire, ce qui peut être un atout. Aux États-Unis par exemple, dans les entreprises, toutes ces spécialités se réunissent lorsqu'il s'agit d'évoquer des enjeux liés aux normes.* » Gilles Chopard-Guillaumot (directeur du Bureau de normalisation ferroviaire) ajoute « *dans l'entreprise, la gestion stratégique des risques et des opportunités passe aussi par la normalisation. Intervenir dans la définition de la norme est un moyen pour les dirigeants concernés de se situer, de se projeter, de saisir les tendances du marché.* »

> « La normalisation est un processus de long terme. Il faut donc s'impliquer dans la durée en faisant preuve de cohésion et de cohérence. Contrairement aux Français, les Allemands savent tenir collectivement et définitivement une position unique. »

B. Quelle stratégie de normalisation ?

La déléguée interministérielle aux normes a réalisé un rapport récent (2014)[16] plaidant pour la construction d'une stratégie de normalisation en France : « *Il apparaît*

16 - Selon elle, à l'issue des différentes présentations et échanges qui se sont tenus après la publication, le rapport a été globalement bien accueilli par les acteurs économiques, qui expriment en particulier des attentes pour une meilleure prise en compte de la dimension stratégique de la normalisation, qui n'est aujourd'hui pas toujours complètement perçue, et appellent à une action de l'État en tant que régulateur, garant du bon fonctionnement et de l'efficacité du système de normalisation et de l'intérêt général.

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 » (p. 3).

Dans le système actuel, ce sont quinze comités stratégiques (CoS) qui ont vocation à élaborer la stratégie par grands domaines. La déléguée interministérielle aux normes note que certains domaines sont très larges, comme par exemple le champ « transport » qui regroupe les transports de personnes et de marchandises routiers, ferroviaires et guidés, fluviaux, maritimes et aériens ainsi que les activités logistiques utilisant ces modes de transport[17]. Elle précise qu'il n'y a pas à l'heure actuelle de lien particulier établi entre le Conseil national de l'industrie et la normalisation. Elle préconise d'encourager les filières à développer une vision stratégique de la normalisation, en créant des liens entre comité de filières et instances de normalisation.

Toujours selon la déléguée, il appartient à l'État de mettre en œuvre une politique française de normalisation efficace et porteuse de sens. Pour ce faire, la première action envisagée pour 2015 est la mise en place d'un Conseil d'orientation de la politique de normalisation (COPN), instance de concertation pluraliste qui serait présidée par le ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, avec un vice-président représentant les acteurs économiques. Ce conseil regrouperait les différents acteurs intéressés par la normalisation, dans une vision élargie, comme outil de transfert d'une innovation vers l'accès à un marché : représentants des acteurs économiques, des parties prenantes de la normalisation d'une façon plus générale, ainsi que les services de l'Etat. La politique de normalisation, qui constituerait le socle du système français de normalisation, reposant sur des principes directeurs s'inscrivant en lien avec les instances européennes et internationales, serait définie sous forme de document synthétique puis déclinée en un plan d'action triennal (pour en savoir plus, voir le rapport de Lydie Evrard, pp. 58-61). À l'heure où nous écrivons cette étude, ce Conseil d'orientation de la politique de normalisation n'a pas encore vu le jour.

Quoi qu'il en soit, les entretiens menés révèlent que les acteurs concernés par la normalisation sont à la recherche de priorités. Claude Revel (2013) précise que « *la normalisation prépare le futur et sert aussi de filet de sécurité pour le présent* », dans cette perspective, il faut choisir selon elle « *des secteurs où la France dispose de compétences fortes (privées ou publiques) et d'une réputation crédible, où il existe un marché national ou européen et où nous, Français, avons la capacité d'exporter sur un marché mondial.* »

17 - Voir www.AFNOR.org

> La normalisation prépare le futur et sert aussi de filet de sécurité pour le présent.

Il s'agit ainsi par exemple de peser sur les marchés futurs comme les marchés agricoles et agroalimentaires, les normes liées au développement durable, notamment à la ville durable, aux écoquartiers, les industries liées au numérique comme l'e-santé ou les réseaux intelligents ou encore de s'appuyer sur nos points forts que sont la gestion de l'eau, du froid, la métrologie, les nanotechnologies…

Conclusion

Les normes volontaires sont des signaux de qualité améliorant les relations avec les partenaires commerciaux, les investisseurs et les clients. Elles constituent ainsi un avantage pour le maintien des positions des entreprises sur leurs marchés et pour la conquête de nouveaux clients. Ainsi, les entreprises ont intérêt à participer aux négociations nationales et internationales afin d'exercer une influence sur les produits qui composeront le marché à l'avenir, promouvoir les technologies qu'elles maitrisent ou encore influer sur les règles qui encadreront le comportement des acteurs. La normalisation revêt à ce titre un aspect hautement stratégique que la majorité des acteurs interrogés considère comme sous-estimé aujourd'hui par les entreprises elles-mêmes ou par l'État. Il s'agit de renforcer l'implication des entreprises françaises, notamment des PME, dans l'élaboration des normes et leur utilisation. Il s'agit aussi de capitaliser sur leurs compétences afin qu'elles se développent sur leurs marchés et qu'elles puissent en conquérir de nouveaux qui relèveront sans doute de plus en plus de logiques intersectorielles.

> La normalisation revêt un aspect hautement stratégique que la majorité des acteurs interrogés considère comme sous-estimé aujourd'hui par les entreprises elles-mêmes ou par l'État.

Conclusion

La réglementation, lorsqu'elle atteint un poids excessif, pèse sur la compétitivité de l'industrie française. S'il est normal que l'apparition de nouvelles préoccupations conduise parfois à créer de nouvelles règles, de nombreux rapports et initiatives se sont succédé sans succès pour que l'action de simplification des règles existantes contrebalance cette croissance de la réglementation. Le « choc de simplification » lancé par le président François Hollande en 2013, et porté notamment par Thierry Mandon, en est le dernier épisode en date, dont il est trop tôt pour évaluer l'impact. Les obstacles à surmonter sont nombreux : forte opposition au changement de ceux qui pensent bénéficier d'une règle dont on envisage la suppression, aversion au risque, judiciarisation, désir de l'Administration ou de ses agents de se couvrir pour éviter toute mise en cause, surtransposition des directives européennes, centralisation excessive, strates successives de règles, interprétations aléatoires des règles et règlements, déficit d'évaluation, de coordination entre les ministères…

Les imperfections de marchés, l'impossibilité pratique de se retourner contre certains fauteurs de désastres, conduisent à considérer avec circonspection la prescription libérale de moins réglementer. L'enjeu est plutôt de mieux réglementer, d'avoir des règles moins nombreuses, plus claires et mieux adaptées. Dans cette optique reviennent régulièrement les propositions d'évaluer l'impact d'une règle *a priori* et sa mise en pratique *a posteriori*, de s'inspirer de la nouvelle approche européenne et d'associer le plus possible les différentes parties prenantes concernées par les nouvelles réglementations, en particulier les entreprises.

En matière de compétitivité, on ne peut se contenter d'aborder le sujet de la réglementation et de la normalisation sous un angle négatif. Règles et normes peuvent être un moyen de monter en gamme, d'asseoir la confiance des partenaires commerciaux, des investisseurs et des consommateurs, notamment étrangers pour conquérir des marchés, mais aussi d'imposer des standards pour protéger le consommateur, le producteur et l'environnement, et d'éviter à nos entreprises d'être sans défense contre des concurrents plus laxistes.

A l'heure où les règles et les normes s'élaborent principalement au niveau international, notre pays doit offrir des produits et services de qualité et influencer l'élaboration des règles du jeu mondial. Nous serons d'autant plus efficaces que nous saurons régler nos différends internes et présenter un front uni dans les négociations internationales.

La normalisation est un élément important de la stratégie d'influence de la France sur la scène internationale, de montée en gamme et de développement des marchés à l'export. Pourtant ses enjeux, plus techniques, sont moins médiatisés et moins bien compris du grand public, voire de certaines entreprises, que ceux de la réglementation. Une stratégie de normalisation française plus offensive servirait notre compétitivité, à la fois en élargissant les débouchés de nos produits, en permettant des économies d'échelle, donc un meilleur prix, et en signalant leur qualité.

COMMENTAIRE

Sébastien Guérémy et Michael Monerau – Le rôle des services déconcentrés de l'Etat dans l'application des règles

Sébastien Guérémy est chef de service développement industriel, technologique et international à la DIRECCTE Midi-Pyrénées et chargé de mission développement économique SGAR Midi-Pyrénées.
Michael Monerau est chef du service développement économique régional à la DIRECCTE Haute-Normandie et chargé de mission développement économique SGAR Haute-Normandie.

On trouve dans ce rapport une analyse très fine de la règle et de la norme qui insiste avec pertinence sur la différence fondamentale entre les deux : la règle est imposée par une autorité à tous (logique « top-down »), la norme émane des acteurs économiques et structure un marché (logique « bottom-up »).

La question de la légitimité de la règle se pose donc fatalement : quelle entité pour créer la règle et l'imposer ? Comment l'Administration, qu'elle soit nationale ou européenne, peut-elle fixer le cadre qui convient ? La réponse à cette dernière question, qui porte souvent en elle les critiques les plus acerbes sur l'ineptie d'un certain nombre de coûteuses contraintes qui seraient profondément absurdes, doit prendre en compte le défi auquel fait face en permanence l'Administration : répondre aux multiples injonctions, souvent contradictoires, de la société civile.

Bossuet déclarait « *Le ciel se rit des prières qu'on lui fait pour détourner de soi des maux dont on persiste à vouloir les causes* », et on ne peut que constater que les inefficiences souvent décriées, le poids des contraintes, découlent le plus souvent de principes d'organisation de la société qui finissent par entrer en conflit : typiquement, on désire tout à la fois le développement

de nouvelles technologies ambitieuses et conserver en tout instant un risque technique nul pour tous.

C'est pourquoi, lorsqu'on fait le constat que ces inefficiences ne sont pas en grande majorité le fruit d'erreurs ou d'absurdités propres aux personnes impliquées dans leur édiction, la question des moyens adaptés pour les combattre prend un tout autre sens qu'une vaine opération de pure efficience de processus.

Le « choc de simplification » voulu récemment par le président de la République s'attaque de manière efficace à une facette de la question : on commence à traiter cette complexité auto-générée en taillant largement et par touches variées les difficultés identifiées qui font consensus. C'est traiter le « stock » de complexité, notamment administrative, sur lequel il n'y a pas de profond débat de société qui nécessiterait dans un second temps de ré-évaluer les rapports de force entre les injonctions contradictoires déjà évoquées.

Il n'est pas pour autant enviable de plonger dans un travers qui consisterait à vouloir tout simplifier par principe. En effet, la stabilité du tissu réglementaire, quand bien même celui-ci est intriqué, est mieux perçue par les acteurs économiques que des simplifications successives qui nécessitent sans arrêt de travailler la conformité à de nouveaux textes, fussent-ils objectivement plus simples.

De plus, s'agissant de l'impact des règlements sur la compétitivité de l'industrie française, il faut garder à l'esprit que la question n'est pas absolue mais bien toujours relative aux concurrents concernés. Souvent, le point névralgique pour la compétitivité française est dans l'application des règles établies (européennes et transposées). On ne saurait trop insister sur l'importance, sans entrer dans le débat portant sur le phénomène de surtransposition, de disposer d'un échelon d'accompagnement local des entreprises sur le territoire qui les aide à appliquer de la manière la plus optimale les règles édictées. Entre une application brute et une application fine d'un même texte, les économies réalisées et donc le gain de compétitivité peuvent être tout à fait conséquents. C'est pourquoi les services déconcentrés de l'État, souvent peu évoqués lorsqu'on parle du poids des réglementations, jouent un rôle tout à fait essentiel qu'il convient de rappeler ici. Ils sont la clef de l'application efficace des règles auprès des acteurs économiques, en fournissant les explications et suggestions qui concrétisent sur le territoire la réalité souvent aride d'un texte législatif ou réglementaire. Ce sont eux qui peuvent rendre indolore l'application de dispositions *a priori* effrayantes.

D'ailleurs, les industriels ne s'opposent pas systématiquement à la réglementation : ils y voient leur intérêt, notamment dans l'établissement d'un espace assaini de concurrence sur les marchés. Ils voient

aussi leur intérêt dans l'avance technologique qu'elle peut leur conférer, comme levier stratégique de développement (pour le meilleur ou pour le pire, selon qu'on participe ou non à leur conception comme ce rapport l'explique très bien). Par exemple, la France a ainsi été le premier pays à définir, dès 2012, une réglementation pour l'utilisation de drones, notamment à des fins professionnelles. Bien que très contraignant, ce texte a été plébiscité par les professionnels, constructeurs et opérateurs, qui y voient un cadre clair sécurisant le développement d'une filière industrielle et de nouveaux usages, tout en construisant un message de confiance qualité vis-à-vis de l'international.

Si la production de normes présente des enjeux stratégiques similaires, il faut noter que l'État n'est pas toujours le mieux placé pour faire aboutir des normes industrielles et il ne faut donc pas en attendre plus que de raison. En effet, sauf à ce qu'il intervienne sur des aspects régaliens, l'État n'a pas vocation à défendre une norme plutôt qu'une autre puisque ce serait soutenir un acteur plus qu'un autre sur son territoire ; l'exemple des prises pour véhicules électriques cité dans le rapport l'illustre bien. Par nature, cette tâche relève davantage des groupements d'acteurs privés, de filières industrielles, qui ont naturellement cette légitimité, et même cette fonction. Dans ce cadre, les pôles de compétitivité français, qui regroupent souvent les projets d'entreprises porteuses d'innovations prometteuses, ont tout leur rôle à jouer.

On l'aura compris, tous les efforts actuels portant sur la simplification et la compétitivité des entreprises sont primordiaux pour la santé du tissu économique français, à court terme. Il faut cependant être également conscient que sur moyen et long termes, on ne fera pas l'économie d'une action consacrée aux « causes profondes » des inefficiences réglementaires constatées, ce qui implique de s'attaquer au « flux » de complexité. C'est la condition pour que les développements législatifs, réglementaires, normatifs futurs ne mènent pas à la même situation… dictée par les mêmes causes.

Bibliographie

AFNOR, 2009, « Impact économique de la normalisation », juin.

AFNOR, 2014, « Position française dans la normalisation internationale », septembre.

AFNOR, 2014, Enjeux n° 341.

Algan Y., Cahuc P., 2007, *La société de défiance*, Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'Ecole Normale Supérieure, 100 p.

Artus P., « Flash problèmes structurels, recherche économique », Natixis, n°65, 17 janvier 2014.

Attali J., 2008, « Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française ».

Banque mondiale, *Doing business 2015*.

Boiral O., 2005, « Concilier environnement et compétitivité, ou la quête de l'éco-efficience », *Revue française de gestion*, n°2005/5, n° 158.

Boulard J.-C., Lambert, A., 2013, « Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative ».

Brice L., Alain G.-C., 2014, *Précaution et compétitivité, deux exigences conciliables ?* La Fabrique de l'industrie, Presses des Mines.

Christainsen G. B., Haveman R. H., 1981, "Public Regulations and the Slowdown in Productivity Growth", *American Economic Review Proceedings*, n° 77, p. 320-325.

Conseil d'Etat, 2013, « Le droit souple ».

Conseil de la simplification pour les entreprises, 2014, « Les 50 premières mesures de simplification pour les entreprises ».

CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2005, *EU Competitiveness Report 2005*.

Demaël J-P., Jurgensen P., Queyranne J-J., 2013, rapport « Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité ».

Denison E., 1978, "Effects of Selected Changes in the Institutional and Human Environment Upon Output per Unit of Input", *Survey of Current Business,* vol. 58, n° 1, pp. 21-44.

DIN German Institute for Standardization, 2000, *Economic benefits of standardization*.

Dufour C., Lanofcie P., Patry M., 1992 ; "Regulation and Productivity in the Quebec Manufacturing Sector", Cahier de recherche, Montréal, École des HEC.

Eliakim P., 2013, *Absurdité à la française*, Robert Laffont.

Esquirol O., 2014, « Complémentarité et articulation entre normalisation et réglementation ».

Esping-Andersen Gosta, 2007, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Broché, 310 p.

Evrard L., 2014, « Politique nationale de normalisation et stratégie pour la compétitivité de notre économie ».

Gallois L., 2012, « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française ». La documentation française.

Gollop F. M., Roberts M. J., 1983, "Environmental Regulations and Productivity Growth : The Case of Fossil-Fueled Electric Power Generation", *Journal of Political Economy*, vol. 91, n° 4, pp. 654-674.

Guérémy S., Monerau M., 2014, « Lourdeur, coût : fatalités de l'administration française » Rapport de 3e année du Corps des Mines.

INSEE Première, 2008, « Mondialisation et compétitivité des entreprises françaises : l'opinion des chefs d'entreprise de l'industrie », par Bardaji J. et Scherrer P., n°1188, mai.

Kadjar, A, 2009, La mondialisation des standards et des normes, dans d. l. Ministère de l'Économie, *L'industrie en France et la mondialisation* (pp. 18-31), La documentation française.

Karpeles J-C., 2012, « Au delà du "Made in France" - La "Global Quality" », rapport du 27 septembre, Chambre de commerce et d'industrie de Paris.

Kertesz C., 2015, « La normalisation, un outil stratégique au service d'une politique industrielle », in « L'Industrie, notre avenir », dirigé par Veltz P. et Weil T., La Fabrique de l'industrie et Colloque de Cerisy, Ed. Eyrolles, 344 p., pp. 308-315.

Landry R., 1990, « Ultramar : la gestion du développement durable », Étude de cas, École des hautes études commerciales, Montréal.

Lasserre B., 2004, « Pour une meilleure qualité de la réglementation ».

Les Echos, « Voitures électriques : comment la France a perdu la bataille des prises », 26 juin 2013.

L'Expansion, « Pékin à l'offensive pour imposer ses normes », 1er décembre 2012.

Le Télégramme, « Loi littoral. Plouvien cède du terrain à Tréglonou », 16 janvier 2015.

Manderlkern D., 2002, « Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation ».

Mandon T., 2013, « Mieux simplifier : "la simplification collaborative" ».

Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, 2009, « Guide relatif à la bonne utilisation des normes dans la réglementation ».

Mission d'information sur les coûts de production en France, jeudi 31 janvier 2013, compte rendu n°23, audition d'Olivier Peyrat.

Mzoughi D. N., Pekovic, S., Grolleau G., 2013, *Normes environnementales et recrutement.*

OCDE, 2004, « France : Vers des orientations stratégiques plus claires – Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation ».

OCDE, 2010, « Mieux légiférer en Europe : France ».

OCDE, 2013, « France : Redresser la compétitivité », série « politiques meilleures ».

OCDE, 2014, « France, les réformes structurelles : impact sur la croissance et options pour l'avenir », Editions de l'OCDE.

OCDE, 2015, « Études économiques de l'OCDE : France ».

Ouest France, « Loi littoral. Le PLU de Plouvien partiellement annulé », 28 mars 2015.

Pekovic D. S., 2012, *Certification ISO 9000 et innovation : une analyse empirique sur des données d'entreprises françaises.*

Pekovic D. S., Delmas M., 2012, *Normes environnementales et productivité du travail*.

PIPAME, 2015, « Mutations économiques du secteur de l'industrie des métaux non ferreux, annexe – Impact de l'environnement réglementaire », mars.

de La Raudière L., 2010, « Simplification de la réglementation et amélioration de la compétitivité industrielle », La documentation française.

Revel C., 2013, « Développer une influence normative internationale stratégique ».

Robins N., 1992, *L'impératif écologique*, Paris, Calmann-Lévy.

Sala J.M., 1992, « Sécal : dix ans de progrès sur la voie du développement durable », *Le développement durable : pour la santé, 4e Colloque de formation en santé environnementale*, 20-21 octobre 1992, Québec.

Schmidheiny S., *et al.*, 1992, *Changer de cap*, Paris, Dunod.

Secrétariat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, 2015, « La simplification en marche – Synthèse », mai.

SGMAP, 2013, « Étude par événements de vie sur la complexité : volet entreprise ».

Usine Nouvelle, « Simplification, on y croit ! », n°3409, 5 février 2015.

Warsmann J.-L, 2011, « La simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi ».

Wiener J. B. *et al.*, 2011, T*he reality of precaution: Comparing risk regulation in the United States and Europe*, RFF Press.

World Economic Forum, 2013, *The global competitiveness report: 2013-2014.*

World Economic Forum, 2014, *The global competitiveness report: 2014-2015.*

Annexes

Annexe 1. Liste des personnes auditionnées

Romain Canler, délégué général de la Fédération française des métiers de l'incendie (FFMI).

Gilles Chopard-Guillaumot, directeur du Bureau de normalisation ferroviaire (BNF).

Philippe Contet, directeur technique et innovation de la Fédération des industries mécaniques (FIM) et directeur général de l'Union de normalisation de la mécanique (UNM).

Olivier Esquirol, auteur du rapport « Complémentarité et articulation entre normalisation et réglementation », cabinet Alpha et Omega.

Lydie Evrard, déléguée interministérielle aux normes.

Antoine de Fleurieu, délégué général du Gimélec.

Jean-Claude Karpeles, vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie de région Paris Ile-de-France.

Jacques Levet, directeur des affaires techniques de la Fédération des industries électriques, électroniques et de communication (FIEEC).

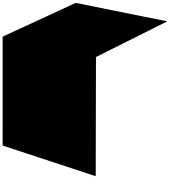
Olivier Peyrat, directeur général du Groupe AFNOR.

Annexe 2. Les signes de qualité

Tableau. Une tentative de classification des signes de qualité

Nature du signe de qualité	Origine de la démarche	Définition des critères	Mode de contrôle	Secteur d'application
Auto-labels	Entreprise pour elle-même	Spécifique à chaque entreprise	Pas de contrôle	Tout produit
Labels décernés	Jurys spécialisés, consommateurs	Sondages, tests, enquêtes	Pas de contrôle de suivi	Produits destinés aux consommateurs
Labels éthiques, déontologiques	Associations humanitaires, ONG…	Gestion éthique	Par les associations	Produits destinés aux consommateurs
Auto-labels	Entreprise pour elle-même	Spécifique à chaque entreprise	Pas de contrôle	Tout produit
Charte qualité	Entreprise ou organisme professionnel	Cahier des charges que l'entreprise s'engage à respecter	Pas de contrôle	Service
A.O.C	Syndicat professionnel	Typicité d'une région dans la fabrication	I.N.A.O	Produits agricoles et alimentaires
Label rouge	Filière professionnelle	Garantie d'une qualité supérieure	Organismes certificateurs agréés	Produits agricoles et alimentaires
Agriculture biologique	Entreprise seule	Respect de l'environnement	Organismes certificateurs agréés	Produits agricoles et alimentaires
Certification de conformité	Entreprise seule	Conformité à des caractéristiques précises	Organismes certificateurs agréés	Produits agricoles et alimentaires ou élevage
N.F agro-alimentaire	Filière professionnel	Sur la base de normes	AFNOR	Produits agricoles et alimentaires
I.G.P./AOP	Groupement professionnel	Règlement communautaire	INAO pour l'AOP	
Marquage CE	Entreprise seule	Conformité à des directives européennes	Auto-contrôle ou organisme agréé	Produits industriels concernés par les directives européennes
Marque NF	Filière professionnelle	Sur la base de normes	AFNOR	Produits industriels
Marques professionnelles	Filière professionnelle	Caractéristiques professionnelles précises	Organismes certificateur professionnel	Produits industriels
Marque NF service	Branche professionnelle	Norme technique élaborée sous l'égide de l'AFNOR imposant des règles d'organisation et des engagements de résultat	AFNOR	Services
Certification ISO 9000	Entreprise seule	Procédures de travail rédigées par l'entreprise selon les normes ISO	Organismes certificateurs agréés	Industrie ou services

Source : Karpeles J-C., 2012, extrait de Académie de Grenoble.



Les membres du conseil d'orientation de La Fabrique

La Fabrique s'est entourée d'un conseil d'orientation, garant de la qualité de ses productions et de l'équilibre des points de vue exprimés. Les membres du conseil y participent à titre personnel et n'engagent pas les entreprises ou institutions auxquels ils appartiennent. Leur participation n'implique pas adhésion à l'ensemble des messages, résultats ou conclusions portés par La Fabrique de l'industrie.

Jean ARNOULD, vice-président du conseil de surveillance de Thyssenkrupp Presta France SAS
Gabriel ARTERO, président de la Fédération de la métallurgie CFE-CGC
Laurent BATAILLE, PDG de Poclain Hydraulics Industrie SAS
Bernard BELLOC, professeur à l'université de Toulouse
Agnès BENASSY-QUERE, présidente déléguée du Conseil d'analyse économique
Michel BERRY, délégué général de l'École de Paris du management
Laurent BIGORGNE, directeur de l'Institut Montaigne
Christophe BONDUELLE, PDG de Bonduelle SA
Christel BORIES, directrice générale déléguée d'Ipsen
Serge BRU, conseiller économique de la CFTC
Jean-Pierre CLAMADIEU, PDG de Rhodia-Solvay
Philippe CROUZET, président du directoire de Vallourec
Michel DANCETTE, directeur innovation et RSE de Fives
Thibaut DE JAEGHER, directeur de la rédaction de L'Usine Nouvelle
Joël DECAILLON, ancien secrétaire général adjoint de la Confédération européenne des syndicats et vice-président de Lasaire
Stéphane DISTINGUIN, fondateur et président de Fabernovel
Yves DUBIEF, président de l'Union des Industries textiles-UIT
Cathy DUBOIS, associée de R&D consultants, animatrice de « Penser le social autrement »
Elizabeth DUCOTTET, PDG de Thuasne
Guillaume DUVAL, rédacteur en chef d'Alternatives économiques
Denis FERRAND, directeur général de COE-Rexecode
Louis GALLOIS, président du conseil de surveillance de PSA Peugeot-Citroën, co-président de La Fabrique de l'industrie
André GAURON, administrateur de Lasaire
Pierre-Noël GIRAUD, professeur d'économie à l'université de Paris-Dauphine et à Mines ParisTech, membre de l'Académie des technologies
Laurent GUEZ, directeur délégué de la rédaction Enjeux Les Echos
Alain GRANGÉ-CABANE, président exécutif d'Armelade
Marc IVALDI, professeur à la Toulouse School of Economics
Jean-Marc JANCOVICI, co-fondateur et associé de Carbone 4
Georges JOBARD, président de Clextral
Eric KELLER, Secrétaire fédéral de la fédération FO Métaux
Dorothée KOHLER, consultante et coach, fondateur et directeur général de Kohler C&C
Eric LABAYE, directeur général de McKinsey & Company, président du McKinsey Global Institute
Jean-Marie LACOMBE, président de l'UNIFA
Jean-Hervé LORENZI, président du Cercle des économistes
Antonio MOLINA, président de Mader Group
Philippe NOVELLI, directeur général d'ECA-EN
Sophie PÈNE, professeur à l'université Paris Descartes
Jean-Luc PETITHUGUENIN, président directeur général de Paprec
Jean-Loup PICARD, consultant, ancien directeur général adjoint, chargé de la stratégie, du marketing et de la communication, Thales
Philippe PORTIER, secrétaire général de la FGMM-CFDT
Grégoire POSTEL-VINAY, directeur de la stratégie, DGCIS, ministère de l'Économie
Denis RANDET, délégué général de l'ANRT
Denis RANQUE, président du conseil d'administration d'Airbus Group, co-président de La Fabrique de l'industrie
Frédéric SAINT-GEOURS, président du conseil de surveillance de la SNCF
Ulrike STEINHORST, directeur stratégie, planning et finances à la direction technique d'Airbus Group
Jean-Claude THOENIG, CNRS et université de Paris-Dauphine
André ULMANN, PDG de HRA Pharma
Jean-Marc VITTORI, éditorialiste aux Echos
Pierre VELTZ, président directeur général de l'Etablissement public de Paris-Saclay, membre de l'Académie des technologies
Etienne WASMER, directeur des études en économie à l'IEP de Paris

Composition du conseil d'orientation au 01/07/2015

Réglementation, normalisation : leviers de la compétitivité industrielle

De nombreux rapports produits par des responsables politiques, des entrepreneurs ou des économistes font état du poids excessif et croissant de la réglementation dans notre pays et de ses conséquences défavorables sur la compétitivité. Cette note de La Fabrique présente les débats en cours et les actions engagées, dont le récent « choc de simplification ».

Par ailleurs, la réglementation est souvent confondue dans le débat public avec la normalisation. Or, les normes renvoient à une démarche bien distincte, initiée par les acteurs économiques pour signaler les qualités ou la compatibilité de leurs produits. Elles sont un élément important de la stratégie d'influence de la France sur la scène internationale et de développement des marchés à l'export. Dans cette perspective, elles constituent un levier de compétitivité à valoriser.

Cette note met aussi l'accent sur la complémentarité entre règles et normes pour structurer le marché vers une offre de produits et services de qualité, à l'heure où l'une des pistes de redressement de l'industrie française est précisément sa montée en gamme.

22 €

La Fabrique de l'industrie
laboratoire d'idées
www.la-fabrique.fr

MINES ParisTech
Presse des Mines

ISBN : 978-2-35671-231-8