Premier plan dossier
Le journal d'informations du puca plan | urbanisme | construction | architecture n°27 novembre 2012 - mars 2013

Normalisation et développement durable

préférences individuelles et intérêt général

PUCA

Les normes techniques occupent une place croissante. Depuis le rapport de la Commission Européenne du 13 mai 1998 intitulé « Efficacité et légitimité en matière de normalisation européenne dans le cadre de la nouvelle approche », la normalisation technique est au cœur des préoccupations de l'Union Européenne. Elle joue un rôle croissant dans la réglementation européenne. Rappelons que la législation européenne est transposée et s'impose donc à l'échelon national : 88 % des lois françaises sont désormais une retranscription des directives européennes. Le PUCA s'est penché sur l'efficience des normes techniques dans le cadre du développement durable. Son programme 2007-2012 comprenait en effet une ligne sur leur renforcement en matière environnementale, avec une interrogation initiale ayant trait au logement : les normes ne vont-elles pas conduire à l'exclusion d'habitants dont les logements ne pourraient satisfaire les obligations réglementaires ? Puis, le champ d'étude s'est étendu, en relayant une préoccupation du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) s'interrogeant sur la qualité démocratique de la normalisation technique, notamment lorsque celle-ci traite de domaines non-industriels (caméras de surveillance, maisons de retraite, etc.). De fait, les normes sont partout. Et, comme le soulignait Fabienne-Peraldi Leneuf, grande spécialiste du sujet[1], « [elles] sont devenues des instruments de l'action politique. Ainsi, la mission de la normalisation l'amène à intervenir aujourd'hui de plus en plus dans des domaines relevant autrefois de la puissance publique ».
Après l'atelier et le colloque 2009-2010 du PUCA qui ont retenu, l'un et l'autre, une approche exclusivement juridique de la normalisation, l'atelier 2011-2012 a privilégié l'angle économique. C'est dans cette perspective que les ateliers se sont attachés à susciter une dynamique de travail entre juristes et économistes et, au sein de ces derniers, entre spécialistes de l'économie industrielle et macro-économistes, avec au cœur des débats la construction de l'intérêt général dans le cadre de la démarche de normalisation technique. Deux conceptions coexistent : pour les économistes, l'intérêt collectif d'une norme est le produit de l'agrégation des préférences individuelles de groupes sociaux. Cette construction peut rencontrer un certain nombre de difficultés. Celles-ci se manifestent notamment dans le champ des politiques environnementales, marquées par l'existence d'utilités sociales conflictuelles. Pour les juristes, le point de départ est l'intérêt général, et, dans une perspective de légitimité démocratique, il convient à leurs yeux de faire en sorte que toutes les parties prenantes ou leurs représentants soient associés au processus d'élaboration collective de la norme. Il importe donc de mettre en place les dispositifs permettant d'assurer une gouvernance démocratique.

[1] Gouvernance démocratique et normalisation, Fabienne Peraldi-Leneuf (dir.), Andrée Brunet, Hélène Aubry, Eckehard Hoffmann, Angel Menedez-Rexach, Frédérico Pernazza, Université Paris Dauphine, Institut de droit Dauphine, juin 2010, 150 p., PUCA 1282.

© SXC

Normes techniques : des instruments de régulation économique ?

La normalisation technique relève d'une activité volontaire. Elle consiste en l'adoption de documents – les normes techniques – par un certain nombre de parties prenantes. Sa reconnaissance par les pouvoirs publics lui confère ensuite un caractère d'intérêt général. La normalisation revêt néanmoins un caractère obligatoire, dès qu'elle est incorporée dans une réglementation. Du point de vue économique, la norme, parce qu'elle est volontaire, aboutit nécessairement à un accord sur le plus bas niveau de contrainte. Elle est le fruit d'une stratégie d'un groupe d'acteurs, plus ou moins large, motivés par le besoin d'établir des accords qui leur permettent d'éviter une possible réglementation, jugée plus contraignante et génératrice d'inefficacités économiques. Si par contre la norme fixe un seuil plus contraignant, le consentement mutuel traduit alors l'aspiration à un niveau de qualité plus élevé, de protection ou de technicité. L'objectif des acteurs concernés dans ce cas est de capter la rente induite par cette contrainte supplémentaire. En effet, ce type d'accord sur des normes contraignantes permet à ceux qui les satisfont déjà de bénéficier d'un avantage compétitif sur les autres acteurs du secteur, qui doivent supporter des coûts importants de mise aux normes.

© SXC

REPÈRES BIBLIOGRAPHIQUES

• **La normalisation en France et dans l'Union Européenne - Une activité privée au service de l'intérêt général,** Hélène Aubry, Andrée Brunet et Fabienne Peraldi-Leneuf, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2012.

• **Gouvernance démocratique et normalisation,** Fabienne Peraldi-Leneuf (dir.), Andrée Brunet, Hélène Aubry, Eckehard Hoffmann, Angel Menedez-Rexach et Frédérico Pernazza, Université Paris Dauphine, Institut de droit Dauphine, juin 2010, 150 p., PUCA 1282.

• **Fabrique (la) du bien commun : des normes techniques aux normes de service. Actes du colloque du 18 mars 2010 à l'Université Paris-Dauphine,** Fabienne Peraldi-Leneuf (dir.), Andrée Brunet et Hélène Aubry, Université Paris-Dauphine, septembre 2010, 100 p., PUCA 1286.

• **La notion d'utilité sociale en économie : une application à la question des « parties prenantes » dans le champs du développement durable,** Alain Ayong Le Kama, in La notion d'utilité sociale au défi de son identité dans l'évaluation des politiques publiques, Claudine Offredi et Françoise Ravoux (dir.), l'Harmattan, collection « la Librairie des Humanités », 2010.

• **La politique communautaire d'harmonisation technique et de normalisation-étude d'une nouvelle modalité de régulation,** Fabienne Peraldi-Leneuf, thèse de doctorat, Droit communautaire : Strasbourg 3, 1996.

• **Offre et demande de normalisation technique,** éléments produits dans l'atelier PUCA, séminaire du 19 juin 2012, Michel Moreaux, Université de Toulouse 1 Capitole, école d'économie de Toulouse.

• **Efficacité économique de la norme technique ?** éléments produits dans l'atelier PUCA, séminaire du 5 juillet 2012, Mireille Chiroleu-Assouline, Université Paris 1-Panthéon Sorbonne.

© European Union, 2013

LE SYSTÈME DE NORMALISATION EUROPÉEN À L'ÉPREUVE

L'avenir du système de normalisation européenne fait l'objet aujourd'hui d'un projet de révision reposant sur une série de rapports et d'expertises qui réclament sa réforme. Le rapport du groupe d'experts chargé de la révision du système européen de normalisation (EXPRESS), intitulé *« Standardisation for a competitive and innovative Europe: a vision for 2020 »* (février 2010), argue en faveur d'une telle réforme.

En effet, l'impact de la normalisation dans la société a pris une ampleur considérable. Son financement, sa légitimité, son développement dans les technologies de l'information, dans le domaine de l'environnement, sa contribution à l'innovation, sa propension à investir le domaine des services, etc., interrogent la puissance publique. La construction d'un corpus normatif a également des répercussions sur la simplification du droit. Elle affecte aussi la stratégie pour la croissance intelligente, durable et inclusive, elle-même débattue et influencée par l'expansion de la normalisation internationale soumise à la recrudescence des processus de production extra-juridiques de normes (documents techniques, contrats, codes, lignes directrices, etc.).

Le « paquet normalisation » a donné lieu, le 9 mars 2010, à une évaluation d'impact réalisée pour la direction générale des entreprises et de l'industrie de la Commission européenne. Il a également conduit, le 23 juin 2010, à une audition publique organisée par la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs. Dans la continuité de cette démarche, le Parlement européen a adopté le 21 octobre 2010 une résolution sur l'avenir de la normalisation européenne[1]. Par cette résolution, le Parlement reconnaît notamment « que la normalisation européenne constitue un instrument important pour promouvoir l'innovation, la recherche et le développement (R&D) et contribuer à la compétitivité de l'Union Européenne. Il souligne la nécessité d'améliorer la connaissance mutuelle des organismes de normalisation, des innovateurs et des communautés universitaires et scientifiques, ainsi que la coopération entre ces acteurs. »

[1] référence de la procédure : 2010/2051(INI) http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2010/2051%28INI%29

© SXC

La norme peut ainsi être vue comme une barrière à l'entrée sur un marché. Elle peut alors devenir économiquement contre-productive.

Dans une approche strictement économique, la norme technique constitue un instrument de régulation, à double détente : elle exclut d'un marché ceux qui ne peuvent s'y conformer, tout en octroyant des rentes à ceux qui s'inscrivent dans la dynamique créée. Ce constat soulève bien des questions, à ce jour sans réponses probantes : comment mesurer l'efficacité économique de la norme, le surcoût rédhibitoire pour les exclus ainsi que l'attribution de rentes inefficaces pour les autres ? Qu'est-ce qui contribue le plus efficacement à l'intérêt général : la norme et les règlements ou les instruments économiques qui ont pour objectifs de modifier les incitations des acteurs, comme les taxes, les subventions ou les marchés de permis négociables ? N'y a-t-il pas des solutions qui sont génératrices de conflit ? Quelle est la place du conflit dans la normalisation ?

DU POINT DE VUE JURIDIQUE, IL EXISTE DEUX TYPES DE NORMES

• **Les normes techniques obligatoires, de fait ou de droit**

Sont qualifiées de « normes » les spécifications techniques élaborées par un organisme de normalisation « reconnu » comme l'Association française de normalisation (AFNOR) ou CEN-CENELEC[1] dans l'Union européenne. Cette définition est issue du droit européen (Directives Nouvelle approche). La « reconnaissance » d'un organisme de normalisation fait référence à son rattachement à l'Etat (délégation de service public, tutelle, etc.).

Les normes techniques sont par principe optionnelles, l'activité de normalisation étant elle-même par définition privée et facultative. Elles peuvent toutefois être rendues obligatoires par une réglementation publique (loi, décret, arrêté, etc.) ou le devenir par la seule légitimité qu'elles acquièrent du fait de leur processus d'élaboration.

• **Les autres documents techniques professionnels**

Les autres documents du même type sont qualifiés simplement de « spécifications techniques ou de documents techniques ». Ils émanent de structures privées et/ou professionnelles de secteurs très variés. Il peut s'agir aussi de « prénormes » ou de tous documents issus des organismes nationaux de normalisation qui n'ont pas, par décision de l'organisme, reçu la qualité de « norme ». Ils sont facultatifs ou obligatoires dans les mêmes conditions que précédemment.

[1] Committee for Standardization (CEN) - the European Committee for Electrotechnical Standardization (CENELEC)

Normalisation, agrégation des préférences individuelles et délibération collective pour les économistes

Intérêts conflictuels

L'agrégation des préférences individuelles avec la mise en œuvre d'une délibération collective est la démarche qui est la plus fréquemment préconisée par les économistes. Il arrive cependant que des intérêts conflictuels contribuant, chacun, à l'intérêt général ne puissent pas faire l'objet d'un compromis. Ce peut, notamment, être le cas lorsqu'il s'agit d'identifier des priorités à établir entre différents risques environnementaux futurs (arbitrage collectif entre la lutte contre le changement climatique et le risque nucléaire). Les groupes sociaux, comme les ONG par exemple, qui se mobilisent pour lutter contre l'un ou l'autre de ces risques ont chacune une véritable utilité sociale, même si elles sont conflictuelles. Les anti-nucléaires ne considèrent pas la production d'électricité nucléaire comme une des solutions pour réduire le risque de changement climatique, alors que les partisans d'une action forte en faveur du climat intègrent en général, par nécessité et/ou pragmatisme cette solution nucléaire parmi les options permettant d'atteindre les objectifs de réduction comme Facteur 4[1] par exemple. Comment agréger alors ces utilités sociales conflictuelles pour construire un intérêt général[2] ?

Facteurs d'exclusion

La normalisation concourt à la construction de l'intérêt général, c'est un dispositif d'agrégation de préférences individuelles qui a fait ses preuves. Elle est cependant susceptible de générer des situations conflictuelles. En effet, la démarche de normalisation, en particulier technique, peut s'analyser dans une approche d'économie industrielle, comme l'attribution de rentes à certains , ceux qui satisfont déjà la norme, qui se voient alors attribuer un bénéfice économique. Au contraire, pour d'autres, ceux qui sont loin des standards exigés, l'application du dispositif mis en place à l'issue du processus de normalisation se caractérisera par un phénomène d'éviction ou d'exclusion.

© European Union, 2013

Inefficacité de la norme ?

La normalisation peut également être jugée inefficace parce que non flexible d'un point de vue macroéconomique. C'est ainsi que, dans le débat sur les moyens à mettre en œuvre pour lutter contre les atteintes à l'environnement, quelles qu'elles soient, notamment en ce qui concerne l'arbitrage entre l'introduction d'une taxe ou d'une norme, la théorie économique considère que ce sont les dispositions qui modifient le signal-prix (taxe et marché des droits à polluer) qui doivent retenir l'attention. Ces instruments économiques sont jugés plus efficaces que des normes car ils permettent d'atteindre les objectifs de réduction à moindre coût pour la société. A titre illustratif, dans le cas de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur de l'automobile, l'introduction d'une taxe, incitant les constructeurs à réduire les consommations unitaires des véhicules, en améliorant par exemple le rendement énergétique des moteurs, permettrait d'égaliser les coûts marginaux de réduction (l'effort marginal) entre constructeurs ; alors que la fixation d'une norme règlementaire de pollution maximale aurait le double désavantage de rendre d'une part l'effort de réduction (de mise aux normes) extrêmement élevé pour certains constructeurs – ce qui peut se traduire par leur éviction du marché concerné – et d'autre part de désinciter ceux respectant déjà la norme à faire tout effort supplémentaire d'amélioration de leur motorisation.

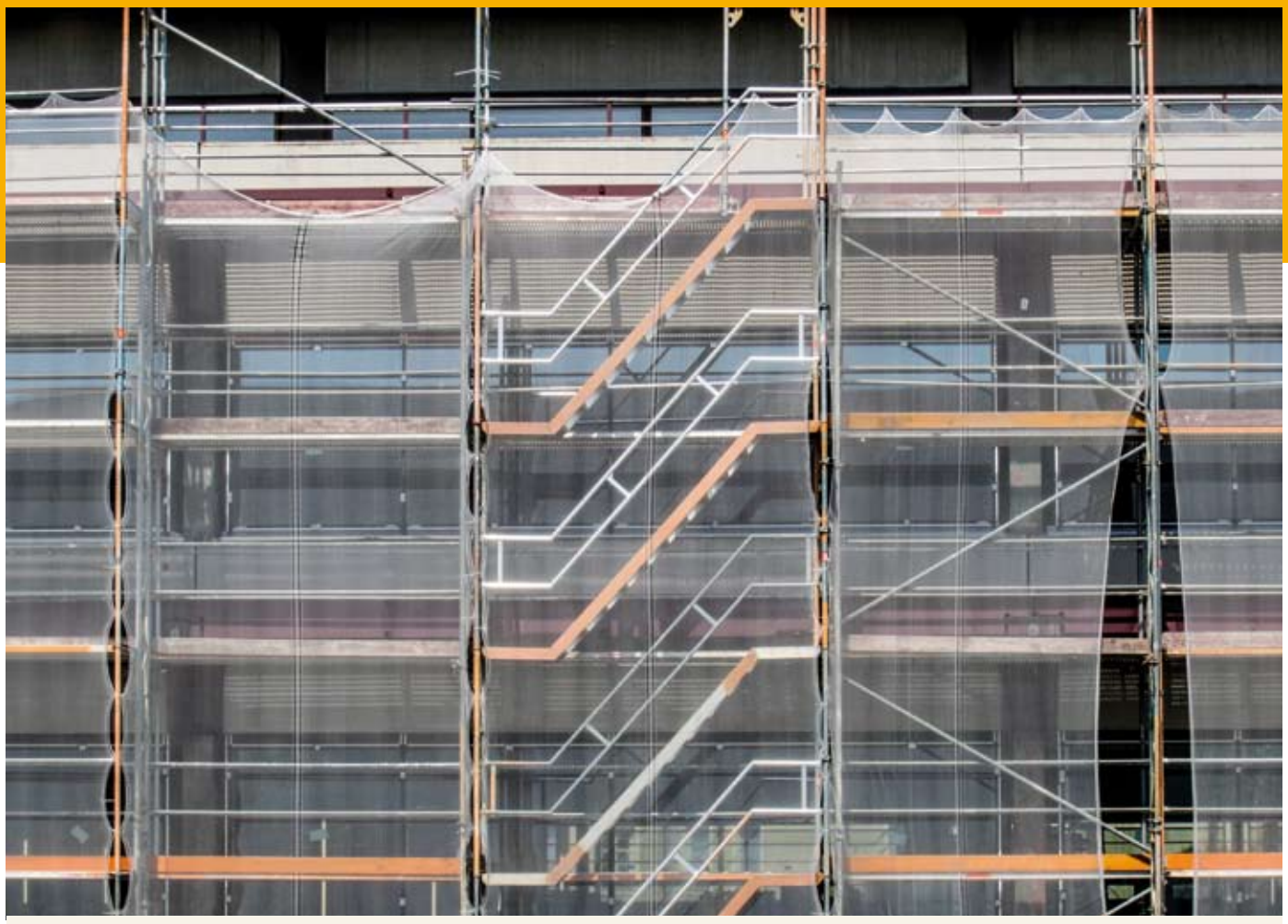
[1] En France, Facteur 4 désigne généralement l'engagement pris en 2003 devant la communauté internationale par le chef de l'État et le Premier ministre de « diviser par un facteur 4 les émissions nationales de gaz à effet de serre du niveau de 1990 d'ici 2050 ». Cet objectif a été validé par le « Grenelle de l'environnement » en 2007.

[2] La notion d'utilité sociale en économie : une application à la question des « parties prenantes » dans le champs du développement durable, Alain Ayong Le Kama, in La notion d'utilité sociale au défi de son identité dans l'évaluation des politiques publiques, Claudine Offredi et Françoise Ravoux (dir.), l'Harmattan, collection « la Librairie des Humanités », 2010.

Normalisation, construction de l'intérêt général et légitimité : quelques analyses sectorielles menées par les économistes

Pour les économistes, la question de la légitimité de la normalisation dans la construction de l'intérêt général se pose :
1- par rapport aux rentes qui sont créées : dans la normalisation technique affectant le secteur du bâtiment et dans le cadre de la lutte contre l'effet de serre, la RT 2012 peut contribuer à attribuer des rentes ;
2- dans la cadre de la recherche de la meilleure manière de contribuer à l'intérêt général : dans le domaine de l'eau, l'action des Agences de bassin pourrait ainsi être analysée à travers l'exemple de Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) et de Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE). De même, en matière d'agriculture se pose la question des OGM et de l'articulation avec les mesures sanitaires. D'une manière générale, il semble que la prise en compte des dimensions environnementales oblige à prendre en compte les interfaces avec d'autres secteurs de la vie économique et sociale et d'évaluer les influences intersectorielles.

© SXC



© SXC

QUESTIONS DE RECHERCHE IDENTIFIÉES EN 2011 PAR LE PUCA

Dans les secteurs concernant le PUCA et dont le ministère à la charge (environnement, logement, etc.), et sur la base des enseignements tirés des autres secteurs analysés lors des séminaires, deux points de questionnement émergent.

1. Impact de l'effet de rente de la normalisation : la rente économique créée par la norme pour certains acteurs de la filière génère de fait des effets redistributifs entre ces acteurs. Il faut donc tout d'abord identifier les bénéficiaires de cette redistribution, les gagnants, mais aussi les perdants au sein de la filière. L'intérêt de cette première étape est de pouvoir vérifier si les bénéficiaires sont bien ceux attendus et/ou souhaités.

Il s'agit ensuite de s'interroger sur les impacts de cette redistribution sur la capacité du secteur à satisfaire les normes imposées. Puisque cette redistribution de la rente correspond *in fine* à une simple redistribution des parts de marché au sein de la filière, il faut vérifier que cela ne se traduit pas par une plus grande difficulté à faire appliquer la norme. On peut en effet penser que si la mise en œuvre d'une norme conduit à mettre en situation de monopole sur un segment du marché un acteur du secteur, son pouvoir de marché peut rendre difficile la mise en application effective de cette norme.

2. Modulation de l'effet de rente de la normalisation : une seconde question de recherche, complémentaire de la première, consiste à considérer que, si les redistributions de la rente, induites par la mise en œuvre d'une norme, s'avèrent en effet bloquante et/ou pénalisante pour la capacité du système à satisfaire la norme considérée, on peut légitimement s'interroger :

- sur la manière de réduire ces effets redistributifs, par des mesures de compensation des perdants notamment ;
- plus généralement, sur l'intérêt même de ce mode de régulation, et donc sur l'usage d'autres types de dispositifs, les instruments économiques par exemple.

Organisation de l'atelier

Le travail de l'atelier, qui s'est déroulé de juillet à novembre 2012, a été scandé par trois séminaires :

1er Séminaire - La demande et l'offre de normalisation - Définitions/Etat des lieux/Problématique

Ce séminaire a été l'occasion d'apporter des enseignements sur le processus de normalisation, son déroulement, ses effets, les acteurs qui y participent.

Fabienne Peraldi-Leneuf, Professeur de droit public à l'Université Lille 2, a tout d'abord rappelé les travaux menés pendant le colloque 2009-2010 et en a établi un bilan : l'expansion du champ couvert par la normalisation technique au cours du XXe siècle. Cette expansion a été générée par les dynamiques étatiques et par celles de la construction européenne qui ont rapproché la technique et le droit. La technique a été appelée à intervenir dans le domaine d'action habituel de la puissance publique. L'activité de normalisation est une activité privée et la question posée est de savoir comment l'encadrer par des règles publiques. Aujourd'hui, au XXIe siècle, l'expansion du champ de la normalisation se poursuit et elle aborde celui des services, au-delà de ses approches traditionnelles dans le domaine des produits.
Ensuite, Michel Moreaux, professeur émérite de l'Université Toulouse I et membre de l'Ecole d'économie de Toulouse, a situé les enjeux en termes d'analyse de l'offre et de la demande de normalisation (toute forme de normalisation) et de ses répercussions en termes de coûts.

Acteurs de la normalisation
La production de la norme associe toutes les parties prenantes de la démarche de normalisation. La norme est une mission d'intérêt général reconnue à l'AFNOR par le décret de 2009.

Mais, Dominique Dujols, directrice à l'Union Sociale pour l'Habitat, se demande qui sont véritablement les parties prenantes. Il y a, d'abord, les professionnels, ensuite, les maîtres d'ouvrage, les collectivités locales, les associations de consommateurs, etc. Il semble difficile de réunir toutes ces parties prenantes ; ce n'est pas qu'une question de coût. Ce sont des acteurs qui doivent faire des choix entre les très nombreux processus de normalisation qu'ils doivent suivre et se focaliser dessus.

COMITÉ DE PILOTAGE

Patrice Aubertel
Chargé de mission/Expert au PUCA
Hélène Aubry
Professeure de droit Université Paris 13
Alain Ayong Le Kama
Professeur de sciences économiques à l'Université de Paris Ouest-Nanterre
Mireille Chiroleu-Assouline
Professeure d'économie à Paris 1
Dominique Dujols
Directrice à l'Union Sociale pour l'Habitat
Paola Mennesson
Ingénieur d'Études au CNRS/MESHS
Michel Moreaux
Professeur émérite de l'Université Toulouse I et membre de l'Ecole d'économie de Toulouse
Fabienne Peraldi-Leneuf
Professeure de droit public à l'Université de Lille 2
Emmanuel Raoul
Secrétaire permanent du PUCA au MEDDE
Marie-Pierre Strub
Responsable des activités de normalisation de qualité de l'eau à l'INERIS

En termes de sécurité et de coûts, la loi, le règlement et la norme interagissent. Il faut que la norme intègre la valeur d'usage. Devant la multiplication des normes, il faudrait réfléchir en terme de compromis :
• accepter de ne pas pouvoir tout normaliser,
• étudier l'impact économique, en termes de valeur d'usage de la norme.
On remarque que d'un point de vue économique, la norme, en instaurant des coûts d'entrée, est aussi un moyen utilisé pour décourager les nouveaux arrivants.
(Et on peut se demander si la norme n'est pas un procédé pour s'exonérer de toute responsabilité ?)

2e séminaire - Elaboration de la norme et éviction

Mireille Chiroleu-Assouline, professeur d'économie à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, a mis en évidence dans son propos introductif de ce séminaire les quatre champs d'appréciation de l'efficacité d'une norme technique : la standardisation, la sécurité, la réduction des asymétries d'information auprès des consommateurs et l'internalisation de diverses externalités positives (vecteur de connaissance, interopérabilité…) et négatives (coûts de production), tout en établissant une comparaison avec d'autres instruments économiques tels que les taxes, subventions, vente de quotas, etc.

Normalisation et PIB

Ensuite, une étude AFNOR[1] réalisée en 2009 a été présentée par Odile Caillat, responsable de commissions de normalisation à l'AFNOR, pour situer l'impact économique de la normalisation en France. Dans un premier temps, l'étude de l'AFNOR a mis en évidence que la normalisation contribue à hauteur de 25 % de la croissance du PIB. Dans un second temps, cette étude a analysé les bénéfices/coûts des normes volontaires pour l'activité des entreprises afin de mieux connaître leurs pratiques en matière d'utilisation de normes volontaires.

© SXC

Il a été constaté que la démarche de normalisation volontaire est perçue comme un bénéfice et non un coût par 2/3 des entreprises ; le seul secteur qui n'assimile pas normalisation avec bénéfices est le secteur de la construction.

Normalisation et croissance verte

Partant de l'étude qui a été présentée, Dominique Bureau, directeur délégué du Conseil économique du développement durable (CEDD) au MEDDE, a centré sa contribution sur les liens entre normalisation et croissance verte. Tous les défis environnementaux nécessitent des changements de comportements. Atteindre et démontrer un bon niveau de performance environnementale, maîtriser les impacts de ses activités, produits et services sur l'environnement : ces objectifs deviennent de réels enjeux stratégiques pour les entreprises.
Les organisations doivent faire face à une pression grandissante, pour répondre à la fois aux exigences des clients et donneurs d'ordre, mais aussi respecter la législation sur toutes les questions relatives à l'environnement et au développement durable.

[1] http://groupe.afnor.org/etude-impact-economique/appli.htm

© SXC

3e séminaire - Normalisation, responsabilité, risques

Les différentes facettes des liens entre responsabilités pénale et civile et normalisation technique ont été présentées par Hélène Aubry, professeur de droit privé à l'Université Paris XI.
D'autres contributions ont mis l'accent sur la notion de risque. La normalisation opère sur les risques de plusieurs manières. On peut normer sur la sécurité des produits, services, procédés et installations, mais encore sur l'organisation/management et sur la responsabilité sociétale (ISO 26000 notamment) afin de couvrir, prévenir le risque.

Risques assurantiels
Plus concrètement, cet atelier est centré sur la notion de risques dans le secteur des assurances. La normalisation prudentielle issue de directives européennes depuis les années 1970 et la normalisation comptable (Normes IFRS) encadrent et sécurisent les activités d'assurance de par une volonté d'exigences en termes de gouvernance, de gestion des risques et de transparence.

Contrôle des organismes notifiés
Jean-Pierre Galland, chercheur au LATTS, Ecole des Ponts de Paris Tech, a clôturé la journée en proposant une lecture sociologique du monde de l'application des normes et du contrôle de la conformité par l'accréditation et la certification. Des marges de manœuvre et d'appréciation du jeu sont constatées dans les rapports entre autorités de contrôle (le Comité français d'accréditation COFRAC, industriels et organismes notifiés (organismes certificateurs). Cela pose le problème de l'indépendance et de la compétence de ces organismes notifiés. Il faudrait étudier les rapports entre les phases d'élaboration de la norme, et la phase de contrôle et de certification.

Ces trois séminaires de l'atelier ont ainsi identifié des points aveugles qui pourront être sources d'alimentation de futurs programmes incitatifs.

Pistes pour aller plus loin

Les questions de recherche qui ont émergé de ces séminaires

En conclusion de la dernière rencontre de l'atelier, le 22 octobre 2012, un large tour de table a permis à chaque participant de présenter les thèmes qu'il jugeait devant être prioritairement abordés dans la perspective de la poursuite des travaux du PUCA.
Cette synthèse reprend donc les suggestions exprimées par les scientifiques, juristes, économistes, sociologues, par les praticiens de la normalisation technique et par un public intéressé par ce champ de travail.

1 - Faire connaître et apprendre à faire comprendre la normalisation technique, son mode d'élaboration, ses modalités de mise en œuvre et ses enjeux économiques, environnementaux et sociaux.
Une attention doit être portée au vocabulaire employé. Normes, standards, homologation, certification, accréditation, etc. : l'univers de la normalisation technique reste méconnu et peu mobilisateur, notamment pour les jeunes ingénieurs. Il est d'autant plus nécessaire de rendre cet univers moins abscons, que, dans le même temps, l'Europe attribue un rôle croissant à la normalisation. Elle est, par ailleurs, au cœur des échanges économiques internationaux avec l'enchaînement des normes AFNOR (France) puis CEN (Europe) et enfin ISO (monde). Mais comment amener les jeunes étudiants et jeunes diplômés à s'intéresser à un univers qu'ils jugent dépassé ? Une sensibilisation à la normalisation pourrait se faire à l'université, en formation initiale ou encore par un rattrapage pour l'ensemble des acteurs ne connaissant pas le monde des normes, par une offre de formation continue. L'importance de l'enseignement supérieur pourrait jouer, de ce point de vue, un rôle primordial.

2 - Réinterroger les caractéristiques majeures de la normalisation technique : son élaboration fondée sur le consensus et sa mise en œuvre reposant sur le volontariat.
Le caractère consensuel de la norme a fait l'objet d'une analyse précise menée, à la fois, par les économistes et les juristes. Ces derniers ont ainsi souligné que, depuis le décret de 2009, l'AFNOR est appelée à exercer son activité dans le cadre d'une mission d'intérêt général. A ce titre, il est demandé que toutes les parties prenantes soient bien associées à la production de la norme, et notamment les consommateurs et leurs associations représentatives ainsi que les collectivités locales.
Pour les économistes, la norme structure un marché : « Qui tient la norme, tient le marché ». De fait, les grands groupes industriels participent activement à l'élaboration de la norme tandis que les PME sont peu présentes. Cette structuration du marché conduit, dans certains cas, à des effets d'éviction des plus petits. Il conviendrait d'évaluer ces effets en les mettant en relation avec ceux générés par une réglementation.
C'est aussi en mettant en relation la normalisation technique avec la réglementation étatique que peut être modulée sa mise en œuvre fondée sur le volontariat.

3 - Mettre en évidence les interfaces entre normalisation technique et réglementation.
A travers les dispositifs européens, et notamment la mise en place de la dynamique « Nouvelle approche » en 1985, l'Europe prône la complémentarité entre normalisation technique et directives et règlements européens. Il existe aussi des complémentarités et des convergences entre normes techniques et réglementation étatique en France. Mais les rapprochements peuvent aller jusqu'à rendre obligatoire cette normalisation a priori fondée sur le volontariat. C'est le cas par inclusion dans un arrêté ministériel. De même, un certain nombre de mesures contribuent à rendre obligatoires ces normes facultatives. Il s'agit de rappel au respect de la normalisation technique dans les textes d'appel d'offres.

Il serait du plus grand intérêt de disposer d'un panorama d'ensemble de l'état actuel et des dynamiques à l'œuvre dans le champ normalisation technique-réglementation étatique : complémentarité, exclusion…

Mise à plat

L'atelier a mis en évidence la multiplicité des contrôles d'une « bonne » mise en œuvre de la norme technique, en créant une « confiance ». Certificateurs, accréditeurs nationaux, organismes de contrôle, semblent faire l'objet d'une attention de plus en plus précise. Est-ce suffisant ? Ce système de « confortation » de la confiance est regardé dubitativement par les sociologues. Un état des lieux de la question de la mise en œuvre mériterait, là aussi, d'être réalisé. Dans le même temps, on constate un effritement continu des contrôles exercés par l'Etat, notamment en raison de la réduction du nombre de fonctionnaires.

Une mise à plat des mécanismes de contrôle de la mise en œuvre des normes et réglementation serait du plus grand intérêt. Quel serait la complémentarité optimale entre normalisation technique et fonction de contrôle de l'Etat ? Normalisation technique et réglementation étatique ont des rythmes de production, de mise en œuvre et d'actualisation différents. Cela suscite-t-il des conflits, ou des synergies sont-elles possibles ? Y aurait-il trop de normes ? Pour s'en tenir à la normalisation technique, il apparaît que son élaboration et sa mise en œuvre mobilisent un ensemble d'organismes techniques qui ont intérêt à la poursuite et à l'extension du processus de normalisation. Il y a un marché, notamment un marché de la certification qui mériterait d'être mieux connu.
Ne faut-il pas réfléchir en termes d'optimisation des coûts, se demander si la production de telle ou telle norme est économiquement justifiée ?
Et est-il vraiment nécessaire de tout normer ? Un examen de la directive « services » et des démarches de normalisation engagées permettrait de porter un diagnostic. Ne convient-il pas de préserver la diversité ? Est-ce qu'il n'y aurait pas un coût social et un coût économique au rétrécissement du champ des modes de faire légitimes ? Est-ce que la dynamique normative ne va pas à l'encontre des droits humains ? Et enfin, jusqu'où convient-il de normaliser ?

4 - Caractériser et mesurer l'efficacité et l'efficience économiques des normes techniques, de la réglementation et des préconisations.

La normalisation technique, la réglementation étatique, les préconisations élaborées de manière moins institutionnalisée (labels, essais comparatifs, …), tous ces dispositifs ont pour objectif de produire un langage commun, des référentiels et génèrent des effets directs ou indirects, voulus et non voulus qu'il conviendrait d'identifier. A côté de la réglementation publique se développe tout un marché de la « *private regulation* ».
Il serait du plus grand intérêt de s'intéresser au marché de la réglementation technique qui est structuré par des formes multiples de normalisation. Y a-t-il une cohérence à l'échelle européenne ? Y a-t-il une co-régulation public-privé ? En s'attachant à la normalisation technique, il est possible de mettre en évidence les points suivants :
• la normalisation technique a des effets positifs externes importants, notamment quand elle permet de favoriser l'interopérabilité entre produits complémentaires (exemple : les prises électriques mâles et femelles compatibles à travers le monde). Mais, elle génère des effets d'éviction mal connus ;
• le bilan coûts-avantages de la participation à la normalisation mériterait d'être mis en évidence. En effet, il semble que les industriels s'interrogent sur l'intérêt qu'ils retireraient à participer à l'élaboration d'une norme, au regard du temps passé et des moyens humains consacrés notamment. Ils en appréhendent difficilement l'éventuel « retour sur investissement » ;
• une étude de l'AFNOR souligne que normalisation technique et brevets sont deux composantes essentielles du développement économique. Il serait important de

© European Union, 2013

mieux connaître la contribution de ces deux démarches au progrès économique. Elles peuvent jouer un effet cumulatif et complémentaire alors que leurs modes opératoires semblent antinomiques. En effet, la normalisation technique repose sur la mise en commun de savoirs et savoir-faire alors que les brevets sont une forme de production puis de protection d'un savoir ou d'un savoir-faire particulier. Est-ce que la normalisation technique est un moteur ou un frein à l'innovation ? Comment le droit de la concurrence intègre-t-il ces deux composantes ? ;

• y a-t-il un coût du non respect de la norme ?

Les systèmes de responsabilité juridique pénale et civile sont hétérogènes en Europe : quel état des lieux est-il possible d'en faire ?.

5 - La normalisation comme outil d'intelligence économique

La normalisation technique est un révélateur de la compétition économique internationale. Nous constatons un problème de défense de notre compétitivité en France et en Europe, en termes de surveillance des marchés internes aux frontières de l'Europe. Très souvent, le non-Européen arrive à mettre la main sur un produit chez un distributeur sans être normé et cela nuit à la compétitivité européenne. La mise aux normes engendre des coûts supplémentaires pour les entreprises européennes qui y sont soumises ; coûts que ne supportent pas nécessairement les entreprises non-européennes. Certains maîtres d'ouvrage ou parties prenantes interviennent dans un champ couvert par de nombreuses normes.

AXES DE RÉFLEXIONS

Les membres du comité de pilotage ont identifié 5 axes importants dans un ordre décroissant. Ils seront proposés aux différents comités et conseils.

1 - Compétitivité, intelligence internationale : les normes peuvent être utilisées pour soutenir et promouvoir des filières, en intégrant des savoir-faire. Prenons le cas des panneaux solaires. La subvention du rachat de l'électricité voltaïque était une bonne idée, mais on ne s'est pas posé la question de connaître la capacité de réponse de la filière en Europe. On se retrouve à subventionner des panneaux d'origine étrangère. Alors qu'avec une normalisation fixant un rendement minimal, on aurait pu avoir une valeur ajoutée, en donnant une meilleure efficacité au panneau européen. On peut mettre de l'intellience économique dans la norme pour différencier les produits et être plus compétitifs à l'international.

2 - Economie dynamique de la normalisation avec mise en évidence des coûts de transition : plusieurs interrogations apparaissent. La concurrence entre les normes, foisonnantes, est-elle source d'efficacité ? Ne pourrait-on pas rendre le système plus efficient ? Par ailleurs, peut-on optimiser les coûts directs des normes ? Il y a une dynamique rapide de la fabrication des normes, mais ne pourrait-on pas prendre le temps d'absorber les normes ? On assiste en effet à une course à la norme coûteuse, tant pour ceux qui y participent que pour ceux qui doivent s'y soumettrent ensuite. Prenons le cas de la réglementation thermique. Elle change tous les 5/7 ans, sans prendre en compte le fait que la norme précédente n'a pas encore produit tous ses effets. De plus, quand les normes parviennent au stade de la réglementation, les précédentes ne sont pas encore parvenues à maturation. Tout cela est très onéreux.

Pour autant, la dynamique de normalisation peut avoir un impact positif sur l'innovation. La normalisation devrait favoriser la R&D, donc l'innovation, sous réserve que celle-ci ne soit pas simplement incrémentale. La norme ne pourrait-elle pas contribuer à des transformations plus radicales ? On ne sait pas évaluer cela. Il faut ensuite prendre garde à ce qu'une innovation ne devienne pas le modèle imposé, au détriment de la diversité. C'est ce que l'on peut par exemple observer dans le domaine du nucléaire. Très normé, il freine la recherche de solutions alternatives.

3 - Les formes innovantes de service du logement : il conviendrait sur ce point d'analyser l'impact de la normalisation sur le logement des personnes à faibles ressources ne pouvant pas satisfaire toutes les exigences des normes ; ainsi que sur la possible segmentation des marchés du logement avec le développement d'un secteur de constructions « hors normes » ou « faiblement normé », réservées aux plus démunis.

4 - Appropriation de la normalisation technique : il s'agit de diffuser l'enseignement de la normalisation et ses enjeux auprès des jeunes, notamment ceux des filières scientifiques et techniques. Le PUCA rejoint des préoccupations plus larges sur l'importance de la formation concernant les normes.

5- Les normes de services.

Il en existe 4 500 pour le seul domaine de la construction… Il devient alors indispensable de définir des normes prioritaires pour lesquelles l'investissement est jugé indispensable et des normes pour lesquelles pourrait être imaginée une forme de mutualisation de la participation. Mais, comment assurer la surveillance des marchés et leur régulation ? Se posent également les questions de la production et de la circulation de l'information. L'intégration de nouvelles exigences modifie les critères d'évaluation de la normalisation et réinterroge la nature de la valeur économique et sa production. C'est ainsi que la responsabilité sociétale des entreprises et des institutions est identifiée et a fait l'objet d'une élaboration conjointe par une centaine de pays. Quelle valeur juridique et économique accorder à ces normes sociétales ? Ne jouent-elles pas un rôle déterminant dans les mécanismes de régulation et de légitimation ? Si oui, comment apprécier ce rôle ? Pouvons-nous parler d'une « coopétition économique internationale » dont l'architecture institutionnelle AFNOR (France) – CEN (Europe) – ISO (International) serait une des expressions ? Les questions demeurent nombreuses.

© SXC

Dossier réalisé par Pierre Derrouch.
Coordination : Patrice Aubertel, Alain Ayong Le Kama, Paola Mennesson.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement
PUCA
plan urbanisme construction architecture
Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature.

Le plan | urbanisme | construction| architecture | PUCA, depuis sa création en 1998, développe à la fois des programmes de recherche incitative, des actions d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.

Il est organisé selon quatre grands départements de capitalisation des connaissances : **Sociétés urbaines et habitat** traite des politiques urbaines dans leurs fondements socio-économiques ; **Territoires et aménagement** s'intéresse aux enjeux du développement urbain durable et de la planification ; **Villes et architecture** répond aux enjeux de qualité des réalisations architecturales et urbaines ; **Technologies et construction** couvre les champs de l'innovation dans le domaine du bâtiment. Le PUCA développe une recherche incitative sur le **Futur des villes à l'impératif du développement durable**.
Ce plan 2007-2012 se décline selon huit programmes finalisés dont les objectifs de recherche répondent aux défis urbains de demain. Ces programmes sont accompagnés d'ateliers thématiques de bilan des connaissances et des savoir-faire, ainsi que par des programmes transversaux à l'échelle des territoires et des villes et à l'échelle européenne, avec la participation du PUCA à des réseaux européens de recherche.
Le PUCA, par ailleurs, assure le secrétariat permanent du programme de recherche sur l'énergie dans le bâtiment.

plan | urbanisme | construction | architecture

- ▶ **Le gouvernement des villes et la fabrique du bien commun**
  - Planification sociale de l'urbain et des services publics
  - Citoyenneté et décision urbaine
  - Intercommunalité et métropolisation
  - Normes et fabrique du bien commun
- ▶ **Le renouveau urbain**
  - Rénovation urbaine et mixité sociale
  - Renouvellement et recomposition des quartiers
  - Créativité et attractivité des villes
- ▶ **L'avenir des périphéries urbaines**
  - Territoires urbains et sûreté
  - Architecture de la grande échelle
  - Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité
  - Systèmes périurbains et coûts d'urbanisation
  - Dynamiques et pratiques résidentielles
- ▶ **Comportements résidentiels et défis démographiques**
  - Vieillissement de la population et choix résidentiels
  - Habitat et services aux personnes âgées
  - Evolutions démographiques et inégalités territoriales
- ▶ **Accès au logement**
  - Trajectoires résidentielles
  - Recompositions institutionnelles de l'offre de logement
  - Modes et formes de l'hébergement
  - Economie foncière et immobilière
- ▶ **L'innovation dans l'architecture et la construction**
  - Logements optimisés : coûts, qualité, fiabilité, délai
  - Concept qualité, habitat, énergie
  - Observatoire des bâtiments durables
  - Logement Design pour tous
  - Evaluation énergétique du patrimoine existant (PREBAT)
  - Bâtiments démonstrateurs (PREBAT)
  - REHA (PREBAT)
- ▶ **Territoires et acteurs économiques**
  - Espaces urbains et dynamiques économiques
  - Lieux, flux, réseaux dans la ville des services
  - Développement économique local et mondialisation
  - Economie de l'aménagement
  - Attractivité des territoires
- ▶ **Vers des villes viables et acceptables**
  - Politiques territoriales et développement durable
  - Risques technologiques : enjeux économiques et territoriaux
  - Villa urbaine durable
  - Quartiers durables
  - Aménagement et démarches HQE
  - Collectivités locales et politiques énergétiques (PREBAT)
  - Collectivités locales et défi climatique (PREBAT)

PUCA - plan urbanisme construction architecture

Grande Arche de la Défense - Paroi Sud
92055 La Défense Cedex
tél. 01 40 81 24 72 - fax 01 40 81 63 78
http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca