

Version: finale

24 octobre 2000

**L'INTÉRÊT DE LA POLITIQUE PUBLIQUE AU ROYAUME-UNI
À L'ÉGARD DE LA NORMALISATION**

RÉSUMÉ

1. La normalisation est un facteur clé à l'appui des politiques gouvernementales, y compris en matière de compétitivité, d'innovation, de réduction des entraves aux échanges, de loyauté des transactions et de protection des intérêts des consommateurs, de protection de l'environnement et de marchés publics. Utilisée conjointement avec la législation en matière de santé et de sécurité et d'environnement, la normalisation peut également aider le gouvernement à promouvoir une meilleure réglementation.
2. D'autre part, les normes peuvent être utilisées pour créer des entraves aux échanges de même que pour les éliminer. Il est important que le gouvernement lutte contre les risques d'utilisation des normes pour créer des entraves aux échanges et s'attache par ailleurs à promouvoir les effets très bénéfiques de la normalisation.
3. La politique publique est appliquée afin de compenser les imperfections du marché. Elle doit également viser à réaliser certains des avantages socio-économiques potentiels de la normalisation, dont la promotion du secteur des petites et moyennes entreprises et des intérêts des travailleurs, des consommateurs et de l'environnement.
4. Le Royaume-Uni est censé maintenir une infrastructure de normalisation compatible avec la politique européenne de normalisation (telle qu'exposée, entre autres, dans la résolution du Conseil de l'UE d'octobre 1999¹) et tout manquement à cet égard serait interprété négativement par ses partenaires européens. Certaines obligations sont désormais consacrées dans la législation communautaire, par exemple dans la directive 98/34².
5. Les normes sont de plus en plus importantes sur la scène commerciale internationale où l'influence est particulièrement efficace si les efforts du gouvernement et de l'organisme de normalisation de ce pays se renforcent mutuellement. Il est donc bénéfique de promouvoir la puissance et l'influence de British Standards (BS) en tant qu'organisme national de normalisation.
6. Les normes de produit permettent à la concurrence de se focaliser sur l'efficacité de la fourniture des aspects normalisés ainsi que d'autres caractéristiques supplémentaires des produits. Cela favorise une élévation du niveau général de la qualité, des performances et de la sécurité des produits. De même, les normes en matière de gestion et de systèmes contribuent à la diffusion des meilleures pratiques et à l'élévation des niveaux généraux de performance. L'industrie britannique, aidée par l'organisme national de normalisation, a été à l'avant-garde de tels développements.
7. La mondialisation des échanges et la convergence des technologies exigent que les produits soient considérés dans une moindre mesure comme des articles autonomes et davantage comme des composants dans des « réseaux de produits », ce qui fait des normes d'interopérabilité une caractéristique essentielle d'un éventail toujours plus large de produits.
8. En identifiant, d'une part, les critères normalisés au moyen desquels les prestataires de services peuvent être évalués et, d'autre part, les meilleures pratiques, les consommateurs et les régulateurs sont mis en mesure d'encourager et d'assurer des niveaux acceptables de prestation de services. L'intérêt public dans de nombreux domaines d'une telle prestation est de ce fait facilité et focalisable.

¹ JO n° C 1 41 du 19.5.2000

² JO n° L 204 du 21.7.98

9. La corrélation entre les facteurs qui protègent les droits des innovateurs (comme les brevets) et ceux qui propagent les innovations (comme les normes) dans le cycle de vie d'un produit donné est par conséquent complexe, mais les deux types de facteurs sont nécessaires pour une politique d'innovation couronnée de succès.
10. La réduction des entraves implique l'élimination des spécifications impératives qui ne sont pas justifiées par la politique publique, l'harmonisation de celles qui le sont (généralement à des fins de protection de la santé et de la sécurité) et une évolution des normes nationales vers des normes régionales et internationales lorsque cela est réalisable.
11. La politique européenne en matière d'entraves techniques (et en matière de protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement, laquelle constitue l'autre facette de la même question) est indissociablement liée à la normalisation. Dans la ligne de la politique gouvernementale générale de participation constructive à l'Europe, nos partenaires attendent de nous que nous maintenions une infrastructure britannique compatible avec la politique que nous aidons à façonner. Un organisme national de normalisation efficace et des relations constructives entre celui-ci et le gouvernement britannique sont des éléments essentiels de cette infrastructure.
12. La poursuite de la politique britannique requiert une étroite coopération entre le gouvernement et British Standards afin que les positions de négociation dans les instances de normalisation et les enceintes intergouvernementales se renforcent mutuellement et ne soient pas en contradiction les unes avec les autres.
13. Les intervenants individuels sur un marché n'ont pas nécessairement une forte motivation pour investir dans des normes dans leur domaine, ce qui serait avantageux pour le marché dans son ensemble, à moins qu'ils ne soient convaincus que d'autres acteurs feront de même. La politique publique vise à s'attaquer à cette imperfection du marché.
14. Un organisme de normalisation puissant et efficace peut contribuer à accroître l'attrait relatif de la voie de la normalisation publique. La politique publique vise à atteindre ce résultat au moyen de la Charte, du Protocole d'accord et en orientant la contribution du DTI (Ministère du Commerce et de l'Industrie) au financement de la BSI (British Standards Institution) vers des programmes qui aident BS à produire des normes reposant sur un consensus pleinement représentatif.

Le DTI et BS partagent une compréhension de ces intérêts de politique publique et de la façon dont la structure constitutionnelle fournit un cadre pour leur poursuite.

PHILOSOPHIE

Introduction

1. La normalisation est un facteur clé à l'appui d'un certain nombre de politiques gouvernementales, y compris en matière de compétitivité, d'innovation, de réduction des entraves aux échanges, de loyauté des transactions et de protection des intérêts des consommateurs, de protection de l'environnement et de marchés publics. Son importance s'accroît avec la mondialisation du commerce et la convergence des technologies. Utilisée conjointement avec la législation en matière de santé et de sécurité et d'environnement, la normalisation peut également promouvoir une meilleure réglementation.
2. Pour ces raisons, le gouvernement a tout intérêt à promouvoir une normalisation efficace au Royaume-Uni. Il y a également des problèmes potentiels à éviter. Des normes tardives, rigides, démodées ou inappropriées peuvent freiner l'innovation au lieu de la favoriser. Les normes peuvent être utilisées pour créer des entraves aux échanges de même que pour les éliminer. Il est important au même degré que le gouvernement lutte contre ces risques, d'une part, et s'attache à promouvoir les effets très bénéfiques de la normalisation, d'autre part.
3. Les forces du marché sont nécessaires au développement de normes efficaces. Mais les normes possèdent certaines des caractéristiques des « biens publics » et les forces du marché à elles seules ne permettront pas aux avantages de la normalisation de se réaliser. En particulier, des considérations incitent les utilisateurs des normes à « resquiller », en laissant à d'autres l'effort et les coûts de développement. Inversement, livrées à elles-mêmes, les entreprises innovantes se trouvent incitées à éviter la normalisation, à promouvoir leurs propres spécifications et à exclure la concurrence, peut-être en formant des cartels. Une politique publique est nécessaire pour compenser ces imperfections du marché. La politique publique doit également s'appliquer pour que certains des avantages socio-économiques potentiels de la normalisation, dont la promotion du secteur des petites et moyennes entreprises et des intérêts des travailleurs, des consommateurs et de l'environnement, puissent se réaliser.
4. Les normes font désormais partie intégrante des politiques de la Communauté européenne, en particulier l'achèvement du marché unique sur la base des articles 94 et 95 du traité CE. Pour continuer à mener une politique de participation constructive à l'Europe, le gouvernement ne peut pas éviter de s'impliquer dans la politique européenne de normalisation telle qu'exposée, entre autres, dans la résolution du Conseil de l'UE d'octobre 1999³. Le Royaume-Uni est censé maintenir une infrastructure de normalisation compatible avec la politique européenne de normalisation et tout manquement à cet égard serait interprété négativement par ses partenaires européens. Certaines obligations sont désormais consacrées dans la législation communautaire, par exemple dans la directive 98/34⁴.
5. Les normes sont également de plus en plus importantes sur la scène commerciale internationale où l'influence est particulièrement efficace si les efforts du gouvernement et de l'organisme de normalisation d'un pays se renforcent mutuellement. Il est donc bénéfique de promouvoir la puissance et l'influence de l'organisme national de normalisation.

³ JO n° C 141 du 19.5.2000

⁴ JO n° L 204 du 21.7.98

Compétitivité et Innovation :

6. Les normes de produit améliorent la compétitivité en abaissant les coûts de la fabrication et des transactions commerciales. Elles fonctionnent en réduisant l'incertitude : un fabricant n'a pas besoin de réinventer les spécifications ou les critères de performance incorporés dans la norme et peut concentrer ses ressources ailleurs. Les acheteurs de même que les vendeurs dans les transactions commerciales profitent des informations partagées communiquées par une norme. La concurrence se focalise sur l'efficacité de la fourniture des aspects normalisés ainsi que d'autres caractéristiques supplémentaires des produits, les aspects incorporés dans la norme étant acceptés comme allant de soi. Cela favorise une élévation du niveau général de la qualité, des performances et de la sécurité des produits et encourage les fournisseurs compétitifs à différencier leurs produits par des caractéristiques désirables supplémentaires.

De même, les normes en matière de gestion et de systèmes contribuent à la diffusion des meilleures pratiques et à l'élévation des niveaux généraux de performance à mesure que les exigences définies dans la norme deviennent la normale escomptée. L'industrie britannique, aidée par l'organisme national de normalisation, a été à l'avant-garde dans ce domaine.

7. Une catégorie de normes qui revêt une importance croissante concerne l'interopérabilité. Ces normes sont depuis longtemps vitales dans le secteur de la défense. La mondialisation des échanges et la convergence des technologies exigent que les produits soient considérés dans une moindre mesure comme des articles autonomes et davantage comme des composants dans des « réseaux de produits », ce qui fait de l'interopérabilité une caractéristique essentielle d'un éventail toujours plus large de produits dans, entre autres secteurs, les industries de la communication et de l'information.
8. Une autre catégorie de normes, qui est également en expansion, concerne la prestation de services. En identifiant, d'une part, les critères au moyen desquels les prestataires de services peuvent être évalués et, d'autre part, les meilleures pratiques, les consommateurs et les régulateurs sont mis en mesure d'encourager et d'assurer des niveaux acceptables de prestation de services. L'intérêt public dans de nombreux domaines d'une telle prestation est de ce fait facilité et focalisable.
9. Les normes peuvent permettre de propager les innovations et, partant, d'en retirer des avantages économiques. Elles le font en répandant l'acceptabilité d'une innovation sur le marché et en permettant à d'autres fournisseurs d'incorporer celle-ci dans leurs propres produits. Le premier effet profite directement aux innovateurs, tandis que le second ne peut le faire qu'indirectement (les acheteurs profitent des deux effets). La corrélation entre les facteurs qui protègent les droits des innovateurs (comme les brevets) et ceux qui propagent les innovations (comme les normes) dans le cycle de vie d'un produit donné est par conséquent complexe, mais les deux types de facteurs doivent être reconnus dans une politique d'innovation couronnée de succès.

Réduction des Entraves aux Échanges

10. Les tarifs douaniers ont été éliminés en grande partie des échanges mondiaux (et entièrement des échanges à l'intérieur de l'Espace économique européen), mettant en évidence les effets néfastes des obstacles non tarifaires. Ceux-ci comprennent les entraves techniques engendrées par les différences dans les spécifications pour les produits sur des marchés différents. Les entraves peuvent être non réglementaires (lorsque les normes volontaires diffèrent d'un pays ou d'une région à un(e) autre), réglementaires (lorsque les règles techniques définies dans des dispositions législatives

pour la protection de la santé, de la sécurité ou de l'environnement ou pour des raisons de politique nationale imposent des exigences différentes) ou une combinaison entre les deux (lorsque des normes nationales ou régionales confèrent une présomption de conformité à des règles techniques). La réduction des entraves implique l'élimination des spécifications impératives qui ne sont pas justifiées par la politique publique, l'harmonisation de celles qui le sont (généralement à des fins de protection de la santé et de la sécurité) et une évolution des normes nationales vers des normes régionales et internationales.

11. Dans le Marché unique européen, la corrélation entre les aspects de normalisation et de réglementation des travaux sur les entraves techniques est extrêmement étroite. Les directives « nouvelle approche » établies en application de l'article 95 définissent des exigences de santé et de sécurité (et parfois d'autres exigences) en termes généraux. Les normes élaborées par les organismes européens de normalisation conformément aux mandats confiés par la Commission européenne (et dont le financement est assuré en partie par la Commission) ajoutent les détails techniques. Les produits conformes aux normes mandatées sont « présumés conformes » aux exigences impératives de la directive. Ainsi, bien que l'application des normes reste volontaire, la politique européenne en matière d'entraves techniques (et en matière de protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement, laquelle constitue l'autre facette de la même question) est indissociablement liée à la normalisation. Le Royaume-Uni apporte une contribution importante aux travaux de l'UE dans ce domaine, dans la ligne de la politique gouvernementale générale de participation constructive à l'Europe. Nos partenaires attendent de nous que nous continuions à le faire et que nous maintenions une infrastructure britannique compatible avec la politique que nous aidons à façonner. L'efficacité de l'organisme national de normalisation et des relations constructives entre celui-ci et le gouvernement britannique sont des éléments essentiels de cette infrastructure.
12. Au niveau international, le problème des entraves est abordé par les organismes de normalisation par le biais de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et son homologue électrotechnique (la CEI) et par les gouvernements par l'intermédiaire du Comité des obstacles techniques au commerce de l'Organisation mondiale du commerce. Le Comité des échanges de l'OCDE s'intéresse également de plus en plus à la normalisation. Il y a aussi un certain nombre d'autres organes concernés, qui peuvent être intergouvernementaux (par exemple l'OIML), non gouvernementaux (comme le Dialogue commercial transatlantique) ou d'autres organismes de normalisation (y compris des groupements régionaux). La poursuite de la politique britannique requiert une étroite coopération entre le gouvernement et la BSI afin que les positions de négociation dans les instances de normalisation et les enceintes intergouvernementales se renforcent mutuellement et ne soient pas en contradiction les unes avec les autres.

Loyauté des Transactions et Protection des Intérêts des Consommateurs :

- 13 Les normes communiquent des informations aux consommateurs et les aident donc à faire efficacement leurs achats. Les normes relatives à la sécurité ou à la performance environnementale peuvent également fournir aux consommateurs un degré de garantie qui pourrait autrement être très difficile pour eux d'obtenir. En fournissant une spécification indépendante et testable pour les caractéristiques clés d'un produit, les normes offrent des preuves objectives et empiriques qui apportent une assistance fondamentale au règlement des différends et contribuent ainsi à réduire les coûts de réglementation du marché.

14. **Petites et moyennes entreprises** : Les normes peuvent être particulièrement utiles aux PME, et ce de deux manières. Premièrement, l'*existence* d'une norme permet d'abaisser les entraves à l'entrée sur un marché. Deuxièmement, le *processus* de normalisation permet de faire en sorte que les intérêts des PME soient pris en considération et reflétés dans la norme qui en résulte.
15. **Une meilleure réglementation** : Le principe sous-jacent de la nouvelle approche de la Commission européenne est de recourir aux normes afin que la législation puisse être davantage basée sur des objectifs, contribuant ainsi à l'amélioration de la politique en matière de réglementation. En fait, la responsabilité de la mise en œuvre de la réglementation est partagée avec l'industrie étant donné que celle-ci, par le biais des organismes de normalisation, est chargée de l'élaboration des normes qui donnent une présomption de conformité. En outre, il n'est pas nécessaire de modifier la législation à la lumière du progrès technique, pourvu que la norme soit maintenue.

Écueils Potentiels

16. Les normes peuvent réduire certains aspects de la « variété », ce qui est la conséquence inévitable de la certitude et de la cohérence qui constituent la base des effets bénéfiques de la normalisation. Une normalisation trop précoce dans un secteur technologique ou de produits en développement rapide peut fermer des voies alternatives de développement et exercer un effet dissuasif sur l'innovation. De même, l'appui du gouvernement à une norme à l'exclusion des approches non normatives peut inhiber le progrès technologique.
17. La politique publique peut limiter ces problèmes dans une certaine mesure, par exemple en évitant l'incorporation directe de normes dans la réglementation et en définissant les exigences essentielles en termes de performance plutôt que de conception. Toutefois, le principal moyen de se prémunir contre ces problèmes consiste à permettre aux forces du marché d'influencer la normalisation et à maintenir au minimum le rôle du gouvernement dans l'élaboration des normes spécifiques. Dans la pratique, la BSI ne rédige pas elle-même des normes, mais facilite leur élaboration par des consortiums réunissant ceux qui sont intéressés par le résultat. Les membres de ces consortiums sont issus principalement des fournisseurs - généralement grands - (fabricants ainsi qu'entreprises commercialisant des produits sous leur propre marque et leaders sur le marché) intéressés par l'utilisation de la norme pour leurs produits et ceux qui conçoivent et spécifient les produits eux-mêmes et ensembles de produits. L'un des principaux rôles de la BSI est de faciliter l'établissement de normes réellement basées sur un consensus, en permettant aux représentants des autres parties intéressées (utilisateurs, PME, travailleurs, groupes de pression et autorités chargées de l'application de la loi) de participer à leur élaboration.

Les Normes en tant que « Bien Public »

18. Les avantages des normes ne sont pas exclusifs : leur utilisation par un fournisseur/producteur n'empêche pas leur recours par d'autres. Les intervenants sur le marché ne peuvent pas être exclus de leur utilisation ; le prix d'entrée minimal pour le faire est le coût d'acquisition des normes, qui est déjà bas et continue de baisser sous l'effet des nouvelles technologies. Ces caractéristiques de « bien public » font que les intervenants individuels sur le marché n'ont pas une forte motivation pour se comporter d'une manière qui serait avantageuse pour le marché dans son ensemble. Un comportement rationnel pour les intervenants individuels est de laisser à d'autres le développement des normes et de « resquiller » au niveau des résultats. Un autre comportement consiste à utiliser les normes comme une entrave, en excluant les concurrents du processus de normalisation et en privilégiant des technologies

spécifiques. Il y a peu de considérations qui incitent les fournisseurs/producteurs à eux seuls à s'assurer que les normes reflètent des intérêts socio-économiques plus vastes en permettant aux représentants des consommateurs, des PME, des travailleurs et des autres parties intéressées de participer au processus.

19. Si elle estime qu'elle est mesure de le faire, une entreprise peut chercher à imposer ses propres « normes » privées sur le marché, soit par elle-même soit avec un cartel. Si elle y parvient, cela peut conduire à une concentration préjudiciable du pouvoir économique et, finalement, à la nécessité pour les autorités de concurrence ou les tribunaux d'intervenir pour empêcher un abus de position dominante. (La préoccupation manifestée par les autorités antitrusts des Etats-Unis au sujet des activités de Microsoft pourrait être appréhendée sous ce jour.)
20. Un organisme de normalisation puissant et efficace peut contribuer à rendre moins probable une telle éventualité, en accroissant l'attrait relatif de la voie de la normalisation publique. La BSI remplit ce rôle en assurant un service de facilitation efficace aux fournisseurs/producteurs. Toutefois, bien que la BSI doive être sensible aux exigences des fournisseurs/ producteurs, cela ne suffit pas parce qu'il pourrait toujours exister une tendance à l'établissement insuffisant de normes et à la sous-représentation ou à l'exclusion du processus de normalisation des parties intéressées autres que les fournisseurs/ producteurs. La politique publique vise à rétablir l'équilibre à travers :
 - les buts et autres termes de la Charte royale de la BSI, qui définit le développement des normes comme étant le but premier de la BSI ;
 - un Protocole d'accord conclu entre la BSI et le DTI qui énonce de manière plus complète ce que la BSI est censée faire dans l'accomplissement des obligations découlant de sa Charte eu égard à la dimension clé de politique publique de la normalisation ;
 - l'orientation de la contribution du DTI au financement de la BSI vers des programmes qui facilitent la participation des consommateurs et, d'une manière plus générale, aident BS à produire des normes reposant sur un consensus pleinement représentatif.

Le DTI et BS partagent une compréhension de ces intérêts de politique publique et de la façon dont la structure constitutionnelle fournit un cadre pour les poursuivre.