

## L'apport de la normalisation aux politiques publiques de développement durable

Par Viviane APIED\*

**La normalisation est depuis longtemps utilisée par l'Etat, parmi la panoplie de ses outils de mise en œuvre des politiques publiques, aux côtés, et souvent en complémentarité, de la réglementation, qui reste malgré tout le mode d'action privilégié des pouvoirs publics (en particulier, en France). Mais l'émergence récente de nouveaux enjeux liés au développement durable a donné à la fois un nouvel élan et une orientation différente du passé aux travaux de normalisation ainsi qu'une dimension nouvelle à l'implication des pouvoirs publics dans ces travaux.**

### **Le développement durable : une dimension de l'intérêt général porté par les Etats au niveau national, européen et international**

En l'espace de quelques années, le développement durable est devenu un thème privilégié de la normalisation (internationale, européenne et française). Cette évolution est, certes, soutenue par les enjeux industriels et les nouveaux marchés liés aux filières vertes. Mais, aujourd'hui, le développement durable fait aussi partie intégrante de la conception de l'intérêt général que défendent les organisations internationales et les Etats. Puisqu'il sera question ici de politiques publiques, et donc d'intérêt général, il convient de considérer que celles-ci s'expriment non seulement au niveau national (à travers l'action de l'Etat), mais aussi au niveau européen (à travers celle des institutions de l'Union européenne) et au niveau international (*via* des organisations internationales, telles que, notamment, l'OCDE, la Banque mondiale, le FMI, l'OMC, l'Agence Internationale de l'Energie et l'Organisation Mondiale de la Santé). La notion de bien public global développée par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) peut ainsi être considérée comme une application, à l'échelle internationale, de l'intérêt général qui admet certaines entorses à la libre concurrence au bénéfice de la préservation du climat et de la biodiversité (l'arrêt OMC dit « tortues contre crevettes » en est un exemple emblématique).

### **Les normes internationales et européennes : de nouveaux outils concrets au service de la mise en œuvre du développement durable et de la croissance verte**

Fondées sur un consensus entre des parties prenantes dont la composition est équilibrée, les méthodes de travail

de la normalisation permettent de surmonter la crainte de certains acteurs privés de perdre des marchés du fait d'une inégalité de traitement et, par conséquent, de concilier l'intérêt général avec la prise en compte de la pression concurrentielle et d'améliorer ainsi l'acceptabilité du résultat du point de vue environnemental. L'implication nouvelle de parties prenantes plus diversifiées – associations environnementales, ONG diverses – va dans ce sens, en donnant aux travaux une légitimité prisée par l'ensemble des acteurs économiques. Les porteurs de politiques publiques environnementales peuvent y jouer un rôle d'arbitre au service d'une conception plus large de l'intérêt général qui concilie la croissance économique, l'équité sociale et le souci de réduire les impacts des activités humaines sur l'environnement.

Tout en continuant à être l'organisme pivot en termes de fourniture de documents de référence permettant aux échanges commerciaux internationaux de se développer, l'ISO (*International Standardization Organisation*) s'est orientée, dès les années 2000, vers la promotion d'un développement économique plus respectueux de l'environnement à l'échelle mondiale en établissant des indicateurs de performance permettant des comparaisons internationales dans les différents domaines du développement durable. Ainsi, forte du consensus qu'elle est en mesure de réunir entre les gouvernements et les acteurs de l'industrie et de la société, l'ISO a produit des normes génériques de rayonnement mondial :

- ✓ la série des normes ISO 14000 sur le management environnemental, dès 2004 (avec une sorte de boîte à outils relative à l'émission de gaz à effet de serre destinée à faire face au changement climatique et à appuyer les programmes d'échange de droits d'émission) ;
- ✓ la série des normes ISO 31000 (en 2009) sur le management du risque ;

- ✓ la série des normes ISO 26000 (en 2010) sur la responsabilité sociétale ;
- ✓ enfin, la série des ISO 50000 (en 2011), qui édictent les spécifications des systèmes de management de l'énergie et, en matière d'énergies renouvelables, les travaux communs au groupe stratégique « Efficacité énergétique et énergies renouvelables » (SAG-E) de l'ISO et à la Commission électrotechnique internationale (CEI-SG1).

L'aspiration des Etats à un monde durable se trouve ainsi relayée sur le plan international et se voit traduite en résultats concrets, indirectement, *via* les organisations internationales ou, directement, par la participation des organismes de normalisation nationaux à ces travaux.

Quelques exemples récents permettent d'illustrer comment les Etats ou les organisations internationales peuvent utiliser, au niveau international, la normalisation comme un levier pour développer des politiques de développement durable portant sur des domaines très divers :

- ✓ il en est ainsi de la France, et tout particulièrement de son ministère chargé du Développement durable, qui a pris toute sa part dans les travaux qui ont abouti à la norme ISO 26000 sur la responsabilité sociétale, une norme d'un esprit et d'un type nouveaux dans le paysage normatif ;
- ✓ l'Organisation Maritime Internationale (OMI) a, quant à elle, développé avec l'ISO une coopération active débouchant sur la mise en œuvre de normes répondant aux nouveaux défis du secteur maritime en matière de pollution induite par les navires et par leur recyclage en fin de vie, et apportant des réponses aux questions environnementales afférentes ;
- ✓ autre exemple, celui de l'organisation *Global Cities Indicators Facility* (GCIF) qui regroupe des villes, l'Etat canadien et la Banque Mondiale. Cette organisation a développé un ensemble d'indicateurs permettant de mesurer les performances environnementales des villes et de comparer celles-ci entre elles. Aujourd'hui, le Canada soumet ces indicateurs au sous-comité chargé des systèmes d'indicateurs urbains au sein du comité technique de l'ISO sur l'aménagement durable afin d'en normaliser la méthodologie au niveau mondial, d'en assurer une large diffusion et, sans doute, qu'ils constituent le socle normatif des analyses de projets de la Banque mondiale.

Ce qui est vrai au niveau international l'est encore plus au niveau européen. Dans le contexte d'une orientation (clairement affichée à Bruxelles) de soutien à la transition vers une économie dé-carbonée et économe en ressources et en énergie, la normalisation est devenue un outil indispensable pour progresser. À partir de 1998, la nouvelle approche met celle-ci au service de la mise en œuvre des règlements et directives européens. Ainsi, le nouveau règlement Produits de construction (RPC) et la directive Performance énergétique des bâtiments (DPEB) en sont deux des véhicules privilégiés. Par ailleurs, les mandats donnés par la Commission au Comité européen de normalisation (CEN) et au Comité européen de normalisation en électronique et en électrotechnique (CENELEC) se sont fortement développés dans des domaines diversifiés liés

aux applications du développement durable (audits énergétiques, bioproduits, gaz à effet de serre, *éco-design*, réseaux intelligents liés à l'énergie, véhicules dé-carbonés, etc).

La normalisation est un mode d'action efficace pour définir les méthodes de mesure des impacts sur l'environnement. Il suffit de regarder le programme de normalisation 2012 de la Commission pour s'en convaincre : mesure des émissions nocives des déchets incinérés, de la qualité de l'air, des émissions de particules organiques volatiles d'origine industrielle, du bruit émis par les machines.

La normalisation encourage également l'interopérabilité des équipements, des transports et des communications, laquelle est un élément indispensable du bon fonctionnement du grand marché européen (c'est notamment le cas, aujourd'hui, des infrastructures de recharge des batteries des véhicules électriques).

Les Etats membres occupent dans ce processus une place spécifique qui dépasse celle de simple partie prenante : cela va de la discussion des directives et de leur mise en application, de la négociation des mandats de normalisation avec la Commission, jusqu'à leur participation directe aux travaux de normalisation ainsi qu'à la possibilité qui leur est donnée d'émettre en fin de processus soit une « divergence A » (pour non conformité de la norme proposée à une réglementation nationale, si l'on est en dehors du champ d'une directive européenne d'harmonisation technique), soit une objection formelle (dans le cas d'une norme proposée qui ne satisfait pas aux exigences essentielles d'une directive « nouvelle approche »).

### **La normalisation : un nouvel outil d'intervention permettant à l'Etat de rapprocher les administrations du terrain économique et constituant un levier puissant pour la diffusion des politiques de développement durable**

Le ministère en charge du Développement durable, qui est investi de l'application du Grenelle de l'Environnement et de la Stratégie nationale de développement durable, est fortement impliqué dans ce processus de normalisation, tant financièrement qu'au travers de la contribution de ses personnels aux travaux. D'une certaine façon, le mode de travail de la normalisation correspond au souhait formulé par les acteurs du Grenelle de l'Environnement de voir se diversifier les processus d'élaboration et de développement des politiques publiques. En outre, dans le secteur de la construction, des transports, de l'énergie ou de l'environnement, la forte valeur contraignante des normes, leur impact sur l'économie et les relations complexes qui se tissent entre les normes et les réglementations justifient pleinement que l'Etat (et, en son sein, le ministère en charge du Développement durable) s'implique dans le processus d'élaboration et de gestion des dites normes, cela au niveau français, européen et international.

En tant que contributeur aux travaux de normalisation, le ministère en charge du Développement durable assume ainsi plusieurs rôles :

- ✓ celui d'*autorité réglementaire* : l'aspect réglementaire de la politique environnementale, avec la gestion des risques et la vérification du respect de la réglementation par les normes (responsabilité en matière de santé, de sûreté et de sécurité), est celui que ses partenaires économiques connaissent le mieux;
- ✓ celui d'*acteur de marché* : longtemps, la commande publique a été un puissant moteur de l'intervention de l'Etat *maître d'ouvrage* dans la normalisation. Aujourd'hui, elle l'est moins en raison de la décentralisation (bien que le référencement des normes dans les marchés publics persiste). Elle devrait en toute logique mobiliser davantage les collectivités territoriales, mais les modalités de cette contribution restent encore à inventer. En revanche, le ministère en charge du Développement durable intervient en tant qu'*évaluateur*, par l'intermédiaire de ses organismes techniques, dont plusieurs ont fortement développé cette activité d'évaluation ;
- ✓ enfin, celui de *porteur de politique publique et d'intérêt général appliqués au développement durable et à la défense des intérêts économiques français*, aux côtés des industriels, dans une dimension d'intelligence économique. L'absence de la France sur certains sujets stratégiques (éventuellement motivée par la défense d'une réglementation nationale) désavantagerait durablement les entreprises françaises, en particulier, aujourd'hui, dans les filières liées à la promotion d'une économie verte. Il n'est pas un seul secteur du ministère qui ne soit concerné par des travaux de normalisation sous les angles du développement durable, de la construction de logements (bâtiments à faible impact environnemental, biomasse, matériaux de construction) ou de l'aménagement urbain (y compris avec les problématiques de l'accessibilité), des différents modes de transport et de l'inter-modalité (y compris avec l'ensemble des problématiques liées au développement du véhicule électrique ou à la billettique), en passant par la gestion de l'eau, le génie écologique, la préservation de la biodiversité, l'efficacité énergétique (énergies renouvelables,

réseaux énergétiques intelligents et stockage de l'énergie), la gestion et la valorisation des déchets ou encore la responsabilité sociétale.

Le ministère en charge du Développement durable intervient *via* une action en amont de la normalisation (identification des besoins nouveaux, réactivité dans la prise de responsabilités) en revendiquant des pilotages de travaux sur des thèmes importants et à travers une participation au financement de ceux-ci lorsqu'ils sont le relais d'une politique publique française. Il a en outre cette particularité qui est de mettre à la disposition du système son expertise technique reconnue, grâce aux entités de son réseau scientifique et technique (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques (INERIS), Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), Centres d'études techniques régionaux, Centres d'études techniques de l'équipement (CETE), etc.), qui sont autant de relais efficaces pour influencer sur cette construction.

Utiliser la normalisation pour promouvoir des technologies et des pratiques éco-responsables reconnues à l'échelle internationale, voilà qui est aujourd'hui entré dans les pratiques des porteurs de politiques publiques. Mais beaucoup reste encore à faire pour que la normalisation non seulement favorise le développement du marché des filières vertes d'avenir, mais soit aussi un instrument de régulation au service du développement durable.

Développer des mandats de normalisation à l'initiative des autorités publiques représentées au sein des organisations internationales intergouvernementales, promouvoir la coopération entre les organisations internationales de normalisation, en particulier entre l'ISO et la CEI (électricité), soutenir les démarches de labellisation éco-responsables en évitant leur éparpillement : voilà quelques exemples de ce qui est d'ores et déjà à l'œuvre.

### Note

\* Responsable ministérielle pour la normalisation - Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie.