

Le processus de normalisation et la construction d'un consensus normatif

Par Olivier PEYRAT*

Tout travail normatif sérieux commence par un volet « Définitions ». En effet, pour obtenir un consensus normatif, il faut avant tout se mettre d'accord sur le nom des choses et sur celui des concepts, par-delà les traditions et les langues. Sacrifions donc à la tradition !

Définitions et concepts

D'après la définition internationale, une norme est un document établi par consensus et approuvé par un organisme reconnu, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques, pour des activités ou leurs résultats, garantissant un niveau d'ordre optimal, dans un contexte donné.

Officiellement, le consensus est défini comme un accord général caractérisé par l'absence d'opposition ferme à l'encontre de l'essentiel du sujet émanant d'une partie importante des intérêts en jeu et par un processus de recherche de prise en considération des vues de toutes les parties concernées et de rapprochement des positions divergentes éventuelles. La définition précise (en note) que le consensus n'implique pas nécessairement l'unanimité.

Enfin, il convient de rappeler que l'on entend souvent utiliser le terme de norme dans des acceptions fort différentes :

- ✓ les normes issues de la loi ou de la réglementation (que l'on peut qualifier de normes réglementaires) ;
- ✓ les normes volontaires issues d'un processus normatif ouvert et transparent (voir la définition donnée ci-dessus) ;
- ✓ les standards, définis par les débats d'un groupe d'acteurs (éventuellement restreint et travaillant en circuit fermé), dont seul le résultat final est visible. Les spécifications issues de forums, de consortiums appartiennent à cette catégorie. L'un des défis actuels porte sur la capacité pour les processus d'élaboration de normes volontaires (catégorie 2) d'incorporer à un stade assez avancé débouchant sur une procédure de traitement accéléré, des projets de spécifications relevant de la catégorie 3 pour en faire – après enquête et amendements éventuels – des normes volontaires ;
- ✓ enfin, le standard de fait défini par un acteur dominant.

Dans cette présentation, nous nous intéresserons essentiellement à la catégorie 2, celle des normes volontaires (c'est donc dans cette acception que le terme de « norme » sera utilisé dans la suite de cet article).

Qui participe aux travaux de normalisation internationale ? Les parties prenantes et les parties intéressées

Les parties prenantes se répartissent en cinq catégories :

- ✓ les entreprises et les organisations professionnelles ;
- ✓ les instituts de recherche et les universités ;
- ✓ les consommateurs et leurs associations ;
- ✓ les gouvernements et autres autorités réglementaires ;
- ✓ les intérêts sociétaux (et autres).

D'autres intérêts sont concernés par ces travaux, mais n'y participent pas directement : les générations futures, ainsi que la biosphère. On parle alors de parties intéressées. Ces deux dernières catégories sont à rapprocher de l'institution internationale (encore utopique, mais pour combien de temps ?) Wafel (pour *Water, Air, Fire, Earth, Living*) promue par le philosophe Michel Serres dans son ouvrage paru récemment et intitulé *Le Temps des crises*.

L'élaboration des normes

Les organisations internationales de normalisation au premier rang desquelles on trouve l'ISO (www.iso.org), une organisation incontournable dès lors que l'on se situe à un niveau un tant soit peu horizontal (par opposition aux grands secteurs verticaux que sont les télécommunications (UIT) ou le secteur agro-alimentaire (Codex Alimentarius), pour n'en citer que quelques-uns), regroupent toutes les catégories de pays (développés ou en développement, grands, moyens ou petits). Chaque pays dispose d'une voix unique lors des votes sur les projets de normes : mieux vaut donc se mettre d'accord avec d'autres pays et conclure des alliances avec eux.

Sauf exception, le parti adopté en matière de normalisation internationale consiste à se reposer sur des délégations nationales renvoyant sur les organismes nationaux concernés (l'AFNOR, en France, DIN, en Allemagne, etc.) le soin d'assurer par le biais de comités miroirs la conciliation effective des différents intérêts à prendre en compte. Cela permet à des parties prenantes disposant de ressources

moindres (comme, par exemple, les consommateurs ou les PME) de pouvoir faire valoir leurs attentes et leurs propositions par le biais des représentants de l'organisme national auprès des instances internationales, tout en surmontant la barrière linguistique.

On trouve au niveau de l'ISO une gamme assez étendue d'instances allant de comités techniques très opérationnels (comme ceux des véhicules routiers, du tourisme et services apparentés, des produits cosmétiques, etc.) à d'autres comités au contraire très horizontaux (comme ceux du management de la qualité, du management de l'environnement ou encore des nanotechnologies). L'ISO vient d'inaugurer son 269^e comité technique. La variété est donc telle que les frottements potentiels entre ces différents comités sont importants et que les besoins de coordination sont évidents (sans oublier, par ailleurs, toutes les initiatives à caractère normatif que l'on peut trouver en dehors de l'ISO !).

Concrètement, à partir d'un domaine de travail proposé par l'un des organismes nationaux, la communauté internationale (ou européenne) va être consultée sur l'opportunité et la pertinence du domaine proposé à la normalisation. Cela donne parfois lieu à des joutes verbales assez animées, certains organismes nationaux plaidant pour une vision élargie (du type « jardin à l'anglaise ») du champ du futur comité technique dont la constitution est proposée autour du nouveau domaine de travail considéré, d'autres organismes nationaux plaidant pour une vision plus restrictive (évoquant « le jardin à la française ») de ce comité afin d'éviter tout conflit de compétence avec d'autres comités techniques existants.

Une fois validé, le domaine de travail retenu est donc géré par un comité technique, qui est une structure pérenne réunissant tous les organismes nationaux intéressés par le sujet. Ce comité est généralement animé par l'organisme national qui a proposé la création dudit comité (ce système donne donc incontestablement une prime à l'esprit d'initiative).

D'une certaine manière, un comité technique peut être considéré comme un permis d'exploration, puisqu'à son tour, il va donner lieu à la création, en son sein, de sous-comités et de groupes de travail (ces derniers sont des structures *ad hoc*, chacune étant en charge de la rédaction d'une norme, ces groupes de travail seront dissous une fois franchies les différentes phases d'élaboration et de validation du projet de norme dont ils ont la charge).

Durée de vie des produits/services et durée d'élaboration des normes

En dehors de situations particulières – mais déjà rencontrées – dans lesquelles un groupe d'acteurs a tout intérêt à essayer de bloquer ou, au moins, de retarder l'élaboration de normes, il serait illusoire, dans un secteur où les générations de produits/services se succèdent à un rythme élevé, de concevoir un processus de normalisation qui ne tiendrait pas compte d'entrée de cette donnée, les normes risquant d'être obsolètes avant même d'être publiées. Les sujets de normalisation porteront dans ce cas sur des invariants fonctionnels garantissant une compatibilité ascendante des investisse-

ments (et les normes correspondantes seront probablement plus succinctes). *A contrario*, pour des produits à cycle de vie plus long (comme le matériel ferroviaire, les équipements pétroliers, etc.), il serait vain de chercher à accélérer artificiellement le progrès des travaux de normalisation, si cela devait se faire au détriment de la qualité de la norme.

Qui prend l'initiative d'établir une norme ?

Les organismes de normalisation ne peuvent pas se lancer de leur propre chef dans des travaux d'élaboration de normes. On retrouve toujours une demande, qu'elle provienne de l'offre (c'est le cas le plus fréquent), du régulateur (c'est notamment le cas des normes européennes harmonisées venant en appui d'une directive européenne) ou encore de la demande (cas exceptionnels, alors même que les acteurs de la demande pourraient en tirer un parti évident : aucune collectivité locale française, dans un passé récent, n'a exprimé, en son propre nom, un besoin clair en matière de normalisation, alors que ces mêmes collectivités, par le biais de leurs services techniques, sont des acteurs économiques – et des acheteurs – de premier plan. En revanche, la norme internationale sur la responsabilité sociétale (ISO 26000) publiée en novembre 2010 a été initiée par une requête initiale (datant de 2001) de la communauté internationale des organisations de consommateurs (mais il s'agit là d'un cas exceptionnel).

C'est l'une des raisons pour lesquelles les organismes de normalisation doivent s'assurer que les travaux qu'ils hébergent conservent à tout moment les vertus associées à l'ouverture et à la transparence du processus. Si une catégorie importante de parties prenantes n'est ni présente ni représentée à la table des travaux, il convient de l'inviter autant de fois que cela s'avérera nécessaire.

Le pilotage : par l'amont, ou par l'aval ?

Dès lors que les échanges la concernant ont lieu entre pairs, toute discipline technique a tendance à développer un corpus normatif. De la médecine jusqu'aux technologies de l'information, le jargon fleurit pour d'évidentes raisons d'efficacité. La question de la meilleure approche se pose lorsque l'on se situe sur des sujets transverses qui viennent percuter des disciplines verticales qui avaient su optimiser le dialogue entre les acteurs de leurs filières respectives. Ces dernières décennies ont vu se multiplier les situations de ce type. L'irruption de l'électronique dans la plupart des produits en fournit de très nombreux exemples. Le directeur technique d'un grand groupe français du secteur, un expert par ailleurs très impliqué dans la normalisation internationale, avait ainsi fort justement affirmé, en 2010, dans son « testament technique » : « *Je suis convaincu que la normalisation par produit telle qu'elle existe aujourd'hui a vécu. Il faut la réorganiser par marché et de manière très souple. En effet, si nous prenons l'exemple de l'automobile, qui, mieux que le fabricant d'autos, connaît les contraintes d'utilisation des composants de son produit ? Il me semble que les comités en charge de la normalisation de ces composants doivent être [placés] sous la même responsabilité, même pour les pièces électriques et électroniques.* ».



© Hamilton/REA

« Des dimensions évidentes de la normalisation, comme la sécurité ou l'interopérabilité, ont été plus récemment rejointes par des considérations comme l'environnement, la conception universelle, le transfert et le stockage de données ou encore les performances énergétiques », *panneau de la Marque NF – Maisons individuelles associée à la démarche HQE (haute qualité environnementale), lors du salon ECOBAT, Paris, mars 2011.*

Une normalisation multidimensionnelle

Des dimensions évidentes de la normalisation, comme la sécurité ou l'interopérabilité, ont été plus récemment rejointes par des considérations comme l'environnement (comment faciliter la déconstruction ou le recyclage des composants ?), la conception universelle (comment faire en sorte que les produits ou les services soient adaptables à tout utilisateur, qu'il soit ou non affecté par un handicap physique ?), le transfert et le stockage de données (les compteurs intelligents) ou encore les performances énergétiques (création de catégories selon ce critère).

C'est ainsi qu'une convergence entre plusieurs filières verticales bien rodées (les technologies mises en œuvre), réunies par une application horizontale, peut rebattre les cartes et, souvent, créer de sérieux frottements entre des mastodontes peu habitués à voir apparaître de nouveaux acteurs sur leur terrain de jeu habituel (en ne prenant pas d'exemple récent afin de ne froisser personne, il suffit d'avoir en tête des situations que l'on a pu observer il y a de cela quelques décennies, notamment lorsqu'une multinationale du monde de l'informatique, leader incontesté du *hardware*, a vu, quelque peu incrédule, apparaître une société qui allait être appelée à devenir un standard de fait dans le domaine du *software* (avec les conséquences que l'on sait).

Le cycle de vie des normes

En régime permanent, et en dehors du cas où une lacune majeure serait révélée après sa publication, l'utilité de mettre ou non à jour une norme (voire dans certains cas de la supprimer) est une question qui est posée tous les cinq ans, à l'ensemble des acteurs. Cette fréquence est dans l'ensemble un compromis acceptable, qui permet de disposer d'une expérience suffisante, d'observer avec le recul suffisant les innovations identifiées dans le domaine concerné depuis la publication de la norme, d'éviter les mécanismes de rejet qui se feraient probablement jour en cas d'évolutions trop fréquentes de la norme et, enfin, de mettre la norme en question en cohérence avec d'autres normes publiées depuis...

La proximité entre le monde des lois et celui des règlements ne peut manquer de susciter un regret, celui que les lois et les règlements ne fassent pas l'objet d'un passage en revue systématique, avant de déboucher, selon le cas, sur une mise à jour, un maintien en l'état, voire, sur une annulation pure et simple de la loi ou du règlement en question.

Quel type de normalisation : synchrone, asynchrone ou hybride ?

Les technologies de l'information ont représenté une véritable révolution pour nos sociétés et les processus d'éla-

laboration des normes n'ont pas échappé à la règle, rendant enfin les travaux de normalisation accessibles à un plus grand nombre d'acteurs (notamment au moment de l'enquête publique préalable à l'étude d'un projet de norme).

Ces dernières années, les crises de toutes sortes aidant, les processus de normalisation ont été confrontés à une tension supplémentaire sur les ressources externes mobilisables : réunir tous les experts compétents dans un même endroit et au même moment est devenu un luxe. On a pu en effet constater, année après année, que les entreprises, qui fournissent le gros des bataillons des experts actifs au sein des groupes de travail, ont diminué le poids financier de leurs fonctions supports et voient, par ailleurs, des contraintes de plus en plus fortes peser sur leurs fonctions opérationnelles.

Face à ces contraintes réelles portant sur les ressources, les organismes de normalisation volontaire ont réagi avec vigueur. Les conférences téléphoniques, les *webinaires* [Ndlr : des séminaires *via* le *Web*] ont ainsi fleuri, avec un niveau d'efficacité directement corrélé au nombre restreint d'intervenants, qui se connaissent déjà et justifient d'une maîtrise à peu près homogène tant de la langue utilisée que du sujet technique de la norme étudiée. Mais les discussions informelles, lors des pauses, avec toutes les opportunités qu'elles offrent de bien identifier les préoccupations exprimées ou plus implicites des partenaires et de dégager une solution réellement satisfaisante, s'accommodent mal de ce type de réunions virtuelles.

On peut donc penser que le niveau réel des consensus va sans doute baisser à l'avenir et que, sur le plan international, les anglophones natifs verront leur avantage relatif augmenter quelque peu.

On peut également concevoir des démarches totalement asynchrones dans le prolongement de ces efforts de production de consensus. Ainsi, les *wikis*, au premier rang desquels on peut citer l'encyclopédie en ligne Wikipédia, peuvent apparaître comme des lieux de convergence asynchrone.

Reste un problème : que faire lorsque des tenants de deux écoles antagonistes s'opposent à distance et neutralisent à tour de rôle la contribution de l'autre école de pensée, ou encore si l'une d'entre elles compense son caractère manifestement minoritaire par un important activisme sur la Toile ?

Enfin, des travaux de normalisation à base de listes de diffusion à grande échelle (internationale), de dépouillement de commentaires et de vote électronique sont réalisés (non sans succès) par certains organismes américains. Mais ces travaux reposent sur des experts individuels, et non sur des organisations membres. Les standards qui en découlent, en général très techniques, ne valent que par la qualité des individus qui participent aux travaux et n'engagent pas, même moralement, les employeurs de ces experts.

Normalisation *ex-ante* ou normalisation *ex-post* ?

Le succès foudroyant des lecteurs MP3, des lecteurs vidéo et des appareils de photo numérique est certainement

largement dû à la création *ex-ante* de la famille des normes JPEG, MPEG-1, MPEG-2, MP3 et MPEG-4, qui ont d'ailleurs valu en 1996 et 2008 deux Emmy Awards aux organisations de normalisation internationales ISO, IEC et ITU, pour leur contribution... artistique ! Les études économiques le montrent : associer la normalisation suffisamment en amont du développement d'un marché donne à celui-ci un coup de fouet aux effets durables. Nos partenaires allemands le savent mieux que quiconque, l'innovation et la normalisation sont des alliées objectives.

A contrario, des efforts de normalisation *ex-post* ont été consentis et ont porté leurs fruits lorsque des besoins croissants d'interopérabilité et de rationalisation se sont fait sentir entre pays et/ou entre réseaux jusqu'alors incompatibles, par exemple dans le domaine des cartes de crédit. Mais cela a nécessité un long travail de mise en convergence des formats de ces cartes et d'aménagement progressif des guichets automatisés pour les mettre à niveau.

Quelle pertinence géographique pour une initiative normative ?

Une question importante, pour tout acteur (ou tout groupe d'acteurs) souhaitant provoquer l'élaboration d'une norme, est celle de savoir à quel niveau (national, régional (par exemple, européen) ou international), son projet doit être pensé et élaboré.

Une mobilisation nationale est certes plus facile à obtenir, mais elle peut se heurter à des suspicions légitimes de la part des pays voisins, qui peuvent voir dans l'émergence de toute norme nationale une entrave potentielle de nature technique aux échanges commerciaux. Dans certains cas, l'aiguillage dévient le projet qui, à l'origine, national, deviendra un projet européen.

Précisément, les projets de normes européennes (hormis celles venant en appui d'une directive afin de fournir des moyens pour obtenir une présomption de conformité) permettent, d'une part, de donner des perspectives européennes aux porteurs de ces projets et, d'autre part, d'aboutir, dans certains cas, à un consensus européen, avant de porter sur le plan international les résultats obtenus au plan régional. C'est ainsi qu'en matière de système de management de l'énergie, une norme européenne (EN 16001) a été présentée, sitôt finalisée, à l'ISO. Cela a certainement permis d'avancer plus rapidement au plan international et de déboucher, moins d'un an après la publication de la norme EN 16001, sur une norme mondiale, l'ISO 50001, qui s'est assez largement inspirée de celle qui l'a précédée au plan européen.

Pour disposer d'ordres de grandeur, il convient de savoir que sur le stock des normes gérées par l'AFNOR, plus des deux tiers sont d'initiative européenne ou internationale. Quant aux flux annuels, environ neuf normes sur dix publiées par l'AFNOR sont aujourd'hui d'essence européenne ou internationale. On est donc bien passé pour les organismes de normalisation nationaux, au cours des trente dernières années, d'une logique d'« autarcie normative » relative, à une logique de coproduction de normes euro-

peennes ou internationales. Cela change bien évidemment la donne pour chacun des acteurs, à commencer par les organismes de normalisation eux-mêmes : l'autonomie a cédé le pas aux coopérations (voire aux coopétitions) entre organismes nationaux.

Théorie et limites de la pertinence mondiale des normes

La notion de *global relevance* (pertinence mondiale) a été mise en avant – non sans arrière-pensées, notamment par nos partenaires américains – pour définir les critères qu'une norme internationale doit impérativement prendre en compte pour pouvoir prétendre au Graal de la pertinence mondiale. Cela peut cependant, face à des pratiques hétérogènes dans différentes régions du monde, déboucher sur des normes dites à *options*. Cela a posé des problèmes dans certaines situations précises (ainsi, la directive européenne sur les machines mise à jour en 2009 s'appuie sur des normes européennes ou internationales. Or, certaines de ces normes internationales comportent des options qui ne sont pas, aux yeux de la Commission européenne, toutes équivalentes en termes de niveau de sécurité).

L'Europe s'est alors retrouvée prise dans un étau redoutable : d'un côté, elle a toujours souhaité s'appuyer sur des normes internationales à chaque fois que cela était possible (voir l'Accord de Vienne, signé entre le CEN, le comité européen de normalisation et l'ISO, en 1991) et, de l'autre, elle ne reconnaissait pas la totalité du contenu d'une norme internationale.

Puisque précisément les normes doivent, idéalement, inclure des exigences de performance, et non pas des exigences en termes descriptifs, pourquoi ne pas intégrer dans la première édition d'une norme internationale deux ou trois niveaux de performance différents (un niveau de base, un niveau élevé et, le cas échéant, un niveau intermédiaire), suivant lesquels classer d'éventuelles *options* ? Cela permettrait à des régions (telle l'Europe) d'exiger le niveau de performance le plus élevé (en acceptant, sans réserves, les *options* correspondantes) sans hypothéquer la possibilité, pour des pays en développement, de se contenter, dans un premier temps, du niveau basique, à l'échelle de chacun desdits pays. Cela n'empêcherait pas la norme internationale de converger sur une décennie vers deux niveaux, puis vers un seul.

Cela semble en tous cas préférable au fait de repousser *sine die* toute perspective de convergence planifiée. Est-il, en effet, concevable que certains biens courants reposant sur des phénomènes physiques universels ne soient pas encore harmonisés au niveau mondial ? À qui la situation actuelle de *statu quo* profite-t-elle ?

Normalisation et brevets

Comment inciter les innovateurs titulaires de brevets à accepter de partager avec la communauté le résultat de leur

innovation brevetée, lorsque ce partage est devenu incontournable ? Voici le mécanisme retenu à ce jour : les participants à des travaux de normalisation, au cas où des dispositions reprises dans une norme tombent sous le coup d'un brevet détenu par leur organisation, doivent en faire état, leur organisation s'obligeant (sous peine d'annulation de la norme) à accorder des licences FRAND (*Fair, Reasonable And Non-Discriminatory*) à toute structure qui en ferait la demande. Cette approche peut s'avérer extrêmement intéressante pour de vrais innovateurs qui n'auraient pas (comme c'est le plus souvent le cas) les moyens commerciaux d'imposer de fait un nouveau standard aux marchés.

On peut même aller jusqu'à affirmer que le fait pour une PME de voir son brevet embarqué dans une norme (moyennant l'obligation d'accorder des licences FRAND) est pour elle la meilleure protection qui soit par rapport à une démarche prédatrice qui serait initiée par une grande entreprise misant sur sa force commerciale, sur la qualité de ses avocats et sur l'encombrement des tribunaux pour feindre d'ignorer le brevet déposé par ladite PME. Dans ce cas précis, tous les acteurs de l'écosystème de la norme embarquant ce brevet et ayant obtenu, à ce titre, une licence FRAND de la part de la PME propriétaire du brevet seraient prompts à se liguier pour dénoncer tout comportement prédateur de l'un quelconque des acteurs de l'écosystème qui prétendrait déroger à la règle générale en s'affranchissant de la licence FRAND.

Conclusion

Au fil des années, accompagnant les grandes tendances (globalisation, développements technologiques et sociétaux, sophistication des offres de produits et de services), la normalisation a su, plus qu'honorablement, apporter sa contribution au progrès, sous les angles de la sécurité, de la prospérité, de la solidarité (entre pays développés et pays en développement, ainsi qu'entre générations) et, enfin, de l'harmonie relative que sous-tend le développement durable.

La normalisation a su également former un triangle vertueux avec l'innovation, d'une part, et avec les brevets, d'autre part.

Gageons que, dans les décennies qui viennent, la normalisation sera en mesure, en sachant faire évoluer ses processus pour associer toujours plus d'acteurs issus de régions du monde toujours plus nombreuses, d'apporter des réponses efficaces et mutuellement profitables aux très nombreux défis de moyen et long terme auxquels l'humanité est d'ores et déjà confrontée.

Note

* Directeur général de l'Association Française de Normalisation (AFNOR).