



**Avis n° 15-A-16 du 16 novembre 2015
portant sur l'examen, au regard des règles de concurrence,
des activités de normalisation et de certification**

L'Autorité de la concurrence (section V),

Vu la décision n° 14-SOA-01 du 16 janvier 2014 relative à une saisine d'office pour avis concernant le fonctionnement concurrentiel des processus de normalisation et de certification enregistrée sous le numéro 14/0007A ;

Vu les articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence et notamment son article L. 462-4 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le document de consultation publique publié par l'Autorité de la concurrence le 13 avril 2015 ;

Vu les contributions reçues jusqu'au 1er juin 2015 ;

Les rapporteuses, le rapporteur général adjoint, le commissaire du gouvernement, entendus lors de la séance du 16 septembre 2015 ;

Les représentants de la société Prestaterre Certifications, de l'Association pour la promotion des techniques écologiques (APTE), de la Confédération des organismes indépendants tierce partie de prévention, de contrôle et d'inspection (COPREC), de la société ALLIOS, de l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCMA), du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), de l'association française de normalisation (AFNOR) et de sa filiale AFNOR Certification, ainsi que la déléguée interministérielle aux normes entendus sur le fondement des dispositions de l'article L.463-7 du code de commerce ;

Adopte l'avis suivant :

SOMMAIRE

I. La normalisation	3
1. Une normalisation de qualité est pro concurrentielle.....	3
2. Le dispositif français de normalisation	4
3. Une normalisation volontaire inscrite dans un contexte international	4
4. Le pilotage du dispositif français pourrait être amélioré.....	5
a) Rationaliser les organes de normalisation et leurs méthodes de travail	6
b) Mieux contrôler le lancement des travaux de normalisation.....	7
c) Mieux contrôler la validation du projet de norme en aval.....	8
d) Conclusion	9
II. La certification	10
1. Certification et accréditation	10
a) Les fonctions et les effets de la certification.....	10
b) L'accréditation	11
c) Limiter le coût de l'accréditation et clarifier les cas d'accréditation obligatoire	11
d) La prévention des conflits d'intérêts.....	12
2. La situation particulière du groupe AFNOR et du marquage NF	13
a) La séparation des activités du « groupe AFNOR ».....	13
b) La clarification du statut de la norme NF et de la marque NF.	14
III. Le cas particulier du secteur du bâtiment	16
1. Un dispositif de normalisation foisonnant et dérogatoire	17
a) Des intervenants nombreux aux compétences enchevêtrées	17
b) Des documents quasi-normatifs et des procédures de quasi-certification.....	17
2. Ramener les DTU dans le droit commun de la normalisation	18
a) Les DTU ont eu, depuis leur origine, un rôle quasi-normatif	18
b) Achever la suppression du système des DTU	18
3. La dérive des avis techniques sur les produits innovants.....	19
a) Le rôle et la délivrance des avis techniques	19
b) Ramener la délivrance des AT à sa vocation initiale.....	20
c) Rapprocher la délivrance des AT du marché de la certification	21
4. La question des règles de l'art.....	22
IV. Conclusion et propositions	25

INTRODUCTION

1. L'Autorité de la concurrence s'est saisie pour avis, le 16 janvier 2014, de l'examen des processus français de normalisation et de certification.
2. L'analyse des nombreuses contributions reçues à l'occasion de la consultation publique sur le document provisoire d'enquête confirme que le fonctionnement de la normalisation et de la certification pourrait être amélioré, du point de vue de la concurrence, par des mesures de simplification, par un meilleur pilotage et par l'introduction de plus de transparence dans certains des processus mis en œuvre.
3. La consultation publique a également mis en évidence que les enjeux concurrentiels du processus de normalisation et de certification dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) sont spécifiques et doivent faire l'objet d'un examen particulier.

I. La normalisation

1. UNE NORMALISATION DE QUALITÉ EST PRO CONCURRENTIELLE

4. Le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation (ci-après le décret de 2009) définit à son article 1^{er} la normalisation comme « *une activité d'intérêt général qui a pour objet de fournir des documents de référence élaborés de manière consensuelle par toutes les parties intéressées, portant sur des règles, des caractéristiques, des recommandations ou des exemples de bonnes pratiques, relatives à des produits, à des services, à des méthodes, à des processus ou à des organisations* ».
5. La normalisation est donc un processus d'élaboration de standards communs sur lesquels s'accordent les différents acteurs économiques afin de faciliter les échanges commerciaux, tant nationaux qu'internationaux. L'existence de normes consensuelles permet d'abaisser les barrières à l'entrée que constituent les particularismes nationaux et d'ouvrir l'accès à de nouveaux marchés en établissant des règles du jeu claires et équitables pour toutes les entreprises concernées. En facilitant la compatibilité et l'interopérabilité des différents produits et services, l'adoption de normes a un effet pro concurrentiel car elle favorise la diversité de l'offre et permet aux acheteurs de comparer plus aisément les différents biens, ce qui va au soutien d'une concurrence par les mérites.
6. De manière générale, la norme permet de réduire un certain nombre d'asymétries d'information entre producteurs et acheteurs, qu'ils soient entreprises ou consommateurs, et contribue ainsi à créer ou à maintenir une forme de confiance entre les opérateurs sans laquelle le marché perd en efficacité.
7. Toutefois, une normalisation réalisée à mauvais escient peut affecter l'efficacité économique et restreindre la concurrence ; il en est ainsi notamment si elle produit des normes inutiles dont le bilan économique coût-avantage n'est pas démontré ou si elle permet l'homologation d'une norme biaisée au profit de certains acteurs du marché, lesquels peuvent alors l'instrumentaliser pour ériger une barrière à l'entrée de concurrents ou d'innovateurs. Ces dangers sont d'autant plus perniciose que les « mauvaises » normes sont difficiles à détecter et à corriger une fois le processus de normalisation achevé.

8. C'est donc sur la qualité du dispositif d'élaboration de la norme lui-même qu'il faut faire porter les efforts d'amélioration.

2. LE DISPOSITIF FRANÇAIS DE NORMALISATION

9. L'article 2 du décret de 2009 confie la responsabilité du processus de normalisation à différents acteurs : « *La normalisation et sa promotion sont assurées par l'Association française de normalisation et les organismes agréés par le ministre chargé de l'industrie comme bureaux de normalisation sectoriels afin d'organiser ou de participer à l'élaboration de normes françaises, européennes ou internationales* », mais l'article 5 donne un rôle prééminent et central à l'association française de normalisation (AFNOR) qui « *oriente et coordonne l'élaboration des normes nationales et la participation à l'élaboration des normes internationales* ». À cet effet, le décret définit les pouvoirs propres de l'AFNOR pour assurer cette mission sous le contrôle du délégué interministériel à la normalisation qui agit au nom du ministre chargé de l'Industrie (notamment les articles 3, 10, 11 et 16 du décret).
10. Cette multiplicité des acteurs s'explique par la technicité des sujets et le fait que l'activité de normalisation touche tous les secteurs de l'économie, ce qui demande une répartition des tâches et une définition des champs d'intervention respectifs. Chaque programme est ainsi piloté par un comité stratégique qui est chargé de l'identification des nouvelles thématiques de normalisation et de la définition des priorités pour l'ouverture des travaux.
11. Selon les articles 2 et 12 du décret de 2009, les bureaux de normalisation sectoriels (BNS) agissent sur délégation de l'AFNOR pour élaborer les projets de norme. Mais, en pratique, le travail technique de normalisation est assuré à un niveau encore plus fin par des commissions de normalisation, qui sont les instances responsables au plan opérationnel d'une partie du programme de normalisation décidé par l'AFNOR ou les BNS. Ainsi, le comité stratégique destinataire d'une demande de normalisation, oriente vers le BNS compétent qui transmet le projet à une de ses commissions de normalisation ou, à défaut, vers une commission de l'AFNOR déjà créée ou à créer.
12. L'ensemble du processus de normalisation est encadré par plusieurs textes :
 - le règlement (UE) n° 1025/2012 du Parlement Européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif à la normalisation européenne ;
 - le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation ;
 - la norme homologuée NF X 50-088 ;
13. Enfin, des lignes directrices sur les méthodes de travail à suivre sont fournies par le règlement intérieur de l'AFNOR ainsi que par les « *Règles pour la Normalisation Française* » (RNF), documents qui ont vocation à compléter les textes réglementaires nationaux ainsi que les règles applicables dans le cadre des instances de normalisation européennes et internationales.

3. UNE NORMALISATION VOLONTAIRE INSCRITE DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL

14. L'article 17 du décret de 2009 rappelle que, sauf exception, la norme n'a pas vocation à s'inscrire dans la hiérarchie des normes juridiques et que le processus de normalisation diffère du processus réglementaire par son caractère non contraignant : « *Les normes sont d'application volontaire. Toutefois, les normes peuvent être rendues d'application obligatoire par arrêté signé du ministre chargé de l'industrie et du ou des ministres intéressés* ».

15. En pratique, l'application des normes reste un processus quasi exclusivement volontaire puisque les normes rendues obligatoires par un texte réglementaire ne représentent qu'une part infime du stock (environ 1 %), aussi bien pour les normes nationales qu'internationales.
16. Le hiatus entre la nature plutôt prescriptive d'une norme et le caractère volontaire de son application ne pas doit être vu comme une contradiction. En effet, le caractère non contraint du respect des normes est assez formel puisque l'homologation d'une norme suppose un consensus qui, lorsqu'il est effectif et non biaisé, entraîne une très large adhésion des entreprises parties prenantes à ce consensus. Il n'est donc pas nécessaire qu'une norme homologuée soit rendue obligatoire par une décision réglementaire pour que son application devienne, de fait, une condition d'entrée sur un marché.
17. Il faut également relever que les normes appliquées en France sont surtout internationales. Les normes nationales sont, en effet, devenues largement minoritaires, aussi bien en stock de normes applicables qu'en flux de nouvelles normes (environ 10 %). Les sources internationales ou européennes de normalisation sont même quasi exclusives dans certains secteurs comme le transport aérien ou les télécoms. La production de normes nationales ne reste significative (autour d'un tiers du flux de normes nouvelles) que dans quelques rares secteurs plus ancrés dans les marchés domestiques, comme le bâtiment.
18. Cette caractéristique, qui n'est pas propre à la France et se retrouve dans la plupart des pays développés, notamment au sein de l'Union, ne doit toutefois pas conduire à sous-estimer les inconvénients que pourrait avoir une normalisation nationale peu performante. En effet, si les normes peuvent être classées suivant leur niveau d'homologation - internationales, européennes ou nationales - les processus de normalisation qui les produisent restent très imbriqués et dépendants des acteurs nationaux. Les producteurs de normes qui interviennent à ces trois niveaux sont, en effet, des organismes nationaux de normalisation, assistés des mêmes experts nationaux que pour les activités de normalisation domestique.
19. En outre, les circulations d'informations ou de projets de normes entre ces trois niveaux sont permanentes. L'élaboration d'une norme internationale est généralement portée par le bureau de normalisation national du pays désigné comme chef de file du projet, si bien qu'une norme européenne ou nationale pourra être une solution de repli en cas d'échec d'une normalisation internationale. À l'inverse, l'élaboration d'une norme nationale pourra être la préfiguration d'une future normalisation européenne ou internationale. Les enjeux attachés au maintien d'un bon système national de normalisation dépassent donc largement l'élaboration d'une norme nationale de qualité et peuvent avoir une influence, directe ou indirecte, sur la totalité du corpus de normes applicables en France.

4. LE PILOTAGE DU DISPOSITIF FRANÇAIS POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉ

20. Eu égard à la multiplicité des acteurs de la normalisation et à l'imbrication des niveaux nationaux et internationaux, les inconvénients d'un dispositif national défaillant ne sont pas seulement situés en aval du processus, lors de l'adoption de la norme, mais aussi en amont : dans la décision même de normaliser plutôt que de ne pas le faire ou dans le fait de s'engager dans un processus de normalisation sans préparation suffisante, avec un risque d'incohérence des interventions des différents acteurs, notamment au niveau international.
21. C'est donc sur l'amont du processus que l'Autorité souhaite faire des propositions d'amélioration qui porteront sur la transparence des travaux des commissions de normalisation et leur pilotage par l'AFNOR, ainsi que sur l'amélioration des consultations préalables, notamment celle des PME.

a) Rationaliser les organes de normalisation et leurs méthodes de travail

22. L'instruction et la consultation publique ont fait apparaître un relatif déficit de contrôle des organes de normalisation par l'AFNOR, malgré les compétences que le décret de 2009 lui reconnaît pour exercer cette mission d'intérêt général. L'insuffisance des remontées d'information des bureaux nationaux de normalisation et, à un niveau plus déconcentré, des commissions de normalisation, vers l'AFNOR et la relative absence d'autorité de celle-ci sur leurs travaux tiennent essentiellement à la multiplication de ces structures, à leurs éventuels chevauchements, à l'hétérogénéité des procédures qu'elles appliquent et à l'absence de pouvoir de contrainte pour régler les difficultés qui peuvent apparaître.
23. Ainsi, l'AFNOR a une vision générale de l'activité de normalisation mais ne dispose pas d'une connaissance détaillée des commissions de normalisation en place, de la liste actualisée de leurs membres, de l'origine de leurs financements et du calendrier des travaux envisagés. Lorsqu'elle dispose de ces informations, elle ne les rend pas systématiquement publiques, du fait d'une utilisation encore insuffisante de son site en ligne.
24. Cette difficulté à connaître, à tout moment, la nature et l'étendue de l'activité de normalisation des structures nationales peut aussi avoir, comme cela a été dit, des conséquences au niveau international. En effet, l'article 5 du décret désigne l'AFNOR comme seul représentant français dans les enceintes internationales de normalisation, tout en l'autorisant à se faire représenter par les bureaux de normalisation sectoriels (BNS), qui sont souvent détenteurs de l'expertise technique nécessaire pour y intervenir efficacement. Les BNS ou leurs émanations, membres des commissions de normalisation ou experts, ne devraient jamais pouvoir intervenir de leur propre chef dans les enceintes internationales. Le dispositif applicable à l'international est donc différent de celui prévu au niveau national pour lequel les BNS et l'AFNOR ont une compétence partagée. Un déficit de pilotage national pourrait donc affaiblir l'effectivité et l'efficacité du rôle prééminent donné à l'AFNOR en matière de normalisation internationale.
25. L'enjeu de cette coordination est d'autant plus important que l'AFNOR est le troisième contributeur à la normalisation internationale, au sein de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), et le deuxième contributeur au sein du Comité européen de normalisation (CEN). Le maintien de ce rang éminent passe à moyen et long terme par une amélioration constante de la cohérence et de la qualité du dispositif français de normalisation. En effet, la place accordée à chaque organisme national au sein des enceintes internationales est directement fonction de ses performances et de la confiance que lui accordent ses homologues.
26. La première voie d'amélioration du pilotage de l'AFNOR consiste donc à diminuer et rationaliser le nombre d'organes de normalisation, notamment ceux qui sont inactifs, qui doublonnent ou qui ont une activité réduite du fait de leur manque de financement. Mais il faut noter que l'AFNOR n'a pas la capacité juridique de contrôler la multiplication des organes de normalisation puisque le ministre chargé de l'industrie dispose seul du pouvoir d'agréer les BNS. La simplification du dispositif français de normalisation passe donc par une action plus volontariste du gouvernement, assisté par le délégué interministériel à la normalisation, qui peut être une force de proposition utile en ce domaine.
27. Une fois les structures simplifiées, la seconde voie d'amélioration consiste à renforcer le rôle de pilotage de l'AFNOR sur le processus de normalisation lui-même. Cela passe par une transmission obligatoire à l'AFNOR des informations sur la composition des organismes de normalisation, une validation centralisée de leur champ de compétence, un arbitrage effectif de l'AFNOR pour l'attribution des travaux en cas de demandes multiples, une formalisation

des décisions d'ouverture de travaux, une publication en ligne des calendriers des travaux qui ont été acceptés et une vérification de la consultation effective des parties intéressées.

28. Cette rationalisation devrait concerner tous les documents issus des travaux des commissions de normalisation qui, sans être des normes, ont un caractère quasi normatif. Il s'agit notamment des fascicules de documentations, de recommandations, de nomenclatures, de normes expérimentales, de normes d'essai ou encore, s'agissant du BTP, des documents techniques unifiés (DTU).
29. Enfin, il faut tenir compte du fait que les travaux de normalisation sont financés par le secteur privé, à travers les contributions des entreprises intéressées par les projets de normes. Là aussi, il convient de mettre l'AFNOR au centre du dispositif afin qu'elle puisse contrôler l'utilisation des ressources allouées aux commissions de normalisation et procéder, le cas échéant, à des péréquations entre elles.
30. Concernant la bonne utilisation des financements, il serait bon de s'interroger aussi sur la légitimité du financement à la page des normes nouvelles, qui pousse à l'inflation rédactionnelle, et d'envisager de rémunérer à partir d'un barème adapté le travail de révision ou de suppression de normes afin de fournir aux commissions de normalisation des incitations économiques susceptibles de faire baisser le stock des normes applicables ou de permettre son ajustement plus rapide aux besoins du marché.

b) Mieux contrôler le lancement des travaux de normalisation

31. Les effets pro concurrentiels que les normes peuvent avoir sur les marchés (sécurité, compatibilité, interopérabilité, intégration des innovations par exemple) justifient que l'on accepte leur élaboration par simple consensus, c'est-à-dire par entente entre des opérateurs économiques concernés, qui sont souvent des concurrents. Mais le choix d'engager des travaux de normalisation relève d'une appréciation de l'intérêt général attaché à la production d'une norme nouvelle.
32. L'AFNOR, à laquelle est confiée la mission d'intérêt général de normalisation selon le chapitre II du décret de 2009, doit pouvoir vérifier, en amont, la nécessité même de produire une norme nouvelle en examinant les raisons qui poussent des opérateurs économiques à la réclamer.
33. Pour cela, il convient de mettre en place une phase obligatoire de validation de la plus-value attendue des projets de norme nouvelle ou de révision d'une norme existante, préalable au lancement des travaux de normalisation. Cette étape obligatoire pourrait faire l'objet d'une formalisation dans un texte ou dans des lignes directrices. Elle devrait permettre de s'assurer que la demande d'ouverture de travaux est appuyée sur des motifs légitimes et sur un diagnostic partagé des inconvénients pour le marché concerné de l'absence de norme ou du maintien d'une norme obsolète. Les entreprises qui demandent une norme devraient être capables d'expliquer pourquoi elle est nécessaire ou pourquoi le recours à la normalisation est proportionné à l'objectif recherché et les raisons qu'elles avancent devraient pouvoir être examinées et éventuellement contredites par leurs concurrentes.
34. Outre le diagnostic et l'exposé des motifs présentés par les promoteurs du projet de norme, le dossier de demande d'ouverture des travaux devrait contenir une estimation du calendrier du processus et recenser les secteurs et les entreprises concernées ou possiblement impactées par le projet. Il devrait indiquer les moyens d'obtenir leur participation aux travaux en nombre suffisant pour assurer une représentativité effective et garantir que les autres parties non

représentées seront dûment informées. Cette préoccupation est particulièrement sensible dans les secteurs économiques comprenant un grand nombre de PME ou de TPE.

35. Ce rapport sur la plus-value attendue de la normalisation pourrait être utilement complété par d'autres vérifications opérées en amont, comme le risque d'adoption d'une mesure protectionniste portant atteinte au marché unique européen et le risque de création d'une barrière à l'entrée discriminatoire par l'inclusion de droits de propriété intellectuelle (DPI) dans le projet de normalisation.
36. Sur ce dernier point, la collaboration actuelle entre l'AFNOR et l'INPI, qui doit être saluée, devrait être approfondie et systématisée afin, par exemple, qu'une norme homologuée et non soumise à des DPI ne puisse faire l'objet d'un brevet a posteriori.
37. La consultation publique a montré qu'il s'agissait là d'un sujet assez consensuel et plusieurs réponses ont mentionné la nécessité de prévoir des sanctions sévères en cas de défaut ou de mauvaise déclaration préalable de DPI. Ces sanctions pourraient, par exemple, prendre la forme d'une déchéance des redevances des brevets inclus dans une norme ou d'une sanction financière infligée au déclarant défaillant ainsi que de versements de dommages et intérêts aux concurrents lésés.
38. En résumé, l'Autorité propose que le lancement des travaux des commissions de normalisation soit décidé par l'AFNOR au vu d'un dossier déposé par les promoteurs du projet, dont elle aura pu vérifier qu'il est réellement en état.

c) Mieux contrôler la validation du projet de norme en aval

39. Une fois le projet de norme élaboré, s'ouvre la phase d'homologation par l'AFNOR. Les critères permettant de juger qu'un projet est en état d'être homologué ne sont pas clairement définis. En particulier, le pouvoir de contrôle de l'AFNOR sur le déroulement de la procédure et la réalité de l'accord final n'est pas, en pratique, fermement établi.
40. L'étape de lancement du processus d'homologation doit donc également être renforcée. L'AFNOR devrait s'assurer que le projet de norme qui lui est soumis a bien été élaboré dans le respect des procédures prévues par les règles de normalisation (RNF) et qu'il a bien fait l'objet d'un « *consensus* » au sens de l'article 5.6 de la norme NF X 50-088, selon lequel les projets de normes « *sont dits consensuels s'ils recueillent 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 de toutes les vues exprimées et de rapprochement de positions divergentes.* ».
41. Cette définition est assez souple et il n'existe pas une façon unique d'aboutir à un « *accord général* » puisque le même article 5.6 de la norme NF X 50-088 prend soin de préciser que « *Le consensus n'implique pas nécessairement l'unanimité* ». Si la recherche de l'unanimité, facteur de blocage, n'est effectivement pas souhaitable, une appréciation réelle de l'existence d'un consensus est indispensable pour garantir la neutralité du projet de norme vis-à-vis des opérateurs économiques concernés qui sont souvent des concurrents. Les conditions d'obtention d'un consensus valide devraient donc faire l'objet d'un contrôle effectif, ce qui n'est pas le cas actuellement. Là encore, lorsqu'il s'agit d'une norme pouvant un impact significatif sur un grand nombre de PME ou de TPE, les conditions d'un consensus valide devraient en tenir compte.
42. Sur ce point, une plus grande harmonisation des méthodes de travail des commissions serait un atout important pour mieux contrôler l'effectivité de l'information des parties prenantes, la

prise en compte de leurs observations pendant les travaux des commissions et, partant, la réalité du consensus ainsi obtenu.

43. Une fois l'opportunité et l'utilité de lancer des travaux de normalisation vérifiées en amont et la réalité du consensus attestée en aval, le projet aborde une étape déjà formalisée par l'article 15 du décret, celle de l'enquête publique qui est lancée après l'achèvement des travaux des commissions pour évaluer l'impact d'un projet de norme en vue de son homologation.
44. Malgré son caractère obligatoire, cette phase n'est pas suffisamment encadrée puisque les modalités de consultation peuvent varier selon les BNS et qu'il est difficile d'obtenir la généralisation des meilleures pratiques actuelles.
45. L'enquête publique pourrait être rendue plus efficace par une utilisation systématique des voies d'information dématérialisées. Toute ouverture d'une enquête publique sur un projet de norme devrait faire l'objet d'une information sur le site internet de l'AFNOR et sur des supports professionnels spécialisés disponibles en ligne. Il faudrait aussi informer directement les parties intéressées telles qu'elles ont été identifiées lors de la validation du projet de normalisation et solliciter activement leurs observations. Enfin, il conviendrait de rendre publiques les observations éventuelles des parties prenantes au consensus ainsi que les réponses qui ont été apportées à leurs objections afin que le test de marché et la décision d'homologation puissent en tenir compte.
46. De ce point de vue, on peut regretter que l'article 15 du décret de 2009 fixe à seulement quinze jours la durée minimale de l'enquête publique alors que les travaux de normalisation durent plusieurs mois, voire plusieurs années, et que les entreprises concernées n'ont pas toujours les moyens de prendre connaissance en quelques jours de documents techniques souvent très longs et d'y répondre à bref délai. Il conviendrait que ce test de marché, préalable indispensable à l'homologation d'une norme nouvelle, soit mieux valorisé, ce qui passe par la fixation, dans le décret de 2009, d'une durée minimale d'enquête publique plus adaptée aux réalités du monde économique.

d) Conclusion

47. Le décret de 2009 a mis en place un dispositif de normalisation associant de multiples intervenants tout en maintenant une cohérence de leurs rôles respectifs, avec une participation active des entreprises à travers les organismes agréés par le ministre, un rôle directeur de l'AFNOR qui détient seul le pouvoir d'homologation et une surveillance du gouvernement assurée par le délégué interministériel aux normes. Mais les moyens donnés aux acteurs chargés de piloter ce dispositif, notamment l'AFNOR, apparaissent insuffisants.
48. Le paradoxe de la situation actuelle pourrait être résumé par la remarque suivante : le rôle de pilotage de l'AFNOR sur l'ensemble du processus de normalisation est reconnu par un texte réglementaire de haut niveau, un décret, mais ses moyens d'intervention ne sont fixés que par la norme NF X 50-088 et les règles RNF, qui sont des textes sans valeur réglementaire et dont le non-respect n'est pas sanctionné.
49. Il paraît ainsi difficile d'améliorer le dispositif français sans écrire clairement ce que peut et ce que ne peut pas imposer l'AFNOR aux bureaux de normalisation sectoriels et par quels moyens. Les propositions de l'Autorité conduisent donc à envisager un toilettage du décret de 2009 pour garantir l'effectivité du pilotage du processus de normalisation par l'AFNOR, aujourd'hui très imparfait.

II. La certification

50. La certification est une activité économique intimement liée à l'activité de normalisation dont elle découle en partie. Dès lors que les normes attestent d'un certain niveau de qualité des produits, les entreprises et les consommateurs ont intérêt à ce qu'elles soient respectées. C'est cette demande de qualité qui justifie l'existence d'un marché des services de certification sur lesquels les organismes évaluateurs et certificateurs (ci-après OEC) offrent leur expertise.
51. Mais alors que la normalisation est par nature coopérative puisque son objectif est de fixer une règle commune, la certification est une activité marchande ordinaire pleinement ouverte à la concurrence, qui concerne des opérateurs de taille très variable, allant de la profession libérale au groupe international. Le secteur de la certification est de taille au moins européenne puisque toute entreprise dont le siège est situé dans un État membre peut recourir pour évaluer la conformité de ses produits ou services à n'importe quel OEC établi dans un autre État membre.
52. Soumis au droit commun de la concurrence, le secteur de la certification n'appelle donc pas de mesure de régulation particulière mais soulève deux séries d'observations, du point de vue de la concurrence : l'une concerne l'accréditation et l'autre la situation du groupe AFNOR.

1. CERTIFICATION ET ACCRÉDITATION

a) Les fonctions et les effets de la certification

53. La conformité d'un produit ou d'un service à une norme ou un référentiel technique relève soit d'une simple déclaration, soit d'une opération de certification. Dans les deux cas, il s'agit majoritairement d'une démarche volontaire.
54. La déclaration de conformité à la norme est produite par le fournisseur ou le producteur sous sa seule responsabilité. L'entreprise déclarante s'engage sur la qualité de sa production, de ses prestations ou de son organisation et bénéficie d'une présomption de conformité à la norme que celle-ci soit internationale, européenne ou nationale.
55. La certification est une procédure par laquelle une tierce personne atteste que le produit ou le service présente un certain nombre de caractéristiques définies dans un document de référence appelé référentiel de certification et auxquelles les clients professionnels ou les consommateurs sont censés attacher une importance particulière.
56. D'un point de vue commercial, la certification apporte donc plus de garanties que la simple déclaration de conformité du fabricant puisqu'elle permet d'indiquer à l'acheteur qu'un tiers indépendant lui assure que le fournisseur répond à un référentiel de certification. Cette intervention d'un tiers peut déboucher sur un marquage qui est un service commercial dérivé de la certification et qui consiste à apposer la marque du référentiel de certification sur le produit. Cette marque peut avoir une notoriété variable ce qui la rend plus ou moins avantageuse au plan commercial.
57. La compétition entre les certificateurs a donc des effets, en aval, sur les marchés de produits lorsque la certification est une condition de leur réussite commerciale. Son impact sur la concurrence peut être très large, à la dimension des secteurs des produits et services certifiés.

58. Une certification de mauvaise qualité, par insuffisance du niveau d'expertise du contrôleur ou par défaut d'indépendance peut donc porter atteinte à la concurrence ou aux droits des consommateurs sur de larges marchés. Cela justifie que les pouvoirs publics se préoccupent de vérifier la fiabilité des certificateurs par la mise en place de procédures d'accréditation.

b) L'accréditation

59. Le règlement (CE) n° 765/2008 du parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 a instauré un cadre juridique pour l'accréditation qui a pour objectif de renforcer le contrôle de l'activité d'évaluation de la conformité et d'accroître ainsi la confiance des opérateurs économiques dans les résultats de la certification.
60. Les dispositions de l'article L.115-28 du code de la consommation, modifiées par la loi du 4 août 2008, rendent obligatoire l'accréditation des « *organismes d'évaluation de la conformité* » exerçant une activité de certification pour le compte de tiers. Les OEC sont donc eux-mêmes contrôlés par des organismes accréditeurs, lesquels sont en charge d'attester de la compétence des précédents à exercer leur activité. Il s'agit en quelque sorte d'un second degré de contrôle, le contrôle du contrôleur.
61. Selon le règlement européen, chaque État membre doit désigner un organisme d'accréditation. En France, il s'agit du Comité Français d'Accréditation (ci-après COFRAC), association née le 29 avril 1994 de la fusion du Réseau National d'Essai (RNE) et du Bureau National de la métrologie (BNM). Il a été désigné comme seule instance d'accréditation en France par l'arrêté du 30 mars 1995 confirmé, après l'entrée en vigueur du règlement européen susvisé, par le décret n° 2008-1401 du 19 décembre 2008.
62. Ce monopole n'empêche pas les OEC de se faire accréditer par un organisme d'accréditation d'un autre État membre si le COFRAC n'est pas compétent pour le service requis. En d'autres termes, si le règlement n° 765/2008 pose un principe de non-concurrence entre les organismes nationaux d'accréditation, celle-ci peut néanmoins intervenir à la marge lorsqu'un État ne dispose pas d'un tel organisme ou lorsqu'un organisme national ne dispose pas de la compétence pour réaliser l'accréditation souhaitée.

c) Limiter le coût de l'accréditation et clarifier les cas d'accréditation obligatoire

63. Le recours à l'accréditation est souvent perçu en France comme un prérequis pour pouvoir se développer même dans des secteurs dans lesquels elle n'est pourtant pas obligatoire. Comme pour la normalisation, un certain nombre de choix commerciaux, bien que non obligatoires, sont perçus comme des choix contraints par les entreprises, ce qui peut constituer autant de barrières à l'entrée en fonction des coûts attachés à ces procédures.
64. En effet, si la recherche systématique de l'accréditation, même lorsqu'elle n'est pas juridiquement nécessaire, peut être relativement neutre au plan économique si son coût est faible, elle ne l'est plus si son coût est élevé au point de peser de manière excessive sur les entreprises de petite taille.
65. Les OEC interrogés reconnaissent que le COFRAC est un organisme de bon niveau et plutôt exigeant par rapport à ses homologues européens, mais beaucoup jugent élevés les coûts d'accréditation en France. Plusieurs réponses à la consultation publique ont fait état de coûts administratifs et de tarifs de prestations d'audit, préalables à toute accréditation, de plusieurs dizaines de milliers d'euros et pouvant dépasser cent mille euros en coût complet, qui seraient trop élevés voire prohibitifs pour des certificateurs de taille modeste.

66. Ce risque de coûts anormalement élevés ou non justifiés de l'accréditation est toutefois difficile à apprécier car la fixation des prix ne relève que partiellement de mécanismes de marché. Le monopole du COFRAC sur la procédure lui permet de fixer le contenu des dossiers administratifs, le niveau d'exigence technique et ses procédures de vérification. Ce cadre contraint peut aussi conduire à affaiblir la concurrence sur le marché des prestations d'audit qui représentent une part importante des coûts liés à l'accréditation.
67. Au-delà de la question du coût de l'accréditation, il ressort aussi des déclarations des opérateurs du marché, qu'il s'agisse des OEC déjà accrédités ou de ceux qui souhaitent pénétrer le marché de la certification, que les domaines pour lesquels l'accréditation n'est pas obligatoire ne sont pas clairement identifiés. Or, dans le doute, certains OEC estiment préférable de demander cette accréditation. La situation décrite est donc celle d'une incertitude sur la nécessité d'une accréditation dont le processus est par ailleurs jugé coûteux.
68. Il serait donc utile que le COFRAC fasse clairement apparaître sur son site internet la liste des domaines ou secteurs dans lesquels l'accréditation est obligatoire, accompagné des textes qui fondent cette obligation, et qu'il publie les coûts estimatifs de chaque type d'accréditation et les compare régulièrement à ceux de ses homologues européens.

d) La prévention des conflits d'intérêts

69. Le COFRAC est soumis au règlement (CE) n° 765/2008 du 9 juillet 2008 précité qui fixe les exigences générales pour les organismes d'accréditation des entreprises d'évaluation de la conformité et doit répondre aux exigences de la norme NF EN ISO/CEI 17011 qui organise le fonctionnement des organismes d'accréditation. Bien que ces textes offrent des garanties en matière d'impartialité, plusieurs réponses à la consultation publique ont regretté la présence de certificateurs dans le « collège A » du COFRAC, en pointant un risque de voir les demandes d'accréditation des nouveaux entrants examinées par des concurrents déjà installés.
70. Ces inquiétudes tiennent au fait que les règlements du COFRAC prévoient, en effet, que des OEC appartiennent au « collège A » afin d'y apporter leur expertise. Ils peuvent donc être présents dans les comités de section ou dans les commissions permanentes d'accréditation. Ainsi, en 2014, le LNE, APAVE Certification, SGS ICS, Bureau VERITAS Certification, FCBA, AFNOR Certification et QUALIBAT étaient présents dans le comité de section. De même, on retrouve dans les commissions permanentes d'accréditation, selon le type de certification, AFNOR Certification, Bureau VERITAS Certification, APAVE Certification, FCBA, le LNE, le CSTB, ECOCERT SA, ASQUAL.
71. Toutefois, on peut constater que le nombre des OEC accrédités par la section certification continue d'augmenter, puisqu'il est passé de 130 en 2012 à 137 en 2013 et que les refus ou les retraits d'accréditation en matière de certification sont très rares. Depuis 2009, le COFRAC a refusé une seule demande d'accréditation sur 34 demandes au titre de la section certification et a procédé à deux retraits d'accréditation.
72. Mais le fait que les refus d'accréditation restent rares, limitant a fortiori le risque d'un refus injustifié, ne doit pas empêcher d'améliorer encore les garanties d'impartialité de la procédure. Ainsi, il serait bon que soient rendues publiques, sur le site en ligne du COFRAC, les listes des membres des commissions d'accréditation et la liste des personnes en charge des dossiers individuels, qu'ils soient auditeurs ou évaluateurs habilités à instruire une demande d'accréditation dans le domaine de la certification. Ces listes nominatives devraient faire apparaître clairement les fonctions passées ou actuelles des rapporteurs. Cette démarche irait dans le sens d'une transparence des procédures qui tend à devenir la règle au sein des organismes d'intérêt public comparables au COFRAC.

2. LA SITUATION PARTICULIÈRE DU GROUPE AFNOR ET DU MARQUAGE NF

73. L'AFNOR joue un rôle central dans le dispositif français de normalisation, rôle que l'Autorité propose d'ailleurs de renforcer, comme cela a été indiqué dans la première partie du présent avis. Mais elle intervient aussi dans le domaine de la certification et de la formation à travers ses filiales AFNOR-Certification et AFNOR-Compétences qui développent une importante activité commerciale. Accessoirement, une filiale d'AFNOR intervient aussi sur le marché de l'édition des documents normatifs mais cette activité est étroitement liée à l'activité principale de normalisation exercée en monopole et n'appelle pas de commentaires particuliers. Enfin, AFNOR est propriétaire des droits de propriété intellectuelle attachés à la marque NF.
74. Cette situation appelle, du point de vue de la concurrence, deux questions. La première touche à la séparation des activités en monopole et des activités en concurrence au sein d'un même ensemble. La deuxième porte sur l'utilisation du sigle NF qui est aujourd'hui ambivalent : dans certains cas, il vise le respect d'une norme française homologuée et, dans d'autres, atteste seulement du respect d'un référentiel de certification élaboré par AFNOR Certification dans le cadre de son activité commerciale. En effet, cette situation a un effet direct sur l'ouverture du marché de la certification NF qui, bien que le sigle NF reste une marque collective, est un marché actuellement réservé à un réseau de partenaires d'AFNOR Certification sans que cette restriction ne soit justifiée par autre chose que le poids du passé.

a) La séparation des activités du « groupe AFNOR »

75. Le sujet de la séparation des activités a été déjà largement traité pour d'autres opérateurs qui ont une activité en monopole et des activités en concurrence. Les recommandations faites à l'AFNOR pourraient donc reprendre, sur ce point, la pratique décisionnelle ou consultative antérieure.
76. Toutefois, la situation d'AFNOR est un peu différente de celle d'un opérateur historique conservant une activité marchande en monopole puisque l'activité principale de l'association mère n'est pas commerciale mais relève de l'intérêt général comme l'indique le décret de 2009. À cet égard, l'utilisation du terme « Groupe AFNOR », qui laisse supposer un rassemblement d'entreprises commerciales opérant sur différents marchés doit être relativisée puisqu'on se trouve plutôt en présence d'un opérateur de service public, subventionné par l'État à ce titre, qui se diversifie dans le secteur commercial.
77. On peut facilement mesurer cette différence en citant les propres termes utilisés par AFNOR pour se présenter sur son site Internet. L'association y est décrite comme « *chargée d'une mission d'intérêt général pour organiser et participer à l'élaboration des normes françaises, européennes et internationales* ». Elle rappelle qu'elle a été désignée par les pouvoirs publics comme « *représentant français au sein des organismes de normalisation européenne et internationale* ».
78. Alors que la filiale AFNOR Certification, abritée sur le même site internet, « *est à l'écoute permanente des besoins du marché* » et met au service des entreprises « *sa longue expérience en ingénierie de certification* », ces qualités expliquant que « *Choisir AFNOR Certification, c'est choisir le premier organisme de certification et d'évaluation en France* ».
79. La même remarque vaut pour AFNOR Compétences présentée sur le site internet d'AFNOR comme une PME performante dont la vocation est « *d'aider les entreprises à comprendre et à s'approprier les référentiels pour renforcer leur performance* » et qui, pour cela, « *met à disposition un très large éventail de prestations adaptées aux attentes de ses clients* », ce

succès commercial ayant d'ailleurs une traduction chiffrée puisque « avec 10.000 stagiaires chaque année, AFNOR Compétences assume sa place de leader français des formations sur les systèmes de management et d'audit ».

80. Si la diversification de l'AFNOR dans des activités commerciales n'appelle pas, en tant que telle, d'observations particulières, les conditions dans lesquelles opèrent ses filiales peuvent être source de préoccupations concurrentielles si celles-ci tirent un avantage abusif de la confusion de leurs activités avec celles de l'association mère.
81. Parmi les pratiques susceptibles de procurer un avantage abusif, on doit mentionner l'utilisation commune d'un nom ou d'une marque, l'accès à des données issues de l'activité en monopole pour mener une activité concurrentielle, le choix d'un hébergement unique de toutes les activités sur un même site internet, le renvoi automatique du site institutionnel vers les sites commerciaux ou les subventions croisées entre activité en monopole et activité concurrentielle. Toutefois, la jurisprudence n'a pas dégagé, sur ces points, de règle générale conduisant à des interdictions de principe. La nocivité éventuelle, du point de vue de la concurrence, d'une confusion de ces différentes activités relève d'une analyse concrète menée au cas par cas, ce qui n'est pas l'objet du présent avis.
82. Mais le risque existe et l'Autorité invite l'AFNOR à réexaminer l'ensemble des points rappelés au paragraphe précédent, à procéder à une évaluation de ses pratiques et à prendre, le cas échéant, des mesures pour prévenir l'apparition de situations de marché dans lesquelles les liens privilégiés qu'elle entretient avec ses filiales seraient susceptibles de leur apporter un avantage abusif par rapport aux opérateurs concurrents.

b) La clarification du statut de la norme NF et de la marque NF.

83. La confusion actuelle qui règne autour du marquage NF a été l'un des points les plus commentés dans les réponses à la consultation publique. Dans l'esprit des utilisateurs de la norme et notamment des consommateurs, NF est l'abréviation de « Norme Française », ce qui est bien sa signification historique mais ne correspond plus à sa signification actuelle. Par exemple, l'Institut national de la consommation indique : « Il y a actuellement une très forte confusion des consommateurs entre la certification NF (logo) et la conformité à une norme NF (un référentiel AFNOR). La norme NF est souvent présentée comme un « plus » pour les produits qui en bénéficient. Il s'agit d'un réel argument promotionnel ».
84. En effet, l'acronyme NF accolé à un numéro d'identification est utilisé pour désigner une norme homologuée par l'AFNOR. L'abréviation NF signifie alors « Norme Française », mais NF est aussi un logo utilisé pour apposer un marquage certifiant la conformité de biens ou de services à un référentiel élaboré par sa filiale AFNOR Certification dans un but commercial, sans lien nécessaire avec le respect d'une norme française.
85. Pourtant, le caractère commercial du marquage NF n'est pas toujours mis en avant par les certificateurs partenaires d'AFNOR Certification. Ainsi, le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) présente de la manière suivante le marquage NF sur son site internet « Une certification matérialisée par la marque NF a pour objet d'attester la conformité des produits aux documents normatifs nationaux, européens et internationaux les concernant, tels que des normes ou des spécifications techniques, dans des conditions définies par des Référentiels de certification. » (soulignement ajouté).
86. Le risque de confusion est d'autant plus avéré qu'AFNOR Certification a affirmé, lors de la séance, que le marquage NF continuait de s'appuyer de manière quasi générale sur le respect des normes homologuées, l'apport principal de la certification NF par rapport à une simple

déclaration de conformité étant le sérieux des contrôles effectués par les certificateurs. Autrement dit, malgré l'annonce d'une utilisation commerciale, le marquage NF reste assez largement une certification du respect de normes homologuées offrant aux consommateurs et aux professionnels des garanties supérieures à la simple déclaration de conformité.

87. On comprend, dans ces conditions, comme l'a montré la consultation publique, que le fait de réserver l'exploitation commerciale du sigle NF à un réseau de partenaires privilégiés suscite, depuis la réforme de 2009, de nombreuses interrogations de la part des OEC non membres de ce réseau, auxquels le marché de la certification NF est donc fermé.
88. Cette restriction est d'autant plus sensible du point de vue de la concurrence que, selon une enquête réalisée en 2009, la notoriété de la marque est forte comme le relève un communiqué d'AFNOR du 12 novembre 2012 : « *Par la signature d'une déclaration commune, le réseau NF – constitué d'AFNOR Certification, animateur du système de certification de la marque NF, et de 12 organismes qu'elle mandate pour délivrer la marque NF dans leurs domaines d'activité – refonde le développement de ce signe distinctif reconnu par 85 % des français* ».
89. Sur ce point, l'AFNOR fait valoir que, selon une enquête de 2014, la notoriété de la marque a baissé de moitié ces cinq dernières années. Mais cette étude montre aussi que NF est la quatrième marque de certification la plus connue des français et qu'elle n'est dépassée que par des marques de certification portant sur les produits alimentaires (AOC, Label Rouge et Agriculture Biologique) qui ne jouent pas le même rôle sur le marché. L'enjeu de la clarification du marquage NF reste donc très fort.
90. Sans vouloir imposer une solution unique pour traiter cette question, l'Autorité peut, dans le cadre du présent avis, présenter les différentes options et exprimer des préférences.
91. Il faut d'abord décider si on réserve l'abréviation NF à la désignation des normes homologuées applicables en France et, par extension, aux seules certifications garantissant le respect de telles normes ou si on souhaite banaliser le sigle NF, sans lui donner de signification particulière, laissant l'AFNOR et ses filiales en faire une libre exploitation commerciale pour profiter de la notoriété de la marque.
92. Le premier choix apparaît le plus naturel puisqu'il permet de continuer à désigner les normes homologuées par l'acronyme NF suivi d'un numéro et à utiliser le marquage NF pour signaler la conformité des produits à ces normes. Il a aussi l'avantage d'être très lisible pour le grand public et ne demande pas un effort d'adaptation important à AFNOR puisqu'il correspond largement aux usages actuels selon les déclarations de l'association lors de la séance.
93. Le second choix, celui d'une libre exploitation commerciale de la marque NF, présenterait des inconvénients importants. Il conduirait d'abord à remettre en cause la désignation des normes françaises homologuées à partir des lettres NF. Il poserait aussi des problèmes de lisibilité pour les consommateurs puisque l'acronyme NF pourrait alors être, en théorie, complètement déconnecté du respect d'une norme homologuée, en contradiction avec sa signification historique qui justifie pourtant sa notoriété auprès des clients.
94. Ce point est particulièrement délicat car NF est, au sens du droit de la propriété intellectuelle, une marque collective, c'est-à-dire une marque destinée à être utilisée conjointement par plusieurs personnes dès lors qu'elles se conforment au règlement d'usage établi par le propriétaire. Or, l'usage et la notoriété de cette marque collective sont établis depuis plus d'un demi-siècle et reflètent les missions d'intérêt général que la puissance publique a confiées à l'AFNOR, à savoir le respect des normes.

95. Enfin, ce choix d'un positionnement plus commercial de la marque NF ne réglerait pas, pour autant, la question de l'accès au réseau de la certification NF. En effet, même si le sens historique de conformité aux normes était abandonné, NF resterait une marque collective de grande notoriété auprès des consommateurs français et il est possible, comme l'ont soutenu certains OEC, que des restrictions d'accès injustifiées à la certification et au marquage NF puissent désavantager les opérateurs non membres du réseau.
96. En outre, on peut se demander si le choix d'un éloignement progressif du sens historique du sigle NF pourrait être fait par AFNOR seule. Certes les droits sur la marque NF appartiennent à l'association mais celle-ci reste, à bien des égards, rattachée à la sphère publique : ses pouvoirs sont fixés par le décret de 2009, le délégué interministériel à la normalisation exerce, auprès d'elle, les fonctions de commissaire du gouvernement (I de l'article 10 du décret) et elle est soumise au contrôle économique et financier de l'État (II de l'article 10 du décret). L'État ne peut donc se désintéresser du sort de la marque NF.
97. L'Autorité marque donc sa préférence pour le maintien d'un lien fort entre le sigle NF et le respect des normes homologuées applicables en France, ce qui semble d'ailleurs être la pratique d'AFNOR depuis 2009, même si ce choix implicite n'est pas officiellement revendiqué et a pu connaître quelques exceptions.
98. La signification de NF ainsi clarifiée et stabilisée, le référentiel de certification NF pourrait mettre l'accent sur des garanties plus fortes en matière de contrôle du respect des normes. Par exemple, les OEC partenaires d'AFNOR pourraient avoir l'obligation de pratiquer systématiquement des tests inopinés sur les sites de fabrication ou des tests aléatoires sur les produits commercialisés. La sélection de ces OEC pourrait alors se faire sur la base de critères objectifs et non discriminatoires ou par le biais d'une accréditation. Une telle consolidation aurait l'avantage de renforcer la fiabilité et la notoriété du marquage NF au moment où des doutes peuvent naître dans l'esprit du public sur la fiabilité de certaines déclarations de conformité ou de certains contrôles techniques trop laxistes.
99. Au terme de cette analyse, il apparaît nécessaire qu'AFNOR donne une signification claire au marquage NF et lève les restrictions d'accès à ce marquage, les préoccupations de concurrence qu'elles soulèvent sur le marché de la certification n'étant pas fondamentalement différentes selon l'option qui serait retenue pour le positionnement de la marque NF.

III. Le cas particulier du secteur du bâtiment

100. Le secteur du BTP possède plusieurs particularités en matière de normalisation, dont la principale est que les normes d'application obligatoires y représentent 14 % des normes adoptées (contre 2 % tous secteurs confondus) et celles d'origine française près de 40 %, contre seulement 10 % dans les autres secteurs.
101. Il se caractérise aussi par la présence de nombreux opérateurs appartenant à des secteurs économiques différents, dont un grand nombre de PME, qui interviennent de manière complémentaire dans les opérations de construction. L'interopérabilité entre ces corps de métier est en soi un sujet majeur de normalisation. De plus, contrairement à d'autres secteurs où les enjeux de sécurité sont pourtant aussi importants (industrie automobile, aérien), aucun des acteurs n'est en mesure d'assumer pleinement un rôle de chef de file dans les projets de normalisation.

102. Enfin, compte tenu des enjeux patrimoniaux attachés aux biens qu'il produit, il est soumis à des demandes spécifiques des assureurs, ce qui pousse à l'utilisation presque systématique de documents à caractère quasi normatif en plus des normes homologuées ou à la certification transitoire de produits en plus des marquages de conformité aux exigences européennes pour la circulation des produits.
103. Ce secteur a donc fait l'objet d'une attention particulière lors de la consultation publique qui a d'ailleurs confirmé que toutes les problématiques de concurrence identifiées dans les processus de normalisation et de certification y sont particulièrement aiguës.

1. UN DISPOSITIF DE NORMALISATION FOISSONNANT ET DÉROGATOIRE

a) Des intervenants nombreux aux compétences enchevêtrées

104. On dénombre, auprès de l'AFNOR, trois comités stratégiques sectoriels (COS) compétents en matière de BTP et six bureaux de normalisation sectoriels (BNS) : BNTEC (techniques et équipements de la construction du bâtiment) et le BNCM (construction métallique), BNA (acier), BNBM (bois et meubles), BNC (céramique), et BNB (béton). Cette organisation, mise en place après la deuxième guerre mondiale, dans une période de reconstruction, n'est, selon les réponses à la consultation publique, plus adaptée aux exigences actuelles du secteur, qui doit intégrer de nombreuses innovations.
105. Cette complexité est contrebalancée par la place centrale occupée par le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), établissement public industriel et commercial chargé de procéder à des études et recherches intéressant la construction et le logement, qui est devenu, depuis sa création en 1947, le principal organisme chargé d'apprécier l'aptitude à l'emploi des procédés, matériaux et équipements destinés à la construction.
106. Ce poids prépondérant du CSTB est accentué par le rôle privilégié qu'il joue auprès de la Commission Chargée de Formuler les Avis Techniques (C.C.F.A.T.). Cette commission, placée auprès du ministre du logement, produit différents avis techniques, en application d'un arrêté interministériel du 2 décembre 1969, s'appuie largement sur le CSTB qui assure le secrétariat des groupes spécialisés créés en son sein, rapporte les demandes d'avis individuelles, enregistre les avis rendus et les publie. Le CSTB est donc perçu par les professionnels comme un opérateur ayant de fait le monopole de la production des avis techniques.

b) Des documents quasi normatifs et des procédures de quasi-certification

107. Dans le secteur du BTP de nombreux documents à caractère dérogatoire coexistent. Si en théorie le recours à ces documents est volontaire, ils sont souvent assimilés à une réglementation et, parfois, intégrés formellement à la réglementation. Il s'agit, entre autres, des documents techniques unifiés (DTU) qui sont des quasi-normes et des avis techniques qui relèvent d'une forme de certification normalement réservée aux produits innovants.
108. Ces documents n'ont pas le même objectif ni la même portée. Le DTU a une portée générale et couvre une famille de produits au sein d'un même savoir faire, en présentant différentes prescriptions alliant l'usage des produits et une méthode de construction. L'avis technique n'a, au contraire, aucun caractère général, et se limite à certifier que le produit d'un industriel, qui en fait la demande, est apte à l'usage pour des ouvrages réalisés avec des procédés innovants, donc normalement non couvert par un DTU.

2. RAMENER LES DTU DANS LE DROIT COMMUN DE LA NORMALISATION

a) Les DTU ont eu, depuis leur origine, un rôle quasi normatif

109. Les documents techniques unifiés (DTU) sont des documents hérités de la période de reconstruction de l'après-guerre qui sont gérés par le groupe de coordination des normes du bâtiment-DTU (GCNorBat-DTU) dont le secrétariat est assuré par le CSTB par délégation de l'AFNOR. Leur mise à jour sous l'autorité de l'AFNOR conduit aujourd'hui à utiliser plutôt l'acronyme NF-DTU.
110. Au plan technique, ces documents sont en grande majorité élaborés et révisés par le Bureau de normalisation des techniques et équipements de la construction du bâtiment (BNTEC). Ils ont pour objet d'établir, par corps d'état, des prescriptions de travaux dans le domaine dit « *traditionnel* » qui recouvre les pratiques éprouvées de longue date, qu'elles soient ou non codifiées, qui régissent le savoir-faire d'une profession et qui définissent en partie ce qu'on appelle « *les règles de l'art* ».
111. Mais ces DTU ne suivent pas le processus complet d'élaboration des normes et, à ce titre, ne font pas l'objet d'une enquête publique, ni d'une homologation. Il s'agit en quelque sorte d'une norme non aboutie dont l'élaboration échappe en partie au contrôle des pouvoirs publics.
112. Bien que non normatifs, les DTU jouent un rôle équivalent aux normes et sont considérés comme très utiles par tous les acteurs de la construction, car ils facilitent la mission du maître d'œuvre en lui donnant l'assurance d'un niveau de qualité d'exécution des travaux qui tient compte des usages professionnels nationaux. Mais, selon certains professionnels, ces DTU, et surtout leurs annexes et les notices explicatives qui les accompagnent, ont parfois pour effet d'imposer des exigences supérieures à la norme et d'exclure ainsi certains produits pourtant conformes. Ils peuvent ainsi être le moyen de défavoriser certaines entreprises en préconisant l'utilisation des seuls produits ayant reçu un avis technique, en faisant référence à un marquage collectif dont les nouveaux entrants sont exclus ou même en désignant expressément le produit d'un industriel donné.

b) Achever la suppression du système des DTU

113. La faiblesse de ce dispositif quasi normatif n'est pas contestée par les pouvoirs publics, qui ont engagé un travail d'intégration progressive des DTU dans le processus normatif de droit commun. Une fois révisés et homologués, ces documents ont le statut de norme nationale. Toutefois, ce processus de mise à jour n'a pas été l'occasion d'une remise à plat en profondeur et devrait donc être accéléré et amplifié.
114. L'enjeu concurrentiel de cette mise à jour est important car, comme cela a été dit, les DTU non encore révisés, ou NF-DTU après révision, sont considérés par les professionnels et les assureurs comme des règles de l'art en matière de construction. Or, certaines pratiques, autrefois considérées comme innovantes, sont aujourd'hui suffisamment éprouvées pour faire pleinement partie des règles de l'art et bénéficier du statut de technique « traditionnelle ». Elles ne doivent donc plus être traitées comme des « techniques nouvelles » compte tenu des conséquences défavorables que ce statut entraîne en matière de coût de certification supplémentaire et de contrôle technique ou en matière d'assurance.
115. Outre l'homologation des DTU eux-mêmes, il conviendrait également de réviser, voire de supprimer, les avant-propos des NF-DTU, les fascicules de documentation ou autres

documents annexes destinés aux assureurs, qui sont souvent prescriptifs alors que leur statut est encore plus dérogatoire que les DTU eux-mêmes. Cela est particulièrement nécessaire lorsqu'ils imposent de fait des normalisations surabondantes ou font référence à un mode de certification particulier, voire à une labellisation d'origine privée en contradiction avec la réglementation européenne.

116. Ces dérives peuvent avoir des conséquences qui dépassent le seul champ de la normalisation. À titre d'exemple, plusieurs entreprises ont signalé à l'occasion de la consultation publique que des textes de nature fiscale mentionnent, à l'image de certaines notices des DTU, le respect de labels privés pour l'obtention de réductions d'impôt. Cela peut être le cas pour des dépenses d'isolation thermique ou de performance énergétique.
117. Il est certes normal que l'État s'assure que la dépense fiscale qu'il consent corresponde à des travaux de qualité, mais il faut veiller à ce que les critères d'éligibilité à l'avantage fiscal soient neutres du point de vue de la concurrence. Cela devrait conduire à éviter les formules de type « *Label xxx ou marquage CE avec performance équivalente* » lorsque ledit label est une marque commerciale. Selon de nombreux industriels interrogés, la mention d'une équivalence n'est ici qu'une précaution juridique prise pour éviter une illégalité du texte mais elle est sans portée réelle car, en pratique, il est très difficile voire impossible de démontrer à faible coût et dans des délais raisonnables l'équivalence d'une performance avec le label qui a été privilégié par l'administration. La seule solution est alors d'obtenir ce label privé, ce qui conduit à exclure du marché principal tous les produits aussi performants certifiés par des labels concurrents et à affaiblir, sur le marché connexe de la certification, tous les OEC qui les ont élaborés.
118. C'est donc le principe même d'un dispositif dérogatoire pour le BTP qui devrait être réexaminé. Ce retour au droit commun passe d'abord par la disparition progressive des processus spécifiques d'élaboration des documents NF-DTU ou DTU qui devraient relever du droit commun de la normalisation. Il passe aussi par une redéfinition du rôle du CSTB dans ce processus. À cet égard, l'Autorité relève que, lors de la séance d'examen du présent avis, le président du CSTB a indiqué qu'il était disposé à abandonner le secrétariat du GCNorbat, compétence qui n'est d'ailleurs pas mentionnée à l'article R. 142-1 du code de la construction et de l'habitation fixant les missions de l'établissement public.

3. LA DÉRIVE DES AVIS TECHNIQUES SUR LES PRODUITS INNOVANTS

a) Le rôle et la délivrance des avis techniques

119. Remplaçant un précédent texte de 1969, un arrêté du 21 mars a institué une Commission Chargée de Formuler les Avis Techniques (C.C.F.A.T.) placée auprès du ministre chargé de la construction. Il précise que les avis techniques concernent les « *produits ou procédés de construction dont la constitution ou l'emploi ne ressortissent pas des savoir-faire et pratiques traditionnels* » (article 1er). C'est donc un usage défini par défaut puisque le champ des AT recouvre en fait tout ce qui n'est pas couvert par une norme ou un DTU.
120. Ces avis, au sens large, comprennent les avis techniques proprement dits (AT), qui portent sur les produits ne faisant pas l'objet d'un marquage CE, et les documents techniques d'application (DTA) qui concernent ceux qui ont déjà un marquage CE (article 2). Ils ne sont pas délivrés à l'initiative de la CCFAT mais à la demande des industriels (article 3).
121. Le même arrêté fixe la composition de la commission, organise ses travaux et détaille les étapes de la délivrance des avis. L'instruction des demandes individuelles incombe à l'un des

quatorze Groupes Spécialisés (GS) qu'elle a constitué et qui peuvent être assistés d'experts extérieurs (article 9) mais le CSTB, rapporte seul les demandes d'avis devant la commission (article 11). Une fois adoptés, les avis sont enregistrés par le CSTB, qui assure aussi le secrétariat de la CCFAT, et sont rendus accessibles auprès du CSTB ou sur son site en ligne.

122. Les avis sont donc demandés par un industriel souhaitant commercialiser dans le secteur de la construction un produit innovant qui n'est pas rattachable à des savoir-faire et des pratiques traditionnels, le plus souvent parce qu'il sait d'expérience que les opérateurs exigent généralement de tels avis. Le recours aux produits et procédés sous AT s'explique par le fait qu'ils bénéficient des mêmes conditions d'assurance que celles appliquées aux domaines traditionnels, tels que ceux couverts par exemple par une norme ou un DTU.
123. Bien que non obligatoires, les avis techniques constituent donc une exigence de fait des assureurs et des contrôleurs techniques et, à ce titre, demeurent indispensables pour commercialiser un produit ou un procédé non encore reconnu comme « *technique traditionnelle* ». Ainsi, le CSTB a déclaré « *Toutes ces procédures sont volontaires mais les professionnels les considèrent souvent comme incontournables pour qu'un produit soit accepté par toute la chaîne de responsabilité.* »
124. Dès lors qu'ils conditionnent l'accès au marché, les AT et DTA appellent une analyse concurrentielle portant sur leur coût et leur capacité à constituer des barrières non tarifaires à l'entrée de nouveaux opérateurs.
125. Selon le CSTB, le coût d'un avis varie sensiblement selon les domaines et les types de demande. Il est calculé selon un barème fixé par arrêté. Il serait compris entre 3 000 et 24 000 euros hors taxe pour une première évaluation, hors frais à engager pour la réalisation des tests techniques. La charge principale pour l'industriel reste, en effet, le coût des essais qui dépendent des caractéristiques du produit et de son rôle dans la construction des ouvrages. Certains industriels, convaincus du caractère indispensable des AT, les considèrent d'ailleurs comme un coût de développement parmi d'autres.
126. La question de l'accès rapide au marché est d'autant plus aiguë que, d'une part, ces avis ne sont pas pérennes et ne peuvent avoir qu'une durée de validité comprise entre 2 et 7 ans selon l'article 6 de l'arrêté et que, d'autre part, le délai d'instruction, qui est fonction de la nature de la demande (additif, révision, nouvelle demande, extension) et du programme des essais, serait compris entre 4 à 15 mois. En 2014, le délai moyen était de 9 mois, ce qui n'est pas négligeable pour une entreprise qui souhaite entrer sur un marché avec un nouveau produit.

b) Ramener la délivrance des AT à sa vocation initiale

127. En premier lieu, il faudrait pouvoir s'assurer que des avis techniques ne sont pas exigés, et donc délivrés à titre onéreux, pour des produits innovants dont l'utilisation a déjà été autorisée au titre du droit de l'union européenne. Ceci concerne les DTA (Document Technique d'Application) qui viennent s'ajouter au marquage CE et qui sont potentiellement contraire à l'article 8.4 du règlement sur les produits et la construction qui dispose que : « *Les États membres s'abstiennent d'interdire ou d'entraver, sur leur territoire ou sous leur responsabilité, la mise à disposition sur le marché ou l'utilisation de produits de construction portant le marquage CE lorsque les performances déclarées correspondent aux exigences régissant l'utilisation en cause dans l'État membre concerné.* »¹

¹ Règlement (UE) N° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil, JOCE du 04/04/2011 L 88/5.

128. De fait, cette évaluation des pratiques ou des règles d'utilisation des produits à travers la délivrance des DAT vient s'ajouter à la normalisation des produits eux-mêmes et peut conduire à des demandes de certification inutiles. Comme le remarque un ancien contrôleur technique du secteur « *ce n'est pas toujours la normalisation qui constitue un frein mais la normalisation française de travaux dans l'usage qu'elle fait de la certification* ». Ce risque est d'autant plus avéré que, lors de la séance, le CSTB a confirmé qu'un grand nombre de ces DTA avaient une utilité limitée.
129. S'agissant des produits innovants ne bénéficiant pas du marquage CE, la principale question est celle de la prolifération et de la reconduction abusive des AT. Plus de 20 000 avis techniques ont été publiés depuis 40 ans et le rythme des nouvelles demandes ne faiblit pas puisque le CSTB indique que plus de 1 000 dossiers sont actuellement en cours d'instruction. Cette inflation n'est pas justifiée puisque seulement un quart des avis rendus portent véritablement sur des produits nouveaux alors que les trois-quarts concernent des renouvellements. Or, après sept ans, un produit n'est plus réellement nouveau puisque les constructeurs l'ont intégré dans leur savoir-faire et il paraît assez peu justifié de demander la prolongation d'un avis pour plusieurs années au titre de l'innovation.
130. Certains professionnels, notamment les PME et les artisans, estiment que la multiplication des avis délivrés pour les produits d'entreprises installées qui peuvent facilement en assumer le coût, accoutume l'ensemble de la filière à travailler avec de telles quasi-certifications, ce qui pourrait freiner l'introduction de produits ayant des performances similaires mais n'ayant pas encore obtenu d'AT pour des raisons de coût ou de délai.
131. De même, plusieurs réponses à la consultation publique estiment que certaines entreprises leaders sur le marché, qui ont les ressources financières pour payer des AT en grand nombre, continuent volontairement de recourir à cette procédure même lorsque leurs produits ne sont plus innovants afin de retarder la mise en place des travaux de normalisation des classes de produits correspondantes. En effet, tant qu'un nouveau procédé n'est pas inscrit au programme d'une commission de normalisation, seule l'entreprise titulaire d'un AT pourra en pratique l'incorporer dans une technique de construction.
132. Sans pouvoir confirmer la réalité des pratiques qui provoquent ces inquiétudes, force est de constater que la délivrance de plusieurs AT successifs pour un même produit est avérée puisque l'enquête a montré que de nombreux produits ou matériaux utilisés dans le BTP étaient sous AT depuis plus de vingt ans, certains depuis plus de vingt-cinq ans. Cet allongement inconsidéré de la durée des AT apparaît comme un détournement du dispositif qui devrait être limité à sa mission d'origine, à savoir permettre à des produits innovants d'être utilisés, aussi rapidement que possible après leur lancement, pour la construction dans des conditions de sécurité suffisantes. Une limitation à la reconduction des AT, voire son interdiction sauf exception dûment justifiée, devrait donc être envisagée.

c) Rapprocher la délivrance des AT du marché de la certification

133. Dès lors que ces avis ne sont pas juridiquement obligatoires mais sont exigés en pratique par les maîtres d'ouvrage ou les assureurs, ils sont l'équivalent d'une certification aux yeux des donneurs d'ordre. Or, le marché de la certification est normalement ouvert à la concurrence. Il conviendrait donc que la nature des avis soit clarifiée et que les différentes étapes de leur délivrance soient moins centrées autour du seul CSTB qui cumule, dans le dispositif un rôle administratif, un rôle d'expert et un rôle de laboratoire d'essai.
134. On pourrait envisager que ces avis ne soient plus délivrés par un seul acteur habilité par l'État, mais puissent être délivrés par d'autres certificateurs, quitte à ce que la CCFAT qui

doit rester l'instance de décision ultime, s'assure du haut niveau de compétence de ces certificateurs en exigeant une accréditation préalable par le COFRAC.

135. Cette ouverture vers l'extérieur par le recours à de nouveaux acteurs pour l'instruction des avis devrait s'accompagner d'une ouverture interne sur la transparence des procédures en permettant à tout demandeur d'avis technique de pouvoir être présent lors de toutes les phases d'examen de son dossier afin de connaître d'éventuelles objections soulevées par l'instruction et y répondre. Il faudrait aussi envisager d'encadrer le délai d'instruction et mieux évaluer *ex ante* le coût de l'obtention de l'avis pour l'entreprise qui le demande, afin de dissiper les éventuelles suspicions de traitement préférentiel de certaines demandes.
136. Il ne faut pas sous-estimer les risques de crispations sur ces sujets puisque le contenu de l'avis rendu peut dans certains cas affecter l'avenir des entreprises, surtout des PME. Ainsi, le ministre en charge de la construction avait été conduit à nommer, en avril 2012, un médiateur de la procédure des avis techniques pour faire face aux conflits nés avec certaines entreprises mécontentes des délais et des conditions d'instruction de leurs dossiers. Le médiateur avait pour mission de « *faciliter le dialogue entre le demandeur d'avis et la CCFAT ou le CSTB en cas de difficulté rencontrée dans le déroulement de la procédure* ». Le médiateur devait aussi constituer une voie nouvelle de recours interne en plus du recours réglementaire dont dispose le demandeur pour contester auprès de la commission le contenu de l'avis rendu.
137. La prévention des conflits avec les demandeurs pourrait également bénéficier d'une plus grande transparence sur les personnes chargées de l'instruction en s'assurant que les demandes d'avis d'une entreprise ne sont pas examinées directement ou indirectement par un de ses concurrents présents dans les groupes spécialisés. Pour cela, la composition de ces groupes devrait être disponible en ligne avec la mention du nom des experts appelés à instruire le projet d'avis, l'identité de l'entreprise ou de l'organisation professionnelle pour laquelle ils travaillent (ou ont travaillé) et les fonctions occupées. Ces listes ont certes été partiellement rendues publiques, en avril 2015, pendant l'instruction du présent avis, mais de manière encore insuffisante puisqu'elles ne précisent ni les fonctions des instructeurs, ni l'entreprise à laquelle ils sont rattachés.
138. S'agissant enfin des avis techniques pour lesquels le CSTB, rapporteur des avis, peut aussi intervenir directement ou indirectement comme prestataire de services, il conviendrait de prévenir les risques de mise en cause de la neutralité du dispositif, l'apparence d'impartialité étant ici aussi importante que l'impartialité elle-même. Ainsi, le CCAFT et le CSTB devraient communiquer de manière plus volontariste, notamment sur leurs sites en ligne, pour rappeler que le choix du laboratoire d'essai par l'entreprise qui sollicite un avis doit se faire, comme sur tout marché, à partir de critères de qualité, de délai et de prix sans qu'il y ait lieu de faire un lien entre la réalisation des tests à titre onéreux et la délivrance de l'avis.
139. Cette mise au point devrait permettre de dissiper la croyance selon laquelle les essais techniques liés à l'instruction d'une demande d'avis doivent être réalisés prioritairement par l'organisme chargé de le délivrer ou une de ses filiales, ce que pensent aujourd'hui beaucoup d'entreprises dans le cas du CSTB.

4. LA QUESTION DES RÈGLES DE L'ART

140. Les règles de l'art désignent les principes de construction réputés connus des professionnels du secteur. Elles sont composées de tout un ensemble de pratiques professionnelles spécifiques à chaque domaine qui doivent être respectées afin que les ouvrages ou les

prestations soient correctement réalisés. Elles jouent donc un grand rôle en matière de responsabilité des constructeurs et en matière d'assurance.

141. Il n'existe pourtant ni de liste exhaustive, ni de règles générales qui définissent les règles de l'art, d'ailleurs très variées. La jurisprudence considère que les règles de l'art sont celles qui correspondent à l'état de la technique au moment de la réalisation de l'ouvrage ou de la prestation. Elles sont des obligations implicites et leur non-respect constitue une faute de nature à engager la responsabilité contractuelle de leur auteur. Mais le juge ne se prononce pas sur le contenu et la validité des règles de l'art qui sont invoquées devant lui par les parties et n'en donne pas de définition dans ses arrêts. En raison du caractère technique des éléments d'appréciation, les juridictions délèguent généralement à des experts la mission de donner un avis sur la conformité aux règles de l'art.
142. Les difficultés de maniement de la notion de règles de l'art proviennent du fait que ces règles ont souvent un lien, direct ou indirect, avec le corpus de normes ou de quasi-normes applicables et avec les procédures de certification en vigueur dans le secteur du bâtiment.
143. Un des points les plus sensibles est l'interprétation de l'annexe III de l'article A 243-1 du code des assurances qui prévoit la déchéance de la garantie décennale si des travaux ne sont pas exécutés dans les « règles de l'art » dans les termes suivants : « *L'assuré est déchu de tout droit à garantie en cas d'inobservation inexcusable des règles de l'art, telles qu'elles sont définies par les réglementations en vigueur, les normes françaises homologuées ou les normes publiées par les organismes de normalisation d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, offrant un degré de sécurité et de pérennité équivalant à celui des normes françaises* ».
144. Cette divergence entre un texte réglementaire, certes de niveau très bas dans la hiérarchie des normes puisqu'il s'agit d'une annexe d'un arrêté, et la pratique des juridictions est, selon de nombreuses réponses à la consultation publique, source d'inefficacité sur les marchés de la construction. Le « Grenelle de l'environnement » avait été l'occasion de pointer cette difficulté en relevant que l'incertitude sur le périmètre des règles de l'art pénalisait les techniques de construction intégrant des produits écologiques, de matériaux recyclés ou plus généralement des techniques plus efficaces en termes de développement durable.
145. La difficulté est aggravée par le fait qu'on a laissé se développer dans le secteur du BTP une multiplicité de quasi-normes et d'avis techniques qui viennent inévitablement s'ajouter au corpus des règles, au moins aux yeux des entreprises et des assureurs.
146. L'annexe de l'article A 243-1 du code des assurances a sur le marché des effets contraires à ce que laisse attendre son interprétation littérale. Ce texte semble, en effet, avoir une approche stricte des conditions où la déchéance de l'assuré pourrait jouer puisqu'il exige le non-respect inexcusable d'un texte, ce qui devrait rassurer les opérateurs en cantonnant strictement le risque. Mais il a, en pratique, l'effet exactement inverse car, en visant des normes, il pousse tous les acteurs de la chaîne de responsabilité à considérer par prudence que l'utilisation de tout produit, matériau ou procédé de construction non conforme à une norme homologuée ou à une quasi-norme et non couvert par un avis technique ouvrirait un risque de déchéance.
147. Cette recherche systématique de la norme pour dégager sa responsabilité vis-à-vis du respect des règles de l'art est d'autant plus vaine que la jurisprudence judiciaire n'établit pas de lien univoque entre respect des normes et mise en jeu de l'assurance et considère au contraire que la garantie décennale peut être mise en œuvre si les dommages révèlent des désordres de nature décennale, c'est à dire qui portent atteinte à la solidité de l'ouvrage ou rendent celui-ci impropre à sa destination quand bien même le constructeur aurait respecté les normes en vigueur.

148. Dans un arrêt de son assemblée plénière, du 26 octobre 2006, la Cour de cassation a, en effet, cassé l'arrêt renvoyé devant elle dans ces termes : « *Attendu que les désordres d'isolation phonique peuvent relever de la garantie décennale même lorsque les exigences minimales légales ou réglementaires ont été respectées. (...) En déduisant de la seule conformité aux normes d'isolation phonique applicables l'absence de désordre relevant de la garantie décennale, la cour d'appel a violé le texte susvisé.* ».
149. Pourtant, la consultation publique a montré que la plupart des opérateurs continuent à chercher à se protéger en exigeant des autres entreprises de la chaîne qu'ils respectent un grand nombre de documents à caractère normatif, au nom du respect des règles de l'art, alors même que ces documents, qui sont d'application volontaire, n'ont pas un tel objet. Cette dérive peut avoir pour effet d'exclure du marché certains procédés traditionnels ou innovants qui ne présentent pas de risque particulier en termes de sécurité des ouvrages, notamment en exigeant de leurs promoteurs des surcoûts inutiles de certification.
150. Selon des déclarations faites lors de la séance, ce recours intensif à la quasi-norme ne semble pas s'expliquer par l'existence de sinistres provoqués par des produits non certifiés, ni par des instructions données par les compagnies d'assurance mais apparaît comme une facilité à laquelle recourent volontiers les donneurs d'ordre, les contrôleurs techniques ou les échelons déconcentrés des sociétés d'assurance, soit par souci de rapidité, soit par excès de prudence, soit par manque de maîtrise de ces sujets.
151. Le constat général est que cette confusion entre respect de normes ou quasi-norme et risque de déchéance de la garantie décennale a pour effet d'exclure du marché certains procédés qui ne présentent pas de risque particulier en termes de sécurité des ouvrages et d'augmenter le coût moyen de la construction en France en multipliant les exigences de certification.
152. L'Autorité recommande donc aux pouvoirs publics de rouvrir ce sujet, déjà débattu il y a quelques années lors du « *Grenelle de l'environnement* » mais sans résultat tangible, ce qui pourrait conduire à réexaminer la rédaction de l'annexe III de l'article A 243-1 du code des assurances.

IV. Conclusion et propositions

153. À l'issue d'une enquête approfondie et d'une consultation publique qui a suscité plus de 240 réponses, l'Autorité formule plusieurs propositions ou recommandations organisées autour de trois idées directrices : mieux piloter les processus de normalisation en renforçant le rôle de l'AFNOR, lever les obstacles qui pourraient affaiblir le fonctionnement concurrentiel du marché de la certification et rapprocher du droit commun les processus de normalisation et de certification dans le secteur du bâtiment.
154. Ces trois axes constituent l'essentiel du message adressé aux pouvoirs publics dans la perspective de réformes qui relèveraient d'ailleurs assez peu du niveau législatif et plus du niveau réglementaire, voire du simple plan d'action à l'intention des principaux acteurs concernés (AFNOR, COFRAC, CSTB notamment).
155. Ainsi, il n'est pas utile de rappeler, à ce stade, le détail des recommandations qui apparaissent dans le corps de l'avis et dont certaines pourraient d'ailleurs être complétées ou aménagées. Seules seront reprises ici celles qui sont les plus décisives pour améliorer l'efficacité des dispositifs français de normalisation et de certification.

S'AGISSANT DE LA NORMALISATION

- Rationnaliser les organes de normalisation existants (liste exhaustive des BNS, et des CN, périmètre, composition, travaux en cours).
- Conditionner le déclenchement des travaux normatifs et leur inscription au programme des CN à l'établissement d'un rapport de plus value dont le formalisme doit être prévu par un texte ou des lignes directrices.
- Harmoniser la procédure de l'enquête publique et prévoir un délai de réponse plus adapté.

Ces recommandations, si elles étaient suivies, devraient conduire à un toilettage du décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation.

1. S'AGISSANT DE LA CERTIFICATION

- Rendre publique, sur le site internet du COFRAC, la liste des cas d'accréditation obligatoire accompagnés des textes fondant cette obligation, ainsi que leurs coûts estimatifs, en indiquant pour information ceux des autres accréditeurs européens s'ils sont connus.
- Rendre publique sur le site internet du COFRAC la liste des membres des commissions d'accréditation et la liste des personnes en charge de chaque dossier, ainsi que leurs fonctions.
- Clarifier les relations entre les activités d'intérêt public et les activités commerciales des filiales au sein du groupe AFNOR. Fixer les règles d'usage commercial du sigle NF et en tirer les conséquences pour les pratiques d'AFNOR en matière de certification NF.

2. S'AGISSANT DU BTP

- Appliquer au secteur du BTP le processus de droit commun de la normalisation.
- Redéfinir le rôle du CSTB dans ce processus et s'assurer qu'il n'assume plus le secrétariat du GCNorBat.
- Supprimer dans les textes législatifs ou réglementaires, y compris les textes relatifs aux dépenses fiscales, les mentions de marques commerciales de certification ou de documents à caractère normatif non homologués.
- Limiter la validité des avis techniques à une durée maximum de 7 ans non renouvelable afin de refléter le caractère innovant des produits concernés.
- Ouvrir l'instruction des avis techniques à d'autres certificateurs que le CSTB, en exigeant, le cas échéant, une accréditation préalable.
- Rendre publique, sur le site internet du CCFAT, la composition des groupes spécialisés chargés de se prononcer sur les avis techniques ainsi que le nom des instructeurs des demandes d'avis, en mentionnant leurs fonctions.
- Publier sur le site internet du CCFAT la liste des essais qui seront exigés pour chaque type d'avis technique ainsi que la liste des laboratoires, français ou étrangers, ayant la compétence pour y procéder, en rappelant que le choix du prestataire est libre.

Délibéré sur le rapport oral de Mmes Marianne Combaldieu et Frédérique Laporte, rapporteuses, et l'intervention de M. Nicolas Deffieux, rapporteur général adjoint, par M. Thierry Dahan, vice-président, président de séance, et Mmes Pierrette Pinot et Isabelle de Silva, membres.

La secrétaire de séance,
Claire Villeval

Le vice-président,
Thierry Dahan