RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Autorité de la concurrence

LES ACTIVITÉS DE NORMALISATION ET DE CERTIFICATION PRO OU ANTICONCURRENTIELLES ?

Document de consultation publique sur le fonctionnement de la concurrence dans le secteur de la normalisation et de la certification

INTRODUCTION **6**

SECTION 1 : L'ACTIVITÉ DE NORMALISATION, UNE ACTIVITÉ D'INTÉRÊT GÉNÉRAL **8**

I. OBJECTIFS ET PROCESSUS DE L'ACTIVITÉ DE NORMALISATION **8**

A. La norme officielle: une référence pour les professionnels **8**

B. L'analyse économique des normes au regard de l'animation concurrentielle des marchés **9**

1. les risques concurrentiels du processus d'élaboration des normes ***9***

2. Le bilan économique des normes du point de vue de la concurrence ***10***

a) Les fondements économiques des normes *10*

Normes de compatibilité 10

Normes de qualité et normes environnementales 12

La mesure de l'effet bénéfique des normes 12

L'évolution des normes depuis 2009 13

b) Les effets négatifs des normes *14*

C. Le processus **15**

1. L'organisation générale ***15***

2. Le fonctionnement opérationnel ***17***

a) Le déclenchement du processus *18*

b) La fabrication de la norme *19*

c) L'homologation de la norme *20*

d) Le financement de l'activité de normalisation *21*

II. L'ANALYSE CRITIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS DE NORMALISATION AU REGARD DES RISQUES CONCURRENTIELS IDENTIFIÉS **22**

A. Un intérêt général potentielement aux mains des intérêts privés **22**

1. Un lancement de projet de norme sans étude préalable sur sa plus value ***23***

2. Un consensus qui ne reflète pas toujours l'intérêt général en raison d'une faible prise en compte des « personnes intéressées », d'une classification inadaptée des « catégories d'intérêts » et d'une absence de contrôle ***26***

a) Une faible prise en compte des « personnes intéressées » lors du lancement des travaux et de l'enquête publique *26*

b) Une classification inadaptée des « catégories d'intérêts » *27*

c) Une enquête publique dont les modalités doivent être améliorées *30*

d) En tout état de cause une absence de contrôle du consensus *30*

B. Une organisation complexe et inadaptée **31**

1. Critique de l'organisation ***31***

2. Le financement ***32***

SECTION 2 : L'ACTIVITÉ DE CERTIFICATION, UNE ACTIVITÉ COMMERCIALE OUVERTE À LA CONCURRENCE 34

I. DES CLARIFICATIONS PRÉALABLES 35

A. Le marquage CE est obligatoire pour la circulation d'un bien ou d'un service dans l'Union et traduit la conformité à une norme européenne 35

B. La certification est un instrument commercial de différenciation et traduit la conformité a un référentiel 35

C. La marque NF n'est pas une marque publique et correspond à un referentiel de certification 36

II. L'ACCRÉDITATION : UN PRÉALABLE NÉCESSAIRE 37

A. L'accréditation facilite les échanges entres états membres 37

B. l'accréditation est une démarche volontaire mais souvent rendue obligatoire en France 38

C. Le COFRAC a le monopole de l'accréditation en France 39

1. L'organisation du COFRAC 39

a) La composition du COFRAC 39

Les instances du COFRAC 40

La structure permanente 40

b) Les exigences applicables au COFRAC 40

c) Le financement du COFRAC 42

2. Le processus d'accréditation 42

a) Les textes applicables 42

b) Le processus 43

c) Le contrôle de l'impartialité et de l'indépendance des OEC 44

d) La vérification de la représentation des parties intéressées 45

3. Chiffres clefs sur l'accréditation 46

D. Les problèmes identifiés sur l'accréditation 46

1. Un champ d'application large et un cout élevé 46

2. Un respect incomplet de l'article 8 du règlement de 2008 47

a) La présence de membres du collège A dans le processus 48

b) Les recours 49

3. Un contrôle de l'État inabouti 51

4. la notion de « partie intéressée » dans l'élaboration des référentiels. 52

III. LA CONFORMITÉ D'UN PRODUIT OU D'UN SERVICE À UN RÉFÉRENTIEL DE CERTIFICATION 53

A. Présentation et processus de l'activité de certification 53

1. Une activité facultative de jure mais obligatoire de facto pour pénétrer un marché 53

2. Un processus privé qui dépend de chaque référentiel 54

a) Le référentiel un acte purement privé *54*
b) Le processus de certification dépend de chaque référentiel *55*
3. Les acteurs de la certification ***56***
a) L'acteur historique : AFNOR Certification *56*
Les activités 57
La marque NF 57
L'origine de la marque *57*
Le déroulement d'une demande de certification sous la marque NF ... *59*
Le réseau de certification de marque NF et son accès *59*
b) Le LNE : un certificateur ayant également des missions de service public *60*
c) Les autres acteurs : un marché stable et des acteurs peu nombreux *61*
B. L'analyse critique de l'activité de certification **62**
1. L'analyse des risques par les autorités de concurrence ***62***
a) Des risques de discrimination *62*
b) Des risques liés au développement d'activités commerciales par une entreprise en monopole sur une mission de service public *62*
2. Les préoccupations générales sur le marché de la certification ***64***
3. Les risques liés à la marque NF ***65***
4. La confusion entre AFNOR et AFNOR Certification ***65***
5. Les risques de partage de marché au sein du réseau NF ***67***
SECTION 3 : LE CAS DU BTP (BÂTIMENT TRAVAUX PUBLICS) **68**
IV. LES SPÉCIFICITÉS DU SECTEUR **68**
A. Une activité caractérisée par de multiples intervenants **69**
B. Une organisation foisonnante et une multiplicité de documents à caractère normatif **70**
1. Une organisation foisonnante ***70***
2. Une hiérarchie complexe des documents a caractère normatif ***70***
a) Les DTU dans le domaine traditionnel *71*
b) Les avis techniques sur les produits innovants *71*
Des avis perçus comme onéreux et longs à obtenir 72
C. Le CSTB : Le seul acteur habilité par L'Etat **73**
1. Présentation générale ***73***
2. Ses activités de normalisation, d'évaluation et de certification des produits de la construction ***75***
a) Ses activités de normalisation *75*
c) Les activités de certification *76*

V. ANALYSE CRITIQUE DU SECTEUR 77

A. L'utilité des documents a caractère normatif 77

B. Une adaptation souhaitable des acteurs de la normalisation 78

C. Des améliorations attendues dans l'exercice des missions du CSTB 78

D. Une clarification des missions et des moyens du CSTB 79

1. La séparation des activités de normalisation et de certification 79

2. La séparation des activités de certification et d'essais 79

3. Une gestion plus transparente de la CCFAT 80

E. Une refonte des documents à vocation normative 81

1. Les DTU 81

2. Les avis techniques : DTA/ATEC 81

F. Des exigences contribuant in fine à une augmentation des coûts de la construction 83

G. Une prise en compte effective des rapports sur le BTP 83

ANNEXES 85

INTRODUCTION

1. Par une saisine d'office pour avis du 16 janvier 2014, l'Autorité de la concurrence a décidé d'examiner les processus français de normalisation et de certification au regard du droit de la concurrence. Elle s'est donnée pour objectif d'évaluer le fonctionnement de ces processus depuis qu'ils sont encadrés par les décrets n°2008-1401 du 19 décembre 2008 relatif à l'accréditation et n°2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation qui emportent aussi des conséquences sur les activités de certification.

2. La proximité des deux sujets, normalisation et certification, ne doit pas masquer la différence des enjeux concurrentiels qu'ils recouvrent. La normalisation est par nature non concurrentielle, comme le sont généralement toutes les activités de nature législative ou réglementaire, puisque son objectif est de fixer une règle commune. L'intervention du secteur privé dans une activité normative est souvent justifiée par l'expertise technique dont disposent les entreprises, mais elle pose nécessairement des questions proches de celles que l'on rencontre en matière d'entente, notamment en ce qui concerne le progrès économique obtenu et l'intérêt des consommateurs, sans oublier les risques de capture de la fonction de régulation au bénéfice des entreprises régulées.

3. La normalisation est justifiée par les effets positifs qu'elle peut avoir en matière de sécurité, de compatibilité ou d'interopérabilité de différents produits et services, caractéristiques qui sont a priori favorables au développement de l'activité économique par les mérites. Mais mal contrôlée ou capturée, elle présente aussi un risque de profusion de normes sans justificatif suffisant et d'utilisation à des fins purement privées de ces normes trop nombreuses ou superflues susceptibles d'affaiblir l'intensité concurrentielle d'un secteur, en créant notamment des barrières à l'entrée artificielles.

4. L'Autorité s'interrogera donc sur les mesures qui permettraient de replacer les pouvoirs publics et l'intérêt général au centre du processus d'élaboration des normes en facilitant l'accès de tous les opérateurs, et particulièrement des petites et moyennes entreprises, aux processus normatifs qui affectent leur activité économique.

5. A l'inverse de la normalisation, la certification est une activité naturellement concurrentielle puisqu'elle consiste à demander à un expert de vérifier qu'un certain niveau de qualité est atteint ou qu'un ensemble de normes est respecté. Ce service peut-être rendu par de multiples entreprises et n'a donc aucune vocation à créer des situations de monopoles.

6. L'Autorité reviendra donc sur les conséquences de sa pleine ouverture à la concurrence depuis les décrets précités, et formulera des remarques sur l'animation concurrentielle de ce marché. A cet égard, elle examinera les problèmes que pourrait poser la proximité ou la confusion entre les activités de normalisation et les activités de certification à travers, notamment, le cas du groupe AFNOR, opérateur historique sur ces deux activités. En effet, l'accès au réseau NF et à sa marque éponyme développée par AFNOR Certification pourrait, en raison du caractère notoire de ce sigle, introduire des distorsions de concurrence au détriment des organismes certificateurs nouveaux entrants sur le marché et contribuer à l'augmentation des coûts de la certification.

7. Enfin, les enjeux concurrentiels du processus de normalisation et de certification feront l'objet d'un examen particulier dans le secteur du BTP (Bâtiment Travaux Publics). En effet, il existe dans ce secteur des documents spécifiques à caractère normatif susceptibles d'expliquer les difficultés de certaines entreprises à entrer sur le secteur du BTP.

8. Le présent document reprend les conclusions préliminaires des services de l'Autorité sur ces activités, en vue d'une consultation publique qui devrait permettre d'adopter un avis définitif.

9. L'ensemble des éléments factuels qui y sont présentés repose sur les déclarations reçues et tient également compte des informations figurant dans les rapports et documents publics consacrés à ces sujets, dont le dernier, « *Politique nationale de normalisation et stratégie pour la compétitivité de notre économie* », a été remis au ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique en décembre 2014.

10. Dans ce cadre, les rapporteures ont entendu ou reçu des contributions :

- des services du ministre chargé de l'industrie : déléguée interministérielle aux normes et membres du SQUALPI ; des services de la DGCCRF, des services du Secrétariat général du Gouvernement ;
- de l'AFNOR, Association Française de Normalisation, et de la CAE ;
- des BNS, bureaux de normalisation sectoriels ;
- du COFRAC, Comité Français d'Accréditation ;
- de juristes et techniciens spécialistes de la normalisation et de la certification ;
- d'AFNOR Certification ;
- du CSTB (centre scientifique et technique du bâtiment) ;
- du rapporteur général du groupe de travail Objectifs 500 000 (simplifier la réglementation des normes de construction et de rénovation);
- d'autres entreprises exerçant une activité de certification ;
- des syndicats représentants de la profession ;
- des représentants des petites entreprises (CAPEB) ;
- des représentants des consommateurs UFC Que Choisir, Association Léo Lagrange.

11. A l'issue de cette consultation, l'Autorité entend analyser, sous l'angle de l'animation concurrentielle des marchés, les forces et les faiblesses des processus actuels de normalisation et de certification.

12. Elle invite toute personne intéressée à réagir aux développements et conclusions exposés dans ce document de consultation publique avant le 1er juin 2015 à l'adresse Mel suivante : consultation-normalisation@autoritedelaconcurrence.fr.

SECTION 1 : L'ACTIVITÉ DE NORMALISATION, UNE ACTIVITÉ D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

13. L'activité de normalisation est régie par le décret n°2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation.

14. A l'issue d'une présentation du processus de normalisation et du panorama de cette activité depuis 2009, il sera fait état des principaux points susceptibles de soulever des difficultés au regard des principes qui devraient guider cette activité d'intérêt général. De plus, l'organisation actuelle des acteurs en charge du processus de normalisation pourrait être un facteur d'affaiblissement de la concurrence.

I. Objectifs et processus de l'activité de normalisation

A. LA NORME OFFICIELLE: UNE RÉFÉRENCE POUR LES PROFESSIONNELS

15. La norme est un document technique énonçant des solutions à des problèmes techniques et commerciaux en particulier, concernant les produits, biens et services et élaboré par des parties qui ont intérêt à leur adoption. Initialement, elle était destinée à fournir des solutions à des difficultés se présentant de façon répétée entre partenaires économiques. Elle est en général d'application volontaire mais peut être rendue obligatoire par les pouvoirs publics par référence dans des textes réglementaires[1].

16. Le vocabulaire de norme dans son acception large peut recouvrir un label, un standard de fait ou encore des bonnes pratiques. Ce type de document normatif peut répondre à des besoins liés à une activité, mais également être utilisé pour un effet de réputation ou servir une stratégie de marché.

17. Dans son acception plus stricte et officielle, la norme doit provenir d'un organisme de normalisation reconnu comme tel par les pouvoirs publics. Les plus connus au niveau international et européens sont l'ISO (International Organization for Standardization); le CEN (Comité Européen de Normalisation); le CENELEC (Comité Européen de Normalisation pour l'Électrotechnique) ou encore l'ETSI (European Telecommunications Standard Institut) et au niveau français l'AFNOR (Association Française de Normalisation) ou l'UTE (Union Technique de l'Électricité) avant qu'elle ne fusionne avec l'AFNOR en 2014.

18. La présente consultation portera sur les normes officielles élaborées par l'AFNOR, l'organisme en charge, depuis le décret de 2009 précité, de la mission d'intérêt général de normalisation, ou par les Bureaux de Normalisation Sectoriels (ci-après BNS), qui peuvent exercer cette même mission d'intérêt général par délégation de l'AFNOR.

19. Parmi ces normes officielles, qui sont examinées par le présent document, une partie seulement fait l'objet d'une procédure d'homologation. Les normes AFNOR non

[1] *L'article 17 du décret 2009 dispose que : « 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», et au sein de l'UE, par l'obligation faite aux Etats membres de transposer les directives.*

homologuées peuvent correspondre à des fascicules de documentations, de recommandations, de nomenclatures, de référentiels, ou à des normes expérimentales.

B. L'ANALYSE ÉCONOMIQUE DES NORMES AU REGARD DE L'ANIMATION CONCURRENTIELLE DES MARCHÉS

20. Si l'analyse économique s'accorde à reconnaître la norme comme une source d'efficacité et notamment comme un facteur d'innovation, il n'en demeure pas moins que le processus de normalisation peut comporter des risques concurrentiels.

1. LES RISQUES CONCURRENTIELS DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DES NORMES

21. Le processus normatif entraîne, par sa nature même, des risques de collusion entre concurrents et des risques d'éviction de certaines entreprises lorsque notamment les normes sont trop coûteuses ou encore inaccessibles pour des raisons techniques.

22. Les lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) énoncent les principes sur lesquels se fonde l'appréciation au regard de l'article 101 des accords entre entreprises afférents à une coopération horizontale, et consacrent des développements aux accords de normalisation (points 257 et suivants). Ces accords peuvent avoir des répercussions sur quatre marchés :

    Premièrement : «la définition de normes peut avoir des répercussions sur le(s) marchés de produits ou de services auxquels se rapporte(nt) la ou les norme(s) ;

    Deuxièmement : «si elle suppose la sélection d'une technologie et si les droits de propriété intellectuelle font l'objet d'une commercialisation distincte des produits auxquels ils se rapportent, la norme peut avoir des répercussions sur le marché de technologies en cause » ;

    Troisièmement : «le marché des activités normatives peut être touché, s'il existe des organismes ou des accords de normalisation différents ».

    Enfin, « le marché distinct des essais et de la certification peut, le cas échéant, être également affecté par la normalisation ».

23. Sur ces marchés, l'activité de normalisation peut donc entrainer des problèmes de concurrence au sens des articles 101 §1 du TFUE et L 420-1 du code de commerce, ou des articles 102 du TFUE et L 420-2 du code de commerce.

24. Selon ces lignes directrices, seules les normes adoptées selon une procédure non discriminatoire, ouverte et transparente, et dont le respect n'est pas imposé, ne restreignent pas, en principe, la concurrence et ne relèvent pas de l'article 101, paragraphe 1.

25. A l'inverse, la Commission européenne, estime que l'activité de normalisation peut tomber dans le champ d'application des articles prohibant les ententes anticoncurrentielles, soit par une diminution de la concurrence par les prix, soit par un refus d'accès aux technologies innovantes et l'éviction de certaines entreprises, soit par l'exercice de discriminations à leur égard, en les empêchant d'avoir accès effectivement à la norme.

26. Par exemple, les entreprises peuvent s'entendre pour faire de la norme une barrière à l'entrée artificielle qui stérilise l'innovation. Des normes exigeant qu'une technologie particulière soit utilisée exclusivement pour une norme donnée ou empêchant la mise au point d'autres

technologies peuvent aboutir à ce résultat. Le risque de limitation de l'innovation est accru si des entreprises sont, sans justification, exclues du processus de normalisation.

27. La normalisation peut également produire des effets anticoncurrentiels si elle constitue un obstacle financier pour certaines entreprises dont l'accès aux résultats du processus de normalisation ne peut se faire qu'à un coût prohibitif ou discriminatoire en raison d'une nécessaire adaptation des outils de production à la nouvelle norme.

28. Enfin, le processus actuel de fabrication de la norme peut favoriser certaines entreprises. En effet, l'absence de définition ou de contrôle du consensus, pourrait conduire à ce qu'une norme puisse être adoptée à l'issue de travaux pilotés et financés par une seule entreprise ou par un oligopole collusif. Or l'adoption d'une norme inadaptée ou orientée peut contribuer à rendre obsolète les alternative viables à la technologie choisie. De plus, les entreprises propriétaires de cette technologie peuvent devenir d'incontournables partenaires pour les acheteurs. Ce risque est d'autant plus élevé que le cout tant humain que matériel de participation aux travaux de normalisation constitue un frein à l'accès au processus pour certaines entreprises, notamment les PME.

29. Pour éviter que des pratiques anticoncurrentielles soient mise en œuvre, s'assurer de l'absence de restriction à la participation de la définition de la norme et de la transparence de sa procédure d'adoption, la Commission européenne dispose que, que « 281. *Les règles de l'organisme de normalisation devront garantir que tous les concurrents présents sur le ou les marchés concernés par la norme peuvent participer au processus aboutissant à la sélection de la norme. Les organismes de normalisation devraient également disposer de procédures objectives et non discriminatoires aux fins de l'attribution des droits de vote, ainsi que, le cas échéant, de critères objectifs pour la sélection de la ou des technologies incluses dans la norme.* »

30. Elle préconise également que l'organisme de normalisation dispose de procédures qui permettent aux parties prenantes de prendre effectivement connaissance, en temps voulu et à chaque étape de l'élaboration de la norme, des travaux de normalisation à venir, en cours et terminés et d'avoir un accès effectif à la norme à des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires.

2. LE BILAN ÉCONOMIQUE DES NORMES DU POINT DE VUE DE LA CONCURRENCE

a) Les fondements économiques des normes

31. L'analyse économique comme les autorités de concurrence s'accordent à reconnaitre aux normes un rôle généralement positif sur l'économie. Les lignes directrices précitées de la Commission européenne concernant les accords de coopération horizontales notent ainsi que « *les accords de normalisation produisent généralement des effets économiques positifs substantiels, par exemple parce qu'ils encouragent l'interpénétration économique sur le marché intérieur et le développement de produits ou marchés nouveaux et plus performants et de meilleures conditions d'offre*» (§263). Comme le montrent les développements suivants, ces effets positifs peuvent être différenciés selon la nature des normes étudiés.

Normes de compatibilité

32. En permettant que différents produits puissent fonctionner les uns avec les autres (par exemple, un rasoir avec tous types de lames, un téléphone avec tous types d'applications ou d'accessoires, etc.), les normes de compatibilité produisent plusieurs effets positifs sur la

concurrence et sur l'économie. Premièrement, les produits étant compatibles entre eux, le consommateur peut librement choisir la combinaison de produits qui maximise son utilité. Deuxièmement, le nombre de produits en concurrence étant accru grâce à leur compatibilité, leur prix peuvent en être diminués et la qualité améliorée. Troisièmement, l'entrée sur le marché de nouveaux producteurs est facilitée puisque chaque producteur peut profiter de la compatibilité existant entre son produit et ceux déjà existants sur le marché : il n'est ainsi pas nécessaire que chaque fabricant d'un produit conçoive lui même des produits spécifiques fonctionnant avec son propre produit. Quatrièmement, en garantissant aux consommateurs qu'il pourra toujours utiliser son produit avec d'autres produits compatibles, les normes de compatibilité rassurent le consommateur et facilitent la diffusion de nouvelles technologies.

33. Ces différents effets positifs peuvent être particulièrement marqués en présence d'effets de réseau « directs », i.e., lorsque la satisfaction retirée de l'utilisation d'un bien dépend positivement du nombre d'utilisateurs de ce bien (par exemple l'augmentation du nombre de personnes qui possèdent un téléphone et peuvent donc être jointes par téléphone augmente l'utilité de posséder un téléphone), et « indirects », lorsque cette satisfaction dépend du nombre d'offreurs proposant des services complémentaires de ceux associés au produit considéré (par exemple, l'augmentation du nombre de producteurs d'applications augmente l'utilité retirée de la possession d'un *smartphone*) [2]. Sur de tels marchés, l'absence de compatibilité entre produits atténue les effets de réseau directs et indirects. Pour reprendre l'exemple des téléphones, d'une part, les consommateurs sont incapables d'appeler les personnes possédant un autre téléphone que le leur et/ou d'utiliser les applications développées pour un autre téléphone que le leur, d'autre part, les producteurs d'applications ne peuvent s'adresser qu'aux utilisateurs d'un type de téléphone donné, ce qui réduit d'autant leurs incitations à entrer sur le marché. En dernier lieu, des effets de réseau directs et indirects suffisamment forts peuvent conduire à conférer à l'entreprise propriétaire du standard le plus rapidement adopté par les consommateurs une position dominante durable : l'adoption rapide de ce standard par un nombre élevé de consommateurs incite d'autres consommateurs à l'adopter et conduit les producteurs de biens et services complémentaires à privilégier ce standard par rapport aux standards concurrents. Si dans certains cas, la concurrence que se livrent les producteurs pour imposer leurs standards est bénéfique, cette « concurrence pour le marché » s'effectue fréquemment au détriment de la « concurrence sur le marché », qui peut alors être renforcée au travers de normes de compatibilité[3].

34. Cependant, les normes de compatibilité ne sont cependant pas sans risque pour un secteur. Premièrement, le standard ou le degré de compatibilité défini par ces normes ne résultent pas d'un fonctionnement concurrentiel mais de l'administration, qui ne dispose pas toujours des informations nécessaires pour effectuer un choix optimal, ou des entreprises du secteur, dont les intérêts ne sont pas nécessairement convergents avec ceux des consommateurs. Il peut toutefois être relevé le libre de jeu du marché, sans processus de normalisation négocié par les entreprises ou l'administration, risque lui aussi de conduire à la domination d'un standard inférieur, notamment en présence d'effets de réseau ou lorsque les utilisateurs, de par leur nombre par exemple, ne sont pas en mesure de se coordonner pour adopter le standard le plus efficace. Deuxièmement, les normes de compatibilité peuvent conduire à une diminution de la diversité des produits sur le marché et à un accroissement des coûts de production, le maintien d'une compatibilité entre produits pouvant s'avérer plus coûteux que le changement du standard de produits.

---

[2] *Cf. le rapport conjoint de l'Autorité de la Concurrence et la Competition and Markets Authority, Analyse économique des systèmes ouverts et fermés.*

[3] *Cf. la contribution de la Commission européenne au rapport de l'OCDE, Propriété intellectuelle et normalisation (p.2). Cf. également le rapport de l'Autorité de la concurrence et de la Competititon and Markets Authority précité.*

Normes de qualité et normes environnementales

35. En garantissant aux consommateurs un certain niveau de qualité des produits, les normes de qualité améliorent l'information des consommateurs qui, sans elle, hésiteraient à acquérir certains produits ou devraient engager des coûts spécifiques pour obtenir ces informations. Ce faisant, la norme de qualité facilite la différenciation des produits et l'accroissement de la qualité des produits. Elle permet également d'éviter que, par un jeu d'externalités négatives, la qualité d'un produit assemblant différents sous-produits pâtisse de la moindre qualité de l'une de ses composantes. Cependant, s'agissant des normes de qualité minimale rendue obligatoire pour la vente d'un produit donné, le degré de qualité optimal pour la satisfaction de l'ensemble des utilisateurs peut être difficile à définir.

36. Ces différents effets se retrouvent dans le cas des normes environnementales, qui informent le consommateur sur le respect environnemental du produit qu'il envisage d'acquérir. D'un côté, elles informent le consommateur sur la qualité environnementale des produits et, lorsqu'elles sont obligatoires, définissent un niveau minimal de qualité sur le marché, afin d'éviter que par un jeu d'externalités négatives, la qualité environnementale des produits soit insuffisante. De l'autre, définir de façon suffisamment fiable le degré efficace, souhaitable, de qualité environnementale est un exercice difficile, qui peut être orienté selon le souhait des parties prenantes à la définition de la norme.

La mesure de l'effet bénéfique des normes

37. Comme l'ont montré les quelques exemples précédents, les normes peuvent donc engendrer de nombreux effets positifs sur l'économie. Quantifier l'apport des normes à l'économie, en proportion de la croissance du PIB par exemple, est cependant un exercice difficile. Comme le note une étude de l'AFNOR[4], du fait de la très grande variété des déterminants de la croissance économique, l'effet mesuré des normes pourrait en partie découler d'autres facteurs de croissance insuffisamment ou non pris en compte dans les estimations, comme le progrès technique par exemple.

38. De plus, le lien entre normes et croissance mis en évidence par certaines études[5] ne doit pas être considéré comme mécanique : en particulier, une augmentation du nombre de normes en place ne conduit pas nécessairement à une hausse de la croissance. Au contraire, une étude réalisée au Royaume-Uni par le « Department of Trade and Industry »[6] a pu observer une relation non monotone entre le nombre de normes en vigueur dans un secteur et la perception des producteurs quant aux effets de la norme sur l'innovation. En effet, si la hausse du nombre de normes en vigueur n'est initialement pas perçue comme un obstacle par les entreprises, leur augmentation au-delà d'un certain seuil constituerait une contrainte de plus en plus importante sur l'innovation.

39. Il semble d'ailleurs qu'existe en France, depuis 2009, une volonté de limiter cette inflation normative. Peu de nouvelles normes d'origine françaises ont ainsi été adoptées depuis lors et pour une norme française créée, cinq sont supprimées dans les Bureaux de Normalisation Sectoriels et deux à l'AFNOR. En revanche, parallèlement le nombre de normes d'origine européenne ou internationale a fortement augmenté sans que la transposition des normes européennes n'ait toujours entraîné une révision ou suppression de normes françaises. Au

---

[4] *L'« impact économique de la normalisation », AFNOR, juin 2009 (http://groupe.afnor.org/etude-impact-economique/data/catalogue.pdf).*

[5] *Cf. l'étude de l'AFNOR précitée pour une présentation synthétique de ces études.*

[6] *« The Empirical Economics of Standards », DTI economics paper n°12, 2005 (http://www.sis.se/upload/632555702720125533.pdf)*

contraire, même si l'AFNOR fait un travail plus conséquent de simplification que les BNS, peu de normes françaises sont supprimées lorsqu'une norme d'origine européenne ou internationale est adoptée.

L'évolution des normes depuis 2009

	Normes française NF					
	Adoptées		**Révisées**	**Amendées**	**Supprimées**	**Rendues obligatoires**
	A la demande des pouvoirs publics	A l'initiative d'une CN				
TOTAL BNS[7]	7	107	240	36	639	26
TOTAL AFNOR	0	815	531	51	1681	39

Norme NF EN et/ou ISO				
	Adoptées	**Révisées**	**Supprimées**	**Rendues obligatoires**
TOTAL BNS	1264	2051	388	34
TOTAL AFNOR	8416	5159	5919	54

40. Par ailleurs, presqu'aucune des normes françaises adoptées n'est à l'initiative des pouvoirs publics, ce qui montre le rôle prépondérant du secteur privé dans le processus de normalisation. Enfin, l'activité en matière de normes fait apparaitre une grande disparité selon les secteurs économiques.

41. Comme l'illustre le tableau ci dessous, l'étude de l'AFNOR précitée sur l'impact économique de la normalisation technique en France met en lumière une perception très variable selon les opérateurs économiques. Si en moyenne, deux tiers des entreprises appréhendent les normes de façon positive contre un tiers qui y voient surtout un coût, la satisfaction à l'égard des normes croît avec la taille des opérateurs, précisément ceux qui sont les plus actifs dans leur élaboration.

Variable	**Modalité**	**Normes volontaires = bénéfice**	**Normes volontaires = coût**
Secteur d'activité	Conseil/RD	70,7 %	29,3 %
	Industries des équipements électriques et électroniques	74,8 %	25,2 %
	Construction	48.3%	51,7 %
	Services	77,7 %	22,3 %
Taille	500 salariés et plus	74,9 %	25,1 %
	250 à 499 salariés	66,9 %	33,1 %

[7] *Etant précisé que le BNAAH, le BNTRA n'ont pas répondu, et que les éléments transmis par le BNC ne permettent une utilisation statistique de ceux ci*

	100 à 249 salariés	69,3 %	30,7 %
	50 à 99 salariés	64,1 %	35,9 %
	20 à 49 salariés	62 %	38,0 %
	< 20 salariés	57,6 %	42,4 %
Statut	Filiale d'un groupe étranger	69,0 %	31 %
	Filiale d'un groupe français	76,1 %	23,9 %
	Indépendante	61,6 %	38,4 %
Fonction du répondant Directeur Qualité		72,1 %	27,9 %
Participation aux travaux de normalisation	Oui	71,2 %	28,8 %
	Non	60,2 %	39,8 %
Innovante	Oui	69,1 %	30,9%
	Non	57,5 %	42,5 %
Echantillon total		66 %	34 %

42. On relève que le secteur de la construction, caractérisé par un nombre important de normes, est le seul à appréhender majoritairement celles-ci plutôt comme un cout que comme un bénéfice. Cet effet est sans doute renforcé si on y ajoute le critère de taille de l'entreprise.

b) Les effets négatifs des normes

43. En premier lieu, il est important de vérifier que la contrainte exercée par la norme non seulement va dans le sens d'une amélioration du bien-être mais aussi qu'elle n'est pas excessive. Ainsi, une norme qui exigerait un niveau de qualité des produits trop élevé accroît inutilement les coûts de production au détriment de la concurrence et de l'efficacité productive. De même, une norme garantissant la compatibilité des produits peut, dans certains cas, obliger les producteurs à engager des coûts élevés de compatibilité. La plus grande compatibilité des produits peut également désinciter les producteurs à proposer de nouveaux systèmes, chaque opérateur pouvant profitablement s'insérer dans les systèmes de produits et de services existants.

44. En second lieu, les entreprises à l'origine des normes sont susceptibles de les utiliser comme des barrières à l'entrée leur permettant de protéger leur position sur le marché, entraînant une diminution de la variété des produits et une hausse de leurs prix. En pratique, plus les normes ont un impact asymétrique sur les différentes entreprises du marché, plus elles peuvent être utilisées pour désavantager les concurrents en accroissant leurs coûts sans élever ceux des entreprises à l'origine de ces normes. Une telle asymétrie de l'effet des normes sur les coûts peut avoir différentes origines. Dans certains cas, le respect des normes implique un investissement des concurrents alors que cet investissement a déjà été consenti par la firme proposant l'introduction de la norme. Plus généralement, le respect d'une norme nécessite d'engager des coûts fixes, plus difficiles à supporter par les petites entreprises que par les grandes entreprises qui peuvent les mutualiser sur des volumes et une variété d'activité plus importants. Ces asymétries peuvent expliquer que, comme souligné précédemment, les petites entreprises sont plus susceptibles que leurs concurrents de grande taille d'appréhender les normes comme un coût que comme un bénéfice.

45. Parallèlement à cette distinction selon la taille des entreprises, une seconde asymétrie peut opposer les entreprises nationales aux entreprises étrangères. En l'obligeant à adapter son

produit, des normes nationales peuvent en effet faire perdre à un concurrent étranger le bénéfice des économies d'échelles que celui-ci réalise sur son marché national et ainsi ralentir son développement sur un marché étranger. Dans une étude publiée en 2010[8], l'OCDE conclut des travaux empiriques effectués dans ce domaine que si des normes internationales peuvent faciliter les importations et exportations, l'impact des normes nationales est moins net, différentes études mettant en évidence l'impact négatif de certaines normes nationales sur le commerce international.

46. Enfin, la normalisation peut faciliter la collusion tacite ou explicite entre des concurrents. Tout d'abord, la normalisation peut diminuer la différenciation entre les entreprises et ainsi faciliter leur coordination. Ensuite, les processus de normalisation peuvent servir de support à des échanges d'information. Enfin, l'élévation des barrières à l'entrée examinée dans les paragraphes précédents est également susceptible de faciliter la coordination entre les entreprises puisque les hausses de prix mises en œuvre par ces entreprises ne sont alors plus susceptibles d'être contrecarrées par des entrants.

C. LE PROCESSUS

47. Eu égard à son but d'intérêt général, le processus de normalisation doit normalement être le fruit d'un consensus entre les pouvoirs publics et les opérateurs privés.

48. Si les pouvoirs publics ont un rôle clef dans la politique de normalisation, le processus à proprement parler est souvent mis en œuvre par les opérateurs privés, plus au fait de l'évolution des techniques. C'est un processus délicat au regard des règles de concurrence car il est le résultat d'un accord entre différents acteurs, dont des entreprises potentiellement concurrentes sur un même segment de marché.

1. L'ORGANISATION GÉNÉRALE

49. Si le processus de normalisation dans sa globalité est organisé par l'AFNOR, l'élaboration proprement dite des normes est une activité assurée par les Commissions de Normalisation (ci-après : «CN ») de l'AFNOR et des BNS.

50. L'AFNOR est une association créée en 1923, régie par la loi de 1901 et devenue d'utilité publique sous tutelle de l'État en 1941. Selon le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009, l'AFNOR exerce une mission d'intérêt général**.** Elle conduit les travaux techniques au sein de grands programmes de normalisation. L'ensemble est coordonné par le Comité de coordination et de pilotage de la normalisation (CCPN) dont le rôle est de préparer la stratégie française de normalisation, de définir les objectifs et les priorités générales des programmes de normalisation et de s'assurer de leur cohérence par rapport aux politiques nationales, européennes et internationales[9]. Chaque programme est piloté par un Comité Stratégique (COS) qui est chargé de l'identification des nouvelles thématiques de normalisation et de la définition des priorités des commissions de normalisation.

51. L'AFNOR partage avec des BNS l'activité de normalisation en vertu de l'article 2 du décret qui dispose: « *La normalisation et sa promotion sont assurées par l'Association française de*

---

[8] *INTERNATIONAL STANDARDS AND TRADE - A REVIEW OF THE EMPIRICAL LITERATURE OECD Trade Policy Working Paper No.97 by G.M. Peter Swann*
[9] *Plaquette AFNOR Normalisation, www.afnor.org/content/download/30931/282925*

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 ».

52. Ces BNS, qui agissent sur délégation de l'AFNOR selon l'article 12 du décret, sont ainsi également compétents pour élaborer les projets de norme[10]. Dans ce rôle, ils sont soumis exactement aux mêmes obligations comme le précise l'article 11 : « *Dans l'exercice du rôle de bureau de normalisation l'Association française de normalisation est soumise aux mêmes obligations que les bureaux de normalisation sectoriels à l'exception de celle d'agrément prévue au II.»*

53. La norme homologuée NF X 50-088 « *Normalisation et activités connexes — Activité des bureaux de normalisation — Principes, exigences et indicateurs* » qui définit le bureau de normalisation comme un « *organisme justifiant de sa capacité technique à animer les travaux normatifs des commissions de normalisation dans un secteur donné, qui fait l'objet à ce titre d'un agrément ministériel qui précise son champ d'intervention. (…)* » énumère les principales missions et tâches d'un bureau de normalisation. Il convient de signaler que ladite norme ne précise pas le statut juridique que doit revêtir chaque BNS dont quelques uns sont très anciens. Certains ont un statut de droit public, d'autres sont des associations ou sont rattachés directement ou indirectement à des organismes privés ou des fédérations professionnelles.

54. La liste des 22 BNS est publiée sur le site de l'AFNOR[11], il s'agit du : BNA (Bureau de Normalisation de l'Automobile), BN Acier (Bureau de Normalisation de l'Acier), BNAAH (Bureau de Normalisation des Activités Aquatiques et Hyperbares), BNAE (Bureau de Normalisation de l'Aéronautique et de l'Espace), BNBA (Bureau de Normalisation du Bois et de l'Ameublement), BNC (Bureau de Normalisation de la Céramique), BNCM (Bureau de Normalisation de la Construction Métallique), BNEN(Bureau de Normalisation d'Équipements Nucléaires), BNF (Bureau de Normalisation Ferroviaire), BN FERTI (Bureau de Normalisation Fertilisation), BNG (Bureau de Normalisation du Gaz), BNHBJO (Bureau de Normalisation de l'Horlogerie, Bijouterie, Joaillerie, Orfèvrerie), BNIB (Bureau de Normalisation de l'Industrie du Béton), BNIF (Bureau de Normalisation des Industries de la Fonderie), BNITH (Bureau de Normalisation de l'Industrie Textile et de l'Habillement), BNLH (Bureau de Normalisation des Liants Hydraulique), BN Pétrole : Bureau de Normalisation du Pétrole), BNPP (Bureau de Normalisation des Plastiques et de la Plasturgie), BNTEC (Bureau de Normalisation des Techniques et des Équipements de la Construction du Bâtiment), BNTRA (Bureau de Normalisation des Transports, des Routes et de leurs Aménagements), CFONB (Comité Français d'Organisation et de Normalisation Bancaires) et l'UNM (Union de Normalisation de la Mécanique).

55. Les Commissions de normalisation sont les instances responsables d'un domaine d'activité de normalisation et d'une partie du programme de normalisation de produits et/ou services. Ces CN dépendent soit directement de l'AFNOR, soit des BNS. Dans les deux cas, le COS destinataire de la demande de création de normes oriente la demande en premier vers le BNS compétent, à défaut vers une CN de l'AFNOR créée ou à créer.

56. Au stade de l'adoption, l'organe délibérant du BN adopte le projet de norme par délégation de l'AFNOR. Il en est donc l'auteur formel. Pour autant « *le véritable auteur du projet de norme,*

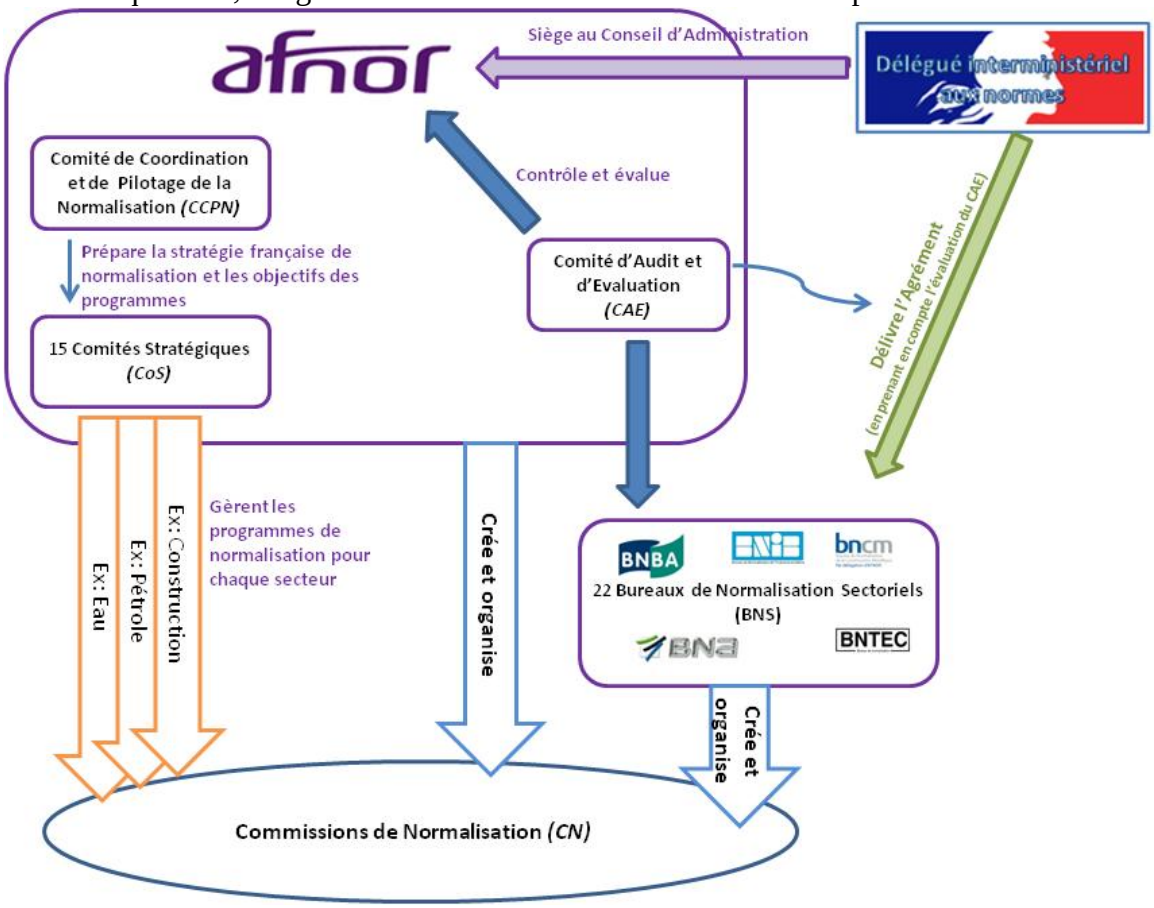
---

[10] *L'article 11- IV: « Dans les domaines communs à un grand nombre de secteurs et dans les secteurs pour lesquels il n'existe pas de bureau de normalisation sectoriel agréé, l'élaboration des projets de normes est effectuée par l'Association française de normalisation dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 9….»*

[11] *http://www.afnor.org/metiers/normalisation/organisation-du-systeme-francais-de-normalisation/liste-des-bureaux-de-normalisation-sectoriels. Depuis le 1er janvier 2014, il a été décidé du transfert des activités de normalisation de l'UTE dans l'AFNOR.*

celui qui intellectuellement l'a conçu, ce n'est ni le BN ni l'AFNOR, mais la CN siégeant au sein du BN… la CN apparait donc comme l'auteur intellectuel du projet de norme». [12] A cet égard, l'article 12-II précise bien que « *les normes nationales sont élaborées par les BN agréés…avec le concours des CN…* ».

57. Schématiquement, l'organisation de l'activité de normalisation se présente comme suit[13] :



2. LE FONCTIONNEMENT OPÉRATIONNEL

58. Le processus de normalisation mis en œuvre par l'AFNOR découle de l'application de 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 ;
- la convention AFNOR CA / 1272, il s'agit d'une convention-type servant de référence pour l'établissement de chaque convention particulière entre l'AFNOR et les bureaux

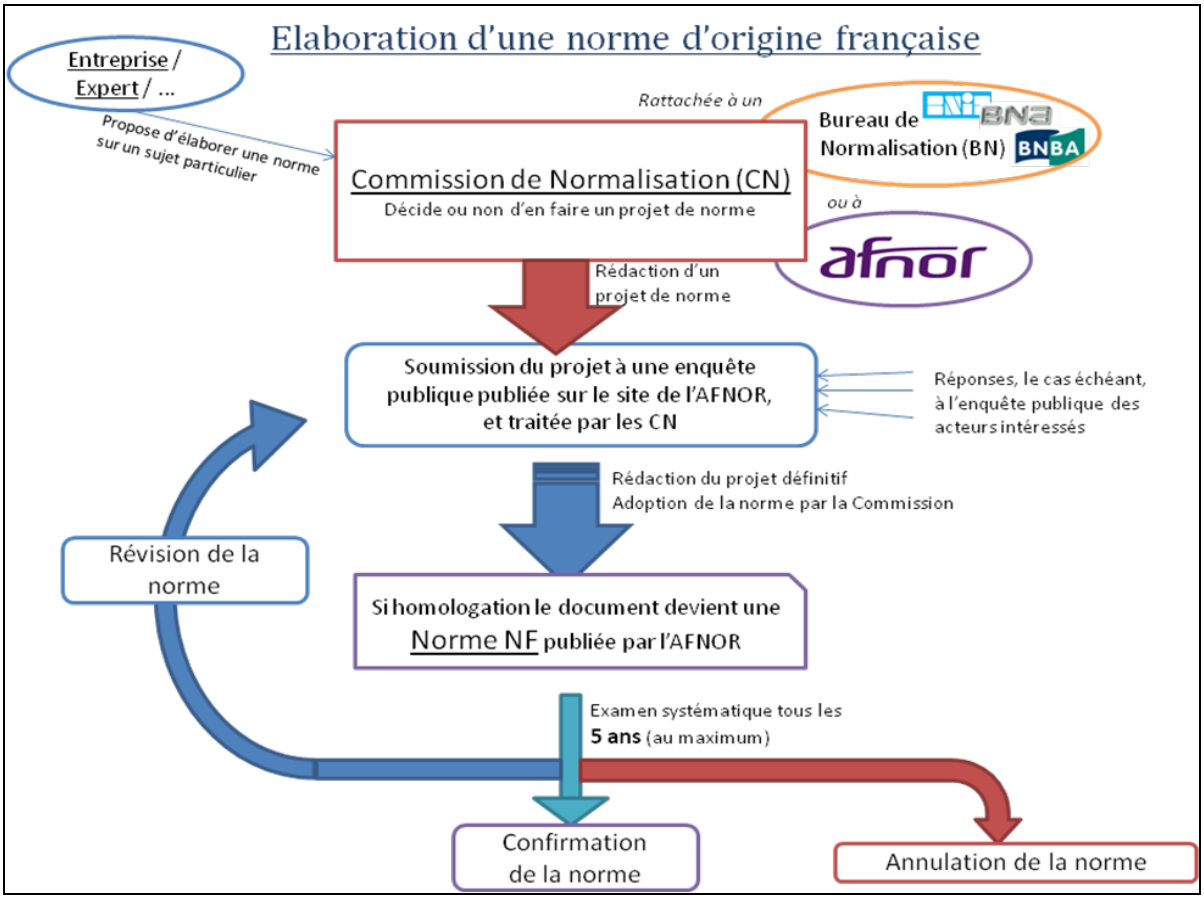
[12] *« la normalisation en France et dans l'Union Européenne, une activité privée au service de l'intérêt général » par Hélène Aubry, Fabienne Peraldi-Leneuf et Andrée Brunet*

[13] *Le Comité d'Audit et d'Evaluation, CAE, instance crée par le décret de 2009 sur la normalisation, assure les fonctions d'audit et d'évaluation des entités composant le système français de normalisation. Ses membres se prononcent sur l'activité des différents BNS et de l'AFNOR, et son évaluation est prise en compte par le délégué interministériel aux normes lorsqu'il délivre l'agrément de chaque BNS.*

de normalisation dans le cadre de l'agrément délivré par le SQUALPI [14]sur la base du décret n°2009-697 du 16 juin 2009 précité.

59. Ce processus est précisé dans le règlement intérieur de l'AFNOR ainsi que dans un document intitulé les « *Règles pour la Normalisation Française* » (ou RNF qui se substituent aux « *REFSYS* »[15]), documents qui ont vocation à compléter les textes applicables au niveau national ainsi que les règles applicables dans le cadre des instances de normalisation européennes et internationales.

60. La vie d'une norme d'origine française suit le processus suivant :



a) Le déclenchement du processus

61. Selon les documents précités, rédigés par l'AFNOR, la demande peut porter sur la création d'un nouveau sujet de norme ou sur la révision d'un document de normalisation existant relevant du domaine d'activité d'une CN.

62. La demande peut être adressée à l'AFNOR ou à un BNS. Dans ce cas, ce dernier transmet à l'AFNOR la demande avec les éléments d'analyse nécessaires à l'instruction qu'il a pu rassembler.

---

[14] *Le SQUALPI (Services, Qualités, Propriété Industrielle) est une sous direction du ministère de l'économie et des finances chargée d'apporter un appui à la déléguée interministérielle aux normes (DIN).*

[15] *Les REFSYS sont « Des référentiels propres aux opérateurs du système français de normalisation (REFSYS) viennent détailler les relations bilatérales entre l'Association française de normalisation (AFNOR) et les bureaux de normalisation aux différentes phases du travail normatif en conformité avec les principes et exigences énoncés dans le présent document, ainsi que dans les textes de base européens provenant des organisations non gouvernementales de normalisation européennes (CEN/CENELEC/ETSI) et internationales (ISO/CEI). »*

63. L'AFNOR identifie alors le COS en charge d'instruire la demande (CoS référent) en fonction du secteur d'activité et du thème stratégique concerné. Il existe 15 COS dont les domaines respectifs sont les suivants : Agroalimentaire ; Bien de consommation sport et loisir ; Construction et urbanisme ; Electro-technologie ; Environnement et responsabilité sociétale ; Gaz ; Grand cycle de l'eau ; Information et communication numérique ; Ingénierie industrielle, biens d'équipements et matériaux ; Management et service ; Pétrole ; Santé et action sociale ; Santé et sécurité au travail ; Transport et logistique ; Utilisation rationnelle de l'énergie.

64. Les COS, dont certains sont sectoriels et d'autres sont transversaux, ont vocation à éviter les doublons dans la création de normes.

65. Ainsi, il est prévu que le rapporteur du COS référent réalise une analyse de la demande de création d'une nouvelle activité de normalisation à partir des éléments dont il dispose. A cet égard, l'Annexe A.1.5.3 des règles pour la normalisation française liste les éléments à examiner lors de l'instruction d'une demande de création d'une nouvelle activité de normalisation. Le COS doit ensuite se rapprocher des BNS susceptibles d'être concernés par la nouvelle activité de normalisation proposée. Dans le cas où le sujet ne relève d'aucune CN existante, la proposition de nouveau sujet est transmise à l'AFNOR pour instruction de la demande d'une extension de domaine d'activité d'une CN ou de création d'une nouvelle CN.

66. Dans la réalité, les éléments du dossier montrent qu'il existe parfois des chevauchements dans le champ d'activités des COS et des BNS, ce qui peut conduire à « normer » plusieurs fois le même produit[16] comme par exemple les enduits qui selon leur destination : route ou parking font l'objet de normes différentes. En outre, l'instruction fait apparaître que certaines commissions de BNS peuvent créer de nouveaux sujets de normalisation, sans que cela ne fasse l'objet d'un examen par le COS référent. Le rapport Objectifs 500 000 remis le 21 février 2014 au ministre de l'Egalité des territoires et du Logement pointe tant une surnormalisation de certains produits ou services que l'existence de normes antagonistes.

67. Ces chevauchements semblent créer une complexité qui augmente le cout d'accès à l'information et à la norme.

b) La fabrication de la norme

68. Suite à l'inscription par la CN d'un projet de création de norme, différentes étapes sont prévues, toutes sous l'égide de ladite commission. La CN en charge du projet de norme prépare, sous sa responsabilité, les projets de normes, il s'agit alors du « stade rédaction ».

69. La commission est composée des parties prenantes définies dans les règles de normalisation de l'AFNOR et dans la norme NF X 50-088 comme : « *partie intéressée qui collabore au travail normatif, au travers des personnes qu'elle mandate* (dénommées experts) *et de la contribution financière qui peut lui être demandée*. ». La rédaction d'un projet de norme peut être réalisée sur la base d'un document proposé par une partie prenante.

70. Le projet de norme est diffusé aux membres de la CN, puis la CN prend en compte les observations des experts de la commission en vue d'obtenir un consensus sur le contenu technique, il s'agit du « *stade commission* ». Ce consensus, qui n'est pas une unanimité, est défini dans la norme NF-X 50 088 qui sera précisément discutée dans la partie d'analyse.

71. Il est prévu dans les règles de la normalisation française établies par l'AFNOR[17], que lors de la proposition de création d'une nouvelle norme, l'instruction consiste notamment à recueillir

[16] *En annexe 1, tableau des COS et des BNS par secteurs d'activités*
[17] *Article 1.5.3.1*

l'avis des parties intéressées qui sont classées en catégories d'intérêts. Pour ce faire, l'identification des parties intéressées est prévue dans le document d'instruction.

72. Le stade commission s'achève lorsque toutes les questions liées au contenu technique sont résolues et que le projet de norme est accepté pour diffusion d'enquête, procédure organisée par la CN qui en fixe les délais. Cette enquête est publiée sur le site de l'AFNOR. A la clôture de l'enquête publique, l'AFNOR informe l'ingénieur du BNS responsable de la commission de normalisation de la clôture de celle-ci. Les éventuelles réponses peuvent être traitées lors d'une réunion de dépouillement à laquelle sont conviés les experts de la CN de normalisation et ceux qui ont répondu à l'enquête.

73. Dans la pratique, l'identification des parties intéressées comme le traitement des enquêtes publique n'est pas homogène même si tous précisent respecter les règles de normalisation française. Tout d'abord, la classification en catégories d'intérêt de ces parties intéressées n'est pas toujours claire même pour les parties. Il en résulte qu'il ne peut être exclu que le consensus soit obtenu avec l'accord d'entreprises appartenant à la même catégorie d'intérêt.

74. De plus, il ressort des réponses des BNS que, si la majorité semble respecter les RNF, en l'absence de texte clair, certains organisent leurs procédures d'enquête publique de façon parfois très différente d'un autre BNS. Ainsi à titre d'exemple, un BNS indique que « *Le président et le secrétaire analysent les réponses et décident en fonction de la teneur des commentaires (éditoriaux ou techniques) de la nécessité de programmer une réunion de dépouillement, dans les conditions prévues par les règles du SFN (système français de normalisation) et rappelées dans les procédures qualité du […confidentiel]* »

75. Surtout, rien ne permet de vérifier si lesdits commentaires sont d'ordre technique ou éditorial et si l'avis de l'ensemble des parties intéressées a été pris en compte afin de juger de leur pertinence. Enfin, aucun arbitrage ou recours n'est prévu en cas de contestation. La seule obligation consiste à publier l'enquête sur le site de l'AFNOR et non plus au journal officiel comme c'était le cas sous l'empire du décret précédent de 1984 et ce qui ouvrait des voies de recours administratifs.

76. Ainsi, si les catégories d'intérêts ne sont pas suffisamment claires, des disparités dans les traitements pourraient aboutir à une discrimination entre concurrents avec un risque d'imposition d'une norme au profit d'une seule catégorie d'intérêt.

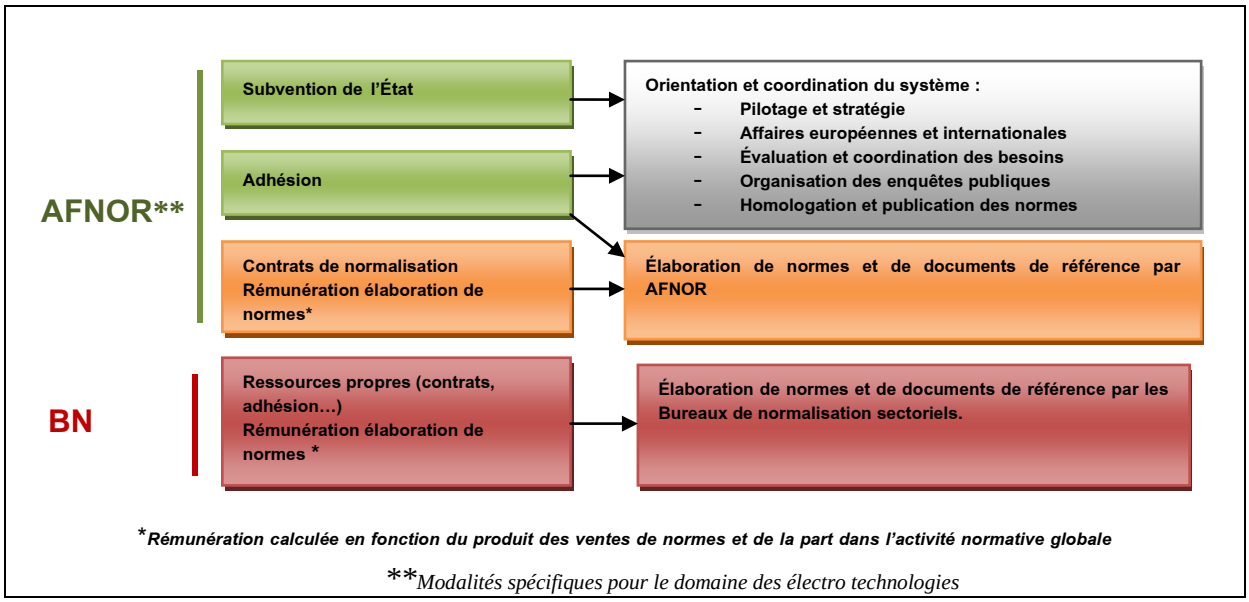
c) L'homologation de la norme

77. Le cas échéant, la norme est homologuée par l'AFNOR (article 16 du décret de 2009), le délégué interministériel aux normes[18] pouvant s'opposer à cette homologation dans des conditions limitatives : « *Le Délégué interministériel aux normes peut s'opposer à l'homologation du projet de norme dans le délai d'un mois à compter de la transmission qui lui est faite par AFNOR lorsque le projet de norme est : contraire à des dispositions législatives ou réglementaires; contraire aux orientations de la politique française des normes ; de nature à compromettre la mission d'intérêt général confiée à AFNOR ; indisponible en version française.* ». En réalité, seules des raisons de forme ont déjà conduit le DIN à refuser l'homologation d'une norme (exemple : absence de traduction française).

[18] *Le DIN assure la définition et la mise en œuvre de la politique française des normes. A ce titre il exerce les fonctions de commissaire du gouvernement auprès de l'AFNOR, participe au conseil d'administration, préside le groupe interministériel aux normes (GIN) et propose au ministre chargé du commerce et de l'industrie les orientations de la politique française des normes. Enfin, le DIN rend des avis sur toute question liée à la normalisation.*

d) Le financement de l'activité de normalisation

78. La fabrication d'une norme engendre des coûts notamment pour le fonctionnement et l'animation des CN. Le temps passé par les experts (analyse de documents, propositions, réunions, frais de déplacements en France et à l'étranger) représente la plus grande part des coûts du processus de normalisation. Le financement des activités liées à la normalisation relève d'origines multiples (État, entreprises, associations de consommateurs, collectivités territoriales, ONG, syndicats de salariés).



79. Le rôle d'orientation et de coordination de l'AFNOR, qui recouvre toutes les activités support, est financé par une subvention de l'État et par les cotisations des membres adhérents de l'AFNOR. Le financement de l'élaboration des normes elles-mêmes (au sein des commissions de normalisation) est prévu dans les contrats de normalisation conclus avec les principaux acteurs intéressés par les travaux de normalisation, il est complété par une rémunération sur la vente des normes ainsi que par les droits d'entrée perçus par certaines CN.

80. La rémunération de la vente et de l'élaboration des normes est prévue au contrat de délégation que l'AFNOR a passé avec chaque BNS[19] et par les documents relatifs au financement des commissions de normalisation qui dépendent directement de l'AFNOR. Elle est calculée selon un pourcentage fixe de 12.4% du produit global des ventes des normes et autres documents normatifs vendus par l'AFNOR, auquel est affecté un prorata du nombre de pages des normes et autres documents normatifs de moins de 10 ans préparés par le BNS ou la CN concernée dans le total des pages de l'ensemble de la collection.

81. Les droits d'entrée perçus par certaines CN sont prévus par l'article 14 du décret (droit d'entrée dans une CN). Toutefois d'une part, cette participation n'est pas toujours demandée dans certains BNS et, d'autre part, le second alinéa de l'article 14 du décret de 2009 prévoit une exonération de droit d'entrée dans les commissions pour les associations de consommateurs et de protection de l'environnement, les syndicats de salariés, les PME de moins de 250 salariés ne dépendant pas à plus de 25 % d'un groupe de plus de 250 salariés,

[19] *Ceux ci perçoivent au titre de leur délégation pour l'élaboration des normes et en vertu de l'article 13 du décret de 2009 une rémunération de l'AFNOR. Il s'agit en réalité d'une rémunération pour la sous-traitance, elle-même imposée par le décret.*

les établissements publics d'enseignement ou à caractère scientifique et technologique ou enfin les départements ministériels.

82. Il existe d'autres ressources de fonctionnement des BNS, elles sont de provenance variable selon la forme juridique des BNS. En effet, du fait de la multiplicité des formes juridiques des BNS, chacun se finance de manière particulière (hormis la rémunération prévue par l'AFNOR décrite supra). Ainsi, certains BNS, dépendent de Centres Techniques Industriels (CTI), et profitent de taxes affectées au CTI qui peuvent notamment servir à financer l'activité de normalisation organisée par le BNS. D'autres, dépendent de fédérations professionnelles, et bénéficient des mises à disposition de personnel et/ou de locaux. Dans certains cas, les acteurs d'un secteur économique deviennent adhérents de l'organisme professionnel s'occupant de l'activité de normalisation et participent donc à l'activité de normalisation, ils bénéficient de ce fait d'une participation gratuite aux CN.

83. Le financement des BNS se caractérise donc par une très grande disparité dans l'importance et la nature des ressources sans que l'on puisse s'assurer que ces modalités de financement n'ont aucune incidence sur l'accès des entreprises au processus de normalisation

II. L'analyse critique de la mise en œuvre du processus de normalisation au regard des risques concurrentiels identifiés

84. Selon le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009, **la normalisation est une activité d'intérêt général (article 1).** Ce même article ajoute que cette activité « *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 [….]* »

A. UN INTÉRÊT GÉNÉRAL POTENTIELEMENT AUX MAINS DES INTÉRÊTS PRIVÉS

85. Normaliser est un exercice délicat consistant à réunir un consensus entre des opérateurs privés et publics sur un document d'intérêt général. Une fois ces grands principes énoncés, la mise en pratique se révèle plus difficile et ce, d'autant plus que la notion d'intérêt général comme celle de consensus se traduisent par des processus concrets qui semblent inadaptés.

86. On peut considérer que la normalisation peut participer à l'intérêt général sous deux volets : un volet ordre public (santé et sécurité publique) et un volet économique (développement économique, innovation, développement durable, interopérabilité).

87. En effet, l'activité de la normalisation n'est pas étrangère aux notions d'ordre public, puisqu'une des raisons de son existence est la recherche de la protection de la sécurité et de la santé des consommateurs. C'est la poursuite de tels objectifs par le biais de la normalisation qui a fondé la « *nouvelle approche* » au sein de l'Union Européenne[20]. D'ailleurs, parmi les

[20] *L'harmonisation des normes est une exigence communautaire. A partir de 1984, les directives dites « nouvelle approche », permettent de définir au niveau communautaire les exigences essentielles, de renvoyer aux spécifications techniques harmonisées définies par la Commission européenne et de préciser les conditions auxquelles des produits doivent*

raisons impérieuses d'intérêt général découlant de la jurisprudence communautaire, l'on retrouve l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique, mais également la protection des consommateurs et des destinataires de services.

88. Le décret donne également des éléments permettant de définir plus précisément la notion d'intérêt général recherché par les acteurs de la normalisation. Il s'agit notamment du développement économique, de l'innovation, et d'objectifs de développement durable visés à l'article 1er du décret précité *: « (…) Elle vise à encourager le développement économique et l'innovation tout en prenant en compte des objectifs de développement durable. ».*

89. Dans tous les cas l'activité normative doit dépasser les intérêts particuliers et œuvrer pour l'intérêt général qui comprend l'intérêt des pouvoirs publics, des entreprises et des consommateurs ou clients finaux.

90. Ainsi la normalisation participe à la recherche d'un enrichissement collectif, à savoir celle d'un bien être collectif correspondant à la somme du bien être des consommateurs et des citoyens et du profit des entreprises. Cet enrichissement doit, en sus, être mu par un intérêt supérieur qu'est l'intérêt général.

91. Il en résulte d'une part qu'afin de contribuer à cet enrichissement collectif, la norme doit être utile, pertinente, apporter une plus value au marché. A défaut, elle contribuerait à grever inutilement le coût des produits et des services au détriment de certains opérateurs, notamment les PME et les consommateurs.

92. D'autre part, la notion de « consensus » visé à l'article 1 précité du décret qui s'entend comme un accord entre les parties intéressées doit être comprise, afin de ne pas s'éloigner de celle d'intérêt général, comme un objectif de représentativité large de personnes d'intérêts divergents. A défaut de représentativité large, un tel consensus serait en effet le reflet d'intérêts particuliers.

93. En d'autres termes, l'objectif de poursuite d'un intérêt général ne peut se faire qu'avec le consensus de l'ensemble des personnes intéressées par la norme à divers titres et non uniquement avec celui de représentants d'une seule catégorie d'intérêts comme par exemple les fabricants du produit ou du service.

94. Cette vision du consensus élargi est d'autant plus importante que les textes ne prévoient pas une obligation pour les opérateurs privés de prouver le respect de cet intérêt supérieur, seul le respect du consensus en l'état des textes peut faire l'objet d'une surveillance des pouvoirs publics.

95. Or ces deux aspects, valeur ajoutée de la norme et respect du consensus, ne sont pas respectés et contrôlés à suffisance.

1. UN LANCEMENT DE PROJET DE NORME SANS ÉTUDE PRÉALABLE SUR SA PLUS VALUE

96. Dès les premiers stades du processus, un examen de l'utilité d'une norme nouvelle permet de contribuer à l'intérêt général. D'ailleurs, la norme NF X 50-0080 indique que le travail normatif est pertinent s'il est utile et de qualité. Selon l'article 5.7.1, « ***L'utilité potentielle du travail normatif s'évalue préalablement à son lancement****. Elle s'actualise en fonction de l'évolution du projet et de l'intérêt qu'y portent les parties intéressées selon les risques et*

---

répondre pour satisfaire à ces exigences. Ce nouveau dispositif repose sur le marquage CE, rendu obligatoire, qui permet aux produits sur lesquels il est apposé de circuler librement au sein de l'Espace économique européen.

opportunités qu'elles anticipent, notamment sur leurs marchés. La qualité du travail normatif s'apprécie en rapprochant le résultat obtenu de ses objectifs initiaux ou révisés…»

97. Par ailleurs il est spécifié dans ce même document que « *lorsqu'un nouveau sujet est proposé pour être inscrit au programme de normalisation le bureau de normalisation doit s'assurer que son utilité est évaluée conformément aux règles en vigueur (voir REFSYS 1-2). (…). Lorsqu'un nouveau domaine d'activité est proposé, le bureau de normalisation sollicité doit en évaluer l'opportunité conformément aux régies en vigueur (voir REFSYS 1-1).* »

98. Il en résulte que le projet de norme doit non seulement constituer la réponse adéquate au regard de l'objectif poursuivi mais doit être utile, cette utilité pouvant se traduire, en termes économiques, notamment en source de réduction des coûts ou encore en gain pour l'innovation ou l'interopérabilité ou plus généralement en accroissant le bien être du consommateur.

99. Il serait donc opportun de vérifier à chaque lancement d'une norme, d'une part les enjeux de la norme, d'autre part d'en apprécier les coûts d'opportunité à savoir les avantages et inconvénients qui s'attacheraient aux principales options envisageables.

100. Il convient également d'examiner l'utilité d'entamer un travail normatif afin d'éviter une sur-normalisation par des compléments nationaux. Citons à titre d'exemple le béton cellulaire qui a fait l'objet de la norme d'harmonisation européenne EN 771-4. Cette norme a été intégralement transposée dans la norme française NF-EN 771-4 de février 2004. Or, la France a adopté en mai 2007 un complément national à cette norme qui est la norme NF P 12-024-2 qui n'existe pas dans les autres États membres de l'Union.

101. Pourtant à ce jour et en l'état des textes, l'utilité du lancement d'un travail normatif n'est pas prise en compte. Or, pour jouer pleinement son rôle de prévention de l'inflation normative et d'intérêt pour la collectivité, l'examen de cette utilité par le biais par exemple d'une étude de plus value est primordiale. De plus, l'utilité de la norme devrait être appréciée et évaluée non seulement au moment du processus de conception du projet de norme mais aussi tout au long de son utilisation.

102. En l'absence d'une définition formelle de l'intérêt général, principe qui devrait guider une activité de normalisation, il ne peut être exclu que des intérêts purement privés, en contradiction avec ce principe, soient à l'origine d'une nouvelle norme ce qui aurait pour objet ou pour effet de créer des barrières à l'entrée du marché.

103. De plus, en l'absence de vérification du but poursuivi par la norme, de sa finalité et de ses coûts d'opportunité, le délégué interministériel aux normes n'est pas en mesure d'en vérifier les enjeux. Cette situation soulève plusieurs questions :

1. Quels critères devraient être retenus pour l'élaboration d'une définition formelle du principe d'intérêt général ?
2. L'utilité, l'intérêt visé et la finalité d'une norme, ainsi que les coûts et gains d'innovation ou d'interopérabilité ou plus généralement l'accroissement du bien être du consommateur engendrés par l'adoption d'une telle norme ne devraient-ils pas être recherchés avant son élaboration puis jusqu'à sa révision?

104. S'agissant des risques d'abus, qu'ils soient ex ante ou ex post, ils sont liés principalement à la représentation dans une CN d'une entreprise à fort pouvoir de marché et qui pourrait être tentée d'inclure dans une norme sa technologie ou ses brevets.

105. En effet, il ne peut être exclu, ex ante, qu'en contribuant à construire la norme, l'entreprise dominante ou ayant un fort pouvoir de marché pourrait avoir comme projet de faire inclure

dans celle-ci des orientations de recherche, des seuils, ou des actifs brevetés qu'elle possède et maitrise. Pour ce faire, la participation d'un expert à une CN, expert représentant d'une entreprise et salarié de cette dernière, pourrait permettre d'influencer la norme dans la direction souhaitée. Cet expert pourrait, en théorie, être amené à œuvrer pour contribuer à ce que son entreprise reste ou devienne en position dominante sur le marché visé par la norme.

106. De même, ex post, une fois que la norme a entériné une technique ou une technologie, il ne peut être exclu que l'entreprise propriétaire de cette technique en interdise ou en limite l'accès afin de contrôler le marché de produit ou du service concerné par la norme.

107. S'agissant des abus liés à des DPI en filière française, l'article 2.9.3.1 des règles pour la normalisation indique à titre liminaire que *« la règle est d'éviter toute référence à des éléments faisant l'objet de droits de propriété industrielle dans une norme*[21]. Pour les marques l'article 2.9.3.3 précise *: « il convient d'éviter toute référence à une marque (…)»*

108. Afin d'éviter des conflits de droit, plusieurs règles ont été prévues lors de l'analyse de la et de la conception d'un nouveau sujet [22].Il est néanmoins spécifié « *les informations sur les brevets contenues dans les formulaires n'engagent que le déclarant, AFNOR ne procédant à aucune vérification, AFNOR ne prend pas position quant à la preuve, à la validité et à la portée de ces DPI.* » De même il est prévu que les projets soumis à enquête publique doivent comprendre un texte invitant les destinataires du projet de norme à soumettre une notification des droits de propriété intellectuelle ou industrielle dont ils ont connaissance et à fournir une documentation justificative (annexe A 2.9.2.1). Néanmoins, il est ajouté qu'un document publié pour lequel aucun droit de propriété industrielle n'a été identifié au cours de la préparation, doit contenir la notice suivante*: «L'attention est appelée sur le fait que certains des éléments du présent document peuvent faire l'objet de droits de propriété industrielle ou de droits analogues. AFNOR ne saurait être tenu pour responsable de ne pas avoir identifié de tels droits de propriété et averti de leur existence.* » (annexe A 2.9.2.2). Une formule similaire par laquelle l'AFNOR se décharge de ses responsabilités est prévue si des DPI ont été identifiés.

109. Il faut en conclure que s'agissant des droits de propriété intellectuelle intégrés dans une norme, la procédure existe, bien que ces déclarations ne soient pas une obligation et qu'aucune sanction ne soit prévue en cas de déclaration inexacte ou manquante.

3. Un système de veille des DPI ou technologies insérées dans une norme existe il ? Est il suffisant et/ou peut il être renforcé ?
4. Quels garde-fous peuvent être prévus ? Un mécanisme de sanction ou de retrait de la norme est il envisageable en cas de déclaration inexacte ou manquante?

[21] *Souligné par les rapporteures, il est ajouté : « (…) Cependant, l'application de la norme peut requérir l'insertion d'une donnée protégée par un ou plusieurs titres de propriété industrielle tels que notamment, des brevets, des dessins, des modèles, des certificats d'obtention végétale ou des marques. Or, des conflits de droits peuvent parvenir entre la norme qui valorise l'intérêt général et le brevet, par exemple, qui vise la protection d'intérêts strictement privés. L'objectif est d'encourager la divulgation et l'identification précoces des droits de propriété industrielle susceptibles d'être inclus dans la norme en cours d'élaboration et d'éviter les conflits potentiels liés aux droits de propriété industrielle. »*

[22] *la CN doit examiner l'existence des brevets détenus ou déposés par les experts et les résultats de cet examen doivent être consignés dans le compte-rendu de la réunion ou dans le document de consultation. (article 2.2.1.1) Si l'intégration d'un brevet dans une norme est envisagé, le BN doit transmettre à l'AFNOR les éléments lui permettant de demander au titulaire identifié de signer une déclaration de détention de brevets par laquelle le déclarant accepte par avance d'octroyer des licences (voir formulaire de déclaration en annexe A.2.9.1).*

2. UN CONSENSUS QUI NE REFLÈTE PAS TOUJOURS L'INTÉRÊT GÉNÉRAL EN RAISON D'UNE FAIBLE PRISE EN COMPTE DES « *PERSONNES INTÉRESSÉES* », D'UNE CLASSIFICATION INADAPTÉE DES « *CATÉGORIES D'INTÉRÊTS* » ET D'UNE ABSENCE DE CONTRÔLE

110. La notion de consensus n'est pas précisément définie dans le décret fondateur de 2009 qui spécifie uniquement que *« les documents de référence doivent être élaborés de manière consensuelle par toutes les parties intéressées* » (article 1).

111. En revanche, la norme NF 50-088 précitée relative aux principes régissant les BN et l'AFNOR dans son rôle de BN le définit en son article 5.6 en ces termes : « *un document de normalisation, ou une position définie lors d'un processus normatif, 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. La recherche du consensus est l'objectif de concertation entre les parties prenantes. Le consensus n'implique pas nécessairement l'unanimité.*»

112. Les caractéristiques de la notion d' « *accord général* » telles que définie dans ledit article, ne peuvent pas garantir, en elles mêmes la poursuite d'un objectif d'intérêt général.

113. En effet, d'une part *« l'absence d'opposition ferme à l'encontre de l'essentiel du sujet émanant d'une partie importante des intérêts en jeu »* est une définition totalement étrangère à l'objectif puisque, par essence, elle prévoit la possibilité d'une prééminence d'un intérêt particulier. On ne peut exclure qu'une conception extensive de la notion de *« partie importante* » ne conduise à attribuer une forme de droit de veto à un opérateur dominant. D'autre part, la deuxième condition qui semble cumulative, *« un processus de recherche de prise en considération de toutes les vues exprimées et de rapprochement de positions divergentes »* est un objectif louable, mais trop vague pour s'appliquer concrètement.

114. L'article 6.6 de la norme NF 50-088 qui est relatif aux « *exigences relatives à la construction du consensus* » ne permet pas plus d'éclairer sur les mesures concrètes de recherche de ce consensus puisqu'il indique uniquement : « *Le bureau de normalisation doit aider la commission de normalisation et son président à construire le consensus. Il doit inviter les représentants des divers intérêts en cause à coopérer loyalement à cette fin. Le bureau de normalisation doit veiller à ce que soient indiqués dans les comptes rendus des commissions de normalisation l'essentiel des points de vue exprimés, les décisions prises, les actions engagées et le cas échéant les initiatives prises pour obtenir le consensus. En cas de contestation, le bureau de normalisation doit l'enregistrer, examiner la nature et la portée des désaccords exprimés et y donner les suites appropriées.* »

115. Aussi, il résulte du dossier qu'eu égard à ce flou, un consensus peut résulter de l'accord d'une seule catégorie d'intérêts et donc potentiellement du seul intérêt privé.

a) Une faible prise en compte des « personnes intéressées » lors du lancement des travaux et de l'enquête publique

116. La notion de « personne intéressée » est la base du consensus selon l'article 1 du décret. D'ailleurs, dans la norme NFX 50-088, l'indépendance de comportement d'un BN se mesure notamment par *« …la possibilité d'expression des parties intéressées, sur la diversité des parties prenante. »*

117. Il existe deux catégories de personnes intéressées, celles qui sont parties prenantes aux travaux et celles qui ont un intérêt pour la norme mais qui n'auraient pas directement participé aux travaux d'élaboration de la norme.

118. Selon l'article 5-5 de cette norme, *« le travail normatif est ouvert à toutes les parties intéressées qui ont la possibilité d'y participer et d'en devenir ainsi parties prenantes* »

119. Si ces parties ne souhaitent pas être « *parties prenantes* » dès le début du processus, le décret prévoit néanmoins leur participation ultérieurement au stade de l'enquête publique et avant l'homologation dans les termes suivants : *« L'homologation d'une norme par l'Association française de normalisation est précédée d'une enquête publique. Celle-ci consiste en la mise à disposition gratuite du projet de norme, comprenant au moins une version française, sur le site internet de l'Association française de normalisation pendant la durée de celle-ci, qui ne peut être inférieure à quinze jours, afin de permettre à toutes les parties intéressées de faire valoir leurs observations*.(…) » (article 15)

120. Pour autant, au stade du lancement des travaux de la norme, il ne semble pas que ce travail de recensement des parties intéressées soit efficace.

121. La norme NF X 50-088 précise bien en son article 6-4 que : « …. *Le bureau de normalisation doit rendre disponible les modalités de participation au travail normatif, y compris financières. Le bureau de normalisation doit alimenter régulièrement les bases de données communes au système français de normalisation qui permettent de porter à la connaissance de tout public, par l'intermédiaire du site Internet d'AFNOR, la liste exhaustive des commissions de normalisation, leur composition et leur programme de normalisation. Si le bureau de normalisation est amené à programmer des travaux visant à produire des documents autres que des documents de normalisation, il doit en informer les participants pour préciser le cadre dans lequel se placent ces travaux et notamment qu'il ne s'agit pas de norme. Le bureau de normalisation doit signaler ces travaux à AFNOR »*.

122. L'annexe C précise que le BNS tient à jour la liste « *des parties intéressées identifiées ou qui se sont manifestées pour chaque commission de normalisation, en vue de les informer du lancement des travaux et des enquêtes publiques* »

123. S'agissant de l'AFNOR également concernée par ce texte au sein de l'activité dite analogue (émanant des CN qui lui sont directement rattachées), elle possède également des listes avec les parties prenantes. Il peut arriver qu'elle recherche en plus des experts spécialisés dans certains domaines mais reconnait néanmoins avoir un déficit au niveau des commissions techniques.

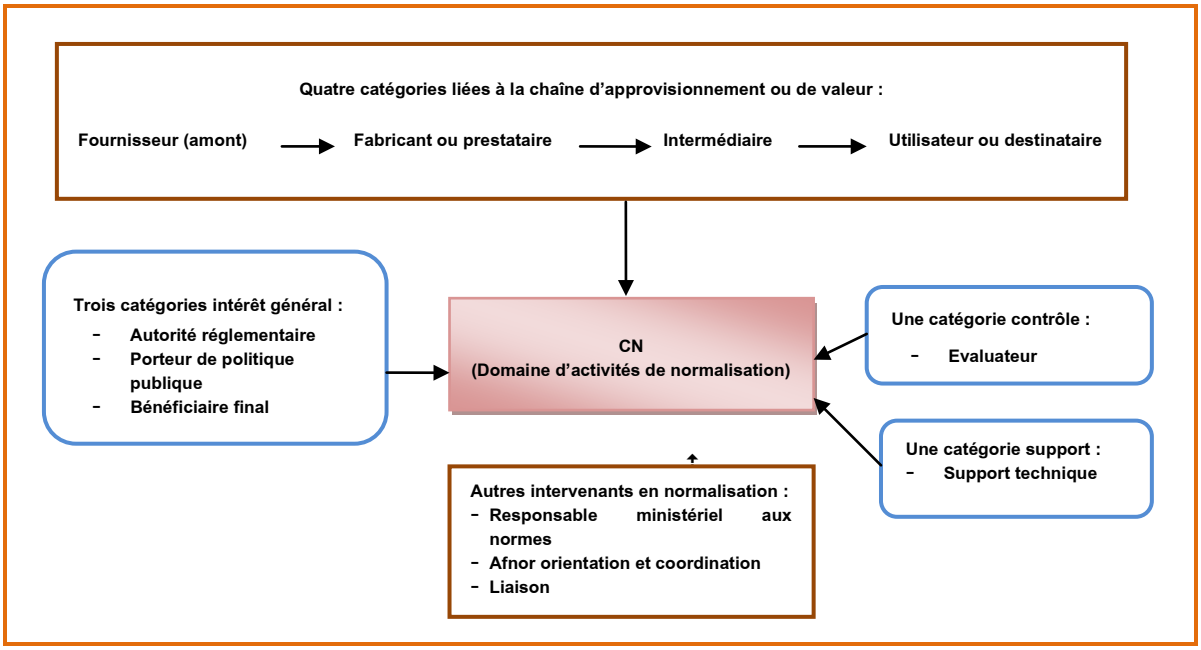
b) Une classification inadaptée des « catégories d'intérêts »

124. Conformément à la norme NF X 50-088: « *Le bureau de normalisation doit faire ses meilleurs efforts pour identifier les catégories d'intérêts pertinentes, rechercher et solliciter les diverses organisations représentatives de celles-ci en vue d'assurer une composition équilibrée de la commission de normalisation, notamment vis a vis des très petites, petites et moyennes entreprises et des artisans (paragraphe 6.5.1 1er alinéa).»* Le 4ème alinéa de ce même article ajoute : *« Le bureau de normalisation doit veiller à ce que les parties prenantes s'identifient par catégories d'intérêts et doit formaliser, pour chaque commission de normalisation, la liste des parties prenantes, des experts et leurs catégories d'intérêt.* ».

125. L'AFNOR dans les *« règles de normalisation de l'AFNOR destinées à l'usage des bureaux de normalisation»,* a fait un effort de classification des personnes intéressées au processus, en les divisant en catégories d'intérêts. Le rôle du classement en catégories d'intérêts est de

permettre, d'une part de vérifier l'équilibre de la composition d'une commission et, d'autre part d'indiquer aux experts d'une commission les intérêts défendus par chacun d'entre eux[23].

126. Ces catégories sont répertoriées comme suit :



127. Or ces catégories d'intérêts sont en pratique difficilement lisibles et souvent mal comprises par les acteurs.

128. En effet, si la classification des parties intéressées s'appuie sur l'objet de la personne morale, elle considère prioritairement son rôle par rapport au domaine d'activités d'une CN donnée, pour l'affecter à une catégorie d'intérêt.

129. Ainsi, une entreprise, qui constitue une unité organisationnelle de production de biens ou de services, est souvent qualifiée de «*fabricant*» ou « *prestataire* ». De même, aucune distinction ne va être faite entre l'artisan qui fabrique du « sur-mesure » en petite quantité et la grande entreprise qui travaille de manière industrielle. Les deux seront placés dans la catégorie « *fabriquant ou prestataire* ». Cette distinction pourrait pourtant, dans certains secteurs dans lequel le poids des PME est important, permettre une plus grande transparence et donc une meilleure implication des entreprises intéressées.

130. De plus, on observe qu'une même catégorie peut contenir des acteurs qui peuvent avoir des intérêts très différents (notamment les catégories « *Utilisateur ou destinataire* » et « *Fabricant ou prestataire* »).

131. Il en résulte en particulier que d'après les informations recueillies auprès des BNS, certains d'entre eux ont souvent des difficultés à identifier clairement lesquels de leurs participants sont des PME. Le plus souvent, les BNS identifient seulement les participants aux commissions n'ayant pas à payer pour leur participation aux CN, et les assimilent à des PME. Or, pour certains BNS, les membres ou adhérents de l'organisme de rattachement, voir tous les participants des CN, sont exonérés pour leur participation aux CN et peuvent donc être confondus avec une PME.

[23] *proposition consensuelle du CoS Construction concernant les catégories d'intérêt du secteur du bâtiment*

132. Selon la Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB) : « *Un artisan ou un entrepreneur de travaux qui répond à une enquête publique ne sait pas quelle case il doit cocher lorsqu'on lui demande sa catégorie d'intérêts. C'est une gageure que de lui expliquer qu'il est : • « Fabricant ou prestataire » si il s'agit d'une norme de travaux • « Utilisateur ou destinataire » si il s'agit d'une norme de produit de construction Et s'il s'agit d'une norme de méthode d'essai, que lui dire ! Aucune de ces dénominations ne correspond à son vocabulaire. Expliquer à un fabricant de produit qu'il n'est pas « Fabricant ou prestataire » mais « Fournisseur (amont) » lorsqu'il s'agit d'une norme de travaux est quasi impossible. Les architectes se classent généralement soit en « Utilisateur ou destinataire », soit en « Bénéficiaire final » ce qui ne correspond pas précisément aux définitions des RNF(…) Si les experts eux-mêmes ne savent pas se classer, ils ne sont pas à même de distinguer les intérêts défendus par les autres membres.(…) Au final, pour une norme de travaux, on se retrouve avec des personnes classées « Fabricants » qui peuvent être soit des fabricants de produits (classés à tort) soit des entreprises de travaux (correctement classées). Si on laisse les entreprises effectuer elles-mêmes le classement, on obtient un classement inexact. Si on leur propose le classement, elles refusent même lorsqu'il lui est expliqué, estimant que les catégories doivent être lisibles. Dans beaucoup de commissions on note que les fabricants de produits et les entreprises de travaux sont classés dans la même catégorie d'intérêt : « Fabricant ou prestataire » alors qu'ils ne défendent pas du tout les mêmes intérêts.*[24] »

133. Ajoutons que ces catégories d'intérêts ne sont pas de nature à répondre aux spécificités des secteurs économiques relevant de chaque COS ou de chaque BNS. En effet dans certains domaines d'activités la proportion du type d'entreprises (TPE, TPI, grandes entreprises) concernée par l'activité devrait être respectée. Il en est de même de la prise en compte ou non du consommateur final en qualité d'utilisateur dont la présence est plus ou moins indispensable. Il en résulte que ces catégories d'intérêts doivent non seulement être modifiées mais également adaptées en fonction du secteur d'activité.

5. Les catégories d'intérêts telles qu'actuellement listées dans les règles de la normalisation française peuvent elles être affinées ?
6. La présence d'un représentant des associations de consommateurs dans les CN pour toutes les normes (hormis celles dites « Business to Business » ne concernant que les entreprises, les organisations professionnelles, les administrations et parfois les syndicats) paraît essentielle. Peut elle être rendue obligatoire et dans quelles conditions ?

134. S'agissant plus spécifiquement du secteur du bâtiment (BTP) exposé dans la section 3 du présent document, l'organisation professionnelle des artisans du bâtiment, la CAPEB[25] a proposé une refonte de ces catégories d'intérêts et souhaiterait une réelle prise en compte des PME/TPE/ETI, particulièrement nombreuses dans ce secteur.

7. Faudrait-il ajouter aux catégories existantes dans ce secteur, les catégories suivantes : « *Artisan ou entrepreneur de travaux, maître d'ouvrage, Conception/Études* » ?
8. Faudrait-il rendre obligatoire la présence d'un représentant des PME dans le CN pour ce secteur ?

[24] *CAPEB courrier du 17 juillet 2014*
[25] *Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment*

c) Une enquête publique dont les modalités doivent être améliorées

135. Lors de l'enquête publique, la participation des personnes intéressées et surtout la prise en compte de leurs observations n'est pas systématique (voir supra). Si le décret a eu le mérite de rendre obligatoire cette enquête, il résulte du dossier qu'en réalité, les réponses des parties sont quasi inexistantes. La procédure de dépouillement et les suites à donner aux observations ne sont pas homogènes d'un BNS à l'autre et surtout aucune mesure n'est prévue pour la prise en compte des observations avant l'élaboration définitive du projet ni dans l'éventualité de contestations. Certains acteurs de la normalisation ont même déclaré que certaines normes ayant un impact direct sur une catégorie d'intérêt en particulier peuvent être adoptées sans jamais avoir recueilli l'opinion de cette catégorie d'intérêt durant tous les stades de la procédure de normalisation à défaut de pouvoir les identifier.

136. Le seul contrôle existant est un contrôle ex post par le comité d'audit et d'évaluation (CAE) crée par le décret de 2009 et dont les missions sont décrites à l'article 8 du décret[26]. Il est compétent pour vérifier la participation des parties intéressées lors des travaux dans les commissions. Il a repris le rôle de l'AFNOR en charge de cette mission sous l'empire du décret de 1984.

137. Il en résulte de l'instruction que la diffusion et le traitement des enquêtes publiques ne sont pas satisfaisantes ou suffisamment transparentes.

9. Quelles mesures permettraient de rendre l'enquête publique efficace ?

d) En tout état de cause une absence de contrôle du consensus

138. En tout état de cause et quand bien même le décret relatif à la normalisation de 2009 et le règlement européen de 2012 prévoient que les organismes de normalisation font participer les PME intéressées, dans les faits rien ne permet aux CN de vérifier que lesdites PME participent effectivement à ces travaux, ni même que les entreprises s'étant déclarées comme PME le sont réellement, le système étant déclaratif.

139. Certes, le CAE a pour mission d'évaluer les BN afin de vérifier qu'ils sont conformes à une norme. Il vérifie également la composition des CN, et l'émargement des entreprises (98 % les réunions sont physiques et il y a des émargements obligatoires). Son représentant a relevé à deux reprises des problèmes de représentativité des PME ou de présence d'une seule entreprise. Pour autant son représentant admet que pour les PME : « *nous vérifions le mandatement par la structure et vérifions que le mandatement soit signé par la responsable hiérarchique de la personne mandatée. Sur cette inscription nous demandons aux entreprises si elles relèvent de PME ou pas. Mais nous sommes sur du déclaratif.* »[27]

140. Il en résulte que cette classification d'une partie prenante dans une catégorie d'intérêt n'est pas fiable car elle est fondée sur l'auto-déclaration. Et surtout, aucun quorum ou vote n'est prévu par les textes tant au début du processus que tout au long du travail de normalisation au sein de la CN.

---

[26] *Article 8 : « un comité d'audit et d'évaluation auprès de l'Association française de normalisation est chargé d'organiser l'évaluation de l'activité des bureaux de normalisation prévue à l'article 11 et de contrôler la conformité et l'efficacité de l'activité de l'Association française de normalisation prévue à l'article 6. Il vérifie en particulier la bonne association de toutes les parties intéressées dans les travaux des bureaux de normalisation, notamment les associations de consommateurs, les syndicats représentatifs de salariés et les petites et moyennes entreprises ».*

[27] *Audition du CAE du 19 septembre 2014*

141. Ainsi, en l'absence d'étude sur la plus-value de la norme et de vérification effective du consensus, il ne peut être exclu qu'une norme soit homologuée sans qu'elle ne soit ni nécessaire, ni conforme à l'intérêt général, ni qu'elle soit le fruit d'un consensus.

142. Les textes ne permettent pas au délégué interministériel aux normes de vérifier la réalité et la représentativité de ce consensus ni la composition équilibrée des CN car le système est déclaratif et les catégories ne sont pas toujours représentatives ou compréhensibles pour les acteurs.

143. Enfin, les entreprises qui n'ont pas été associées au processus de normalisation ne disposent pas de recours efficaces ex post pour contester le contenu d'une norme déjà en vigueur et susceptible de freiner leur pénétration d'un marché.

10. Ne faudrait-il pas exiger que la norme soit homologuée à la suite d'un vote et selon quelles modalités ? (Chaque catégorie d'intérêt préalablement identifiée devrait prendre part au vote, à défaut la norme ne pourrait pas être homologuée)
11. Considérez vous que les voies de contestation actuelles à l'encontre d'une norme en vigueur sont suffisantes ?

B. UNE ORGANISATION COMPLEXE ET INADAPTÉE

144. A ce stade, deux principales préoccupations ont été identifiées.

145. En premier lieu pour certains secteurs un trop grand nombre d'acteurs de la normalisation se chevauchent et peuvent être potentiellement intéressés, ce qui peut entrainer des conflits mais surtout ce qui peut entrainer des doublons sur un même produit (voir annexe). Cette absence de transparence lors du lancement des travaux normatifs tant sur l'utilité de la norme que sur l'organe qui pourrait être en charge de ces travaux peut entrainer ab initio l'exclusion de certains acteurs.

146. En second lieu, le financement du processus peut être source d'entente puisque comme exposé ci dessus, les ressources et moyens de certains BNS dépendent d'organisations professionnelles. Ainsi, il ne peut être exclu que le fonctionnement de certains BN, particulièrement ceux dépendant de fédérations, par la mise à disposition de locaux et de personnel et nonobstant la lettre d'engagement pour l'indépendance ou l'engagement d'impartialité du personnel, favorise des comportements anticoncurrentiels (comme des échanges d'informations, des partages de marchés...).

1. CRITIQUE DE L'ORGANISATION

147. La répartition de l'activité de normalisation entraine parfois des chevauchements dans le champ d'activité entre les CN qui dépendent de l'AFNOR et celles qui dépendent des BNS. Tel est le cas par exemple du secteur de l'énergie pour lequel il existe un BN gaz et un BN pétrole mais également un COS gaz et un COS pétrole.

148. Par ailleurs, les périmètres de compétence des COS et des BNS ne sont pas adaptés au poids et à l'évolution des secteurs économiques. A titre d'exemple, un sujet de normalisation du secteur du bâtiment (construction développement durable, quartier d'affaires) peut relever tant des CN placées sous le COS « *Construction et urbanisme* » (197 CN), et « *environnement et responsabilité sociale* » (33 CN), ou encore « *ingénierie industrielle, biens d'équipements et*

matériaux » (125 CN). Ce sujet peut aussi relever des CN placées sous l'égide des BNS comme le BNTEC (45 CN), le BNTRA (31 CN), le BNBA (34 CN), le BNIB (7 CN), mais également UNM (66 CN), le BNC (2 CN), le BNIF (7 CN) etc. [28]

149. Il peut également exister des conflits entre l'amont et l'aval de certains marchés. Ainsi, s'agissant des équipementiers, les produits peuvent relever de normes revendiquées par le BN acier ou le BN automobile. En pratique, sans que toutes ces structures revendiquent leur compétence pour traiter d'une norme, il existe un risque de « *sur-normalisation* » pour un même produit pouvant grever de manière artificielle le prix du produit.

150. Cette « *sur-normalisation* » pourrait aboutir à l'exclusion des plus petites entreprises et à favoriser l'entreprise productrice dudit produit, au détriment des intérêts de l'utilisateur du produit.

> 12. Une remise à plat du nombre de certains COS, BNS et CN et ainsi que de leur champ d'activité apparait nécessaire afin d'adapter l'activité normative au tissus économique actuel. Pour ce faire, quelle simplification vous semble pertinente et quels regroupements seraient efficaces ? Et selon quels critères ?

151. Une telle réorganisation nécessite un renforcement du rôle de l'AFNOR, qui en sa qualité de pilote de l'activité de normalisation, devrait pouvoir arbitrer notamment la création ou non d'une nouvelle activité de normalisation.

> 13. Quels moyens permettraient à l'AFNOR de contrôler les activités de normalisation de chaque CN ?
>
> 14. Doit-on envisager le renforcement des pouvoirs de l'AFNOR ?

2. LE FINANCEMENT

152. Si le décret de 2009 apporte une amélioration grâce à la participation gratuite des PME aux Commissions de normalisation, le système de financement du décret renforce le poids des organisations professionnelles dont les membres peuvent être présents dans les BNS et/ou hébergées par ces derniers. Or, les BNS récupèrent d'une part les sommes versées par l'AFNOR au titre de la délégation et d'autre part les sommes versées par les participants aux CN via les ressources contractualisées et dans une moindre proportion les droits d'entrée lorsqu'ils existent[29]. Ces BNS peuvent s'offrir les services d'experts.

153. Les ressources des commissions de normalisation, que ces dernières dépendent des BNS ou directement de l'AFNOR, sont très inégalitaires, elles ne sont pas fonction de la prise en compte de l'utilité de la norme pour les besoins de la collectivité mais de la capacité à payer des industriels présents au sein d'une commission, ce qui favorise les intérêts des entreprises ayant les moyens financiers les plus importants.

154. Certes le système mis en place exonérant de droit d'entrée les PME constitue un progrès pour ces dernières mais également pour toutes les associations intéressées à l'élaboration des

---

[28] *Annexe 3 tableau des COS et BN compétents par secteur d'activité*

[29] *Article 14 : « Il peut être demandé une participation aux frais d'élaboration d'une norme aux membres des commissions de normalisation prévue au II de l'article 12.*
Toutefois, il ne peut être demandé de participation aux frais d'élaboration d'une norme aux associations de consommateurs et aux associations de protection de l'environnement agréées compte tenu de leur représentativité sur le plan national, aux syndicats représentatifs de salariés, aux petites et moyennes entreprises de moins de 250 salariés ne dépendant pas à plus de 25 % d'un groupe de plus de 250 salariés, aux établissements publics d'enseignement et aux établissements publics à caractère scientifique et technologique, ainsi qu'aux départements ministériels au titre de la participation de leur responsable ministériel aux normes et de leur suppléant. ».

normes, mais il ne leur permet pas, même en l'absence de droit d'entrée, de financer les services d'un expert dont la présence apparait nécessaire à chaque fois que les travaux de normalisation requièrent des connaissances pointues. Dans ces hypothèses, participer en l'absence d'un expert aux travaux d'une commission revient à ne pas prendre part aux discussions et à mobiliser un représentant sans efficacité.

155. En pratique, on observe parfois, en fonction des BNS, une surreprésentation de certaines entreprises en fonction de leurs capacités financières et /ou de leur appartenance à une organisation professionnelle puissante et un absentéisme de certaines entreprises aux travaux des CN (notamment les PME).

156. Enfin, la rémunération calculée sur le nombre de pages (rémunération prévue au contrat de délégation de l'AFNOR) incite à la prolifération des documents normatifs et à la complexification de ces derniers. Il ne peut pas contribuer à la simplification, suppression ou révision des normes dans la mesure ou ce travail serait contre productif au regard du montant de leur rémunération.

157. Le financement des BNS est extrêmement particulier et disparate en fonction de leur appartenance à une fédération, un syndicat ou un centre technique public par exemple. Or le recensement et la mutualisation des moyens, dans l'optique d'une péréquation pourrait être destinée à financer la présence des PME.

15. Le mode de financement actuel privilégie t-il certains opérateurs ?

158. Leur rémunération, comme celle des CN de l'activité analogue de l'AFNOR est prévue à la page. D'une part ce mode de rémunération favorise la complexité des normes et, d'autre part il ne valorise pas les travaux de suppression de normes.

16. Dans l'objectif de simplification, tant du point de vue de l'accès aux travaux normatifs que du contenu des normes, quel mode de rémunération devrait on envisager ?

CONCLUSION

159. La norme est un facteur d'animation concurrentielle qui doit être le fruit d'un réel consensus et être guidée par le principe d'intérêt général.

160. Des améliorations dans le processus normatif doivent être apportées pour garantir :

- la participation de tous les acteurs concernés à son élaboration ;
- son accessibilité à tous et en réduire aussi la complexité ;
- son utilité et donc son efficacité économique de dynamisation des marchés;
- qu'elle n'est pas privatisée par des intérêts particuliers ;

Il semble donc nécessaire de remettre les pouvoirs publics au centre du système de normalisation et en particulier de revoir l'organisation de l'AFNOR afin de renforcer son rôle dans l'activité normative.

SECTION 2 : L'ACTIVITÉ DE CERTIFICATION, UNE ACTIVITÉ COMMERCIALE OUVERTE À LA CONCURRENCE

161. La conformité d'un produit ou d'un service à une norme ou un référentiel de certification relève soit d'une simple déclaration, soit d'une opération de certification. Dans les deux cas, il s'agit majoritairement d'une démarche volontaire.

162. S'il s'agit d'une déclaration de conformité à la norme, elle est faite par le fournisseur ou le producteur sous sa seule responsabilité. Il s'engage ainsi sur la qualité de sa production ou de celle de son sous-traitant, de ses prestations ou de son organisation. Cette option conduit à reconnaître une présomption de conformité de la production à la norme que celle ci soit internationale, européenne ou nationale.

163. La certification quant à elle, 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 et auxquelles les consommateurs, voire plus généralement les clients, sont censés attacher une importance décisive. Ce document est appelé un référentiel de certification.

164. Il existe des différences fondamentales entre la certification et la déclaration de conformité.

165. D'une part, les dispositions de l'article L.115-28 du code de la consommation modifiées par la loi du 4 aout 2008 rendent obligatoires l'accréditation des «*organismes d'évaluation de la conformité*» (ci-après OEC) exerçant une activité de certification pour le compte de tiers, ce qui n'est pas le cas pour les déclarations de conformité faites en interne à l'entreprise. En effet, les OEC sont 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. En France, l'organisme accréditeur est le COFRAC.

166. D'autre part, d'un point de vue commercial, la certification montre à l'acheteur que le fournisseur répond à un référentiel de certification, ce qui commercialement peut être plus efficace que la déclaration de conformité du produit ou du service à une norme effectuée par le fabricant.

167. En réalité, l'organisme certificateur atteste qu'un produit, un service ou une combinaison de produits et de services est conforme à un référentiel de certification dont les caractéristiques peuvent être différentes de la norme.

168. Enfin, l'activité de marquage est une activité purement commerciale liée à l'activité de certification qui consiste à apposer la marque du référentiel de certification. Cette marque peut être plus ou moins notoire. Elle consiste ainsi à apposer un logo, symbole de la marque commerciale qui certifie conforme un produit à une norme ou au référentiel de certification dont elle dépend.

169. Ce marquage doit donc être distingué du marquage CE.

170. Ajoutons qu'une entreprise, dont le siège est situé en France ou dans un autre Etat membre peut recourir pour évaluer la conformité de ses produits ou services à n'importe quel OEC établi lui-même en France ou dans un autre Etat membre.

171. Il faut constater qu'il existe de nombreuses confusions dans l'esprit des utilisateurs non seulement sur la signification du marquage, mais également sur son caractère obligatoire ou facultatif. Des clarifications sont donc nécessaires.

I. Des clarifications préalables

A. LE MARQUAGE CE EST OBLIGATOIRE POUR LA CIRCULATION D'UN BIEN OU D'UN SERVICE DANS L'UNION ET TRADUIT LA CONFORMITÉ À UNE NORME EUROPÉENNE

172. Une confusion persiste dans l'esprit des utilisateurs entre le marquage CE et les marques collectives de certification telle la marque NF ou d'autres marques françaises ou européennes.

173. L'activité de marquage européen (marquage CE) est totalement distincte des autres activités de marquage. En effet, le marquage CE ne relève pas à proprement parler de l'activité de certification, mais il constitue un repère relatif à certaines exigences essentielles auxquelles doivent répondre certains produits afin d'être commercialisés sur le marché européen.

174. Le marquage CE atteste de la conformité d'un produit à des exigences essentielles comprises dans une directive européenne, et constitue majoritairement une démarche volontaire de déclaration. Il est cependant nécessaire pour qu'un produit puisse être commercialisé sur l'ensemble du marché intérieur. Les législations européennes l'imposent seulement pour certaines catégories, qui comprennent tant des produits d'utilisation strictement professionnelle (par exemple dispositifs médicaux, ascenseurs, instruments de pesage), que de grande consommation (par exemple jouets, ordinateurs, portables et ampoules). Le marquage CE est nécessaire aussi pour tous les produits fabriqués dans des pays tiers, mais circulant dans l'EEE. Dans ce cas là, c'est l'importateur qui doit garantir que le fabricant a respecté toutes les obligations prévues pour l'apposition du marquage CE.

175. Symbolisé par un logo, et parfois suivi par le numéro d'identification d'un «*organisme notifié*», il indique que les produits respectent les exigences essentielles des directives traitant notamment des questions de sécurité, de santé publique et de protection des consommateurs. Chaque directive décrit le mode de preuve du respect des exigences essentielles. Selon la nature des risques inhérents aux produits, le marquage CE peut donc être apposé sous la seule responsabilité du fabricant ou après un contrôle par une tierce partie des preuves de conformité.

176. Certaines directives prévoient que pour apposer le marquage CE sur un produit, le fabricant ou l'importateur doit réaliser, ou faire réaliser, des vérifications de conception, ou des contrôles, ou des essais qui assurent la conformité du produit aux Exigences Essentielles de Sécurité et de Santé (EESS) définies dans la ou les directives concernées. Le fait d'apposer le marquage CE sur un produit implique que ledit-produit satisfait à l'ensemble des EESS des différentes directives qui s'appliquent au dit matériel.

177. Ainsi, un produit marqué CE acquiert toujours le droit de circuler librement dans l'espace économique européen et répond, lorsque cela est exigé pour certaines catégories de produits à des normes techniques. Il n'implique pas que le produit ait été fabriqué dans l'Union européenne.

B. LA CERTIFICATION EST UN INSTRUMENT COMMERCIAL DE DIFFÉRENCIATION ET TRADUIT LA CONFORMITÉ A UN RÉFÉRENTIEL

178. Les certifications, marques collectives, marques, référence à un référentiel etc., permettent aux entreprises de voir leurs compétences et leur professionnalisme reconnus par un organisme indépendant. Elles ont pour but d'instaurer une relation de confiance avec les

clients, de disposer d'un atout concurrentiel, de bénéficier de conditions plus favorables des compagnies d'assurance ou encore de bénéficier des actions de promotions menées par les organismes certificateurs. Elles sont donc volontaires même si elles sont incontournables dans certains secteurs comme pour le BTP.

179. Selon l'AFNOR, la certification est définie par comme: *« (…) une activité par laquelle un organisme reconnu, indépendant des parties en cause, donne une assurance écrite qu'une organisation, un processus, un service, un produit ou des compétences professionnelles sont conformes à des exigences spécifiées dans un référentiel »*. S'agissant plus particulièrement de la certification de produits ou de services, l'article L. 115-27 du code de la consommation, la définit comme une *« l'activité par laquelle un organisme, distinct du fabricant, de l'importateur, du vendeur, du prestataire ou du client, atteste qu'un produit, un service ou une combinaison de produits et de services est conforme à des caractéristiques décrites dans un référentiel de certification »*.

180. La certification tend uniquement à fournir aux utilisateurs des indications sur les caractéristiques du produit ou du service et garantit la conformité du produit ou du service à un référentiel qui n'est pas nécessairement une norme. Elle est ainsi un instrument commercial au même titre qu'un label.

181. Il en résulte que la certification peut ou non correspondre à une norme, ou ne correspondre qu'à une partie de norme ou à plusieurs normes et être accompagnée de spécifications complémentaires. Aujourd'hui l'activité de certification n'est donc pas forcément liée à l'activité de normalisation[30].

182. Enfin, la certification n'a pas pour fonction d'attester la qualité supérieure d'un produit ou d'un service puisque les textes n'imposent pas de niveau qualitatif minimum dans les référentiels. En d'autres termes, la mise en œuvre d'une démarche qualité n'implique pas forcement une certification et à l'inverse l'obtention d'une certification n'est pas forcement une garantie de qualité. Néanmoins en pratique la démonstration d'une qualité est souvent complétée par la certification du produit ou du service concerné.

183. La certification permet à des entreprises de se différencier de leurs concurrents et apporte une garantie de conformité à un référentiel.

17. Existe-t-il une exigence ou une utilité autre, de recourir à une prestation de certification d'un produit ou d'un service quand le dit produit et ou service fait déjà l'objet d'une norme ?

C. LA MARQUE NF N'EST PAS UNE MARQUE PUBLIQUE ET CORRESPOND À UN REFERENTIEL DE CERTIFICATION

184. Les rédacteurs du décret du 24 mai 1941 avaient conféré à l'AFNOR le monopole de certifier la conformité d'un produit ou d'un service à certaines normes par l'apposition d'une marque nationale. L'article 17 ancien liait l'attribution d'une telle marque aux seules normes homologuées. Le décret du 26 janvier 1984 avait quant à lui supprimé ce dernier lien (art. 15 et 16) se contentant d'indiquer *« La conformité aux normes est attestée, à la demande du producteur, par l'apposition d'une marque nationale accordée par l'Association française de normalisation »*.

[30] *Pour mémoire le décret de 2009 a clairement séparé les activités de normalisation contrôlées par les pouvoirs publics , des activités de certifications purement commerciales.*

185. Le décret du 16 juin 2009 a, de son côté, abrogé ces dernières dispositions supprimant tout lien entre la norme homologuée et la marque NF, avec pour conséquence de déréglementer la marque NF.

186. En cela, le droit français prend une orientation qui satisfait pleinement aux exigences du principe de la liberté de circulation des produits et des services au sein de l'Union européenne[31] et enterre le statut de la marque nationale NF qui, bien que non formellement abrogée, est devenue caduque en raison de son incompatibilité avec le décret du 16 juin 2009.[32]

187. Depuis cette date, l'activité de certification de conformité aux normes NF ne relève plus de la mission d'intérêt général de l'AFNOR et peut être exercée par de nombreux organismes disposant d'une accréditation du COFRAC.

188. La marque NF demeure, mais il s'agit désormais d'une marque commerciale qui n'a plus pour objet d'attester nécessairement de la conformité à une norme mais d'attester de la conformité à des spécificités techniques.

II. L'accréditation : un préalable nécessaire

A. L'ACCRÉDITATION FACILITE LES ÉCHANGES ENTRES ÉTATS MEMBRES

189. C'est le règlement (CE) n°765/2008 du parlement européen et du Conseil en date du 9 juillet 2008 qui instaure, pour la première fois, un cadre juridique pour l'accréditation. Il s'applique tant aux secteurs réglementés que non réglementés[33]. L'objectif est de « *renforcer l'accréditation en tant que dernière étape de contrôle au sein du système d'évaluation de la conformité et d'accroître la confiance dans les résultats de l'évaluation de la conformité, tout en répondant aux besoins des marchés comme des autorités publiques* »[34].

190. Le règlement a fixé les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits[35].

191. Selon ce règlement, l'activité d'accréditation est considérée comme le niveau ultime de contrôle de l'adéquation des services d'évaluation de conformité, qu'elle soit volontaire ou

---

[31] *Notons sur ce point l'arrêt de la CJUE du 13 mars 2008 condamnant le Royaume de Belgique pour avoir incité à l'apposition sur des produits de la construction de marques nationales liées à l'organisme de normalisation placé sous sa tutelle. sont notamment critiquées les mentions des répertoires de ces marques vantant les mérites particuliers du respect de telles normes et la conséquence des coûts supplémentaires emportés par l'exigence de facto du respect des normes. (CJCE, 13 mars 2008, aff. C-227/06, Comm. c/ Belgique)*

[32] *« la réforme de la normalisation : quel système pour un intérêt public » JCP E 2009. A.Penneau*

[33] *Ce règlement va être modifié. En effet, le paquet "Sécurité des produits" proposé par la Commission européenne en février 2013 comporte deux projets de règlements: le premier sur la sécurité des produits, le second sur la surveillance des marchés. Ces projets de règlements doivent remplacer la directive actuelle relative à la sécurité générale des produits et modifier le règlement (CE) N° 765/2008 sur l'accréditation et la surveillance du marché.*

[34] *Rapport de la Commission au Parlement européen, au conseil et au comité économique et social européen sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93 du Conseil*

[35] *Règlement (CE) n°765/2008 du parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) no 339/93 du Conseil*

obligatoire. L'accréditation n'a pas de vocation commerciale dans la mesure où cela affaiblirait sa valeur et sa crédibilité.

192. Les caractéristiques de l'accréditation sont les suivantes[36]:

- il n'existe qu'un seul organisme d'accréditation par État membre ;
- il n'existe pas de concurrence entre les organismes d'accréditation et les organismes d'évaluation de la conformité ;
- l'accréditation est une activité d'autorité publique (article 4 point 5) ;
- les organismes d'accréditation ne poursuivent pas de but lucratif et respectent les principes d'impartialité et d'objectivité.

193. Si la Commission européenne incite chaque Etat membre à avoir un organisme accréditeur c'est parce que l'accréditation facilite la reconnaissance mutuelle des prestations réalisées par les organismes accrédités.

194. En effet, l'article 11 du règlement indique : « *2. Les autorités nationales reconnaissent l'équivalence des services fournis par les organismes d'accréditation qui ont fait l'objet avec succès de l'évaluation par les pairs visée à l'article 10, acceptant ainsi, sur la base de la présomption visée au paragraphe 1 du présent article, les certificats d'accréditation desdits organismes et les attestations établies par les organismes d'évaluation de la conformité qu'ils ont accrédités.* »

195. Ainsi, des essais réalisés par un organisme accrédité dans un État membre doivent être automatiquement reconnus dans un autre Etat membre, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une nouvelle série d'essais.

196. L'accréditation permet ainsi de fluidifier les échanges au sein du marché intérieur.

B. L'ACCRÉDITATION EST UNE DÉMARCHE VOLONTAIRE MAIS SOUVENT RENDUE OBLIGATOIRE EN FRANCE

197. Si l'accréditation est en principe une démarche volontaire, en France, elle est exigée par les textes dans de nombreux domaines.

198. Tel est le cas des OEC qui procèdent à la certification des services et des produits. En effet, l'article L115-28 du code de la consommation prévoit que l'accréditation des OEC est obligatoire en ces termes : « *Peuvent seuls procéder à la certification de produits ou de services, les organismes qui bénéficient d'une accréditation délivrée par l'instance nationale d'accréditation, ou l'instance nationale d'accréditation d'un autre Etat membre de l'Union européenne, membre de la coopération européenne pour l'accréditation et ayant signé les accords de reconnaissance mutuelle multilatéraux couvrant la certification considérée* »

199. Tel est également le cas, par exemple, des dispositions relatives à la santé au travail qui prévoient que l'employeur doit recourir à des organismes accrédités pour la vérification relevant de la santé et la sécurité au travail (article R 4722-1 et suivant du code du travail).

[36] *http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_for_goods/free_movement_goods_general_framework/l33248_fr.htm*

C. LE COFRAC A LE MONOPOLE DE L'ACCRÉDITATION EN FRANCE

200. Comme indiqué et selon le règlement de 2008, chaque Etat membre doit désigner un organisme d'accréditation. En France, il s'agit du Comité Français d'Accréditation (ci-après COFRAC). Les OEC peuvent néanmoins se faire accréditer par tout organisme d'accréditation d'un autre État membre de l'Union si l'organisme d'accréditation n'est pas compétent pour le service requis ou s'il n'existe pas d'organisme d'accréditation dans l'Etat membre ce qui n'est pas le cas en France[37]. 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 Etat ne dispose pas d'un tel organisme ou lorsqu'un organisme national ne dispose pas de la compétence pour réaliser l'accréditation pour les activités d'évaluation de la conformité pour lesquelles l'accréditation est souhaitée.

1. L'ORGANISATION DU COFRAC

201. Le COFRAC est une association régie par la loi du 1er juillet 1901 qui fut créée le 29 avril 1994 par les pouvoirs publics. Il est né de la fusion en 1994 du Réseau National d'Essai (RNE) et du Bureau National de la métrologie (BNM). Il a été désigné instance d'accréditation en France par l'arrêté du 30 mars 1995[38], puis son monopole en tant qu'instance délivrant l'accréditation a été confirmé par le décret du 19 décembre 2008[39].

202. La mission du COFRAC est de procéder à l'évaluation et à l'accréditation, conformément aux normes françaises, européennes ou internationales, des entités intervenant pour l'évaluation de la conformité à des documents de référence déterminés et dans tous les domaines où l'accréditation est utile ou obligatoire. Dans ce cadre, il procède à l'accréditation à titre onéreux de tout organisme intervenant pour la conformité à un référentiel et notamment des organismes certificateurs de produits et de services, des laboratoires d'essais ou d'analyses et des producteurs de matériaux de référence[40].

a) La composition du COFRAC

203. Le COFRAC est organisé autour de deux branches : la structure permanente et les instances. Ainsi, deux organigrammes coexistent. Un organigramme de présentation des instances du COFRAC (GEN PERS INF 00) est complété pour chaque instance, par un document d'information présentant la liste des membres qui la compose. Un autre présente l'organisation de la structure permanente (GEN PERS INF 01). Le fonctionnement est

---

[37] *Considérant 20 : « Afin d'éviter toute accréditation multiple, de favoriser l'acceptation et la reconnaissance des certificats d'accréditation et d'exercer une supervision efficace des organismes accrédités d'évaluation de la conformité, les organismes d'évaluation de la conformité devraient solliciter une accréditation auprès de l'organisme national d'accréditation de l'État membre où ils ont leur siège. Toutefois, il convient de veiller à ce qu'un organisme d'évaluation de la conformité puisse demander une accréditation dans un autre État membre lorsqu'il n'existe pas d'organisme national d'accréditation dans son propre État membre ou lorsqu'un tel organisme existe, mais n'est pas compétent pour fournir les services d'accréditation requis. Dans ces cas-là, il y a lieu de mettre en place une coopération et un échange d'informations appropriés entre les organismes nationaux » d'accréditation. »*

[38] *Arrêté du 30 mars 1995 portant reconnaissance du Comité français d'accréditation en tant qu'instance d'accréditation des organismes certificateurs de produits industriels et de services. Avant sa création c'était le ministre de l'industrie qui était chargé de délivrer des agréments aux organismes certificateurs, en application du décret 9 juillet 1980*

[39] *Décret n° 2008-1401 du 19 décembre 2008 relatif à l'accréditation et à l'évaluation de conformité pris en application de l'article 137 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Ce décret fait suite à l'article 137 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie qui faisait elle-même suite au règlement européen du 9 juillet 2008 sur l'accréditation et la surveillance du marché.*

[40] *Article 2 des statuts du COFRAC mis à jour en juin 2013, GEN REF 01*

qualifié « en miroir » par le COFRAC car, à chaque niveau, le représentant de la structure permanente collabore avec le représentant de l'instance correspondante pour établir les ordres du jour de réunions et rendre compte de l'activité, des difficultés rencontrées et changements à prendre en compte.

Les instances du COFRAC

204. Deux catégories de membres composent les instances du COFRAC, les membres associés et les membres actifs[41].

205. Ces membres sont regroupés dans trois collèges : le collège A comprend des organismes accrédités ou leurs groupements, le collège B comprend des groupements professionnels d'entreprises ou de personnes ou des structures représentatives d'acheteurs recourant ou pouvant recourir aux services des organismes du collège A et le collège C comprend des représentants d'intérêts publics (Etat, agences de l'Etat, instituts nationaux, associations de consommateurs, d'usagers ou de protection de l'environnement).

206. L'assemblée générale des membres actifs élit son président et les membres du Conseil d'administration qui décident de l'organisation des activités en section d'accréditation. Il nomme les membres des quatre comités de sections : Laboratoires, Santé Humaine, Certification et Inspection.

207. Le comité de section n'est pas impliqué dans l'application du processus d'accréditation, pour autant ces comités de section peuvent créer des Commissions Permanentes d'Accréditation (CPA) qui, elles, soumettent au directeur général des avis concernant les décisions relatives à l'accréditation et se réfèrent aux comités de sections pour toute interrogation relative aux documents de référence. Les comités de section sont, comme le conseil d'administration, composés de trois collèges censés représenter tous les parties intéressées[42].

La structure permanente

208. Le Conseil d'administration nomme le directeur général du COFRAC qui dirige la structure permanente et qui décide notamment de l'accréditation des OEC au vu des avis des commissions concernées.[43]

209. La structure permanente a notamment pour fonction de mettre en œuvre le processus d'accréditation, conformément aux critères généraux de fonctionnement d'un organisme d'accréditation et d'instruire les demandes d'accréditation, les extensions, les renouvellements, les suspensions, les résiliations et les retraits. Selon l'article 2 de ce règlement, ce sont les sections qui ont pour mission de conduire l'évaluation et l'accréditation des organismes.

b) Les exigences applicables au COFRAC

210. Le COFRAC répond aux prescriptions du règlement (CE) n°765/2008 du parlement européen et du Conseil en date du 9 juillet 2008 précité qui fixe les exigences générales pour les organismes d'accréditation procédant à l'accréditation d'organismes d'évaluation de la conformité. Le rapport de la Commission au Parlement indique : *« (…) Ces exigences sont en conformité avec les prescriptions généralement reconnues établies par les normes*

---

[41] *Réponse COFRAC du 8/10/2014 « Un membre actif a le droit de vote en Assemblé Générale, il peut se faire représenter par un autre membre du même collège, sans qu'un membre puisse disposer de plus de trois voix. Les membres associés ne peuvent pas se faire représenter ; ils peuvent participer aux débats mais n'ont pas de droit de vote »*
[42] *Réponse du Cofrac du 8 octobre 2014*
[43] *Article 4 du manuel qualité du COFRAC*

internationales ISO/CEI, bien que certaines d'entre elles puissent être perçues comme étant plus strictes et allant au-delà de ce qui est prévu dans les normes applicables… ».

211. C'est la norme NF EN ISO/CEI 17011 qui organise le fonctionnement des organismes d'accréditation et donc les critères auxquels doit répondre le COFRAC[44].

212. Principalement, il résulte du règlement de 2008 en son article 8 que les exigences auxquelles doit répondre le COFRAC sont les suivantes :

« 1) il est organisé de manière à être indépendant des organismes d'évaluation de la conformité qu'il évalue, à ne pas subir de pressions commerciales et à éviter tout conflit d'intérêts avec les organismes d'évaluation de la conformité ;

2) il fonctionne et est organisé de façon à sauvegarder l'objectivité et l'impartialité de ses activités ;

3) il veille à ce que toute décision concernant l'attestation de compétence soit prise par des personnes compétentes autres que celles qui ont réalisé l'évaluation ;

4) il prend les dispositions appropriées pour sauvegarder la confidentialité des informations obtenues ;

5) il identifie les activités d'évaluation de la conformité pour lesquelles il a compétence en matière d'accréditation en se référant le cas échéant à la législation et aux normes communautaires ou nationales ;

6) il établit les procédures nécessaires pour garantir une gestion efficace ainsi que des contrôles internes appropriés ;

7) il dispose d'un personnel compétent en nombre suffisant pour la bonne réalisation de ses tâches ;

8) il recense les devoirs, les responsabilités et les pouvoirs du personnel qui pourraient influencer la qualité de l'évaluation et l'attestation de compétence;

9) il établit, applique et met à jour des procédures pour le contrôle de la performance et de la compétence du personnel concerné;

10) il vérifie que les évaluations de la conformité sont effectuées d'une manière appropriée en évitant les contraintes inutiles pour les entreprises et en prenant en compte la taille des entreprises, le secteur dans lequel elles exercent leurs activités et leur structure, le degré de complexité de la technologie employée par le produit en question et la nature en masse, ou série, du processus de production;

11) il publie des comptes annuels vérifiés établis conformément aux principes comptables généralement acceptés. ».

213. Le respect de ces exigences est contrôlé selon l'article 9 du règlement à intervalles réguliers par les États membres et est évalué par les pairs, c'est-à-dire par les autres organismes nationaux d'accréditations reconnus au titre du règlement. Cette évaluation par les pairs est conduite conformément à la norme NF EN ISO/CEI 17011.

214. Il est indiqué à ce titre dans ce même article que : *« 1. Lorsqu'un organisme national d'accréditation ne satisfait pas aux exigences du présent règlement ou manque à ses obligations en vertu de celui-ci, l'État membre concerné prend les mesures correctives appropriées ou veille à ce que de telles mesures soient prises et en informe la Commission. 2.*

---

[44] *La norme ISO/CEI 17011 homologuée en mai 2005 donc antérieurement au règlement est néanmoins appliquée, une révision de cette norme initiée par l'ISO est en cours.*

Les États membres contrôlent leur organisme national d'accréditation à intervalles réguliers afin de garantir qu'il satisfait de manière permanente aux exigences visées à l'article 8. ».

215. Ces exigences ont été introduites en France dans les statuts révisés en juin 2013 du COFRAC (GEN REF 01) et divers documents internes (révisés entre juin 2013 et juillet 2014). Il s'agit du règlement intérieur (GEN REF 02), des règlements particuliers des sections (SECT REF 00), des règlements de fonctionnement des commissions (SECT REF 03) du règlement particulier de la CAI (CAI REF 00) et du *« manuel qualité »* qui exposent entre autres points, son organisation, son fonctionnement, son financement, le processus d'accréditation, ses droits et obligations.

c) Le financement du COFRAC

216. Les ressources financières du COFRAC qui s'élèvent à environ 25 millions d'euros par an sont constituées par les cotisations de ses membres (des collèges), les redevances et frais perçus à l'occasion de l'instruction, de la délivrance et de la surveillance des Organismes d'Évaluation de la Conformité (OEC), ainsi que de subventions, du revenu de ses biens et toute éventuelle autre recette provenant de son activité. [45] .

217. En fait, 98% des ressources du COFRAC proviennent de prestations facturées aux OEC en demande d'accréditation. La facturation de ses prestations à l'OEC doit correspondre a minima au coût de revient des prestations réalisées et le fonds de réserve doit faire l'objet de placements sans risque.

218. L'État compense les autres coûts supportés par le COFRAC pour réaliser sa mission de service public, notamment lorsque l'accréditation est mise en place dans un nouveau domaine.

219. Les comptes du COFRAC font l'objet d'un contrôle par un commissaire aux comptes et sont soumis au contrôle économique et financier de l'Etat organisé par le décret n°55-733 du 26 mai 1955 modifié.

2. LE PROCESSUS D'ACCRÉDITATION

a) Les textes applicables

220. Les règles et le processus d'accréditation sont établis par le COFRAC en conformité avec la norme NF EN ISO 17011, les statuts, le règlement intérieur, ainsi qu'avec les documents de référence CERT REF (Règlements relatifs de la section « Certifications »). D'autres documents spécifiques peuvent être applicables (annexes de la convention d'accréditation passée entre le COFRAC et l'OEC).

221. Ces règles applicables à la section certification concernent : la certification de produits, de services ou de processus, la certification de systèmes de management, la certification de qualification technique d'entreprises, la certification de personnes, la qualification d'entreprises, la vérification environnementale et la vérification des déclarations des émissions de gaz à effet de serre[46].

222. Quant aux évaluations des candidats à l'accréditation, elles sont menées sur la base des normes européennes ou internationales en vigueur, normes de la série NF EN ISO/CEI 17000, NF X 50-091, règlement EMAS, NF EN ISO 14065 et règlement (UE) n°600/2012.

---

[45] *Article 4 des statuts du COFRAC*
[46] *Article 2 du CERT REF 00 (règlement particulier)*

223. Pour la certification des produits ou services[47], les OEC doivent répondre aux normes suivantes :

- Guide ISO/CEI 65 – Norme NF EN 45011 : « Exigences générales relatives aux organismes procédant à la certification de produits » jusqu'au 15/09/2015 ;

- NF EN ISO/CEI 17065 : « Exigences pour les organismes certifiant les produits, les procédés et les services » ;

- NF X 50-067 en date d'avril 2008 : « Elaboration d'un référentiel de certification de produit ou de service ou d'une combinaison de produit et de service ».

224. Pour l'inspection c'est la norme internationale NF EN ISO/CEI 17020 qui donne les principes de fonctionnement et d'indépendance des organismes d'inspection, l'accréditation des laboratoires d'essais ou d'étalonnage s'appuient quant à eux sur la norme NF EN ISO/CEI 17025. Enfin, la certification de système de management doit répondre au exigences de la norme NF EN ISO/CEI 17021 et de personnes sur la norme NF EN ISO/CEI 17024 .

225. Ces exigences générales ont été listées par le COFRAC dans différents documents (notamment CERT REF 00 ou convention liant le COFRAC et le candidat à l'accréditation pour la certification) Ce document indique : « *Les organismes dont l'activité relève des domaines de compétence de la section doivent satisfaire : - aux exigences des normes, règlements et lignes directrices qui leur sont respectivement applicables (voir paragraphe 5.2.1), - aux documents généraux du Cofrac et aux documents de la section, définis au paragraphe 5.2.2, - aux exigences spécifiques éventuelles des documents sectoriels applicables aux domaines d'accréditation demandés.* ».

b) Le processus

226. Dans un premier temps, l'organisme souhaitant être accrédité formalise sa demande auprès du COFRAC qui, dans un délai d'un mois maximum, fait un premier examen de la recevabilité du dossier : vérification de la complétude du dossier, des suites à donner, élaboration de la convention, établissement du devis. Après la signature de la convention, l'évaluation démarre sauf si dans les 6 mois, l'OEC n'a pas répondu aux requêtes du COFRAC ou n'a pas honoré sa facture.

227. Après ce premier examen de « *recevabilité fonctionnelle* », une visite sur site est programmée normalement dans les trois mois suivant la fin de l'examen de recevabilité au cours de laquelle le COFRAC vérifie que l'OEC répond aux exigences listées. En pratique, l'investigation permet à l'équipe d'évaluateurs de vérifier les articles de la norme visée.

228. Au terme des travaux d'investigation, le responsable de l'équipe d'évaluation délivre au COFRAC un rapport d'évaluation comprenant le champs de l'évaluation, son contexte, l'appréciation des auditeurs sur la satisfaction aux exigences de la norme applicable à l'espèce, son appréciation pour le domaine technique du domaine de certification et ses conclusions. Ce rapport fait état des écarts entre les exigences des normes et les constatations faites par l'évaluateur.

229. Selon l'article 7.3 du CERT REF 05: « *A réception au Cofrac, le rapport d'évaluation fait l'objet d'un pré-examen par la structure permanente avant d'être confié pour avis à une commission conformément au document CERT REF 03. (…)* »

[47] *Pour les organismes procédant à la certification de produit ou service ou une combinaison de produit et service entrant dans le champ d'application du code de la consommation voir document CERT CPS REF 21*

230. La décision d'accréditation est prise par le directeur général du COFRAC, ou son délégataire sur la base de l'avis facultatif proposé par la (les) commission(s) consultée(s). Elle est transmise à l'OEC. L'accréditation est délivrée pour une durée limitée, en général de 4 ou 5 ans.

231. Si la décision du directeur général ou de son représentant diffère de l'avis d'une ou des commissions de certification concernées, le directeur général ou son représentant en informe la commission et peut demander un nouvel avis.[48]

232. Tout comme au sein de l'AFNOR, le délégué interministériel aux normes (DIN) occupe le poste de commissaire du gouvernement au sein du COFRAC et peut s'opposer à ses décisions s'il les juge contraire à des dispositions législatives, réglementaires, ou à l'intérêt général[49].

233. Ajoutons que cette accréditation est, par la suite, surveillée par des évaluations périodiques sur site, dans le cadre d'un plan de surveillance individuel (dans les 12 mois suivant la prise d'effet de l'accréditation initiale et tous les 12 mois les 4 premières années) et des évaluations complémentaires et supplémentaires, si nécessaire et à tout moment[50].

234. Selon, le COFRAC, *«il n'est pas pertinent d'annoncer un temps pour la durée d'un processus d'accréditation. En effet, la durée du processus est très dépendante de la demande d'accréditation et de la capacité de l'organisme candidat à présenter une demande répondant à l'ensemble des critères d'accréditation. »* [51]

235. Néanmoins ce processus reste long (de 6 mois à 2 ans) d'autant qu'il semble qu'un travail préparatoire pour la constitution du dossier soit indispensable.

c) Le contrôle de l'impartialité et de l'indépendance des OEC

236. Les normes internationales définissent les critères d'indépendance et d'impartialité que les organismes certificateurs doivent respecter :

- NF EN ISO/CEI 17065, notamment paragraphes 4.2, 4.4, 5.1, 5.2 ; 6.1.3 ; 6.2 ; 7.6.2 ;
- NF EN ISO.CEI 17021, notamment paragraphes 5.2, 6.2, 7.3, 7.4, 7.5 ; 9.1.14 ;
- NF EN ISO/CEI 17024, notamment paragraphes 4.2, 4.3.5 ; 5.1.2 ; 5.2.2 ; 6.3.1 ;
- NF EN ISO 14065, notamment paragraphes 5.4, 6.4, 8.2.1 ; 8.5 ;
- NF X 50-091, notamment paragraphes 3.1, 3.2 ; 4.3.4 ; 4.4.

237. En pratique l'évaluateur du COFRAC indique dans son rapport si les exigences sont satisfaites. A titre d'exemple, s'agissant de l'impartialité seront décrits dans le rapport, l'organisation au sein de l'OEC des comités de marques, la représentativité des collèges, les missions et responsabilités de chaque personnel qui sont définies dans les fiches de fonction des membres. Le COFRAC vérifie également si les membres du comité de marque et le personnel se sont engagés sur un code déontologique.

238. Pour l'indépendance ce sont les résultats économiques, les réserves constituées et le nombre de clients qui sont évalués.[52]

---

[48] *Article 12.3 « DÉCISIONS D'ACCRÉDITATION : Le Directeur Général ou son représentant prend les décisions relatives à l'accréditation en considérant les avis des commissions concernées. En cas d'avis différent il informe la commission et peut demander un nouvel avis. »*
[49] *Article 9.3 des statuts*
[50] *Article 8 « surveillance de l'accréditation » CERT REF 05*
[51] *Réponse du COFRAC du 1er juillet 2014*
[52] *A titre d'exemple rapports d'évaluation (CONFIDENTIEL)*

239. Enfin, l'OEC doit prouver qu'il prévient les conflits d'intérêts potentiels en ayant par exemple des procédures documentées permettant d'identifier, d'analyser et de résoudre tous les cas dans lesquels un éventuel conflit d'intérêts est identifié, perçu ou démontré. A titre d'exemple, il a été constaté dans un rapport, sur une fiche d'écart, que les membres des comités avaient signé un accord de confidentialité mais pas d'engagement d'impartialité.

240. En d'autres termes, il résulte des vérifications faites par le COFRAC lors de l'accréditation que les organismes certificateurs doivent agir avec impartialité à l'égard des fabricants et des distributeurs des produits et des prestataires de services présentés à la certification. Ceux-ci ne doivent pas être en mesure d'exercer des pressions sur l'organisme certificateur du fait notamment d'une dépendance administrative ou financière de ce dernier à leur égard. Les organismes certificateurs doivent, en outre, disposer de moyens en personnel, de moyens financiers et techniques suffisants pour imposer aux bénéficiaires des certificats l'application effective des règlements techniques. Ces critères sont tous vérifiés par le COFRAC.

d) La vérification de la représentation des parties intéressées

241. Pour la représentativité et le rôle des parties concernées [article 3.1.2 .2 d) - NF X 50-091], il sera vérifié si ces dernières sont présentes au niveau de l'association, du conseil d'administration, de la commission d'appel, des comités de qualification. [53]

242. S'agissant de l'accréditation obligatoire des OEC qui certifient des produits et services (article 115-28 du code de la consommation), le COFRAC vérifie que les parties intéressées qui composeront le ou les comités de marque de l'OEC répondent aux exigences de la norme européenne ISO/CEI 17065 de décembre 2012 et de la norme française NF X 50-067 d'avril 2008[54].

243. Selon l'article 5-2 de cette dernière norme française :

« Les parties intéressées sont constituées a minima de représentants :

- *des professionnels qui réalisent les produits (par exemple : associations, groupements, syndicats, entreprises à titre individuel) ;*
- *des associations ou organismes représentatifs des consommateurs et/ou des utilisateurs ou à défaut les utilisateurs eux-mêmes ;*
- *des administrations concernées (autorités réglementaires, au niveau national ou local, chargées de la prescription des règles relatives au produit et de la surveillance du marché).*
- *Si l'organisme de certification le juge pertinent, les parties intéressées sont également constituées des parties suivantes :*
- *les professionnels assurant la distribution, l'installation, la maintenance, le recyclage et/ou l'élimination des produits ;*
- *les autorités organisatrices de services mis à la disposition des utilisateurs (par exemple, communautés d'agglomérations, conseils régionaux, syndicat des transports) et/ou prescripteurs ;*
- *des experts dans le domaine concerné. ».*

[53] *Le COFRAC a communiqué un exemple de rejet pour cause de remise en cause de « l'équilibre des parties représentées »*
[54] *http://www.cofrac.fr/documentation/CERT-CPS-REF-21*

244. Pour les autres domaines d'accréditation, aucune liste « *a minima* » des parties intéressées n'existe. Il en résulte que le recueil du point de vue des administrations concernées n'est pas nécessaire.

3. CHIFFRES CLEFS SUR L'ACCRÉDITATION

245. Fin 2013, 137 organismes étaient accrédités par le COFRAC en France au titre de la certification et plus de 1 000 sur l'ensemble des secteurs.[55]

246. Les parts respectives d'entités accréditées par section s'établissent de la manière suivante : Section Laboratoires 69,9 % (70 % en 2012), Section Santé Humaine 10,2 % (8 % en 2012), Section Inspection 15,7 % (17 % en 2012), Section Certifications 4,2 % (5 % en 2012).

247. Pour sa part, la section Certifications a connu une très légère croissance du nombre d'entités accréditées (137 à la fin 2013 contre 130 à fin 2012). En pratique depuis 2009, on constate très peu de nouvel entrant dans l'activité de certification, les nouvelles accréditations délivrées par le COFRAC concernent des branches d'activité nouvellement déployées par des OEC déjà sur le marché de la certification.

248. Enfin les refus et les retraits d'accréditation en matière de certification sont 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.

D. LES PROBLÈMES IDENTIFIÉS SUR L'ACCRÉDITATION

249. Si le processus d'accréditation confié en France au COFRAC relève d'une mission de service public et n'entre pas à ce titre dans le champ de compétence du droit de la concurrence, ce processus a néanmoins des répercussions économiques sur le marché de la certification dont les objectifs commerciaux relèvent pleinement du droit de la concurrence.

1. UN CHAMP D'APPLICATION LARGE ET UN COUT ÉLEVÉ

250. Afin d'instruire une demande d'accréditation, le COFRAC adresse au candidat OEC un questionnaire d'identification (CERP CPS FORM 01). Ce dernier doit indiquer l'activité de certification qu'il compte réaliser puis fournir un certain nombre de documents listés en annexe qui différent selon la demande. Cette demande peut concerner une certification entrant dans le code de la consommation, dans le cadre de l'évaluation de la conformité CE ou d'une certification de produits alimentaires et agricoles.

251. Une distinction doit être opérée selon le caractère réglementaire ou non de l'accréditation. Tel est le cas par exemple de la certification de produits ou de services pour laquelle l'article L 115-18 du code de la consommation déjà cité indique que : *« peuvent seuls procéder à la certification de produits ou de services les organismes qui bénéficient d'une accréditation (…)* ».

252. Cette tendance au recours à l'accréditation comme pré-requis pour les secteurs dans lesquels elle est pourtant volontaire, s'est accrue depuis la parution du règlement européen du 9 juillet 2008 relatif à l'accréditation et à la surveillance du marché. Or, selon des représentants du

[55] *Réponse du COFRAC du 1e juillet 2014.*

secteur, cela est spécifique à la France et pourrait créer des couts d'entrée prohibitifs pour les petits certificateurs et par là même laisser ce marché aux acteurs historiques. En effet, s'agissant du cout de l'accréditation des OEC, les documents CERT REF 06 et CERT REF 07 définissent respectivement, les modalités selon lesquelles les organismes certificateurs, candidats à l'accréditation ou déjà accrédités participent financièrement au fonctionnement du processus d'accréditation mis en œuvre par le COFRAC, et les tarifs applicables pour l'année 2014. Ces tarifs annuels détaillés dans le CERT REF 07 sont composés de frais d'instruction du dossier (dépôt de la demande aux environs de 1.000 euros), des frais d'évaluation facturés par jour et par évaluateur (environ 1.200 euros HT) et enfin d'une redevance annuelle comprenant une partie fixe de 2.500 euros et une partie variable. Il en résulte, comme confirmé par les auditions d'OEC que ce cout peut être élevé pour un nouvel entrant (pour un OEC nouvel entrant auditionné, le coût de l'accréditation lui est revenu à environ 130.000 euros).

18. Quels sont les domaines ou les secteurs pour lesquels l'accréditation n'est pas obligatoire pour exercer une activité de certification ?
19. Faudrait-il moduler le coût et la durée de l'instruction de l'accréditation en fonction de sa nature obligatoire ou pas, afin de permettre aux nouveaux entrants de pénétrer un marché ?

253. Ce point est d'autant plus important que l'accréditation a des répercutions économiques sur toute la chaine des utilisateurs de la certification.

254. Certains nouveaux entrants OEC recourent à l'accréditation alors que celle-ci n'est pas obligatoire. Ce coût de l'accréditation grève le coût des prestations de certification réalisées par les OEC et facturées à leurs clients.

2. UN RESPECT INCOMPLET DE L'ARTICLE 8 DU RÈGLEMENT DE 2008

255. Le règlement (CE) n°765/2008 dispose que «*un organisme national d'accréditation satisfait aux exigences suivantes:1) il est organisé de manière à être indépendant des organismes d'évaluation de la conformité qu'il évalue, à ne pas subir de pressions commerciales et à éviter tout conflit d'intérêts avec les organismes d'évaluation de la conformité; 2) il fonctionne et est organisé de façon à sauvegarder l'objectivité et l'impartialité de ses activités; 3) il veille à ce que toute décision concernant l'attestation de compétence soit prise par des personnes compétentes autres que celles qui ont réalisé l'évaluation* ».

256. S'agissant de l'indépendance et de l'absence de conflit d'intérêt, des règles, issues des statuts et du règlement intérieur et du manuel qualité sont prises par le COFRAC pour assurer le respect de cette indépendance. Ainsi le président et le vice-président du conseil d'administration, d'un comité de section ou d'une commission d'accréditation, ne peuvent représenter les intérêts d'un organisme accrédité. Un administrateur ne peut participer aux débats, ni au vote d'une décision sur une question où il a un intérêt personnel.[56] Un membre d'un comité de section ou d'une commission, ayant un intérêt personnel dans une entité accréditée ou candidate à l'accréditation, ne peut participer aux débats et décisions la concernant.

[56] *Règlement intérieur articles 7.2 et 7.3 « Un membre [d'un Comité de section (7.2)/d'une commission d'accréditation (7.3)] ayant un intérêt personnel dans un organisme objet d'une décision (accréditation, extension, renouvellement, retrait…) ne peut participer aux débats et décisions correspondants. »*

257. S'agissant de l'objectivité et l'impartialité, le manuel qualité du COFRAC précise sur ce point « *L'organisation du Cofrac autour d'instances composées de toutes les parties intéressées, sans prédominance d'un seul de ces intérêts, permet de préserver l'objectivité et l'impartialité de ses prestations.* »

258. Le COFRAC déclare ainsi éviter que la composition d'un comité de section ou d'une commission fasse ressortir une position prédominante de l'un des collèges ce qui aurait pour effet qu'un intérêt soit plus pris en compte qu'un autre. D'ailleurs une commission ne peut se prononcer si un des collèges n'émet pas de vote favorable envers la demande d'accréditation.

259. De même, les membres de la Commission d'Audit Interne (CAI) ne peuvent être ni membre du Conseil d'administration, ni d'un Comité de section d'accréditation ou d'une commission chargée d'examiner les rapports d'évaluation et d'émettre un avis.

260. En outre, tous les membres des instances du COFRAC ont l'obligation de déclarer tout lien dans un formulaire prévu à cet effet, susceptible d'affecter leur impartialité.

261. Selon le COFRAC le fonctionnement en miroir n'aurait donc pas d'incidence sur l'indépendance de la structure permanente vis à vis de ses instances : *« Le comité de section n'est pas l'équivalent de la section certification. Le Comité de section est une instance rattachée au Conseil d'administration, il est donc composé de membres de l'association répartis en 3 collèges (cf Statuts - document GEN REF 01 - Article 10). La section Certification est le service du Cofrac qui gère l'ensemble des accréditations des organismes de Certification et des organismes de Vérification. Elle est donc composée du personnel du Cofrac. Concernant l'application du processus d'accréditation le personnel de la section Certification réalise l'instruction des demandes, compose les équipes d'évaluation, elle présente les rapports devant les commissions d'accréditation pour émission d'un avis. Les commissions d'accréditation ne prennent aucune décision d'accréditation. Seule la directrice de la section Certification prend la décision d'accréditation par délégation du Directeur Général du Cofrac. Le comité de section n'est pas impliqué dans l'application du processus d'accréditation. »*[57]

a) La présence de membres du collège A dans le processus

262. Néanmoins, en pratique, on constate la présence d'OEC dans le Collège A représenté dans les comités de section et dans les commissions permanentes d'accréditation. En l'espèce les membres du collège A sont en 2014 :

263. Pour le comité de section : le LNE, APAVE certification, SGS ICS, Bureau VERITAS certification, FCBA, AFNOR certification, QUALIBAT.

264. Aux commissions permanentes d'accréditation, on retrouve selon le type de certification : AFNOR certification, Bureau VERITAS certification, APAVE certification, FCBA ou le LNE auxquels s'ajoutent notamment le CSTB, ECOCERT SA, ASQUAL etc.

265. Les membres du collège A en qualité de membres du conseil d'administration discutent des orientations et sont représentés dans les commissions d'accréditation qui soumettent leur avis au directeur général. Dans le processus c'est le directeur général et la structure permanente qui prennent les décisions d'accréditation des OEC, pour autant, des risques de partialité et de conflits d'intérêts demeurent.

[57] *Réponse du COFRAC du 7 octobre 2014*

266. Rappelons sur ce point que le conseil d'administration, notamment :

- Décide de l'organisation des activités du COFRAC en sections d'accréditation en définissant pour chacune d'elles leurs domaines d'intervention et la composition de leur comité ; il approuve leur règlement particulier ;
- Nomme les membres des comités de sections d'accréditation et ceux de la Commission d'Audit Interne ;
- Nomme le président et le vice-président de chacun des comités de section et de la Commission d'Audit Interne ;
- Nomme le directeur général, sur proposition de son président ;
- Traite en dernière instance les appels contre toute décision du Cofrac relative à l'accréditation.

267. Ajoutons que le comité de section dans lequel se trouvent également des membres du collège A, a notamment pour fonctions de :

- Proposer à l'approbation du conseil d'administration le règlement particulier fixant notamment les documents de référence de la section et la composition de son comité ;
- Vérifier et valider les documents spécifiques nécessaires à l'accréditation des entités, relevant de son domaine d'intervention ;
- Créer les commissions d'accréditation, veiller à leur bon fonctionnement et nommer leurs membres ainsi que leurs président et vice-président qui ne peuvent être membres du collège représentant les organismes accrédités, ni représenter les mêmes intérêts ;
- Traiter en première instance les appels formulés contre les décisions relatives à l'accréditation ;
- Émettre un avis à la demande de la structure permanente ou d'une commission d'Accréditation sur toute question d'application des critères d'accréditation.

268. Ces membres sont également présents lors d'éventuels recours internes. Leurs mandats, comme ceux des autres actionnaires ont une durée de 3 ans renouvelable[58].

269. Il en résulte donc que, dans la mesure ou les membres du collège A sont concurrents et auteurs de référentiels de certification au même titre que les OEC qui souhaitent être accrédités, le risque de partialité est accru. Ainsi le fonctionnement actuel des instances du COFRAC, pourrait être amélioré afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêt susceptible d'avoir des conséquences négatives sur le fonctionnement marché de la certification.

20. La présence des membres du collège A dans des commissions d'accréditation du COFRAC ne fait elle pas peser un risque de concurrence faussée?
21. S'agissant des pouvoirs du collège C qui représente les pouvoirs publics, faut il les modifier et/ou les renforcer ?

b) Les recours

270. D'après, le règlement de 2008 précité « *Les États membres établissent les procédures concernant le traitement des recours, y compris le cas échéant, des plaintes à l'encontre de décisions d'accréditation ou de l'absence de décisions d'accréditation.* » (article 5 point 5).

[58] *Article 8 des statuts GEN REF01(version révisée en juin 2013). Seul le Président ne peut exécuter plus de 3 mandats.*

271. Selon l'article 12 du document CERT REF 05 du COFRAC « règlement d'accréditation » : « *L'OEC a la possibilité de faire appel de toute décision du Cofrac affectant le statut ou la portée de son accréditation. Les appels sont traités dans les conditions et suivant les dispositions du document GEN PROC 04. Le pourvoi en appel dans l'attente de son examen ne suspend pas la décision contestée.* » S'agissant du traitement des plaintes, l'article ajoute « *L'OEC a la possibilité d'exprimer son insatisfaction par rapport aux prestations du Cofrac ou d'un OEC faisant référence à une accréditation Cofrac. Les plaintes sont traitées dans les conditions et suivant les dispositions du document GEN PROC 05.* ».

272. En d'autres termes, les décisions relatives à l'accréditation (refus, suspension, retrait) peuvent faire l'objet d'un recours hiérarchique devant le comité de section en première instance et devant le conseil d'administration en seconde et dernière instance. En ce sens, les exigences du décret sont respectées.

273. S'agissant des possibilités de recours devant les tribunaux, ceux ci sont possibles suite au refus ou à l'obtention de l'accréditation obligatoire dite « *règlementaire* » considérée comme une décision administrative[59]. Néanmoins, il convient de s'interroger sur le point de savoir si les décisions d'accréditer ou non un OEC, peuvent être considérées comme des actes règlementaires susceptibles de recours lorsque cette accréditation n'est pas obligatoire.

274. Les principaux acteurs ont un avis divergent.

275. Le COFRAC[60] estime que « : *Selon le règlement européen sur l'accréditation du 9 Juillet 2008 :* ***l'accréditation est à considérer comme un service public,*** *qu'elle s'effectue dans le domaine volontaire ou dans le domaine réglementaire ;* ***l'accréditation est une activité à but non lucratif*** *sans aucun caractère commercial ».* En effet, le règlement de 2008 précise en son considérant 13 que :*« Un système d'accréditation qui fonctionne sur la base de règles contraignantes contribue à renforcer la confiance que portent les États membres à la compétence de leurs organismes respectifs d'évaluation de la conformité et, partant, aux certificats et aux rapports d'essais délivrés par ces organismes. Il valorise ainsi le principe de reconnaissance mutuelle, et* ***les dispositions du présent règlement concernant l'accréditation devraient dès lors être applicables aux organismes effectuant des évaluations de conformité dans le secteur réglementé comme dans le secteur non réglementé.*** *Il s'agit d'assurer la qualité des certificats et des rapports d'essais, et ce que ces documents se rapportent au secteur réglementé ou au secteur non réglementé, et aucune distinction ne devrait donc être faite entre ces secteurs ».*

276. Enfin selon, les représentants de l'AFNOR, l'activité des OEC ne doit pas être obligatoirement accréditée sauf quand cela est prévu par le code de la consommation (article L 115-28) ou dans d'autres cas particuliers expressément prévus par la loi. Ces mêmes représentants ont ajouté que le recours quasi systématique à l'accréditation non obligatoire et

---

[59] *Conseil d'État n° 337396, 23 décembre 2010 - CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES MEDECINS et SYNDICAT NATIONAL DES MEDECINS BIOLOGISTES, il s'agissait en l'espèce de l'ordonnance du 13 janvier 2010 relative à la biologie médicale : « « le COFRAC assure sous le contrôle de l'Etat une mission d'intérêt général d'attestation de la capacité des laboratoires de biologie médicale à réaliser des examens dans de bonnes conditions, pour l'exécution de laquelle il a été habilité à délivrer, suspendre ou retirer l'accréditation conditionnant la possibilité, pour un laboratoire de biologie médicale, d'exercer son activité ; que, dans ces conditions, cette ordonnance a pour effet de charger le* ***COFRAC*** *de l'exécution d'une mission de service public administratif». Le Conseil ajoute que « (…) aucune disposition de l'ordonnance attaquée n'a pour objet ou légalement pour effet de déroger, s'agissant des décisions prises par le* ***COFRAC*** *en matière d'accréditation, au principe général du droit selon lequel le recours pour excès de pouvoir est ouvert, même sans texte, contre tout acte administratif ; que l'exploitant du laboratoire de biologie médicale n'est, par suite, pas privé de la faculté de demander au juge, le cas échéant, que leur exécution soit suspendue dans les conditions prévues par le code de justice administrative ; que le moyen tiré de la violation du droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction ne peut dès lors qu'être écarté ».*

[60] *Dossier Presse COFRAC*

donc volontaire, grève le cout des prestations de certifications délivrées par certains OEC et ainsi empêche le marché de se développer.

277. Dans ces cas, les OEC qui doivent être obligatoirement accrédités disposent de voies de recours contre les décisions ou refus d'accréditation du COFRAC devant les juridictions administratives. Le Conseil d'Etat n'a pas été saisi sur ce point précis. Or il n'est pas exclu que dans les cas ou l'accréditation n'est pas obligatoire et que l'on peut qualifier de commerciale, la décision ou le refus d'accréditation ne relèverait pas de la mission de service public du COFRAC, elle ne pourrait donc pas faire l'objet d'un recours devant les tribunaux administratifs. Ainsi, il apparaît nécessaire dans une optique de bon fonctionnement des marchés, de clarifier les activités de certifications qui doivent être obligatoirement accréditées de celles qui ne le doivent pas.

278. L'absence d'un tel recours pourrait poser problème dans la mesure où l'accréditation est perçue comme une démarche préalable nécessaire au développement d'une activité de certification.

22. Afin d'éviter toute confusion entre l'accréditation obligatoire et l'accréditation volontaire qui ne relève pas des missions de service public du COFRAC, quelles dispositions devraient être prises ?

3. UN CONTRÔLE DE L'ÉTAT INABOUTI

279. Le considérant 21 du règlement de 2008 précise que : « *pour garantir que les organismes nationaux d'accréditation répondent aux exigences qui leur sont applicables et s'acquittent des obligations qui leur incombent au titre du présent règlement, il importe que les États membres soutiennent le bon fonctionnement du système d'accréditation, soumettent leurs organismes nationaux d'accréditation à des contrôles réguliers et prennent les mesures appropriées en cas de besoin dans un délai raisonnable.*»

280. S'agissant du contrôle par l'État français, il ne semble pas abouti.

281. En effet, l'article 9 du règlement 2008 prévoit que : « *1. Lorsqu'un organisme national d'accréditation ne satisfait pas aux exigences du présent règlement ou manque à ses obligations en vertu de celui-ci, l'État membre concerné prend les mesures correctives appropriées ou veille à ce que de telles mesures soient prises et en informe la Commission. 2. Les États membres contrôlent leur organisme national d'accréditation à intervalles réguliers afin de garantir qu'il satisfait de manière permanente aux exigences visées à l'article 8. 3. Lorsqu'ils assurent le contrôle visé au paragraphe 2 du présent article, les États membres tiennent particulièrement compte des résultats de l'évaluation par les pairs visée à l'article 10.* ».

282. Par ailleurs, le considérant 41 indique : « *(41) Les États membres devraient fixer des règles relatives aux pénalités applicables en cas d'infraction aux dispositions du présent règlement et veiller à ce que ces règles soient appliquées. Les pénalités devraient être efficaces, proportionnées et dissuasives, et pourraient être plus importantes si l'opérateur économique responsable a déjà commis des infractions analogues aux dispositions du présent règlement.* ».

283. Les exigences de l'article 8 sont satisfaites notamment par l'évaluation par les pairs conformément à la norme ISO/CEI 17011 néanmoins l'Etat français n'a mis en œuvre aucune procédure de contrôle, ni mécanisme de mesures coercitives en cas de non conformité du COFRAC à l'article 9 comme cela a été confirmé par le SQUALPI.

284. S'agissant du contrôle interne (article 8, alinéa 6) : la Commission d'Audit Interne (CAI) dont le rôle a été modifié dans les statuts de 2013 effectue un audit interne puis rend un rapport adressé au conseil d'administration du COFRAC et au commissaire du gouvernement.

285. L'article 11 de ces statuts indique « *La Commission d'audit interne supervise la fonction d'audit afin d'apporter l'assurance que les audits internes permettent de vérifier que le fonctionnement du Cofrac satisfait aux exigences de l'ensemble des textes applicables aux organismes d'accréditation et que son système de management est mis en œuvre et maintenu. A cet effet, elle procède à toutes investigations qu'elle jugera utiles concernant notamment le management et veille à signaler tout manque ou toute redondance dans les principes et la pratique des processus opératoires, afin d'améliorer l'efficacité du Cofrac.* »

286. La CAI est composée de huit membres au plus, répartis de manière équilibrée entre les différents intérêts engagés. Les membres de la Commission ne peuvent pas être membres du conseil d'administration, d'un comité de section ou d'une commission d'accréditation.

287. Néanmoins, d'une part le conseil d'administration du COFRAC nomme les membres de la CAI, son président et son vice-président. D'autre part, les textes ne précisent pas quelles sont les suites données à cette procédure de contrôle interne mise en place depuis seulement juin 2013 mais indiquent que les rapports et avis sont transmis par la commission au conseil d'administration du COFRAC. Ces insuffisances, qui ne répondent pas aux exigences du règlement de l'Union, pourraient porter atteinte au bon fonctionnement du système d'accréditation et par conséquence au bon fonctionnement du marché de la certification.

23. Quelles sont les mesures de contrôle qui, selon vous, devraient être envisagées par l'Etat?

4. LA NOTION DE « *PARTIE INTÉRESSÉE* » DANS L'ÉLABORATION DES RÉFÉRENTIELS.

288. Selon la norme européenne NF EN ISO CEI 1706, « *seules les parties ayant un intérêt significatif sont invitées à participer au programme spécifique de certification* ». Elle précise également que les intérêts peuvent être « *limités en fonction de la nature du programme de certification* » (article 5-2.4). Il en résulte que la vérification de la participation de parties intéressées est faite en fonction de la finalité de la certification.

289. S'agissant des produits et services entrant dans le champ d'application du code de la consommation, l'article L115-27 du code de la consommation indique « *l'élaboration du référentiel de certification incombe à l'organisme certificateur qui recueille le point de vue des parties intéressées* ».

290. Sur cette base, le recueil de points de vues est vérifié par le COFRAC au regard de la norme NF X 50-067 d'avril 2008 précitée et selon laquelle « *les parties intéressées sont constituées a minima de (…) représentants des professionnels qui réalisent les produits, des associations ou organismes représentatifs des consommateurs et des administrations concernées* (…).

291. Or si les OEC doivent être accrédités en vertu de la loi, pour autant, l'Etat ne leur a pas délégué de mission de service public pour la certification de produits et services[61].

292. Il en résulte que la notion de partie intéressée doit être affinée selon que l'OEC agit dans le cadre d'une mission de service public et sous le contrôle de l'Etat. Dans ce cas, la présence des pouvoirs publics dans l'élaboration des référentiels est justifiée. Inversement, cette

[61] *En ce sens : CE, 24 mars 1999 : D. 1999, inf. rap. p. 121 ; JCP G 1999, II, 10103.*

participation de l'Etat pose problème quand ce référentiel est effectué à la seule initiative d'entreprises désirant valoriser commercialement leurs produits ou services car l'intérêt général n'est pas en jeu. En effet, la participation des pouvoirs publics peut être perçue comme un gage de qualité et ainsi conférer à ces référentiels commerciaux un avantage concurrentiel.

293. Le COFRAC devrait rechercher en revanche systématiquement la présence des représentants d'association de consommateurs quand le produit ou service certifié sera directement utilisé par ces derniers.

24. Dans quels cas, la participation des pouvoirs publics lors de la rédaction d'un référentiel de produits et services est-elle de nature à fausser le libre jeu de la concurrence ?

III. La conformité d'un produit ou d'un service à un référentiel de certification

294. Comme cela a déjà été précisé, la conformité d'un produit ou d'un service à une norme relève soit d'une simple déclaration de conformité, soit d'une opération de certification. La différence est grande dans la mesure où la déclaration de conformité est faite en interne, alors que l'opération de certification est une prestation rendue par un organisme tiers indépendant.

295. Rappelons de plus qu'un référentiel de certification se rattachant à une marque, a des caractéristiques qui peuvent être différentes de celles de la norme afférente au produit ou service (voir infra des clarifications préalables), et que le marquage CE, destiné aux services de contrôle du marché et non pas aux consommateurs, est obligatoire dans les cas déjà exposés alors que la certification est toujours facultative.

296. Ainsi, certains OEC qui sont propriétaires de marques ou mandatés par une marque réalisent des opérations de vérification de conformité dans un but très largement commercial de développement de notoriété de leur marque de certification.

A. PRÉSENTATION ET PROCESSUS DE L'ACTIVITÉ DE CERTIFICATION

1. UNE ACTIVITÉ FACULTATIVE DE JURE MAIS OBLIGATOIRE DE FACTO POUR PÉNÉTRER UN MARCHÉ

297. La certification permet aux entreprises de voir leurs compétences et leur professionnalisme reconnus par un organisme indépendant selon un processus par « tierce partie », d'instaurer une relation de confiance avec ses clients, de disposer d'un atout concurrentiel, d'obtenir des avantages tarifaires auprès des compagnies d'assurance et de bénéficier des actions de promotions menées par les organismes de qualification au profit de leurs qualifiés (édition d'annuaires, site Internet, participation aux salons, campagne de communication…).

298. Certains produits ou services doivent obligatoirement faire l'objet d'un référentiel de certification, ce qui est le cas par exemple des référentiels de formation et d'enseignement délivré au nom de l'État.

299. Hormis ces cas spécifiques, la certification est une démarche commerciale facultative déconnectée de l'activité de normalisation.

300. Dans les domaines de l'industrie et des services, il existe plusieurs types de certifications volontaires qui répondent à des besoins différents. Certaines s'intéressent aux systèmes de management (certifications sur la base des normes ISO 9001 et ISO 14001), d'autres aux produits ou aux services finaux (certification de produits industriels ou de services, Key Mark, marque de certification européenne volontaire qui atteste de la conformité des produits à des normes européennes).

301. S'agissant des produits et services à destination des consommateurs (articles L 115-27 à L 115-31 et R 115-1 à R 115-12 reprenant les dispositions de la loi du 3 juin 1994 et du décret du 30 mars 1995), la certification est toujours volontaire mais rappelons que les OEC en charge de cette activité doivent être accrédités par le COFRAC[62].

302. Cependant, il ressort des éléments du dossier qu'en France, et nonobstant ce caractère facultatif, la certification est souvent une condition pour entrer sur un marché et peut ainsi constituer un frein pour commercialiser un produit ou un service.

2. UN PROCESSUS PRIVÉ QUI DÉPEND DE CHAQUE RÉFÉRENTIEL

303. L'industriel qui souhaite faire certifier son produit ou service va dans un premier temps vérifier si un référentiel existant lui convient. Le référentiel décrit un certain nombre de caractéristiques du produit jugées importantes par le consommateur. Évidemment, le choix des caractéristiques attestées par la certification est très variable selon les types de produits ou de services. S'il n'existe pas de référentiel, une démarche collective peut être initiée par une organisation auprès d'un organisme certificateur existant ou à créer : « *une démarche d'origine individuelle, si elle ne correspond pas à un besoin collectif, a peu de chance d'aboutir dans la mesure où les référentiels doivent être élaborés sur une base collective et consensuelle.* »[63]

a) Le référentiel un acte purement privé

304. Chaque référentiel de certification définit son propre champ d'application et comporte :

- Les caractéristiques retenues pour décrire les produits ou les services qui feront l'objet de contrôles ;
- La nature et le mode de présentation des informations considérées comme essentielles et qui doivent être portées à la connaissance des consommateurs ou des utilisateurs ;
- Les méthodes d'essais, de mesure, d'analyse, de test ou d'évaluation utilisées ;

---

[62] *Les dispositions de l'article L 115-27 du CC qui sont larges ne sont cependant pas applicables selon l'article L 115-29 du même code : « 1° A la certification des produits agricoles, forestiers, alimentaires ou de la mer ; 2° Aux autorisations de mise sur le marché des médicaments à usage humain ou vétérinaire faisant l'objet des dispositions du livre V du code de la santé publique 3° A la délivrance des poinçons, estampilles, visas, certificats d'homologation, marques collectives ou attestations de conformité aux dispositions communautaires par l'autorité publique ou par des organismes désignés à cet effet et soumis à un contrôle technique ou administratif de l'autorité publique en vertu de dispositions législatives ou réglementaires ; 4° A la délivrance de labels ou marques prévus par l'article L. 413-1 du code du travail ainsi que des marques d'artisan et de maître artisan pour autant que ces marques ne tendent qu'à attester l'origine d'un produit ou d'un service et la mise en œuvre des règles de l'art et usages quand ils leur sont spécifiques. ». Sur les produits ci-dessus listés, d'autres types d'accord existent comme les labels, agréments etc.*

[63] *« la certification de produits et de services et 7 questions » Ministère de l'économie et des finances*

- Les modalités des contrôles auxquels procède l'organisme certificateur et ceux auxquels s'engagent à procéder les fabricants, importateurs, vendeurs des produits ou prestataires des services faisant l'objet de la certification ;
- Le cas échéant, les engagements pris par les fabricants ou prestataires concernant les conditions d'installation des produits ou d'exécution des services certifiés.

305. Un référentiel peut s'appuyer sur une ou plusieurs normes, une partie de normes et/ou des spécifications complémentaires, c'est-à-dire sur un document destiné à servir de référence.

306. Il convient de signaler qu'avant l'entrée en vigueur de ce règlement, les OEC soumettaient les référentiels de certification au service du ministère de l'économie[64], ce qui donnait lieu après examen par les services de l'Etat à un avis publié au Journal Officiel ouvrant droit aux recours devant les juridictions administratives.

307. Aujourd'hui, le référentiel relève du droit privé. Le Conseil d'État a jugé que le juge administratif est incompétent pour apprécier la légalité d'un référentiel établi par une association inscrite sur la liste des organismes certificateurs, dès lors que cette association n'exerce aucune prérogative de puissance publique susceptible de se rattacher à l'exécution d'une mission de service public *(CE, 24 mars 1999 : D. 1999, inf. rap. p. 121 ; JCP G 1999, II, 10103)*. Par conséquent, le contentieux de la validité du référentiel comme celui de la responsabilité de l'organisme certificateur par exemple, relèvent des juridictions judiciaires.

308. Récemment, le Conseil d'État, dans un arrêt du 20 octobre 2014 (n° 365447) a jugé: « *6. Considérant que l'article L. 642-27 du code rural et de la pêche maritime prévoit que les opérations de contrôle du respect des règles applicables aux signes d'identification de la qualité et de l'origine, au nombre desquels figure la mention " agriculture biologique ", sont effectuées par des organismes tiers agréés, pour le compte ou sous l'autorité de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) ; (…) 7. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les organismes certificateurs assurent, sous le contrôle de l'INAO, une mission d'intérêt général pour laquelle ils sont investis de prérogatives de puissance publique ; qu'ils sont ainsi chargés d'une mission de service public, qui présente un caractère administratif ; que les décisions qu'ils prennent dans l'exercice des prérogatives de puissance publique dont ils sont dotés ont le caractère d'actes administratifs susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; le contentieux opposant un organisme de certification à une entreprise sollicitant la délivrance d'un certificat pour l'un de ses produits ou services relève quant à lui sans aucun doute des juridictions judiciaires. Le retrait de la certification par exemple (V. infra) est une sanction de nature privée dont la contestation doit être portée devant les juges judiciaires. (...)* ».

b) Le processus de certification dépend de chaque référentiel

309. D'une manière générale, la vérification de la conformité de produits ou services comprend à la fois des essais sur échantillons et un audit du système de management de la qualité du fabricant ou du distributeur.

310. Chaque certification dépend du règlement de l'OEC qui réalise les audits et qui attribue les certificats en recueillant le point de vue des parties intéressées.

311. L'organisme certificateur assure l'instruction du dossier. Il examine la demande de certification et procède à l'évaluation des produits industriels ou services concernés (notamment au moyen d'essais, audits...) au regard des caractéristiques énoncées dans le

[64] *le SQUALPI (bureau « normes et accréditation » devenu « normalisation et qualité » qui comprend lui même accréditation et certification)*

référentiel. En se fondant sur les informations recueillies, il décide d'octroyer ou non la certification. Celle-ci est accordée pour une durée limitée pendant laquelle une surveillance est exercée par l'organisme certificateur. L'obtention d'une certification a évidemment un cout correspondant aux frais de gestion du dossier, frais d'essais et d'audits, droit d'usage de la marque etc.

312. Enfin, la certification est éventuellement matérialisée par une marque apposée sur le produit ou son emballage. La qualité de la production est ensuite suivie par des essais et des audits réguliers, néanmoins les OEC n'ont aucune obligation d'opérer des contrôles inopinés de la qualité des produits ou des services qu'ils certifient.

3. LES ACTEURS DE LA CERTIFICATION

313. La nature juridique des organismes certificateurs n'est pas imposée par les textes. Elle est diverse en pratique : associations, syndicats professionnels, centres techniques (exemple : le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) pour les matériaux du bâtiment), groupements d'intérêt économique, établissements publics. Au premier rang des organismes certificateurs, il faut citer AFNOR Certification mais également le Laboratoire National d'Essai (LNE) qui seront traités individuellement.

314. S'agissant de la certification de produits ou de services, seuls les organismes qui bénéficient d'une accréditation peuvent procéder aux opérations de certification.

315. L'organisme certificateur doit être distinct à la fois du fabricant, de l'importateur et du vendeur du produit certifié. Il ne doit pas être lui-même fabricant, importateur ou vendeur de biens pouvant être l'objet d'un certificat de qualification. Par ailleurs, il doit répondre aux conditions exigées et vérifiées par le COFRAC (impartialité, indépendance, recueil du point de vue des parties intéressées etc.).

a) L'acteur historique : AFNOR Certification

316. A l'origine, l'association AFNOR a été créée en 1926 pour développer des normes françaises. En 2000, l'intégralité des activités de certification a été transférée à une filiale à 100 % créée à cet effet AFNOR Certification SA. Sous l'impulsion du ministère de l'Industrie et des milieux professionnels, un processus de rapprochement entre AFNOR et l'Association Française d'Assurance de la Qualité (AFAQ) a été mis en place en 2004, pour fournir aux entreprises françaises un accès à une offre complète et homogène de certification. Fin 2004, ce processus conduit à la fusion d'AFAQ vers AFNOR.[65]

317. AFNOR Certification dispose d'une licence exclusive d'exploitation de la marque NF propriété d'AFNOR.

[65] *Préalablement à cette fusion, AFAQ a transféré son activité de certification à la société par actions simplifiée unipersonnelle AFAQ AFNOR Certification, créée à cet effet. A la suite de la fusion dévolution, la société AFAQ AFNOR Certification a absorbé par voie de fusion la société AFNOR Certification début 2005. Par la suite, à la faveur d'un changement de dénomination sociale, la société AFAQ AFNOR Certification s'est appelée AFNOR Certification. Les titres de cette société ont été, au cours de cette même année, transférés à la société par actions simplifiée unipersonnelle, AFNOR Développement, filiale directe à 100% d'AFNOR, ayant vocation à détenir toutes les participations d'AFNOR dans d s sociétés ayant des activités commerciales (AFNOR Compétences, AFNOR Certification, AFNOR International).*

Les activités

318. Selon ses statuts, AFNOR Certification a pour objet :

- *« L'évaluation et la certification au regard des exigences internationales en vigueur ou aux référentiels existants qu'elle a validés, des systèmes de management des entreprises et des organismes, et des personnes ayant vocation à procéder aux évaluations visées dans le présent article,*
- *la délivrance de certificats et leur renouvellement attestant la conformité de compétences, de personnes, de produits, de services, de systèmes ou de procédés, aux référentiels notamment normatifs qui leur sont applicables,*
- *la délivrance de marques, labels et tout autre signe de conformité pour son compte et le compte de tiers,*
- *la conduite d'audits, d'analyses de produits et de méthodes, d'examens des organisations, ou des personnes en vue de l'éventuelle attribution d'attestations ou de certificats de conformité, de leur maintien, de leur renouvellement ou de leur suppression,*
- *la mise en œuvre de toute action visant à développer et promouvoir ses activités de certification et d'évaluation de conformité,*
- *la participation par tous moyens, directement ou indirectement, dans toutes opérations pouvant se rattacher à son objet par voie de création de sociétés nouvelles, d'apport de souscription ou d'achats de titres ou droits sociaux, de fusion ou autrement, de création, d'acquisition, de location, de prise en location gérance de tout fonds de commerce ou établissement, la prise, l'acquisition, l'exploitation ou la cession de tout procédé et brevet concernant ces activités. ».*

319. AFNOR Certification est donc aujourd'hui l'un des organismes certificateurs français de produits, de services, de systèmes de management et de personnes. Le chiffre d'affaires d'AFNOR Certification était de 62 millions d'euros en 2013.

320. Elle se présente comme étant le premier organisme en France avec sa marque NF en ces termes : « *Choisir AFNOR Certification, c'est choisir le premier organisme de certification et d'évaluation de systèmes, services, produits et de personnes en France. Qu'il s'agisse d'évaluer sa performance, de faire reconnaître la qualité de son organisation, de ses produits, de ses services ou les compétences des hommes et des femmes qui composent ses équipes, avec plus de 500 produits, la gamme AFNOR Certification est l'une des plus complètes du marché. On la retrouve notamment sous des marques à forte notoriété comme* ***NF, CE, AFAQ*** *(AFAQ ISO 9001, AFAQ ISO 14001, AFAQ 26000…) et* ***l'Eco-label européen***. »[66].

La marque NF

L'origine de la marque

321. Avant l'entrée en vigueur des décrets de 2008 et 2009 séparant les activités de normalisation et de certification, la conformité aux normes était attestée, à la demande du producteur, par l'apposition d'une marque nationale accordée par l'AFNOR, la marque NF. Le bénéfice de cette marque était réservé aux produits et services pour lesquels les dispositions édictées par

[66] *http://www.afnor.org/metiers/certification/panorama-certification*

l'AFNOR avaient été respectées. Toute infraction à ces dispositions pouvait entraîner le retrait du bénéfice de la marque.

322. Il en résultait que lorsque le conseil d'administration de l'AFNOR homologuait une norme, qui pouvait être rendue obligatoire et faire l'objet d'une attestation de conformité à cette marque nationale NF, cette décision ressortait de l'exercice de prérogatives de puissance publique.

323. De même, résultait de l'exercice de prérogatives de puissance publique, la décision par laquelle le directeur général de l'AFNOR approuvait les règles relatives aux caractères que doit présenter, quant à sa nature, ses propriétés et ses qualités, un produit pour lequel était demandé l'usage de la marque NF. Ces marques intitulées « *marques nationales de normalisation* », déposées par l'AFNOR étaient et sont toujours des marques collectives c'est à dire exploitées par toute personne respectant un règlement d'usage établi par le titulaire de l'enregistrement.

324. Le seul objet de la marque NF étant d'attester la conformité d'un produit ou service à une norme homologuée, le Conseil d'État dans un arrêt du 8 mars 2002 (N° 210043) a jugé que : *« Considérant qu'il ressort des dispositions précitées du décret du 26 janvier 1984 que le seul objet de la marque nationale NF, que l'Association française de normalisation est chargée de gérer et d'accorder, est de certifier la conformité de produits et services aux normes homologuées en application de l'article 11 de ce décret ; que les règles d'usage de cette marque ne peuvent dès lors subordonner l'octroi du bénéfice de cette marque nationale à certains produits ou services au respect de spécifications autres que celles de la norme ; Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les dispositions contestées du règlement particulier NF 096 de la marque "NF-Échafaudages" constituent, ainsi que l'indique ce règlement, des "spécifications complémentaires" aux normes applicables, dont il n'est pas soutenu qu'elles reproduiraient des règles figurant dans ces normes ou en seraient la conséquence nécessaire ; que, dès lors, la SARL PLETTAC ECHAFAUDAGES est fondée à demander l'annulation de la décision du directeur général de l'Association française de normalisation approuvant les dispositions contestées »*

325. A cette époque, l'apposition et l'usage de la marque NF étaient régis par les articles 15 et 16 du décret n° 84-74 du 26 janvier 1984 fixant le statut de la normalisation, qui indiquaient notamment que la conformité des normes était attestée à la demande du producteur par l'apposition de la marque NF, accordée par AFNOR. Ces dispositions ont été abrogées par le décret n°2008-1401 du 19 décembre 2008, relatif à l'accréditation et à l'évaluation de la conformité.

326. Depuis l'entrée en vigueur du décret de 2009, ces marques collectives, sont toujours propriété d'AFNOR qui en avait délégué l'exploitation commerciale à sa filiale AFNOR Certification en 2000[67]. Au fil des années, des contrats de mandatement ont été conclus avec des organismes techniques (AFCAB, ASCQUER, CEQUAMI, CERIB, CERQUAL, CERTIGAZ, CERTIVEA, CSTB, EUROVENT, LNE, FCBA et LCIE), pour aboutir à un réseau composé à l'heure actuelle de 12 organismes mandatés[68]. En 2012, AFNOR Certification a renégocié tous les contrats de mandatement qui sont identiques pour tous les organismes concernés à l'exception des modalités financières et de chaque annexe relative à la liste des applications mandatées.

[67] *Selon contrat de licence exclusive du 30 novembre 2000.*
[68] *http://www.marque-nf.com/pages.asp?ref=reseau_organismes_mandates*

Le déroulement d'une demande de certification sous la marque NF

327. Une entreprise qui souhaite faire certifier ses produits sous la marque NF doit tout d'abord identifier s'il existe un référentiel de certification NF couvrant ses produits dans le réseau. Elle peut consulter à cet effet le site www.marque-nf.com ou s'adresser directement à AFNOR Certification. L'identification du référentiel de certification pertinent lui permettra également d'identifier l'organisme certificateur gérant la certification considérée.

328. Lorsque la demande est jugée recevable au regard des exigences du référentiel, des contrôles décrits dans chaque référentiel sont effectués.

329. S'agissant des essais, les laboratoires intervenant dans le processus de certification NF sont identifiés dans chaque référentiel de certification NF comme « laboratoires de la marque ».

330. Deux cas principaux peuvent se présenter : soit un laboratoire d'essais, peut être, du fait des investissements consentis, le seul à réaliser des essais spécifiques conformément aux normes en vigueur. C'est par exemple le cas pour le référentiel NF 440 « Régulateur de pression de gaz pour réseaux de distribution et de branchement» dans lequel un seul laboratoire est compétent pour les essais prévus au référentiel. Soit plusieurs laboratoires peuvent réaliser les mêmes essais; le demandeur/titulaire a le choix parmi les laboratoires de la marque NF pour effectuer les essais sur son produit.

331. Dans certains cas, le demandeur/titulaire peut effectuer dans son ou ses propres laboratoires tout ou partie des essais nécessaires dans le cadre de l'instruction d'une demande de certification déposée par lui-même mais il doit pour cela avoir effectué une demande « d'autorisation NF » de son laboratoire auprès de l'organisme certificateur (AFNOR certification ou ses mandatés), conformément à une procédure définie dans le référentiel de certification.

332. Enfin, les référentiels de certification NF autorisent la prise en compte de rapports d'essais réalisés dans un laboratoire autre que le laboratoire de la marque sous réserve que ce rapport d'essai provienne d'un laboratoire accrédité NF EN ISO/CE117025 et que les essais aient été réalisés dans les mêmes conditions que celles prévues dans le référentiel de certification (essais déjà réalisés dans le cadre du marquage CE par exemple).

Le réseau de certification de marque NF et son accès

333. La délivrance de la marque NF s'inscrit dans le cadre d'un « *réseau NF* » composé d'organismes mandatés et de secrétariats techniques.[69] AFNOR Certification, licencié exclusif de la marque, en est le pilote. Il gère et anime le système de certification NF, avec le concours du comité de la marque NF.

334. AFNOR Certification désigne en qualité d'organisme mandaté, un organisme certificateur qui démontre disposer, dans son secteur d'activité, des compétences et des qualités requises pour gérer des applications de la marque NF. Cette désignation est effectuée sur la base d'engagements décrits dans un contrat. L'organisme mandaté gère l'ensemble des opérations de certification pour les applications NF qui lui sont mandatées, depuis l'élaboration de référentiels de certification applicables à des produits, jusqu'à la réalisation des opérations de certification, la délivrance du certificat et la surveillance des titulaires.

335. Chaque organisme certificateur mandaté est responsable du référentiel de certification sur la base duquel il commercialise la marque NF. Pour assurer le développement de la marque l'organisme mandaté élabore des référentiels de certification applicables à des familles de produits ou services spécifiques.

[69] *Site internet de la Marque NF : http://www.marque-nf.com/pages.asp?ref=reseau_organismes*

336. Les contrats de mandatement, tel celui conclu avec le CSTB prévoit à l'article 3.2 intitulé « *extension du mandat* » les dispositions suivantes « *AFNOR certification s'engage à réserver au CSTB la priorité dans l'examen et l'octroi des demandes de mandatement dès lors qu'il s'agit d'une extension de mandat présentant des éléments de rattachement avec les mandats existants*.» Ces mandats font aussi état de clauses dans lesquelles les parties s'engagent mutuellement à ne pas entreprendre, sauf accord formel préalable, d'actions visant à concurrencer la marque NF (par exemple les articles 5.11 et 6.6 du contrat du 29/06/2012 conclu avec le CSTB). Ainsi, plusieurs organismes mandatés ne peuvent de ce fait commercialiser la marque NF sur un même secteur d'activité.

337. La décision de mandater un organisme ou d'étendre un mandatement est prise par AFNOR Certification après avis du comité de la marque NF exprimé en fonction des éléments objectifs suivants :

- Expérience dans le domaine de la certification ;
- Compétence technique dans le domaine considéré ;
- Indépendance ;
- Impartialité ;
- Capacités techniques et financières pour participer au développement et à la gestion de la marque NF, en qualité d'organisme mandaté.

338. Les secrétariats techniques (sous traitant des organismes mandatés pour une partie du processus de certification) mais également les laboratoires d'essais, d'analyses, ainsi que les organismes d'audits ou d'inspections (spécialisés dans le contrôle et l'évaluation de produits ou services) font partie du réseau.

b) Le LNE : un certificateur ayant également des missions de service public

339. Le LNE a été créé en 1901, au sein du Conservatoire National des Arts et Métiers. Il a pour vocation de répondre aux besoins de mesures et d'essais de l'industrie, principalement dans les domaines des matériaux, des machines et de la physique.

340. Jusqu'en 1978, le LNE était rattaché au Ministère de l'Industrie. La loi Scrivener du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs, lui confère le statut devient d'Établissement Public à Caractère Industriel et Commercial (EPIC) et élargit ses missions à la certification de produits, ainsi que ses domaines d'intervention.

341. Les pouvoirs publics lui confient le pilotage général de la métrologie française par intégration des activités du BNM (Bureau National de Métrologie) tout en continuant à associer aux travaux menés les acteurs actuels du BNM que sont le CNAM, le CEA et l'Observatoire de Paris. Le LNE est rebaptisé Laboratoire national de métrologie et d'essais.

342. Depuis 1997, la mission de service public du LNE est précisée dans le cadre d'un contrat d'objectifs signé tous les quatre ans avec l'Etat. Elle implique l'engagement financier de l'Etat sous forme de subventions annuelles qui permettent au laboratoire d'être le laboratoire national de référence, pour l'industrie, en matière de métrologie.

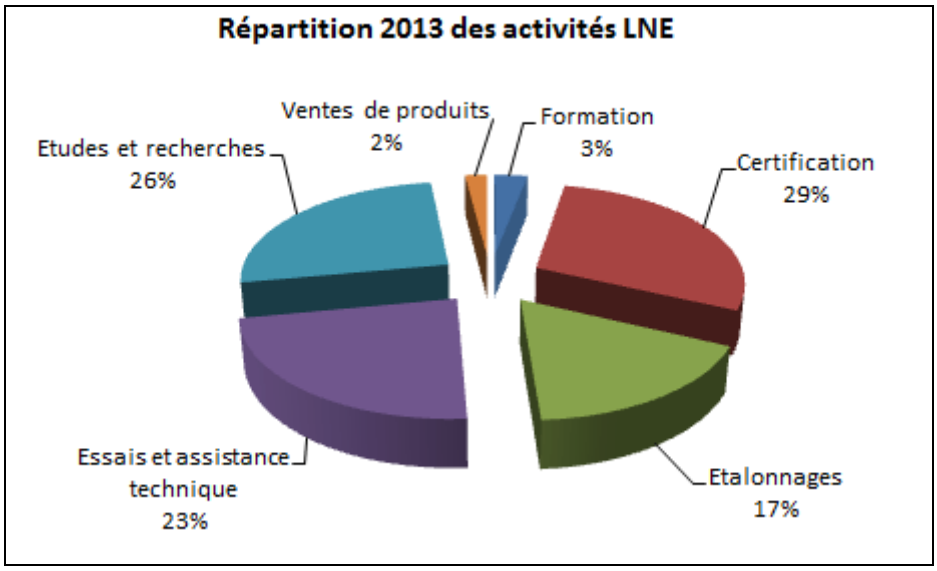
343. Il a également pour mission : « *de donner une assistance technique aux pouvoirs publics et aux acteurs économiques pour l'élaboration de nouvelles réglementations et normes aux niveaux international, européen et national, la mise au point de nouvelles méthodes d'essais, et la surveillance du marché* ».[70].

[70] *http://www.lne.fr/fr/lne_bref/missions.asp*

344. Selon son site internet, en 2013, le LNE a consacré 11.760 heures à la normalisation. Ainsi, 100 experts du LNE participent à 133 commissions de normalisation[71].

345. S'agissant des activités commerciales, le LNE offre ses services aux entreprises dans les domaines de la métrologie, de la santé, de la construction, de l'emballage, des transports, de l'environnement et des produits industriels. Il propose une offre en matière de conformité technique comportant des prestations d'étalonnages, d'essais et d'assistance technique, et de formation.

346. Il est par ailleurs organisme de certification. Cette activité représenterait presque un tiers de son chiffre d'affaires.



347. Le LNE assure la fonction d'organisme de certification, soit pour ses propres certificats (LNE Emballage, LNE Service Sites et Sols pollués), soit par délégation d'AFNOR Certification qui lui a mandaté la commercialisation de sa marque NF ou d'autres organismes tels ACERMI, Ministère Fédéral allemand du travail pour la marque GS, CEN pour la Keymark, BRC/IoP, FEFCO/ESBO. Il intervient pour plus de 60 familles de produits.

c) Les autres acteurs : un marché stable et des acteurs peu nombreux

348. Il résulte du dossier que les acteurs de la certification sont peu nombreux. Le marché est stable, leur nombre ne se développe pas et se stabilise aux environs de 140. En revanche leurs domaines de compétence ont été étendus en interne comme en témoignent les extensions d'accréditation délivrées par le COFRAC à d'autres branches d'activité de certification des acteurs déjà présents sur ce marché.[72] Par ailleurs, le profil des certificateurs est très hétérogène puisqu'ils sont parfois spécialisés, parfois généralistes.

349. La COPREC, organisation professionnelle, fédère 21 organismes de prévention, d'inspection et contrôle tierce partie indépendante spécialisées dans le domaine de l'évaluation de la conformité, du contrôle technique et du conseil-prévention, dont les cinq plus importantes sociétés membres sont Bureau Veritas, Apave, Socotec, Dekra , SGS. La COPREC estime que ces entreprises représentent 33% du chiffres d'affaires de la profession**.**

[71] *http://www.lne.fr/fr/lne_bref/quelques-chiffres.asp*
[72] *PV Cofrac*

350. La COPREC estime le montant du marché de la certification en France à environ 300 millions d'euros, celui réalisé en Europe à environ 3,5 milliards d'euros et le chiffre d'affaires réalisé dans le monde à environ 5,5 milliards d'euros.[73]

B. L'ANALYSE CRITIQUE DE L'ACTIVITÉ DE CERTIFICATION

351. Selon le COFRAC, si ce marché connait une croissance en valeur, cette croissance n'est pas la résultante de l'arrivée de nouveaux entrants, mais de l'extension de branches d'activités d'OEC déjà présents. Ce faible développement du marché de la certification pourrait s'expliquer par certains dysfonctionnements concurrentiels.

1. L'ANALYSE DES RISQUES PAR LES AUTORITÉS DE CONCURRENCE

a) Des risques de discrimination

352. Afin de déterminer si des accords relatifs aux conditions d'attribution de labels, de certification ou d'agrément, sont susceptibles de restreindre la concurrence, le Conseil puis l'Autorité tiennent compte du caractère ouvert, transparent et non-discriminatoire du processus de sélection, de l'importance de l'agrément, du label, du certificat, de la durée de l'agrément, du label, du certificat ainsi que des conditions d'adhésion à ces groupements.

353. Sous réserve que le mode de sélection repose sur des critères objectifs, appliqués de façon non-discriminatoire et qu'il ne soit pas utilisé pour empêcher l'accès au marché, ou pour restreindre artificiellement l'offre de manière à limiter la concurrence, la détermination des conditions d'attribution ou d'adhésion est légitime d'un point de vue concurrentiel.

354. A l'inverse, un label de qualité serait anticoncurrentiel si les critères d'octroi « *n'étaient pas suffisamment objectifs et clairs et se prêtaient à une application discriminatoire, permettant ainsi d'évincer des concurrents du marché concerné par le label, par des moyens autres que ceux fondés sur les mérites des entreprises* […]. »[74].

b) Des risques liés au développement d'activités commerciales par une entreprise en monopole sur une mission de service public

355. Les activités d'une personne publique peuvent entrer dans le champ d'application du droit commun de la concurrence. Comme le prévoit l'article L. 410-1 du code de commerce : « *Les règles définies au présent livre s'appliquent à toutes les activités de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques, notamment dans le cadre de conventions de délégation de service public*».

356. De plus, l'appartenance d'une filiale à un groupe constitué par l'opérateur historique d'un marché libéralisé constitue pour elle un avantage concurrentiel intrinsèque mais ne peut, cependant, systématiquement, à lui seul, caractériser un abus[75].

---

[73] *PV COPREC du 17/02/2015.*
[74] *Décision n° 05-D-22 du 18 mai 2005, relative à des pratiques mises en œuvre par l'association « Agriculture et Tourisme en Dordogne-Périgord » dans le secteur de l'accueil touristique des agriculteurs sur leur exploitation, paragraphes 22 et 23.*
[75] *arrêt de la cour d'appel de Paris du 2 décembre 2010, Euro Power Technology SAS.*

357. Les risques induits par l'intervention d'un opérateur historique dans le champ concurrentiel ont été traités à plusieurs reprises dans la pratique décisionnelle et consultative du Conseil de la concurrence puis de l'Autorité.

358. S'agissant de la diversification des activités, il convient de souligner qu'elle peut avoir un impact bénéfique sur la concurrence et n'est pas interdite en elle-même. La diversification d'une entreprise en position dominante (ou en monopole) peut en effet dégager des synergies et stimuler la concurrence sur ces nouveaux marchés. Le Conseil de la concurrence a d'ailleurs indiqué que lorsqu'il s'agit de valoriser des compétences ou un savoir-faire acquis par l'entreprise et d'en faire profiter les consommateurs ou d'utiliser des surcapacités tout en répondant à une demande, la diversification apparaît comme bénéfique pour la collectivité[76]..

359. Il est néanmoins recommandé que soit effectué un suivi vigilant d'un tel processus et d'apprécier concrètement ses conséquences en fonction de la structure des marchés concernés car les opérateurs historiques peuvent être tentés de prendre appui sur les avantages dont ils disposent pour entrer sur des marchés concurrentiels. Le respect de la libre concurrence implique en effet que la diversification des opérateurs historiques dans des domaines concurrentiels s'opère à « *armes égales* » avec les acteurs économiques privés.

360. A cet égard, afin de prévenir toute distorsion de concurrence dans l'hypothèse de la diversification des activités d'un titulaire ou d'un ancien titulaire d'un monopole légal, le Conseil, puis l'Autorité ont régulièrement recommandé une séparation étanche entre les activités liées au monopole et celles relatives à la diversification, une telle séparation devant être à la fois juridique, matérielle, comptable, financière et commerciale.

361. Ainsi, si l'utilisation de l'image de marque et de la notoriété de l'opérateur historique ne constitue pas un abus en soi, mais est inhérente à la possibilité laissée à ce dernier de développer ses activités dans des domaines ouverts à la concurrence, cette utilisation peut devenir anticoncurrentielle au regard des circonstances particulières de sa mise en œuvre, notamment lorsqu'elle conduit à entretenir la confusion entre une activité de service public et l'activité concurrentielle[77].

362. A titre d'exemple, dans une décision n° 09-D-14 du 25 mars 2009 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la fourniture de l'électricité, l'Autorité a considéré que la communication institutionnelle par laquelle Gaz Électricité de Grenoble (GEG) utilisait l'image du service public au soutien de ses intérêts de fournisseur d'électricité, alors que c'est uniquement en sa qualité de gestionnaire du réseau de transport qu'elle exerçait une mission de service public, ne relevait pas d'un comportement commercial légitime. L'Autorité a ajouté qu'il ne pouvait s'agir d'une concurrence par les mérites, mais de messages destinés à entraver la pénétration du marché par un nouveau concurrent[78] .

363. Dans l'avis du 20 janvier 2011 relatif au secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, l'Autorité considère également que le risque de distorsion de concurrence est plus élevé sur des marchés récemment ouverts à la concurrence (paragraphes 191-192).

364. Dans la décision plus récente n° 13-D-20 du 17 décembre 2013 relative à des pratiques mises en œuvre par EDF dans le secteur des services destinés à la production d'électricité

---

[76] *Avis du 10 mai 1994 relatif à une demande d'avis sur les problèmes soulevés par la diversification des activités d'EDF et de GDF.*

[77] *décision de l'Autorité n° 10-D-14 du 16 avril 2010, décision n° 08-D-09 du 6 mai 2008 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des pompes funèbres à Lyon et dans son agglomération, confirmée par l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 31 mars 2009, Agence funéraire lyonnaise pompes funèbres Viollet.*

[78] *Dans le même sens décision n° 09-D-06 du 5 février 2009 relative à des pratiques mises en œuvre par la SNCF et Expedia Inc confirmée par la Cour d'appel de Paris dans son arrêt Expedia du 23 février 2010, ainsi que par la Cour de cassation par un arrêt du 16 avril 2013.*

photovoltaïque il a été jugé que *« les circonstances particulières qui peuvent conduire à retenir une utilisation abusive de l'image de marque et de la notoriété de l'opérateur historique visent, notamment, les cas dans lesquels cet opérateur entretient une confusion entre ses activités historiques et une activité concurrentielle, particulièrement dans le cadre d'un marché de création récente ou récemment ouvert à la concurrence, ou lorsqu'il utilise l'avantage concurrentiel du recours à la notoriété de l'opérateur historique dans des circonstances de marché qui, loin de le banaliser, vont amplifier cet avantage de façon non réplicable par les concurrents.* » Dans cette affaire l'Autorité a précisé : « *Le choix d'EDF de la marque Bleu Ciel pour développer les offres photovoltaïques est particulièrement significatif. Plus encore qu'EDF, qui évoque dans l'esprit du consommateur un grand groupe aux activités multiples, Bleu Ciel évoque très précisément pour le consommateur son abonnement, ses factures et un interlocuteur familier. Pour le consommateur, il ne peut y avoir de doute sur le fait qu'une offre Bleu Ciel est une offre de son fournisseur d'électricité aux tarifs régulés. (…)* » ;

2. LES PRÉOCCUPATIONS GÉNÉRALES SUR LE MARCHÉ DE LA CERTIFICATION

365. Les préoccupations communes de concurrence résident principalement dans :
    - l'absence de réelle séparation entre les activités de normalisation et de certification au sein de certains OEC comme c'est le cas du LNE présenté supra et du CSTB[79] présenté dans la section BTP ;
    - la présence des pouvoirs publics dans un processus privé et, l'exercice concomitant de missions de service public et de certifications par les deux organismes précités.

366. En effet la participation de certains OEC dans des CN peut conférer à ces derniers un avantage concurrentiel puisqu'elle peut permettre à certaines entreprises d'anticiper la norme future et les opérations de certification nécessaires au contrôle de conformité. Ce risque est d'autant plus grand que les PME sont souvent exclues du travail normatif.

367. Sur la présence des pouvoirs publics dans un processus privé, elle peut être perçue par les consommateurs et utilisateurs comme un gage de qualité et par là même renforcer la notoriété de certaines marques de certification pourtant privées.

368. Enfin sur l'exercice concomitant par un OEC comme le LNE ou le CSTB de missions de services publics (comme des essais pour le compte de l'Etat) et d'activités purement commerciales, cet exercice doit être particulièrement encadré.

25. La participation de certains OEC certificateurs aux travaux de normalisation au sein des commissions de normalisation est-elle souhaitable ?
26. La participation de représentants des pouvoirs publics lors de l'élaboration d'un référentiel de marque de certification est-elle encore justifiée aujourd'hui ?
27. Faut-il séparer les activités commerciales de certification du LNE de ses missions de service public ?

[79] *CSTB pour centre scientifique des techniques du bâtiment.*

3. LES RISQUES LIÉS À LA MARQUE NF

369. L'activité de certification est pleinement concurrentielle depuis l'abrogation des articles 15 et 16 du décret de 1984 par le décret du 19 décembre 2008 puisque la marque NF n'est plus une marque nationale et n'apporte plus obligatoirement la preuve de la conformité aux normes françaises.

370. Selon, AFNOR Certification, « *les référentiels NF que nous gérons directement, sont pour des raisons historiques, dans de très larges proportions, sur base de normes ou faisant référence à des normes(…)* ».

371. Le recours à l'appellation NF caractérisant le logo de la marque commerciale est un élément de confusion entre les activités de services publics et les activités concurrentielles. En effet, dans l'esprit du public la marque NF n'est pas encore perçue comme une marque commerciale mais bien comme une garantie de la conformité d'un service ou d'un produit à une norme puisque le préfixe NF est celui auquel recourt toujours la norme française homologuée. Ainsi, la marque NF est perçue à tort, comme une marque publique.

372. Cette confusion est entretenue dans l'esprit des entreprises et des consommateurs d'autant plus que le site institutionnel de l'AFNOR renvoie au site de sa filiale commerciale AFNOR Certification.

373. Le site internet d'AFNOR certification présente la marque NF comme suit : *« Marque collective de certification datant de 1947, NF assure non seulement la conformité aux normes en vigueur mais aussi des critères de qualités supplémentaires correspondant aux besoins des utilisateurs. Elle émane d'une démarche volontaire de la part de professionnels souhaitant valoriser leurs engagements. Plus de 250 produits et services bénéficient de cette marque. Au delà de sa notoriété (85% Ipsos 2009) la marque NF constitue un élément de différenciation sur un marché de plus en plus concurrentiel : 61% des personnes achète en priorité un produit ou service portant la marque NF (Ipsos 2009) et ceci en France ou à l'international. »*. Bien que ce site présente la marque NF comme une garantie de conformité *notamment* aux normes en vigueur, certains acteurs estiment encore aujourd'hui qu'il s'agit de la seule marque pouvant garantir la conformité à une norme homologuée NF.

374. Enfin, AFNOR Certification précise la présence des pouvoirs publics en ces termes : « *les référentiels de certification sont établis en concertation avec tous les acteurs concernés : industriels ou prestataires de services, organisations professionnelles, consommateurs, pouvoirs publics, organismes techniques*… ». La présence des pouvoirs publics dans certains comités renforce cette confusion alors que des référentiels concurrents basés sur les mêmes spécifications (normes et éléments complémentaires) pourraient être commercialisés .

4. LA CONFUSION ENTRE AFNOR ET AFNOR CERTIFICATION

375. Comme il a été rappelé ci-dessus, la pratique décisionnelle et consultative ainsi que la jurisprudence insistent sur l'importance de la séparation juridique, fonctionnelle et comptable, et donc de la création d'une filiale juridiquement séparée de l'opérateur historique pour mener des opérations de diversification. Ceci permet d'éviter toute confusion entre l'activité exercée en concurrence sur le marché, régie par le principe des mérites propres de chacune des entreprises présentes sur ce marché, et l'activité de l'opérateur historique qui bénéficie, en raison de son ancien monopole, de l'image de service public qui lui est attachée.

376. Sur la base de ce raisonnement, la simple création par un opérateur historique d'une filiale distincte pour entrer sur un marché de diversification est une réponse qui peut sembler adéquate mais n'apporte pas en soi toutes les garanties. Pour que cette mesure présente une utilité, il importe que le développement de l'activité de diversification soit véritablement et visiblement confié à cette filiale, ce qui implique de lui créer une identité, en engageant des dépenses de marketing, de personnel et de fonctionnement pour répondre à la demande des consommateurs et installer dans l'esprit du public cette entité distincte.

377. Dans le cadre de la présente affaire, AFNOR Certification, filiale d'AFNOR, ne se distingue pas de sa mère comme l'attestent les déclarations des entreprises. La reprise de l'appellation AFNOR précédant le terme « *certification* » ne contribue pas à distinguer son identité.

378. En pratique, la société *AFNOR Certification* est en mesure de tirer un avantage concurrentiel quant à l'exploitation de la marque NF du fait de la notoriété de ladite marque et de l'appellation AFNOR. En effet, la position d'AFNOR en tant qu'acteur officiel de la normalisation en France peut bénéficier à sa filiale *AFNOR Certification* .

379. En outre l'AFNOR met à disposition de sa filiale AFNOR Certification certains moyens de production comme par exemple l'hébergement par la boutique AFNOR des offres de certification. En effet, une entreprise souhaitant acheter une norme en France doit passer par le catalogue AFNOR. Or, la première page de la boutique AFNOR[80] propose également directement de profiter des offres en matière de certification de la filiale AFNOR Certification. Ainsi, AFNOR Certification profite de l'image d'appartenance à un service public du groupe AFNOR au soutien d'une activité purement commerciale et du trafic associé.

380. Une réelle séparation entre les activités des filiales du groupe supposerait que le groupe ne fasse pas la promotion de son activité de certification lorsqu'il réalise son activité de normalisation et qu'AFNOR Certification n'utilise pas le logo NF, qui fait encore référence aux initiales correspondant à « norme française » alors que elles n'ont plus la signification qu'elles avaient avant 2009 à savoir le respect d'une norme homologuée.

381. Les conséquences de ces confusions sont d'autant plus risquées, qu'il est parfois conseillé d'obtenir le marquage NF pour accéder à un marché afin que l'entreprise puisse garantir la conformité de ses produits ou de ses services à la norme.

382. AFNOR en charge d'une mission de service public, doit, à ce titre, mesurer tous les risques qui peuvent découler de cette confusion quand bien même la certification n'est pas obligatoirement liée à la normalisation. En effet, il ne peut être exclu que certaines situations qui découlent de la diversification des activités du groupe, notamment via AFNOR Certification, puissent relever du champ d'application du droit de la concurrence.

[80] *http://www.boutique.afnor.org/*

5. LES RISQUES DE PARTAGE DE MARCHÉ AU SEIN DU RÉSEAU NF

383. De la même manière, les risques d'entente concernant tant l'accès au réseau NF que son fonctionnement, ne peuvent être totalement écartés. En effet, les utilisateurs de la marque NF, *AFNOR Certification* et ses mandataires, pourraient avoir un intérêt à se réserver l'usage de cette marque notoire. Il est ainsi essentiel que les conditions d'accès au réseau NF soient transparentes et non discriminatoires et que le fonctionnement même du réseau ne puisse pas être analysé comme une répartition de marché.

28. **Sur l'indentification claire des activités ou sur la séparation** de l'activité de normalisation d'AFNOR et des activités de ses filiales commerciales, des mesures vous semblent-elles devoir être prises et lesquelles ?

29. **Sur la marque commerciale de certification NF** :
    - L'utilisation des lettres NF comme logo de la marque commerciale NF exploitée par AFNOR certification, directement, ou via ses mandataires, constitue-t-elle un avantage concurrentiel pour ces acteurs ?
    - Dans une telle hypothèse, un changement de dénomination permettrait-il d'éviter une confusion dans l'esprit des utilisateurs, tant sur le caractère national de cette marque, que sur l'adéquation entre la norme et une certification conforme à cette norme ? Quel usage réserver à la marque/ au logo NF ?

30. **Sur le réseau NF** :
    - Quelles sont les conséquences sur le marché de la certification de la licence exclusive donnée par AFNOR à sa filiale AFNOR Certification ?
    - De la même manière, l'exploitation de la marque NF sur un secteur d'activité par un seul mandataire peut-elle avoir des conséquences sur les OEC concurrents, sur les couts de la certification pour les utilisateurs, etc ?

SECTION 3 : LE CAS DU BTP (BÂTIMENT TRAVAUX PUBLICS)

384. De l'avis des acteurs de la construction et des prescripteurs privés ou publics, le secteur du BTP est celui où depuis quelques années, normes techniques d'application volontaires ou obligatoires, documents techniques, certifications ou labels foisonnent. Parmi les 4500 normes coexistant dans le BTP, on comptait en 2012 une centaine de DTU (normes d'exécution/d'installation), 100 Eurocodes (codes de calcul des ouvrages d'art et des constructions), 500 normes- produits harmonisées et le reste représentant essentiellement des normes d'essais[81]. Par ailleurs, si les normes réglementaires et donc d'application obligatoire représentent tous secteurs confondus 2 % des normes adoptées, dans le secteur du BTP la proportion s'élève aux environs de 14 %.

385. Selon une responsable d'une commission de normalisation (CN): « *L'atomisation du secteur, composé de plus de 98 % d'entreprises artisanales, pourrait expliquer la particularité de ce résultat.* ».

386. Ce large éventail d'instruments et leur profusion quantitative posent la question du caractère adapté du nombre de documents normatifs mais aussi des risques d'inefficacité liés à une « sur-normalisation ».

387. D'un point de vue concurrentiel, il convient de s'interroger sur le point de savoir si la juxtaposition et/ou la superposition des documents normatifs contribuent à exclure du marché des PME ou des artisans qui ne peuvent en assumer les coûts, tout en renforçant la position des majors du bâtiment. Du coté des utilisateurs, leur nombre et leur complexité ne contribuent- elles pas à dissuader et restreindre la construction de logements ? Est il possible d'évaluer le cout de la complexité normative dans le BTP ?

IV. Les spécificités du secteur

388. Ce secteur présente des spécificités importantes tant sur le plan de l'organisation de cette activité, que des documents à caractère normatif uniques au BTP.

389. S'agissant des documents à caractère normatif, certains émanent directement des CN de l'AFNOR ou des BNS, il s'agit de normes homologuées telles que décrites dans la section I. D'autres types de documents à caractère normatif sont spécifiques à ce secteur. Il s'agit en premier lieu, des Documents Techniques Unifiés dits « DTU » qui ne suivent pas le processus complet d'élaboration des normes et par conséquent ne font pas l'objet d'homologation par le gouvernement. Il s'agit également des différents avis techniques qui sont délivrés par un organisme créé par le code de la construction, le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (ci-après : CSTB).

390. Tous ces documents, normes, DTU et avis techniques, sont désignés dans la suite de cette consultation comme des « documents à caractère normatif ».

[81] *PUCA « enjeux économiques de la normalisation technique, séminaire du 5 juillet 2012, intervention de Odile Caillat « la cohérence économique des normes ».*

391. Soulignons que ce secteur s'ouvre moins à l'international que d'autres, chaque Etat membre revendiquant des spécificités architecturales alors que les matériaux peuvent provenir du monde entier.

A. UNE ACTIVITÉ CARACTÉRISÉE PAR DE MULTIPLES INTERVENANTS

392. En matière de construction, normalisation et certification peuvent porter tant sur des produits de construction, des équipements, des ouvrages, des quartiers, des systèmes d'organisation, la domotique, et bien d'autres domaines pouvant combiner plusieurs sujets où l'on constate la participation de multiples intervenants.

393. D'une part, le BTP se caractérise par la présence de plusieurs opérateurs distincts et complémentaires qui interviennent dans la construction. Si l'interopérabilité entre ces corps de métier est fondamentale, il faut également qu'elle soit mise en œuvre avec une bonne coordination. Cette masse d'information à coordonner entre les métiers est perçue par les professionnels du secteur comme un vrai problème.

394. D'autre part, on observe toujours dans ce secteur une forte présence des pouvoirs publics à divers niveaux (instances européennes, établissements publics, collectivités territoriales, ministères etc.).

395. Enfin, contrairement à d'autres secteurs où les enjeux de sécurité sont pourtant aussi importants (industrie automobile, alimentation), aucun de ces acteurs n'assume pleinement un rôle de chef de file dans l'initiative d'un projet de construction, ni n'assume de responsabilité juridique directe en cas de défaillance dans la construction.

396. En effet, l'assureur lui même, n'assure l'ouvrage que si les produits ou services répondent à des documents normatifs types DTU, normes, avis techniques et exigent parfois certaines marques de certification ou de fabrication.

397. A ce titre, l'annexe I-article 243-1 du code des assurances in fine prévoit que : *« 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 Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen offrant un degré de sécurité et de pérennité équivalant à celui des normes françaises.*»

398. Ainsi, l'étude de la nature du processus de normalisation et de certification dans le secteur du BTP[82] pourrait permettre de procéder à un inventaire raisonné des documents à caractère normatif et d'identifier ceux qui répondent à un besoin des professionnels et des utilisateurs du secteur et non uniquement aux besoins des assureurs.

[82] *Etude de Levêque et Ménière 2011 « normalisation et certification facteur en lui même de collusion entre entreprises et parfois de frein à l'innovation ».*

B. UNE ORGANISATION FOISONNANTE ET UNE MULTIPLICITÉ DE DOCUMENTS À CARACTÈRE NORMATIF

1. UNE ORGANISATION FOISONNANTE

399. Comme cela a été indiqué dans la section I, coexistent à l'AFNOR pas moins de 3 COS (Comités stratégiques sectoriels) compétents en matière de BTP sur les 15 constitués, mais également a minima 6 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).

400. L'organisation de la production de documents normatifs et de normes homologuées émanant soit directement des CN de l'AFNOR, soit de celles des BNS ne contribuerait pas à l'émergence de documents répondant à l'intérêt général au sens développé à la section 1 du présent document. Cette organisation mise en place après la deuxième guerre mondiale dans une période de reconstruction n'est plus adaptée aux secteurs économiques contemporains.

401. Enfin, aujourd'hui, certains acteurs soulignent la poursuite de l'expansion du champ de la normalisation et constatent qu'elle se développe dans le domaine des services et bien au delà des approches traditionnelles des produits du bâtiment.

2. UNE HIÉRARCHIE COMPLEXE DES DOCUMENTS A CARACTÈRE NORMATIF

402. Dans le secteur du BTP de nombreux documents à caractère normatif coexistent. Si en théorie le recours à ces documents est volontaire, ils sont souvent inclus dans la réglementation.

403. Selon les acteurs, ce foisonnement s'explique par la multiplicité des corps de métiers intervenant dans la construction.

404. En effet, ils précisent que l'activité de normalisation qui avait débuté par une approche produit destinée à favoriser l'utilisation de bons produits a, par la suite, évolué vers des exigences portant sur la mise en œuvre de ces produits et la bonne coordination de ces corps de métiers. Ainsi ces diverses exigences seraient à l'origine de la profusion des normes de produits ou de services ou encore des marques de certification mais également d'autres documents dont l'usage est rendu incontournable pour les professionnels du bâtiment.

405. Il s'agit, entre autres, des DTU et des avis techniques. Ainsi, plus de 20 000 avis techniques ont été édités depuis 40 ans et le rythme des nouvelles demandes ne cessent de croître. Selon le CSTB plus de 1 000 dossiers sont actuellement en cours d'instruction.

406. Il convient de signaler que ces documents n'ont pas le même objectif :

- le DTU couvre une <u>famille de produits</u> au sein d'un savoir faire, c'est à dire une prescription de travaux dans le <u>domaine dit traditionnel</u> de la construction alliant une méthode d'application (savoir faire) et l'usage de produits.[83]
- l'avis technique certifie le produit <u>d'un industriel donné</u> sur l'aptitude à l'usage des ouvrages réalisés avec des <u>procédés innovants</u>.

[83] *A titre d'exemple, dans le DTU de plomberie, on trouvera comment raccorder les appareils entre eux au niveau des évacuations EU, comment calculer les chutes d'Eaux Pluviales EP, comment appliquer les coefficients de foisonnement sur l'eau froide ou l'eau chaude sanitaire etc, ...(http://www.xpair.com/lexique/definition/dtu_batiment.htm).*

a) Les DTU dans le domaine traditionnel

407. L'AFNOR élabore des normes de service de construction qui ont pour objet d'établir, par corps d'état, des prescriptions de travaux dans le domaine « *traditionnel* » qui couvre les règles de l'art ou les pratiques éprouvées de longue date, parfois même non codifiées et qui régissent le savoir-faire d'une profession.

408. Les DTU, appelés aujourd'hui NF-DTU, sont issus des travaux de commissions de normalisation réunies sous l'égide de l'AFNOR ou des BNS. Ils sont en grande majorité élaborés et révisés par le BNTEC, Bureau de normalisation des techniques et équipements de la construction du bâtiment[84].

409. Ces documents destinés aux seuls marchés privés comportent trois parties : le cahier des clauses d'exécution des travaux (CCT), les critères de choix des matériaux (CGM) et le cahier des clauses administratives générales (CCS)[85].

410. Ces DTU ne suivent pas le processus complet d'élaboration des normes, à ce titre, ils ne font pas l'objet d'enquête publique, ni d'homologation par le délégué interministériel aux normes. De ce point de vue, il s'agit en quelque sorte d'une norme non aboutie dont l'élaboration échappe en partie au contrôle des pouvoirs publics.

411. Selon les représentants de l'AFNOR, des BNS ou encore du CSTB, ces documents sont utiles car ils faciliteraient 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. Ainsi ces documents non obligatoires sont demandés par tous les acteurs de la chaîne de production.

412. Mais, selon d'autres professionnels, ces DTU peuvent être l'occasion d'imposer des produits répondant à des exigences supérieures à la norme. Ainsi, ce serait le cas dans certains CGM qui préconisent l'utilisation de produits sous avis technique ou se référent directement à un marquage collectif ou encore désignent expressément le produit d'un industriel.

b) Les avis techniques sur les produits innovants

413. Les avis techniques qui portent sur des produits innovants se déclinent en plusieurs familles, notamment les ATEc devenus AT et les DTA (Document Technique d'Application).

Des avis non obligatoires devenus incontournables

414. L'industriel souhaitant commercialiser un produit innovant dans le secteur de la construction demande généralement l'obtention d'un Avis Technique (AT ou ATEC).

415. Lorsque la demande d'un fabricant concerne un produit également innovant mais faisant déjà l'objet d'un marquage CE, l'avis est délivré sous forme d'un Document Technique d'Application (DTA).

416. Ces avis (ATEC, AT et DTA) sont formulés par le CSTB, seul organisme habilité par l'Etat à les délivrer. Leur instruction incombe à l'un des 14 Groupes Spécialisés (ci après GS). Ils expriment donc l'opinion d'un groupe d'experts sur l'emploi d'un produit destiné à la construction. Selon la procédure prévue par l'arrêté du 21 mars 2012[86], la composition des GS

---

[84] *http://www.bntec.fr/*

[85] *le cahier des clauses techniques (CCT), le cahier des critères généraux de choix des matériaux (CGM) et le cahier des clauses spéciales types (CCS).*

[86] *Arrêté du 21 mars 2012 relatif à la commission chargée de formuler des avis techniques et des documents techniques d'application sur des procédés, matériaux, éléments ou équipements utilisés dans la construction JORF n°0073 du 25 mars 2012 page 5416.*

relève de la Commission Chargée de formuler les Avis Techniques (C.C.F.A.T.).[87] Chaque GS associe un panel d'experts multiples, nommés *intuitu personae*, pour leur compétence et expertise dans le domaine considéré : acteurs industriels, professionnels issus des différents métiers du bâtiment, (maitre d'ouvrages, maitres d'œuvres, contrôleurs techniques, entreprises), ainsi que des Centres Techniques Industriels[88].

417. La procédure d'instruction permet de prendre en compte les homologues étrangers de l'Avis Technique ou du DTA, formulés par l'un des membres de l'UEAtc (Union Européenne pour l'Agrément technique dans la construction), grâce à la procédure de «*confirmation d'agréments* ». Inversement, les Avis Techniques ou DTA « *peuvent faciliter l'obtention d'un ou plusieurs de ses homologues hors de France* »[89]. Il est également possible d'instruire simultanément l'Avis Technique ou le DTA, avec un ou plusieurs de ses homologues, en prenant en compte les spécificités des pays choisis, du point de vue notamment des exigences de mise en œuvre.

418. En principe, il existe donc une réciprocité de l'Avis Technique ou du DTA avec les homologues étrangers du CSTB. Néanmoins, selon certains professionnels, un produit ayant fait ses preuves depuis longtemps dans un pays voisin n'en a pas moins l'obligation de passer par une procédure complète, longue et coûteuse.

419. Le principal avantage d'utiliser des produits et procédés sous Avis Technique réside dans le fait que ces produits ou services bénéficient, généralement, de la part des assureurs, des mêmes conditions d'assurance que celles appliquées aux domaines traditionnels, tels que ceux couverts par exemple par une norme ou un DTU.

420. Même si ces avis techniques ne sont pas obligatoires et que leur demande relève d'une démarche volontaire, ils constituent donc une interface de référence face aux assureurs et aux contrôleurs techniques et, à ce titre, demeurent indispensables pour commercialiser un produit ou un procédé non encore reconnu comme « *technique traditionnelle* ». D'ailleurs, selon le CSTB « *Toutes ces procédures sont volontaires mais les professionnels les considèrent souvent comme incontournables pour qu'un produit soit accepté par toute la chaine de responsabilité.* »

Des avis perçus comme onéreux et longs à obtenir

421. Le prix d'un AT ou d'un DTA varie en fonction des domaines et du type de demande. Il est calculé selon un barème fixé par arrêté. Il peut atteindre plusieurs dizaines de milliers d'euros pour un produit évalué une première fois (entre 3 000 et 24 000 euros hors taxe, en plus des frais à engager pour la réalisation des tests techniques). La variable principale est le cout des essais qui dépend du rôle et des caractéristiques du produit dans les ouvrages. Il convient néanmoins d'observer que certains industriels le considèrent comme un cout de développement parmi d'autres.

422. Le délai d'instruction est fonction de la nature de la demande : additif, révision, nouvelle demande, extension commerciale, il serait compris entre 4 à 15 mois. La durée de ce processus est également très dépendante du programme des essais.

---

[87] *CCFAT est une commission constituée auprès du ministre chargé de la construction et de l'habitation et composée selon l'article 8 de l'arrêté de 2012, d'un président, de trois représentants du ministère chargé de la construction, d'un représentant du ministère chargé de l'éducation, d'un représentant du CSTB d'un représentant de l'AFNOR, d'un représentant de l'Agence pour la prévention des désordres et l'amélioration de la qualité de la construction, de deux représentants des maîtres d'ouvrage publics ou privés et de douze personnes choisies parmi les industriels, entrepreneurs, architectes ou techniciens dont les activités ont trait notamment au bâtiment.*

[88] *http://evaluation.cstb.fr/avis-technique/*

[89] *Site CSTB*

423. Quant à la durée de validité de ces avis, bien qu'ayant vocation à être limitée dans le temps, elle est en général comprise entre 2 et 7 ans. Cette durée est appréciée par les GS en fonction notamment du retour d'expérience acquis sur le produit innovant.

424. En tout état de cause, en pratique un produit est considéré comme innovant donc sous AT ou DTA tant que le DTU (issu des travaux de commissions de normalisation) n'est pas en place.

C. LE CSTB : LE SEUL ACTEUR HABILITÉ PAR L'ETAT

425. En France, le CSTB est le principal organisme chargé d'apprécier l'aptitude à l'emploi des procédés, matériaux et équipements destinés à la construction. Spécialiste de l'évaluation des techniques et produits innovants, le CSTB se place aussi parmi les tous premiers centres de recherche et d'évaluation européens. En vertu de l'article R-142-1 du code de la construction, le CSTB est le seul organisme habilité par l'État pour émettre des Avis Techniques.[90]

426. Il est certifié par le COFRAC pour délivrer des Avis Techniques, des Agréments Européens et diverses certifications spécifiques aux secteurs de la construction.

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

427. Créé en 1947, le CSTB est un établissement public de caractère industriel et commercial qui « *a pour objet de procéder à des études et recherches scientifiques et techniques intéressant la construction et le logement* » (article L. 142-1 du code de la construction et de l'habitation, ci-après « CCH »).

428. Dans sa version en vigueur jusqu'au 16 juin 2011, l'article R. 142-1 du CCH prévoyait que, « *pour l'accomplissement des missions générales qui lui sont assignées par l'article L.142-1, le [CSTB], placé sous l'autorité du ministre chargé de la construction et de l'habitation, peut être appelé à participer à l'instruction des normes intéressant la construction », qu'il participe aux travaux de la CCFAT, que, « sur leur demande éventuelle, [il] apporte son concours aux services du ministre chargé de la construction et de l'habitation et des autres départements ministériels pour toute étude portant sur la technique ou l'économie de la construction », et qu'il « participe, en liaison avec les services intéressés et sous le contrôle du ministre chargé de la construction et de l'habitation, aux activités de coopération technique internationale concernant l'habitation et la construction », dont « toutes missions ayant trait à ces mêmes matières dans le domaine international* ».

---

[90] *Article R142-1 code de la construction (Décret nº 88-1146 du 21 décembre 1988 art. 1 Journal Officiel du 27 décembre 1988) « Pour l'accomplissement des missions générales qui lui sont assignées par l'article L. 142-1, le centre scientifique et technique du bâtiment, placé sous l'autorité du ministre chargé de la construction et de l'habitation, peut être appelé à participer à l'instruction des normes intéressant la construction Il participe aux travaux d'une commission, constituée auprès du ministre chargé de la construction et de l'habitation, par arrêté de ce ministre et du ministre chargé de l'industrie, et chargée de formuler les avis techniques sur l'aptitude à l'emploi des procédés, matériaux, éléments, ou équipements utilisés dans la construction, lorsque leur nouveauté ou celle de l'emploi qui en est fait n'en permet pas encore la normalisation.*

Sur leur demande éventuelle, le centre scientifique et technique du bâtiment apporte son concours aux services du ministre chargé de la construction et de l'habitation et des autres départements ministériels pour toute étude portant sur la technique ou l'économie de la construction. Il participe, en liaison avec les services intéressés et sous le contrôle du ministre chargé de la construction et de l'habitation, aux activités de coopération technique internationale concernant l'habitation et la construction. Il peut se voir confier toutes missions ayant trait à ces mêmes matières dans le domaine international.

Il contribue à la diffusion des connaissances scientifiques et techniques en matière d'habitation et de construction par des publications et par toutes autres mesures appropriées. Il peut apporter son concours aux organismes, groupements, collectivités et personnes physiques ou morales qui le sollicitent pour des missions se rattachant à l'objet de ses activités. »

429. Les statuts du CSTB, codifiés dans le CCH, ont été modifiés en 2010 et 2011 par la loi portant « *engagement national pour l'environnement et fixant des objectifs dans le domaine du bâtiment nécessitant la mobilisation de l'ensemble des acteurs de la construction* » et le décret subséquent relatif au CSTB[91].

430. Les modifications apportées au CCH ont confirmé le CSTB dans son rôle d'acteur de la construction. Ce dernier a en effet reçu « *pour mission de l'État de procéder ou faire procéder à des recherches scientifiques et techniques directement liées à la préparation ou à la mise en œuvre des politiques publiques en matière de construction et d'habitat. Il a aussi pour mission d'apporter son concours aux services du ministère chargé de la construction et de l'habitation et aux services des autres ministères dans leurs activités de définition, mise en œuvre et évaluation des politiques publiques en matière de construction et d'habitat* » (article L. 142-1), l'article R. 142-1 du CCH distingue désormais :

- Les *« missions d'intérêt général »* du CSTB comprenant les activités de recherche, les études pour le compte des services du ministre chargé de la construction et des autres ministères contribuant à la définition, la mise en œuvre ou l'évaluation des politiques publiques dans le champ de la construction et de l'habitat (en particulier en participant aux travaux de la CCFAT), la diffusion et à la valorisation des connaissances scientifiques et techniques, et les activités et missions dans le domaine international précitées ;
- Et ses autres missions par lesquelles il « *apporte son concours aux organismes, groupements, collectivités et personnes physiques ou morales qui le sollicitent pour des missions se rattachant à l'objet de ses activités, notamment par la réalisation de prestations d'études et de conseil, d'essais, et la délivrance de certifications.* ».

431. Ainsi, le CSTB assure des missions spécifiques dans le cadre de l'évaluation des produits de la construction.

432. En premier lieu, l'arrêté interministériel du 2 décembre 1969 prévoit que le CSTB assure le secrétariat des GS constitués par la CCFAT, enregistre et publie les avis techniques, et rapporte les demandes d'avis techniques. A ce titre, le CSTB assure le secrétariat des quatorze GS spécialisés dans le secteur du bâtiment.

433. En deuxième lieu, le CSTB est l'organisme habilité en France à délivrer les évaluations techniques européennes (ETE qui s'est substitué à l'ATE) au sens de la directive n° 89-106 du 21 décembre 1988, et est à ce titre membre de l'UEAtc.

434. Troisièmement, le CSTB assurait jusqu'en 2012 la gestion du Bureau National de Normalisation des Techniques du Bâtiment (ci-après le « *BNTB* ») et notamment le secrétariat. A ce titre, le CSTB désignait le secrétaire de la commission « P&JB » (mesure de la performance thermique des bâtiments et de leurs composants) que le BTNB gérait.

435. Enfin, le CSTB développe une activité de certificateur dans le secteur du BTP.

436. Au 31 décembre 2011, le CSTB employait 909 salariés (hors filiales). Les produits d'exploitation du CSTB atteignent 92,4 millions d'€ en 2011 (dont 38, 2 millions au titre des activités technologiques, 23,3 millions au titre de la recherche contractuelle et de l'expertise, et 18, 5 millions au titre des subventions pour la recherche)[92].

---

[91] *Décret n° 2011-666 du 14 juin 2011 relatif au CSTB.*
[92] *91,7 millions d'€ en 2009, 84,9 millions d'€ en 2008 et 79,3 millions d'€ en 2007.*

2. SES ACTIVITÉS DE NORMALISATION, D'ÉVALUATION ET DE CERTIFICATION DES PRODUITS DE LA CONSTRUCTION

437. L'article R-142 du code de la construction et de l'habitation dans sa version modifiée par décret du 14 juin 2011 ne prévoit plus la participation du CSTB à l'instruction des normes intéressant la construction contrairement à sa version antérieure résultant du décret du 27 décembre 1988.

a) Ses activités de normalisation

438. Ainsi, s'agissant de sa participation aux activités de normalisation, il convient de relever qu'à ce jour, le CSTB n'assure plus le secrétariat du BNTB, néanmoins il assure celui du groupe de coordination du bâtiment qui est une structure au sein de l'Afnor sous l'autorité du COS construction qui donne des consignes aux BN. Il participe donc à la définition de la stratégie de normalisation du BTP au travers de ce COS ainsi qu'au travers de ses prestations qui concourent au fonctionnement du secrétariat du *Groupe de Coordination des Normes du Bâtiment DTU* ci après GCNorBât-DTU[93]. Ce groupe est chargé, dans le cadre du fonctionnement de la normalisation française, d'assurer la programmation et la coordination des travaux de normalisation intéressant le secteur du bâtiment.

439. De plus, les experts du CSTB apportent leurs connaissances techniques dans les commissions de normalisation. Il s'agit là d'activités volontaires non prévues par les textes.

440. D'autre part, le CSTB a déclaré qu' « *en tant qu'organisme notifié pour le marquage CE, le CSTB a l'obligation de participer aux travaux de normalisation des normes harmonisées en vue du marquage CE.* »

b) Ses activités d'évaluation

441. S'agissant des évaluations, le CSTB en délivre des obligatoires et des volontaires.

Les évaluations obligatoires

442. Seuls deux types d'évaluations sont obligatoires, il s'agit de l'évaluation et de la vérification de constance des performances en vue du marquage CE et de l'appréciation de laboratoire agréé :

- S'agissant de la vérification et de l'évaluation de constances de performance en vue du marquage CE, elle est complémentaire au marquage CE. Le marquage CE a pour but d'attester, à sa mise sur le marché, qu'un produit de construction est en conformité avec les exigences fondamentales des règlements et directives de l'Union dont le Règlement Produit de Construction (RPC). Le règlement prévoit que pour pouvoir mettre sur le marché de l'Union européenne un produit de construction couvert par une norme harmonisée ou conforme à une évaluation technique européenne dont il a fait l'objet, le fabricant doit établir une déclaration des performances et apposer le marquage CE sur le produit en question[94].
- L'appréciation de « laboratoire agrée » constitue un avis d'expert sur des solutions s'écartant du cadre réglementaire en matière de résistance au feu[95].

---

[93] *Voir audition CSTB. Par ailleurs, sont membres du GCNorBAT DTU : l'AFNOR, les différents bureaux de normalisation actifs dans le secteur du bâtiment, les organisations professionnelles du secteur, les différents centres techniques, les pouvoirs publics, et le CSTB.*

[94] *En établissant la déclaration des performances et en apposant le marquage CE, le fabricant assume la responsabilité de la conformité de son produit avec les performances déclarées.*

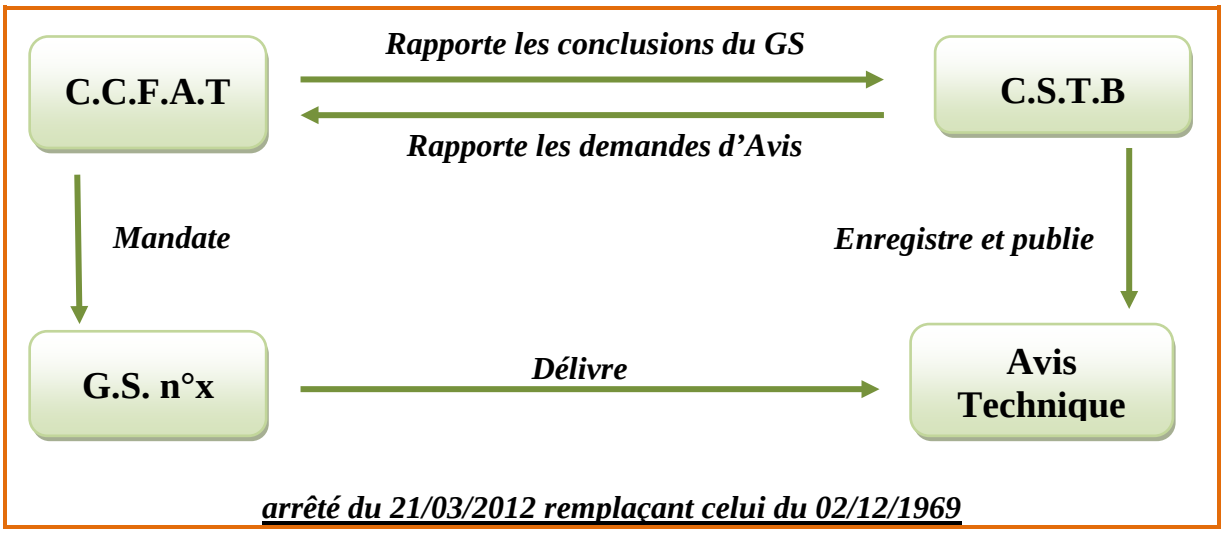
[95] *Arrêté du 22 mars 2004 relatif à la résistance au feu des produits, éléments de construction et d'ouvrage.*

443. Si une évaluation de certains produits ou procédés de construction susceptibles de mettre en cause la sécurité est nécessaire pour qu'ils puissent être mis sur le marché, elle n'est pas nécessairement faite par le CSTB.

Les évaluations volontaires

444. Celles-ci sont nombreuses et se déclinent entre autres sous forme d'ATec, ATex et Pass innovation[96]. Elles constituent le cœur de l'activité du CSTB, seul organisme habilité à rendre ces avis techniques.

445. Dans les faits, le CSTB enregistre les demandes d'avis techniques, notifie les frais d'instruction de dossier, informe les demandeurs des conditions contractuelles de cette instruction, puis s'en remet pour toutes les modalités techniques à la C.C.F.A.T et aux GS placés sous l'autorité de cette commission. Le fonctionnement de la C.C.F.A.T est établi par l'arrêté du 21 mars 2012 qui abroge et remplace celui du 2 décembre 1969.



c) Les activités de certification

446. Les activités de certification et les laboratoires d'essais du CSTB sont accréditées par le COFRAC. Le comité de certification du CSTB est composé de trois collèges et est présidé par un membre de la DGCCRF. Il s'agit des collèges « industriels », « utilisateurs prescripteurs » et « organismes techniques et experts ». Les deux réunions annuelles de ce comité portent sur l'élaboration et la validation des règles de fonctionnement des comités de marques.

447. Le CSTB est mandaté par l'AFNOR pour exploiter la marque NF dans le domaine du BTP et reverse à Afnor Certification un pourcentage du chiffre d'affaires total de la certification hors frais de déplacement. Il délivre également directement des certifications sous ses propres marques CSTBat (déclinée en CSTBat service), UPEC et Acotherm.

448. Le CSTB gère aussi conjointement avec le LNE dans le cadre d'une association loi 1901 l'ACERMI une marque de certification qui concerne uniquement les matériaux isolants. Cet organisme est habilité pour la France à délivrer la certification « Keymark » pour les produits d'isolation thermique. Cette marque fonctionne avec son propre comité de marque qui en a adopté le référentiel.

[96] *Cf site internet du CSTB.*

V. Analyse critique du secteur

449. L'analyse concurrentielle déjà exposée dans les deux sections précédentes est transposable au secteur du BTP. Ainsi, d'une manière générale, il est souhaitable que les documents exigés dans ce corps de métier répondent à l'intérêt général à l'issue d'un réel consensus. Les développements seront donc consacrés au caractère singulier de certains documents de ce secteur.

A. L'UTILITÉ DES DOCUMENTS A CARACTÈRE NORMATIF

450. Il convient de souligner que les normes, dans ce secteur, peuvent être utilisées pour soutenir et promouvoir des filières en intégrant des savoir-faire. En ce sens, la norme a un effet pro concurrentiel. Ainsi, à titre d'exemple, l'adoption de normes sur le niveau d'isolation thermique des bâtiments a largement favorisé le développement récent de la filière bois autrefois délaissée dans la construction française.

451. Mais, dans ce cas, comme dans d'autres techniques utilisées dans la construction du bâtiment, avant d'adopter une nouvelle norme, il apparaît nécessaire d'en mesurer les effets au regard de l'intérêt général. En effet, les professionnels du secteur déplorent une dynamique trop rapide de la fabrication des normes qui ne répond pas aux besoins des utilisateurs, ni à ceux des professionnels et contribue à grever sans contrepartie économique positive suffisante le cout de la construction (notamment les couts des PME qui doivent adapter leurs techniques et leurs outils de production sans profiter de l'amortissement de ces derniers).

452. Comme le relevait un intervenant du PUCA[97], les normes thermiques, souvent d'application obligatoire car inclues dans la réglementation, changent tous les 5/7 ans, sans prendre en compte le fait que la norme précédente n'a pas produit tous ses effets.

453. Ainsi, comme exposé dans la section I du présent document, des mesures permettant de contrôler l'intérêt général et la plus value de nouvelles normes devraient permettre d'en évaluer les effets avant la mise en place d'une nouvelle norme dont l'objectif est identique à une norme déjà en vigueur.

454. Il convient également de s'interroger sur l'utilité de documents normatifs type norme NF ou à caractère normatif type norme NF DTU, DTU, DTA venant ajouter des spécificités lors de la transposition en France de normes EN. En effet, ces normes EN, conformes aux directives européennes qui visent les exigences minimales de sécurité auxquelles doivent répondre les produits et services, sont jugées suffisantes dans d'autres pays. Cette transposition ne devrait donc donner lieu à l'ajout de spécificités que si cet ajout relève de l'intérêt général et non des besoins d'un professionnel (sur ce point voir l'exemple déjà cité concernant le béton cellulaire à la section I).

31. Dans quelles hypothèses et selon quels critères, la transposition d'une norme EN ou internationale peut elle ajouter des spécificités françaises ?
32. Ces critères doivent ils être distingués selon que ces ajouts concernent différents types de documents : AT, DTA, normes ?

[97] *PUCA : Plan Urbanisme, Construction Architecture voir site : http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/edito/PPlan27_developpement_durable.pdf*

B. UNE ADAPTATION SOUHAITABLE DES ACTEURS DE LA NORMALISATION

455. La compétitivité du secteur pourrait, semble t-il, être améliorée, en limitant le nombre de structures compétentes pour élaborer des documents à caractère normatif afin notamment d'en maîtriser le nombre. En effet, il n'est pas exclu que la prolifération de normes en ce domaine, soit la résultante de la multiplicité des structures héritées de l'après guerre, sans mise en place d'une procédure d'harmonisation pour édicter de la norme.[98]

456. Ainsi, plusieurs acteurs avancent qu'une nouvelle organisation du secteur, et plus généralement une organisation correspondant au tissu économique actuel, accompagnée de mesures de contrôle, pourrait éventuellement permettre de mieux répondre à l'intérêt général, entendu comme l'intérêt de tous et non pas la somme des intérêts particuliers. Cela permettrait également d'éviter les chevauchements de compétence et la juxtaposition de documents à caractère normatif qui, selon certains professionnels entendus dans ce dossier, ne répondent pas forcément à un besoin de sécurité et ou de qualité mais sont parfois uniquement destinés à minimiser les risques financiers encourus par le maître d'œuvre et in fine l'assureur.

457. Certains acteurs estiment qu'une première piste de réorganisation pourrait porter sur les COS et l'évolution de leur périmètre de compétence qui mériterait d'être régulièrement réévalué. Cette réflexion sur le périmètre des COS pourrait résulter d'un compromis entre une approche généraliste et la prise en compte de nouveautés technologiques (matériaux bio-sourcés, domotique etc.).

458. Un autre axe de réflexion pourrait porter sur le nombre de BNS en charge du BTP. Ainsi, comme c'est le cas en Allemagne, un ou deux BNS regrouperaient l'ensemble des problématiques du secteur, mais selon certains acteurs, une telle proposition de réorganisation devrait donner lieu à de fortes résistances.

33. L'organisation actuelle de l'AFNOR vous semble t-elle avoir des conséquences sur le nombre et la complexité des normes édictées ?
34. Le regroupement dans un seul BNS des activités du BTP serait-il efficace pour contrôler le risque d'inflation « normative » dans ce secteur, et faciliter la participation des PME aux CN ?
35. Quelle est votre appréciation du poids et du nombre de documents à caractère normatif sur la compétitivité du secteur (concurrence/innovation) ?

C. DES AMÉLIORATIONS ATTENDUES DANS L'EXERCICE DES MISSIONS DU CSTB

459. Le CSTB dont les missions ont été exposées supra, est l'unique organisme français accrédité pour délivrer des avis techniques[99] certifiant le produit d'un industriel donné sur son aptitude à l'usage des ouvrages réalisés avec des produits innovants. Le CSTB, en délivrant les DTA[100] intervient aussi alors que ces produits sont normalisés au niveau européen. Ce surplus de précaution est perçu, notamment par les petites entreprises qui n'ont pas les moyens de financer ces avis techniques, comme une barrière à l'entrée de nouveaux fabricants

[98] *Un même produit peut donc être couvert par plusieurs normes selon son utilisation finale comme c'est le cas des enduits pour parkings ou pour signalisation routière.*
[99] *Cf annexe 4 avis technique du CSTB.*
[100] *Lorsqu'un produit innovant fait déjà l'objet d'un marquage CE, l'avis technique du CSTB est délivré sous forme de Document Technique d'Application (DTA).*

concurrents, puisque le donneur d'ordre choisira en priorité de travailler avec les entreprises recourant à des produits certifiés. A ce titre, l'OPECST (office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques) dans son rapport du 9 juillet 2014 sur les freins réglementaires à l'innovation en matière d'économie d'énergie dans le bâtiment pointait notamment « *l'évaluation technique jugée trop chère avec des délais de procédure trop longs, créant une barrière pour les produits étrangers et encore très centralisée dans lequel les compétences techniques dans les régions sont négligées.* »

460. D'une part, les exigences normatives et notamment les avis techniques spécifiques à ce secteur et, d'autre part le comportement du CSTB à la fois prescripteur et évaluateur, sont susceptibles d'entraver le fonctionnement du marché.

D. UNE CLARIFICATION DES MISSIONS ET DES MOYENS DU CSTB

1. LA SÉPARATION DES ACTIVITÉS DE NORMALISATION ET DE CERTIFICATION

461. Prévue par le décret de 2011 modifiant l'article R142-1 du code de la construction qui définit les missions du CSTB, cette séparation n'est toujours pas effective. Sur ce point, le CSTB a déclaré[101] : « *Le CSTB envisage de ne plus assurer les prestations qui concourent au fonctionnement du secrétariat du GCNorBât-DTU dont AFNOR Association assure la responsabilité. En outre, le CSTB adoptera comme principe général de ne participer aux commissions de normalisation qu'en exécution du mandat de l'Etat ou que sur l'invitation d'un président de commission qui souhaiterait s'appuyer sur l'expertise technique et scientifique du CSTB.* »

462. Sur la présence de représentants des pouvoirs publics dans les activités commerciales, comme par exemple dans le comité de certification du CSTB, si cette participation n'est pas une préoccupation de concurrence en soi, elle peut cependant entretenir une certaine confusion pour toute la chaîne des utilisateurs des marques commercialisées par le CSTB qui y voient une caution morale de l'État et un supplément de qualité.

2. LA SÉPARATION DES ACTIVITÉS DE CERTIFICATION ET D'ESSAIS

463. Une telle séparation devrait, selon l'OPECST[102], mettre fin à la principale critique qui tient au fait, que le CSTB est à la fois prescripteur et prestataire .

464. En effet, la constitution du dossier d'évaluation technique auprès du CSTB suppose la réalisation d'un certain nombre de tests techniques, par exemple des tests de résistance. Pour être considérés comme valables, ces tests doivent être effectués par des laboratoires accrédités par le COFRAC. Le CSTB dispose de laboratoires accrédités pour de nombreux aspects de l'évaluation des produits de construction.

465. Si en théorie, rien n'oblige une entreprise libre de ses moyens de preuve à recourir aux laboratoires accrédités du CSTB pour de nombreux aspects de l'évaluation des produits de construction, il résulte des éléments d'instruction confirmés par l'OPECST, que l'incitation à solliciter ces laboratoires internes est forte. Certains professionnels ajoutent que le CSTB est

---

[101] *audition du CSTB du 1er octobre 2014*

[102] *OPECST pour office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques/rapport public. http://www.assemblee-nationale.fr/commissions/opecst-index.asp*

bien au cœur du sujet puisqu'il contribue à élaborer des normes et qu'il vit de leur vérification.

466. L'organisation actuelle n'apporte aucune garantie permettant d'écarter des comportements susceptibles d'être prohibés au regard du droit de la concurrence car imposés par une entreprise en monopole sur une activité volontaire comme celle des avis techniques.

36. Une séparation des activités de normalisation, de certification et d'essais exercées par le CSTB permettrait elle d'éviter ces risques ?

3. UNE GESTION PLUS TRANSPARENTE DE LA CCFAT

467. Cette commission dont les statuts ont été modifiés en 2012 est composée de 22 membres nommés par arrêté ministériel dont un représentant du CSTB.

468. Si on ne peut que se féliciter de la mise en place à la même période, par le CSTB, d'un plan d'évolution de la procédure d'avis techniques [103], force est de constater que ces mesures ne produisent pas encore les résultats attendus dans ce secteur[104].

469. Ce plan publié sur le site du CSTB était composé de trois axes :

- mieux accompagner les TPE et PME dans leurs demandes d'avis techniques en rendant la procédure plus transparente, en raccourcissant les délais d'obtention des avis, et en révisant la tarification des avis afin de prendre en compte les contraintes des PME ;
- mettre en évidence l'indépendance et renforcer la transparence de l'instruction des demandes. A ces fins un médiateur indépendant, conseillère référendaire à la cour des comptes, a été nommée. Il a également été proposé de renforcer l'engagement écrit des experts membres des GS de la CCFAT, de mettre en place une procédure d'éviction des experts qui ne respectent pas leurs engagements, de fixer le mandat des présidents de groupes spécialisés à 5 ans renouvelables et de faire établir par chaque groupe un rapport annuel publié sur Internet ;
- enfin, diverses mesures ont été proposées : adaptation de la représentativité des filières et des typologies d'acteurs en adjoignant aux membres de la CCFAT un représentant des techniques bio-sourcées, de limiter le mandat des experts des GS à 4 ans renouvelables, procéder à un appel de candidature pour compléter les GS manquants d'experts, surveiller périodiquement la composition des GS en limitant le nombre d'expert appartenant à une même catégorie d'intérêt.

470. Pour autant, la liste des membres composant ces GS reste confidentielle et leurs mandats ne sont toujours pas limités ce qui signifie qu'il n'est pas exclu que les demandes des entreprises soient examinées par des concurrents.

37. Ces premières mesures ont-elles conduit à des améliorations dans le secteur et lesquelles ?
38. D'autres mesures vous sembleraient elles utiles comme par exemple la limitation du mandat des experts à 3 ou 4 ans non renouvelables ? la publication de la liste des membres composant chaque GS ? une grille d'analyse de délivrance des avis ?

[103] *Publication site internet CSTB du 04/04/2012.*
[104] *Bilan du plan de modernisation des avis techniques (produit le 15/01/2015).*

39. S'agissant d'une meilleure représentativité des PME/artisans, avez vous des préconisations ?

E. UNE REFONTE DES DOCUMENTS À VOCATION NORMATIVE

471. Les documents à caractère normatif devraient répondre aux besoins de tous les professionnels du secteur. Or, des accords sur des normes contraignantes souvent inclues dans la réglementation permettent à ceux qui les satisfont déjà de bénéficier d'un avantage compétitif sur les autres acteurs du secteur notamment les nombreux artisans, qui doivent supporter des couts importants de mise aux normes.

472. Enfin, certains professionnels du secteur et plus particulièrement les PME et les artisans soulignent qu'aujourd'hui dans ce secteur la réglementation est trop précise car très prescriptive et par conséquent peu fonctionnelle et de nature à brider l'innovation et plus généralement leur activité.

1. LES DTU

473. Ces documents sont le fruit de travaux de CN de l'AFNOR ou des BNS mais ne suivent pas le même processus que les normes et ne font donc l'objet d'aucune homologation.

474. Or, ces documents sont exigés par les assureurs et revêtent donc de fait un caractère contraignant. De plus, des professionnels ont indiqué que ces DTU pouvaient parfois contenir, outre les règles de l'art, des références à une marque de certification ou d'un industriel ce qui serait de nature à privilégier certains acteurs.

475. Ainsi, si le recours aux DTU pouvait être justifié en pleine période de reconstruction de la France, aujourd'hui les DTU sont, a priori, susceptibles de devenir des normes c'est à dire d'être adoptés selon le même processus et les mêmes contraintes que les normes homologuées.

476. Or, sans homologation, ces documents pourtant élaborés par des CN, échappent au contrôle des pouvoirs publics qui ne peuvent en contrôler ni l'intérêt général ni la recherche d'un réel consensus.

40. Selon vous l'élaboration de documents type DTU est elle encore justifiée aujourd'hui ?

41. Certains DTU font ils référence à un marquage de certification ou encore à une marque d'un industriel ? Si oui, cela vous semble t-il justifié ?

2. LES AVIS TECHNIQUES : DTA/ATEC

477. Ces documents, théoriquement non obligatoires, établis uniquement par le CSTB, à la suite de l'instruction de la C.C.F.A.T, sont, aux dires des professionnels, presque toujours exigés par les assureurs pour proposer des produits à la construction dans des conditions d'assurance acceptables.

478. Dans cette mesure, certains professionnels et notamment les PME et les artisans estiment que, ces avis délivrés pour le produit d'une entreprise, peuvent freiner l'introduction d'un de leur produit innovant et similaire mais n'ayant pas encore obtenu de DTA ou d'ATEC.

479. Ainsi, il ne peut donc être exclu que certaines entreprises leaders et/ ou productrices de produits dits innovants cherchent à retarder la mise en place des travaux de normalisation d'un produit pour lequel elles sont titulaires d'un avis technique ou DTA. En effet, tant qu'un produit, un savoir faire ou une technologie innovante ne sont pas inscrits au programme d'une CN, seule l'entreprise titulaire d'un ATEC ou DTA pourra en pratique l'incorporer dans une technique de construction. Cette situation est d'autant plus délicate que ces avis sont en général délivrés pour une durée assez longue, entre deux et sept ans, et que les critères d'attribution ne leur semblent pas transparents.

480. S'agissant des délais d'instruction, le CSTB s'est efforcé de progresser dans le cadre d'un plan de modernisation lancé en 2012. Ce délai représente environ 4 à 15 mois selon le domaine et le degré de maturité du produit, la moyenne serait passé de 18 mois à 8 mois au cours des deux dernières années. Mais aux dires des entreprises du secteur, ce délai d'instruction annoncé par le CSTB, serait en fait beaucoup plus long car en pratique ce dernier exige souvent que les tests d'évaluation, soit à nouveau effectués, dans ses propres laboratoires.

481. Plus particulièrement, s'agissant des DTA, comme l'attestent les déclarations d'un ancien contrôleur technique, dans ce 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* ». En effet, le respect des normes ne serait pas le seul obstacle au marché pour les PME et/ou les ETI, la véritable barrière à l'entrée résiderait dans l'exigence de recourir à des produits certifiés qui n'apporteraient aucune garantie supplémentaire par rapport à des produits déjà normalisés NF- EN avec marquage CE. D'ailleurs, sur ce point précis l'exigence des DTA sur des produits déjà marqués CE pourrait être considérée comme 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.* »[105]

482. D'une manière générale, le recours quasi systématique à ces avis techniques représenterait des démarches économiques hors de portée pour un certain nombre d'entreprises et notamment les artisans et PME. A ce titre, l'OPECST dans son rapport précité du 9 juillet 2014 sur les freins réglementaires à l'innovation en matière d'économie d'énergie dans le bâtiment pointait notamment « *l'évaluation technique jugée trop chère avec des délais de procédure trop longs, créant une barrière pour les produits étrangers et encore très centralisé dans lequel les compétences techniques dans les régions sont négligées.* ».

42. Comment donner accès à ces documents à caractère normatifs aux PME et artisans, tout en sécurisant les assureurs ?
43. Est il efficace et justifié qu'un seul acteur soit habilité à délivrer les avis techniques type AT ou DTA ?
44. Un encadrement des délais d'instruction (essais compris) et une limitation de la durée de validité des AT ou des DTA favoriseraient elle l'innovation et la concurrence ?
45. S'agissant des DTA, quelle est l'utilité de ce document quand l'utilisation d'un produit est déjà autorisée au titre du droit de l'union européenne ?

[105] *RÈGLEMENT (UE) N o 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*

F. DES EXIGENCES CONTRIBUANT IN FINE À UNE AUGMENTATION DES COÛTS DE LA CONSTRUCTION

483. Dans le secteur de la construction, tant les entreprises du secteur que les organisations professionnelles estiment que les coûts des avis (DTA, ATEC etc.) en théorie non obligatoires mais exigés par les assureurs et reconnus par les tribunaux en cas de litige sont excessifs. Ils sont difficilement assumés par les TPI et PME. Ces entreprises soulèvent le renchérissement de ces documents par le cout des essais d'évaluation souvent exigés par le CSTB. Certains ajoutent même que le CSTB profiterait de son monopole sur les évaluations pour vendre ses propres essais. En effet, des professionnels entendus sur le sujet (fédération professionnelle et PME) ont déclaré que non seulement des essais sont toujours exigés mais aussi que ces essais ne sont validés que si ils sont effectués dans les laboratoires du CSTB. Ainsi, le cout de l'avis technique délivré en 2011 à un fabricant de produit bio-sourcé s'est élevé à 80 000 euros essais compris.

484. Ce monopole du CSTB sur les avis techniques est également une préoccupation pour de nouveaux OEC cherchant à développer une activité de certificateur, d'autant plus que les frais d'accréditation COFRAC restent dans l'ensemble très élevés et difficiles à assumer. Ainsi, un nouvel entrant dans le domaine de la certification de l'empreinte énergétique des bâtiments, a déclaré que la procédure d'accréditation COFRAC qui s'est étendue sur plus de deux ans est revenue à environ 130 000 euros.

485. Pourtant, le recours aux documents à caractère normatif, pourrait contribuer à une diminution des couts de transaction dans la mesure où il facilite le travail des assureurs. Toutefois, paradoxalement, les professionnels du secteur perçoivent ces exigences normatives comme un cout supplémentaire grevant les opérations du BTP. Or, si le savoir faire est à l'évidence important, il n'exige pas plus de production de normes que dans d'autres branches d'activité où la sécurité est primordiale comme par exemple dans les domaines aéronautique ou alimentaire.

486. En tout état de cause la déchéance de la garantie décennale prévue par l'article 243-1 du code des assurances vide de sens le caractère volontaire de la norme et les pouvoirs publics pourraient veiller à ne pas reprendre systématiquement les normes dans la réglementation.

46. Quelles dispositions permettraient aux PME/artisans d'assurer leurs produits et prestations dans des conditions acceptables ?

G. UNE PRISE EN COMPTE EFFECTIVE DES RAPPORTS SUR LE BTP

487. Depuis de nombreuses années, les pouvoirs publics annoncent une simplification de la réglementation et un arrêt de la production de normes.

488. Il n'est pas question dans le présent document de reprendre les rapports et les nombreuses propositions effectuées à l'issue des travaux élaborés sur le sujet dans les groupes de travail constitués ad hoc. Cependant, le dernier rapport en date de novembre 2013 qui concernait le BTP, mérite d'être mentionné. Ainsi, le groupe de travail « *objectif 500 000* » relatif à la « *simplification de la réglementation et de l'élaboration des normes de construction et de rénovation* » piloté par l'AFNOR et les BN, a élaboré un projet de plan d'action portant sur les axes suivants :

- Transparence du système de normalisation et du processus d'élaboration des normes-gouvernance (représentation des PME, lisibilité des catégories d'intérêts etc..) ;
- Contenu des normes, volontaires ou obligatoires et recensement des normes obligatoires dans le BTP *;*
- Visibilité/lisibilité du programme de normalisation *;*
- Financement de la normalisation, impact du cout de la normalisation, de la norme et de sa mise en œuvre *;*
- Et promotion de la nouvelle approche à la française.

489. Les propositions de ce groupe de travail lancé en novembre 2013 n'ont été que partiellement mises en œuvre comme celles des précédents rapports.

490. La ministre du Logement avait validé les premières mesures, à paraître sous forme d'arrêtés et de décrets dans l'année et devant contribuer à construire et rénover 500.000 logements par an et, in fine, à réduire de 10 % les coûts de construction.

491. Dans un premier temps, il s'agissait de réguler les flux des réglementations. Pour cela, il a été retenu :

- La création d'un **Conseil supérieur de la construction**, qui réunirait de façon transversale les acteurs professionnels et les membres des ministères impliqués dans cette démarche. L'idée étant toujours de rendre plus efficace les règles existantes, mais aussi de changer les méthodes de travail au sein des pouvoirs publics et d'accompagner les professionnels pour une meilleure application des textes. Une **évaluation** de chaque nouvelle réglementation devrait être effectuée après 3 à 5 ans d'application (régulation du flux, puis réduction du stock de normes) ;
- Une **réforme de l'AFNOR encore annoncée**. En accord avec le ministère du Redressement productif, le ministère de l'écologie et du logement et les acteurs de la construction s'engageaient à fluidifier le flux des normes. On compte environ 300 normes chaque année en cours d'élaboration ou de révision.

492. Dans les faits, le Conseil supérieur de la construction a été crée le 1er octobre 2014[106] mais n'est pas connu des professionnels relevant de la catégorie des artisans ou PME et aucune mise à plat de l'AFNOR n'a été engagée.

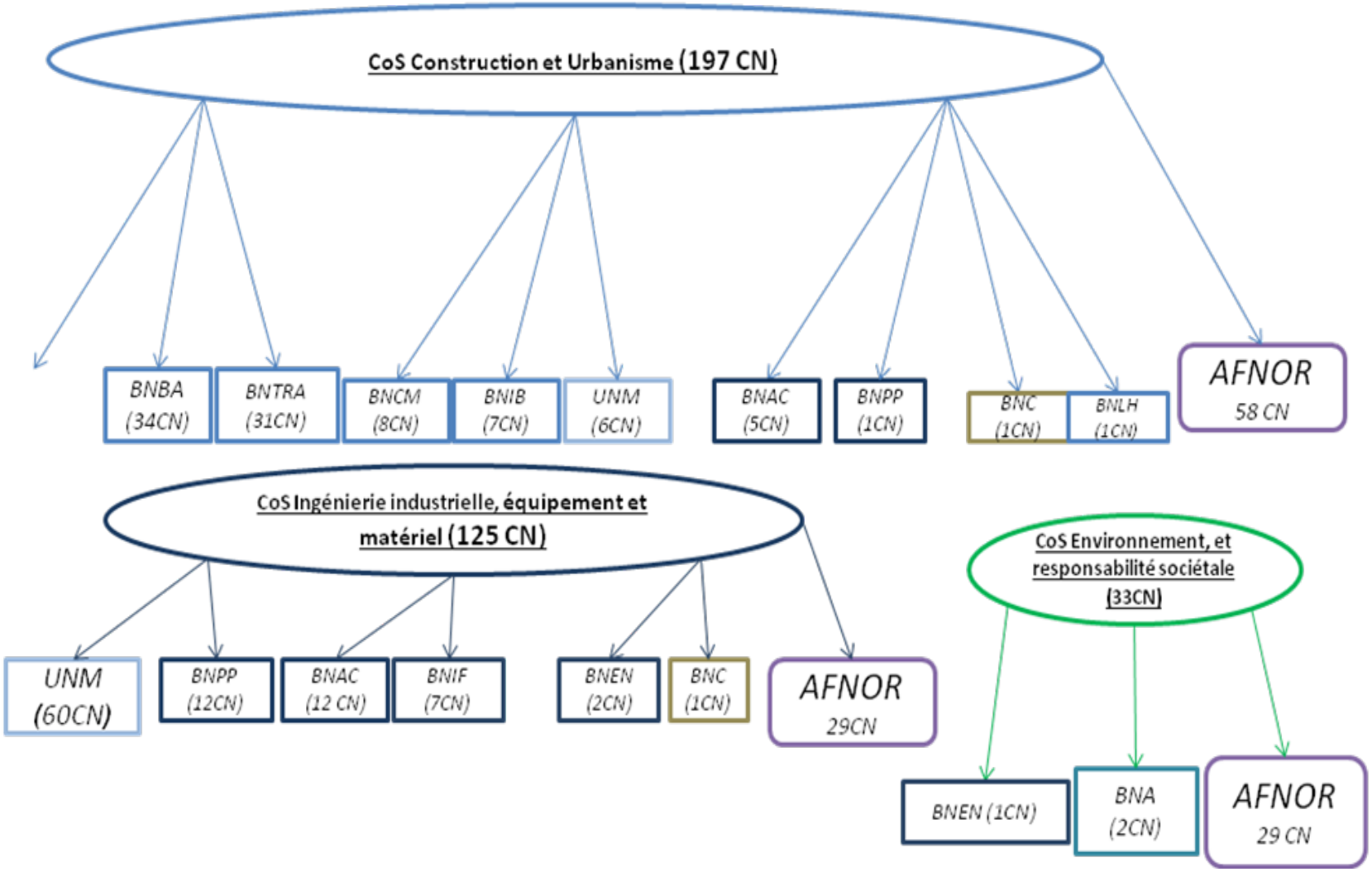
493. Les annonces successives de simplification sont in fine elles-mêmes sources de complexité dans la mesure où elles sont souvent suivies de communication confuse et non coordonnée entre tous les représentants des pouvoirs publics concernés, elles ne sont donc pas adaptées ni comprises par les professionnels du secteur. Les acteurs s'accordent à considérer que ces annonces successives sont surtout l'occasion de créer de nouvelles structures : Conseil, Comité ou autre, non dotés de moyens particuliers et dont les missions mal définies (avis consultatif) peuvent être résumées dans la recherche d'une meilleure coordination entre les pouvoirs publics, les professionnels et les utilisateurs. Dans les faits ces structures ne semblent pas contribuer à la simplification d'un processus déjà complexe.

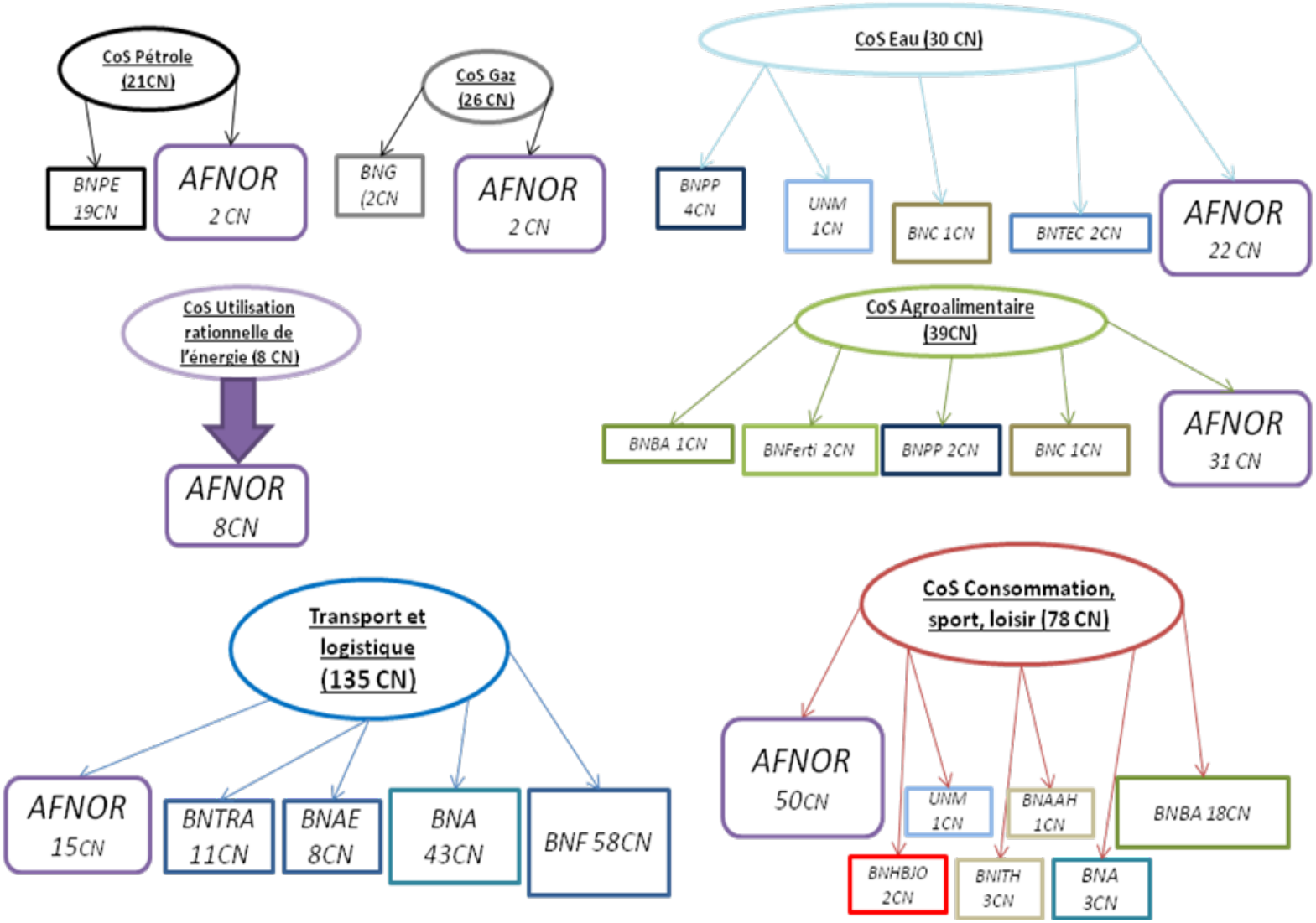
494. Il apparaît donc urgent de procéder à une réelle mise à plat des activités de normalisation de l'AFNOR et plus particulièrement des BN en matière de BTP et de clarifier les missions du CSTB.

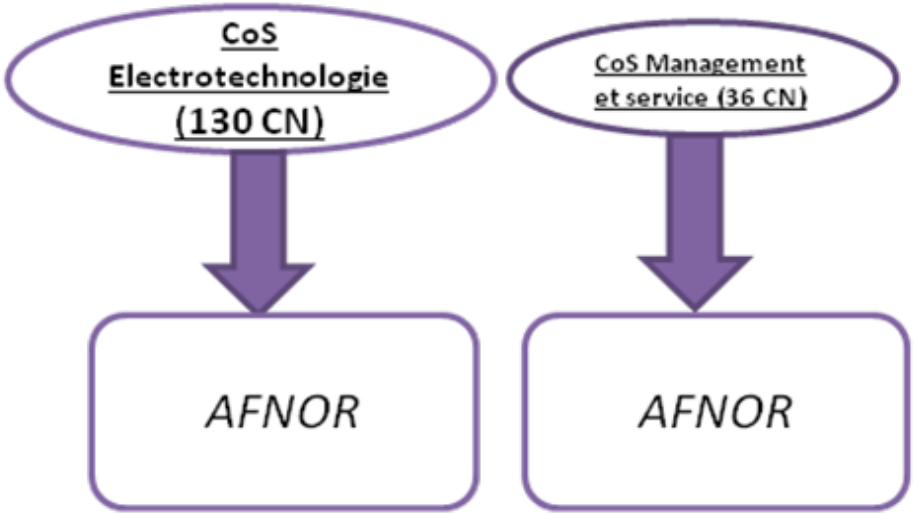
[106] *A ce jour, ses membres n'ont toujours pas été nommés*

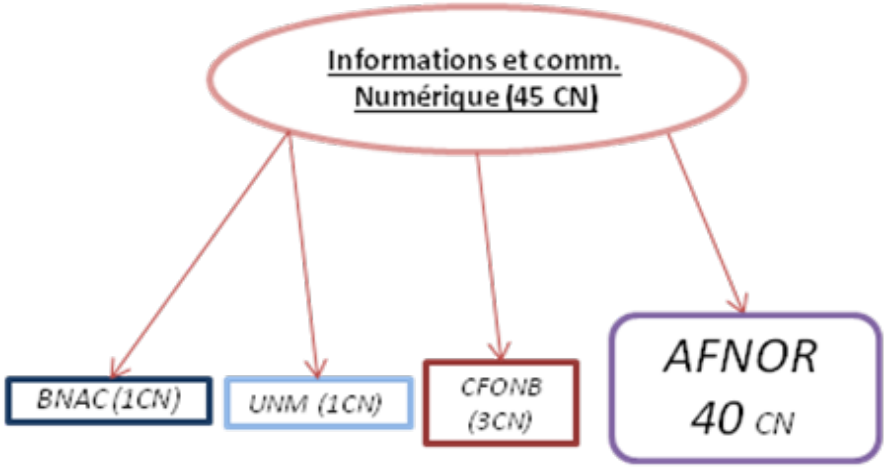
ANNEXES

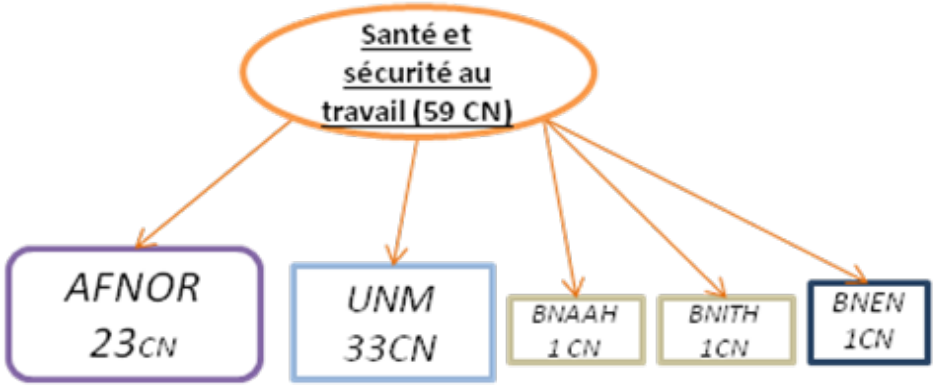
ANNEXE 1

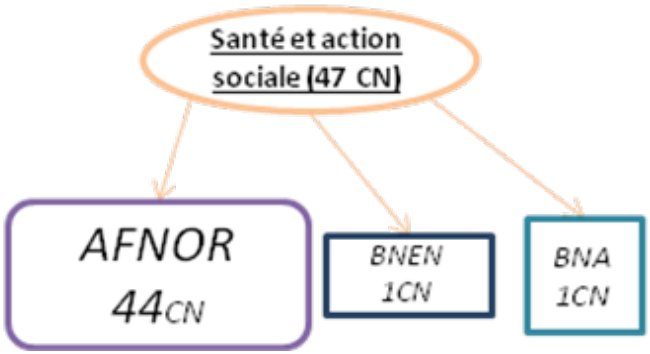

CoS Construction et Urbanisme (197 CN)
BNBA (34CN)
BNTRA (31CN)
BNCM (8CN)
BNIB (7CN)
UNM (6CN)
BNAC (5CN)
BNPP (1CN)
BNC (1CN)
BNLH (1CN)
AFNOR 58 CN
CoS Ingénierie industrielle, équipement et matériel (125 CN)
UNM (60CN)
BNPP (12CN)
BNAC (12 CN)
BNIF (7CN)
BNEN (2CN)
BNC (1CN)
AFNOR 29CN
CoS Environnement, et responsabilité sociétale (33CN)
BNEN (1CN)
BNA (2CN)
AFNOR 29 CN


CoS Pétrole (21CN)
BNPE 19CN
AFNOR 2 CN
CoS Gaz (26 CN)
BNG (2CN
AFNOR 2 CN
CoS Eau (30 CN)
BNPP 4CN
UNM 1CN
BNC 1CN
BNTEC 2CN
AFNOR 22 CN
CoS Utilisation rationnelle de l'énergie (8 CN)
AFNOR 8CN
CoS Agroalimentaire (39CN)
BNBA 1CN
BNFerti 2CN
BNPP 2CN
BNC 1CN
AFNOR 31 CN
Transport et logistique (135 CN)
AFNOR 15CN
BNTRA 11CN
BNAE 8CN
BNA 43CN
BNF 58CN
CoS Consommation, sport, loisir (78 CN)
AFNOR 50CN
UNM 1CN
BNAAH 1CN
BNBA 18CN
BNHBJO 2CN
BNITH 3CN
BNA 3CN


CoS
Electrotechnologie
(130 CN)
CoS Management
et service (36 CN)
AFNOR
AFNOR


Informations et comm.
Numérique (45 CN)
BNAC (1CN)
UNM (1CN)
CFONB
(3CN)
AFNOR
40 CN

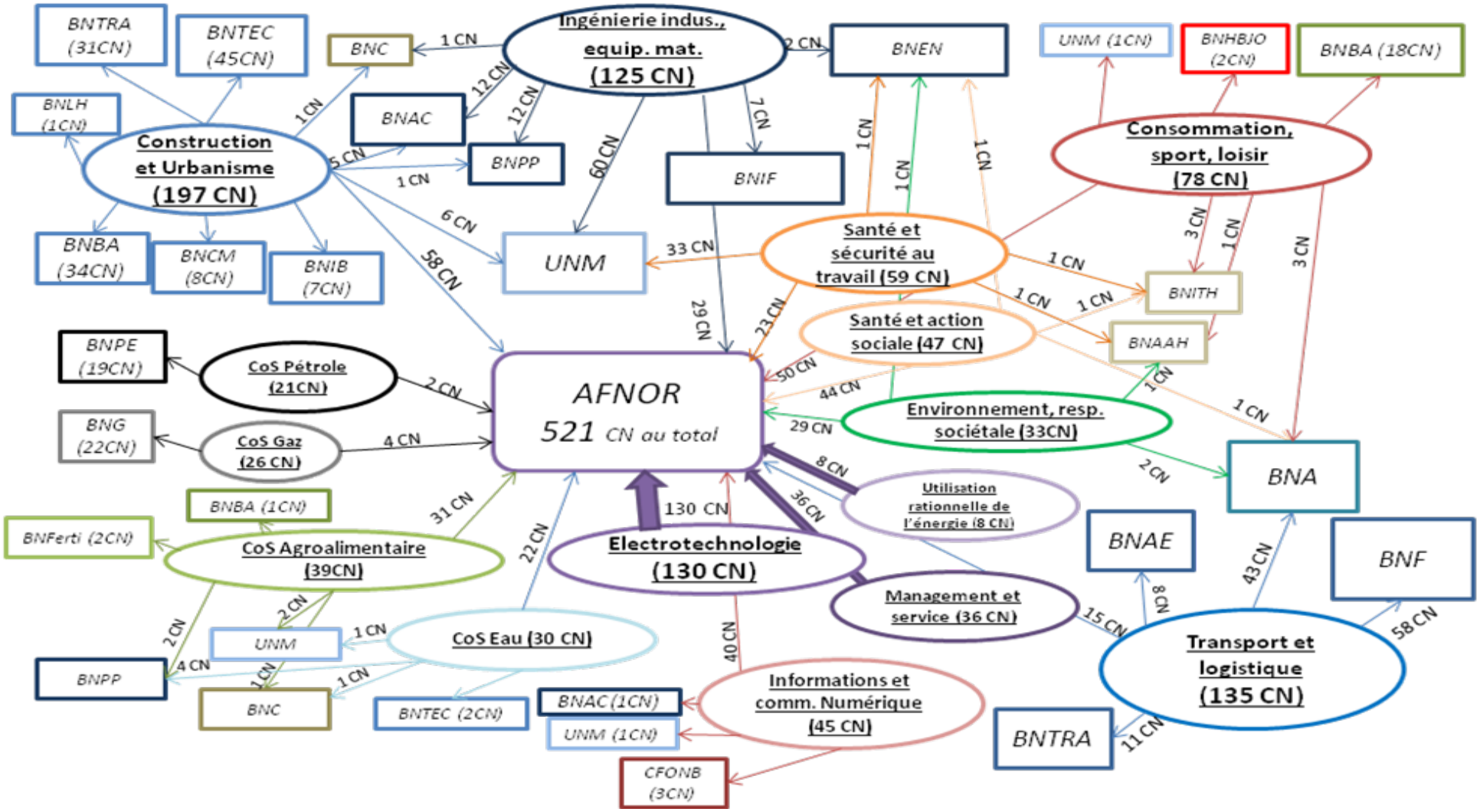

Santé et
sécurité au
travail (59 CN)
AFNOR
23CN
UNM
33CN
BNAAH
1 CN
BNITH
1CN
BNEN
1CN


Santé et action
sociale (47 CN)
AFNOR
44CN
BNEN
1CN
BNA
1CN

ANNEXE 2

	Normes française NF						Norme NF EN et/ou ISO					Autres documents toutes origines confondues (FD, XP, TR, TS)					
	Adoptées		Révisées	Amendées	Supprimées	Rendues obligatoires	Adoptées	Révisées	Amendées	Supprimées	Rendues obligatoires	Adoptées		Révisées	Amendées	Supprimées	Rendues obligatoires
	A la demande des pouvoirs publics	A l'initiative d'une CN										A la demande des pouvoirs publics français (ou Européen pour BNFerti)	A l'initiative d'une commission de normalisation ou d'un TC				
BNAcier	2	3	7	2	25	0	46	66	0	5	0	0	7	6	0	22	0
BNAE	0	3	21	0	4	0	497	116	20	0	0	0	11	16	0	32	0
BNBA	0	18	26	4	45	0	11	81	0	9	0	0	13	8	1	4	0
BNCM	0	9	1	0	16	0	10	0	0	0	0	0	2	0	0	3	0
BNEN	5	10	5	0	20	3	40	14	0	0	4	2	0	0	0	0	0
BNF	0	0	12	0	158	0	54	105	0	0	0	0	4	0	0	10	0
BNG	0	0	0	0	17	16	22	60	0	0	0	0	5	0	0	0	0
BNHBJO	0	1	8	0	0	0	2	6	1	0	0	0	0	1	0	0	0
BNIB	0	1	1	0	1	0	5	24	0	0	0	0	1	0	0	0	0
BNIF	0	0	2	0	7	0	5	27	0	1	0	0	0	0	0	0	0
BNITH	0	4	10	0	15	0	38	57	0	10	0	1	7	1	0	5	0
BNPP	0	1	16	0	29	0	72	134	0	8	7	0	17	16	1	72	0
BNTEC	0	29	47	23	53	0	35	84	0	75	0	0	4	4	0	19	0
CFONB	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
UNM	0	18	68	1	218	0	311	1039	0	277	0	1	51	22	0	94	0
BNLH	0	0	2	0	2	0	1	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BNPetrole	0	2	1	0	7	1	62	180	0	0	21	1	24	1	0	3	1
BNFerti	0	5	13	0	20	6	46	12	0	3	0	25	6	0	5	21	0
BNA	0	3	0	6	0	0	7	33	0	0	2	0	0	0	0	0	0
BNC						0											
TOTAL	**7**	**107**	**240**	**36**	**639**	**26**	**1264**	**2051**	**21**	**388**	**34**	**30**	**152**	**75**	**7**	**288**	**1**

ANNEXE 3


BNTRA (31CN)
BNTEC (45CN)
BNC
1 CN
Ingénierie indus., equip. mat. (125 CN)
2 CN
BNEN
UNM (1CN)
BNHBJO (2CN)
BNBA (18CN)
BNLH (1CN)
Construction et Urbanisme (197 CN)
1 CN
BNAC
12 CN
12 CN
BNPP
5 CN
1 CN
6 CN
58 CN
60 CN
7 CN
BNIF
1 CN
1 CN
1 CN
Consommation, sport, loisir (78 CN)
3 CN
1 CN
3 CN
BNBA (34CN)
BNCM (8CN)
BNIB (7CN)
UNM
33 CN
Santé et sécurité au travail (59 CN)
1 CN
BNITH
1 CN
1 CN
BNAAH
29 CN
23 CN
Santé et action sociale (47 CN)
BNPE (19CN)
CoS Pétrole (21CN)
2 CN
AFNOR
521 CN au total
50 CN
44 CN
1 CN
1 CN
BNG (22CN)
CoS Gaz (26 CN)
4 CN
29 CN
Environnement, resp. sociétale (33CN)
2 CN
BNA
8 CN
Utilisation rationnelle de l'énergie (8 CN)
36 CN
130 CN
BNBA (1CN)
31 CN
BNFerti (2CN)
CoS Agroalimentaire (39CN)
22 CN
Electrotechnologie (130 CN)
BNAE
BNF
43 CN
Management et service (36 CN)
15 CN
8 CN
2 CN
2 CN
UNM
1 CN
CoS Eau (30 CN)
40 CN
58 CN
Transport et logistique (135 CN)
BNPP
4 CN
1 CN
1 CN
BNC
BNTEC (2CN)
BNAC (1CN)
UNM (1CN)
Informations et comm. Numérique (45 CN)
BNTRA
11 CN
CFONB (3CN)

ANNEXE 4 : DOCUMENTS SPECIFIQUES AU SECTEUR DU BTP

<table>
<tr><td colspan="2">TECHNIQUE TRADITIONNELLE</td><td colspan="5">TECHNIQUE NON TRADITIONNELLE</td></tr>
<tr><td>Normalisée</td><td>Non normalisée</td><td colspan="2">AT ou ATE+DTA</td><td>ATEX</td><td colspan="2">Cahier des charges</td></tr>
<tr><td>NF DTU
Normes</td><td>RÈGLES PROFESSIONNELLES</td><td>Liste verte de la C2P</td><td>Non publiés sur liste verte</td><td>-</td><td>ETN</td><td>Sans ETN</td></tr>
<tr><td colspan="3">TECHNIQUE COURANTE</td><td colspan="4">TECHNIQUE NON COURANTE</td></tr>
<tr><td colspan="3">PRISE EN CHARGE PAR L’ASSURANCE</td><td colspan="4">ASSURANCE AU CAS PAR CAS
(déclaration de TNC et besoin d’une extension de garantie)</td></tr>
</table>