

Réglementation, normalisation : leviers de la compétitivité industrielle

Emilie Bourdu et Martin Souchier

Préface de Denis Ranque



La
Fabrique
de l'industrie
laboratoire d'idées

Kite

Réglementation, normalisation : leviers de la compétitivité industrielle

par Emilie Bourdu et Martin Souchier

Résumé

Réglementation et normalisation sont des facteurs déterminants de la compétitivité des entreprises et des pays. Si la réglementation fait l'objet d'une certaine attention de la part des pouvoirs publics, des acteurs économiques ou des citoyens, la normalisation semble être encore insuffisamment envisagée comme un outil au service d'une stratégie de conquête de nouveaux marchés, de montée en gamme et de compétitivité globale, et ce malgré des rapports récents. Claude Revel (2013)¹ indique que les entreprises françaises, en comparaison avec leurs homologues allemandes ou britanniques, se sont peu approprié le sujet de l'influence normative comme outil stratégique.

Réglementation et normalisation renvoient à deux démarches bien distinctes. La réglementation est le fruit de décisions prises par les pouvoirs publics nationaux ou par des instances internationales, dont l'application est obligatoire. On compte en France près de 400 000 règles issues du processus de réglementation. La normalisation, quant à elle, est le résultat d'un consensus entre acteurs socio-économiques²; elle est d'application volontaire. On dénombre en France 35 000 normes issues du processus de normalisation.

On note pourtant une confusion fréquente entre ces deux termes. Par exemple, les critiques émises contre « l'inflation normative » visent essentiellement les règlements³ législatifs et administratifs, et non les normes volontaires produites par les acteurs socio-économiques.

Nous opérons donc une distinction entre ces deux thèmes, sans pour autant les opposer. En effet, de nombreux rapports⁴ et personnes interrogées⁵ dans le cadre de cette étude appellent justement de leurs vœux une meilleure articulation entre normes volontaires et règles obligatoires, à l'image de la nouvelle approche européenne (1985)⁶.

1 - « Développer une influence normative internationale stratégique » (rapport de 2013 remis à Nicole Bricq).

2 - Entreprises, fédérations professionnelles, syndicats, ONG, associations de consommateurs, centres de recherche, organismes de contrôle, utilisateurs et prescripteurs publics et privés, pouvoirs publics...

3 - Les règlements permettent l'exécution d'un texte de loi, ils recouvrent les décrets, les arrêtés et les circulaires.

4 - Conseil d'Etat, « Le droit souple », Etude annuelle 2013; Claude Revel, 2013, « Développer une influence normative internationale stratégique »; Olivier Esquirol, 2014, « Complémentarité et articulation entre normalisation et réglementation »; Lydie Evrard, 2014, « Politique nationale de normalisation et stratégie pour la compétitivité de notre économie ».

5 - Voir la liste en annexe 1.

6 - Voir p. 19.

Une réglementation qui pèse sur la compétitivité des entreprises

La réglementation est indispensable pour réguler la vie des acteurs socio-économiques, des citoyens, des entreprises, dans un pays. S'agissant des entreprises, elle permet par exemple de contenir les externalités négatives⁷, comme la pollution par exemple, engendrées par certaines activités industrielles. Elle peut aussi être à l'origine de gains de parts de marché⁸. Dans le même temps, elle impose un coût aux acteurs et, dans le cas des entreprises, les favorise plus ou moins dans un contexte de concurrence mondiale où les cadres réglementaires des États sont hétérogènes (réglementations sanitaires ou environnementales, par exemple). L'activité du régulateur consiste donc à trouver un équilibre entre le besoin de réglementation et les coûts suscités par celle-ci. Il semble qu'en France le point d'équilibre soit difficile à trouver puisque la réglementation est présentée comme un frein à la compétitivité des entreprises par de nombreuses études économiques et rapports. Une étude commandée par la Commission européenne en 2003 montrait par exemple que la charge administrative en France avait suscité un coût compris entre 48 et 61 milliards d'euros en un an⁹. Le rapport annuel du *World Economic Forum 2014-2015* qui classe les pays en fonction de différents critères de compétitivité a positionné la France 121^e sur 148 concernant le fardeau administratif ressenti par les entreprises, alors qu'elle est placée 23^e sur 148 en ce qui concerne sa compétitivité globale¹⁰. Il s'agit donc bien d'un handicap relatif, qui pèse sur la compétitivité des entreprises françaises et sur l'attractivité du territoire pour les entreprises étrangères.

Ce constat a trouvé un écho favorable auprès de la société civile, du milieu industriel et de la classe politique française. De nombreux rapports prônant une simplification de la réglementation ont été publiés depuis près de dix ans. Nous en citons douze dans cette synthèse¹¹. La plupart d'entre eux relèvent que la réglementation en France :

- est illisible, trop instable et parfois plus contraignante que celle d'autres pays européens,
- est souvent trop éloignée de la réalité vécue par les entreprises,

7 - En économie, on parle d'externalité lorsque l'activité d'une entreprise a des effets sur d'autres agents (riverains, consommateurs, autres entreprises, ou société civile dans son ensemble) et que ces effets ne font l'objet d'aucune transaction marchande (dédommagement, taxation...). Les externalités peuvent être positives ou négatives.

8 - La réglementation peut stimuler l'innovation ou encore permettre le développement de certains marchés (ex. détecteurs de fumée dans chaque habitation).

9 - Cette étude montrait également que la réglementation constitue un frein à la compétitivité dans de nombreux pays européens. Le problème n'est donc pas uniquement français (voir p. 25).

10 - Une étude annuelle publiée par la Banque Mondiale intitulée « *Doing Business* » montre que la réglementation en France est particulièrement pesante sur certaines activités comme les transferts de propriété par exemple. D'autres aspects de la réglementation comme ceux relatifs à l'exécution des contrats ne semblent au contraire pas poser de problème (voir p. 27).

11 - Ces rapports émanent principalement de fonctionnaires, de députés et d'industriels français ainsi que d'institutions internationales (voir pp. 30-32).

- s'accompagne de procédures trop complexes, trop lourdes et trop lentes,
- et qu'elle est suivie d'une application trop stricte ou d'une interprétation aléatoire¹² par les tribunaux et par les administrations.

À la suite de ces rapports, des réformes ont été initiées en France. Depuis 2004, cet effort de simplification est réactivé dès lors qu'une personnalité politique se saisit de ce dossier¹³. Le dernier essai en date, le « choc de simplification », a été lancé à l'initiative de la présidence de la République en 2013. Il est piloté depuis juin 2015 par Clotilde Valter qui a pris la suite de Thierry Mandon en tant que Secrétaire d'État chargée de la Réforme de l'État et de la Simplification auprès du Premier ministre. Si l'impact des politiques précédentes a jusqu'à présent été limité, il semblerait que ce nouveau programme commence à porter ses fruits. En deux ans, 273 mesures portant sur la simplification de l'environnement réglementaire des entreprises¹⁴ ont été annoncées : 103 sont effectives et 147 sont en cours de mise en oeuvre (les autres mesures sont en cours de planification ou abandonnées). Selon le Gouvernement¹⁵, ces mesures, en plus de celles consacrées aux particuliers, auraient généré 3,3 milliards d'euros d'économies et pourraient permettre un gain de 11 milliards d'euros cumulés d'ici 2017 pour l'économie française.

La normalisation, un levier de compétitivité à valoriser

Contrairement à la réglementation, la normalisation est le fruit d'un consensus entre toutes les catégories d'acteurs qui peuvent être intéressées par un sujet donné. Elle a pour but d'élaborer des documents de référence – les « normes » – portant sur des règles, des recommandations ou des exemples de bonnes pratiques relatives à des produits, des services ou à des méthodes. Les travaux de normalisation sont coordonnés à l'échelle nationale par l'Association française de normalisation (AFNOR) qui coordonne également la participation à l'élaboration des normes dans les instances de normalisation européennes et internationales¹⁶

12 - Une entreprise qui souhaite rester anonyme nous a par exemple parlé d'un plan social national négocié avec le comité d'entreprise, qui avait été accepté par l'inspection du travail de certains de ses établissements et rejeté par d'autres. Cette situation spécifique semble devoir être réglée par les mesures gouvernementales annoncées le 1^{er} juin 2015.

13 - La Révision générale des politiques publiques a par exemple été lancée en 2007 par Nicolas Sarkozy, de même qu'une mission de simplification en 2010 à la suite des États Généraux de l'industrie (voir pp. 39-40).

14 - Cent autres mesures sont à destination des particuliers.

15 - Pour en savoir plus sur le bilan des mesures, voir : faire-simple.gouv.fr ou simplifier-entreprise.fr.

16 - Les textes de normalisation édités en France commencent par NF lorsqu'il s'agit de normes françaises, NF EN pour les normes européennes et NF EN ISO pour les normes internationales (voir p. 57).

(respectivement l'ETSI et l'UIT pour les télécommunications, le CENELEC et le CEI pour l'électrotechnique et le CEN et l'ISO¹⁷ pour les autres domaines).

La normalisation est un facteur de compétitivité pour les entreprises puisqu'elle favorise la création de nouveaux marchés en assurant l'interopérabilité des produits, qu'elle renforce la confiance entre acteurs économiques (entre entreprises, entreprises et financeurs ou encore consommateurs) et qu'elle permet des transferts d'innovations et de bonnes pratiques entre entreprises¹⁸. S'impliquer dans des activités de normalisation permet également aux entreprises d'exercer une influence sur l'évolution des marchés et des technologies.

Concernant l'action de l'État, la normalisation peut être utilisée comme un outil complémentaire à la réglementation et comme appui à la politique industrielle. Les normes d'application obligatoire, donc reprises dans la réglementation, sont minoritaires (environ 350 normes). Le rapport de complémentarité avec la réglementation s'exerce surtout pour les normes donnant présomption de conformité. Selon Lydie Évrard, déléguée interministérielle aux normes, l'État participe, notamment par ses experts, à différents comités (Comités stratégiques et Comité de coordination et de pilotage de la normalisation) mais le lien avec les priorités de politique industrielle demande à être mieux développé. En outre, des États tels que l'Allemagne, les États-Unis ou la Chine ont bien compris l'intérêt de mettre en œuvre une stratégie de normalisation et d'influence normative à l'échelle internationale tandis que plusieurs rapports en France soulignent encore l'urgence d'en élaborer une : le rapport de la délégation interministérielle à l'intelligence économique (2012), de Claude Revel (2013) ou encore celui plus récent de la déléguée interministérielle aux normes (2014).

La normalisation est un sujet international : 90% des normes applicables en France sont aujourd'hui élaborées au niveau européen ou international. Ce phénomène devrait s'accroître et toucher également le processus de réglementation. Les règles et les normes de demain sont construites dans de nombreuses instances internationales, comme le CEN ou l'ISO voire dans des organisations intergouvernementales comme l'OCDE, l'OIT, l'OMC, la Banque Mondiale, le Codex alimentarius. Les think tanks, consortiums privés, ONG à vocation environnementale ou sociétale sont eux aussi des lieux importants pour peser sur le flux des échanges mondiaux et gagner en compétitivité.

17 - Respectivement : *European Telecommunications Standards Institute*, Union internationale des télécommunications, Comité européen de normalisation en électronique et en électrotechnique, Commission électrotechnique internationale, Comité européen de normalisation, Organisation internationale de normalisation.

18 - Un sondage réalisé par l'AFNOR en 2009 montre que 65% des entreprises considèrent que la normalisation constitue un bénéfice, contre 35% qui considèrent que c'est avant tout un coût (voir p. 69).

Enfin, les règles et les normes sont porteuses de signaux de qualité qui touchent à la fois les produits, les services, les relations clients-fournisseurs, les process... Elles sont donc un moyen non négligeable de structurer le marché vers une offre de produits et services de qualité, à l'heure où l'une des pistes de redressement de l'industrie française est précisément celle de sa montée en gamme.