

**NORMALISATION EUROPEENNE**

**➤ PROPOSITIONS POUR UNE PLUS GRANDE EFFICACITE DU SYSTEME ➤**

**REFLEXION DE L'UNICE**

Malgré tous les efforts déployés pour que le marché intérieur fonctionne avec une totale efficacité, les entraves techniques aux échanges posent encore de graves problèmes en termes de libre circulation des marchandises au sein de l'Union européenne.

Ces entraves techniques résultent des freins mis à la libre circulation des marchandises par des différences entre réglementations ou normes nationales. Lorsqu'elles s'appuient sur la législation domestique, les réglementations techniques nationales peuvent dresser de très puissants obstacles au commerce. Le gouvernement, l'industrie ou les entreprises d'un Etat peuvent les utiliser pour exclure les produits étrangers, en invoquant généralement un motif d'intérêt public – santé, sécurité, environnement. Cette justification est parfois légitime, mais souvent ce n'est pas le cas.

Les réglementations nationales qui imposent des spécifications techniques peuvent être un véritable casse-tête pour les producteurs étrangers. Pour satisfaire aux exigences locales de santé et de sécurité, ceux-ci doivent souvent passer par un nouveau dessin, un nouvel emballage et un nouvel étiquetage de leurs produits, et exposer les frais qu'entraîne l'obtention répétée de certificats de conformité.

**I. HARMONISATION TECHNIQUE ET NORMALISATION**

***1. L'approche dite "traditionnelle"***

L'article 30 du Traité de Rome (1957) établit le principe de l'illégalité de toute initiative nationale qui engendre des entraves injustifiées aux échanges. L'article 100 autorise le Conseil des ministres à arrêter, si nécessaire, des directives pour le rapprochement des dispositions législatives ou réglementaires des Etats membres. Cependant, les progrès sont longtemps restés très modestes. Des années '60 au milieu des années '80, la Commission présenta des directives d'harmonisation dans tous les domaines où l'application du principe de reconnaissance mutuelle n'avait apporté aucun résultat. En dépit de ces efforts soutenus, l'initiative de la Commission se solda par un échec. Ceci résultait plus particulièrement du fait que l'inclusion de spécifications techniques détaillées dans les directives entraînait de long retards dans le processus d'adoption, qui exigeait l'unanimité au sein du Conseil.

Cette lenteur du processus législatif d'adoption des directives fit que le nombre des obstacles aux échanges ne fut pas réduit, loin de là. Il augmenta, au contraire, car l'élaboration de nouvelles règles et l'imposition d'une norme par les Etats membres étaient plus aisées et plus rapides que l'harmonisation réglementaire au niveau de l'Union européenne.

En outre, la préparation des directives fut dépassée par le progrès technique, les nouvelles méthodes de production et les nouvelles exigences nationales en matière de santé, de sécurité, de prévention de la pollution et de protection des consommateurs et citoyens.

C'est dans ce contexte qu'en 1979, la Cour de justice rendit son fameux arrêt "Cassis de Dijon", qui confirmait le principe de libre circulation et sa notion fondamentale, à savoir que les produits fabriqués et commercialisés conformément à la législation d'un Etat membre doivent pouvoir être mis sur le marché n'importe où dans le marché commun. L'arrêt stipule par ailleurs que les dispositions nécessaires pour satisfaire à des exigences obligatoires liées (entre autres) à la santé publique peuvent être maintenues.

Il apparut alors clairement que, si les dispositions du Traité de Rome devaient devenir une réalité, et le marché unique être mis en place, le processus décisionnel régissant l'adoption des directives d'harmonisation devait subir une transformation radicale.

C'est pourquoi, au début des années '80, la Commission se mit à réfléchir à une nouvelle stratégie d'harmonisation. Cette réflexion aboutit en 1985 à la publication du livre blanc sur "l'achèvement du marché intérieur", qui présentait 282 propositions destinées à donner enfin au Traité un sens concret. La date-butoir du 1er janvier 1993 fut fixée pour l'achèvement du programme "marché unique".

Les propositions ainsi soumises furent adoptées en même temps que l'Acte unique européen en 1986. L'élimination des entraves aux échanges pouvait désormais être approuvée à la majorité des voix.

## **2. La "nouvelle approche"**

Avec le programme d'achèvement du marché intérieur, la Commission proposait en matière d'harmonisation des réglementations techniques une procédure nouvelle et plus efficace, destinée à traiter les entraves techniques aux échanges à la lumière de l'arrêt "Cassis de Dijon".

Dès 1985, cependant, dans une communication datée du 31 janvier, la Commission présenta au Conseil une manière entièrement nouvelle d'approcher l'harmonisation technique et la normalisation. Le Conseil approuva cette "nouvelle approche" dans sa résolution du 7 mai 1985.

La nouvelle approche repose sur quatre principes.

- (i) L'harmonisation législative se limite à l'adoption des exigences essentielles de sécurité (ou autres exigences d'intérêt général) auxquelles doivent se conformer les produits mis sur le marché, qui doivent dès lors pouvoir circuler librement dans l'ensemble de l'Union.
- (ii) L'élaboration des normes harmonisées requises pour produire et commercialiser des produits conformes aux exigences essentielles établies par les directives est confiée au CEN, au CENELEC et à l'ETSI.
- (iii) Les spécifications techniques ne sont pas de nature obligatoire et conservent leur statut de 'normes volontaires'.

- (iv) Les autorités nationales sont tenues de reconnaître que les produits fabriqués conformément aux normes harmonisées sont présumés conformes aux ‘exigences essentielles’ établies par la directive concernée, et doivent dès lors veiller à ce qu’ils puissent être mis sur le marché.

L’introduction de la “nouvelle approche” modifia radicalement le contenu des directives. Celles-ci ne détaillent plus de spécifications d’ordre technique, mais esquissent les caractéristiques que doit présenter un produit sûr. Ces caractéristiques sont dites “*exigences essentielles*” parce qu’elles incluent tout ce qui est nécessaire à la protection de l’intérêt public (sécurité des produits concernés, protection de la santé, etc.). Les exigences techniques détaillées, en revanche, n’y figurent pas.

En lieu et place de ces spécifications techniques, les directives “nouvelle approche” contiennent une référence aux normes européennes. Si elles sont publiées au Journal officiel, ces normes véhiculent une présomption de conformité, ce qui impose aux Etats membres de garantir la libre circulation de tous les produits qui s’y conforment. Si une autorité nationale estime que l’un de ces produits n’est pas sûr, elle est tenue de déclencher un mécanisme appelé “*clause de sécurité*”.

Ainsi que nous l’évoquions ci-dessus, les normes européennes sont élaborées par les trois organismes européens de normalisation (CEN, CENELEC et ETSI) sur la base d’un mandat confié par la Commission au titre de la directive 83/189/CEE.

Les normes harmonisées ne sont cependant pas de nature contraignante. Elles ont une valeur d’orientation technique facultative et un fabricant est donc libre de choisir d’autres spécifications. Dans ce cas, toutefois, c’est à lui qu’il incombera de prouver que ses produits sont conformes aux exigences essentielles applicables. Parfois, il devra faire procéder à des essais par un organisme indépendant, en vue d’obtenir un certificat de conformité à ces exigences essentielles.

Le fabricant qui choisit de respecter des normes harmonisées jouit d’un avantage manifeste puisque les autorités nationales sont obligées de reconnaître que ses produits jouissent d’une présomption de conformité aux exigences essentielles.

Le produit qui satisfait aux exigences essentielles d’une directive se reconnaît à la marque CE qui lui est apposée. L’utilisation de ce marquage fut harmonisée en 1993 (par l’approche dite “globale”). La marque CE atteste également de ce que le produit concerné respecte les procédures d’évaluation de conformité inscrites dans la directive qui lui est applicable. Elle est enfin le signe qu’une déclaration de conformité accompagne le produit.

Par rapport au nombre total des produits sur le marché, le nombre des produits couverts par des directives “nouvelle approche” est significatif. A ce jour, 19 directives “nouvelle approche” ont été adoptées, couvrant quelque 20 pour cent du commerce intra-communautaire.

Les préférences des consommateurs en termes de caractéristiques d’un produit, ou de sa qualité, etc. ne seront pas modifiées ou éliminées par le biais de directives. Les autorités nationales sont simplement tenues d’assurer la libre circulation des produits industriels dans le marché intérieur, et les exigences des consommateurs ne constituent donc pas une entrave au commerce de ce point de vue.

### **3. La procédure de normalisation du CEN**

La procédure de normalisation du CEN se décompose en trois phases:

- début des travaux de normalisation;

- préparation de la norme;
- adoption de la norme européenne.

Plus de 10.000 normes européennes sont en cours d'élaboration. La Commission a conféré des mandats pour plusieurs milliers de normes, au titre de la "nouvelle approche" en matière d'harmonisation technique et de normalisation. Pour un grand nombre de ces normes, l'adoption ne devrait pas intervenir avant la fin du siècle.

La figure 1 illustre la lenteur et l'inefficacité de la procédure actuelle d'élaboration des normes européennes.

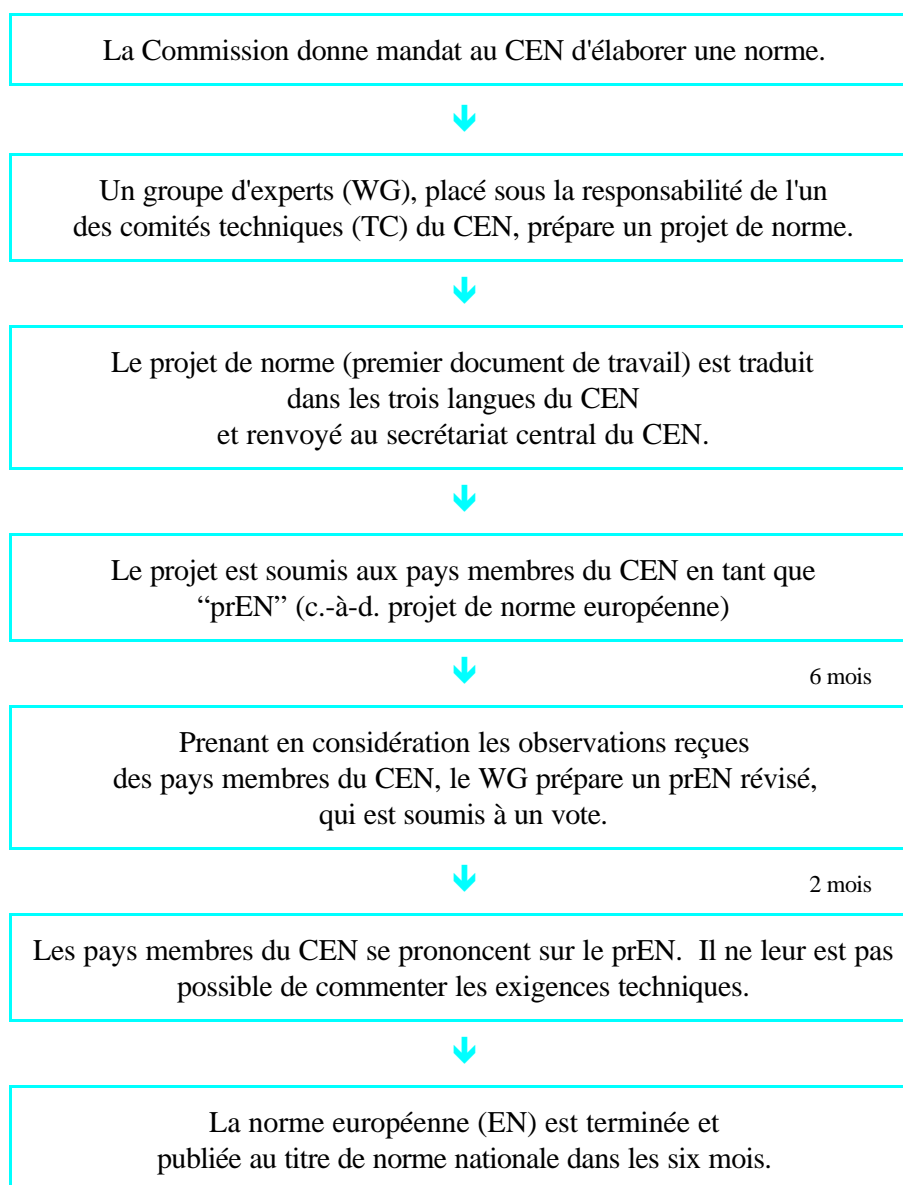


Figure 1: procédure de normalisation du CEN

En dépit d'efforts soutenus pour rendre plus efficace le processus de normalisation en Europe, l'industrie critique de plus en plus vivement le temps nécessaire pour amener les normes sur le marché.

Sa frustration croissante a d'ailleurs conduit à la décision du CEN de recourir, dès octobre 1996, à des moyens électroniques de communication pour ce qui concerne le vote.

Pour l'industrie, il importe en effet que le processus d'élaboration des normes européennes soit le plus performant possible. Un délai d'élaboration dépassant clairement quatre ans n'est guère satisfaisant, car cette situation place l'industrie européenne dans une position désavantageuse en termes de concurrence internationale et perturbe le fonctionnement du marché intérieur. En guise d'exemple, dans le cadre de la directive "machines", 710 normes faisaient l'objet d'un mandat au 31 décembre 1997, parmi lesquelles 168 ont été ratifiées, et 315 attendent encore leur approbation.

Un second exemple de domaine posant de considérables problèmes est la directive "produits de construction": aucune norme n'a encore été adoptée, alors que la directive est entrée en vigueur en 1991. Les suggestions avancées par l'équipe SLIM I n'ont guère apporté de changement à cet égard.

Outre l'efficacité du processus de normalisation lui-même, des facteurs extérieurs doivent être pris en considération. Parmi les principales conditions préalables, figurent la délivrance, en temps opportun, de mandats précis, de même que la publication à bref délai au Journal officiel des normes ratifiées. Par exemple, des 168 normes relatives aux machines adoptées à fin '97, 122 seulement ont été publiées au Journal officiel. Dans de nombreux cas et pour des raisons diverses, la publication d'une norme exige plus de trois mois. De plus, le recours par les autorités nationales à la clause de sauvegarde mérite un examen attentif.

## II. PROPOSITIONS DE L'UNICE POUR UNE PLUS GRANDE EFFICACITE DU SYSTEME

En vue d'une plus grande efficacité dans la préparation des normes, l'UNICE s'est penchée sur diverses propositions destinées à rendre plus performant le processus de normalisation européenne.

L'UNICE suit avec intérêt le "Strategy Review" en cours au sein du CEN, ainsi que les débats du Conseil sur ce thème, et elle souhaite contribuer de manière constructive à ce processus. Les aspects évoqués ci-après devraient être examinés en profondeur au cours de ce débat.

Au vu de l'importance croissante de la dimension internationale de la normalisation, l'UNICE souhaite étendre le débat aux moyens permettant de structurer efficacement l'interface entre normalisation européenne et internationale.

1. Le cadre réglementaire doit être optimisé. Au niveau national, la lourdeur des réglementations empêche les organes de normalisation de dégager un consensus. La directive "produits de construction" en est un bon exemple.

☞ *L'UNICE invite la Commission à débattre des moyens de réduire la charge réglementaire des législations nationales dans ce secteur.*

Dans certains domaines, les mandats sont donnés avec beaucoup de retard et manquent de clarté, ce qui complique les travaux techniques de rédaction d'une norme.

☞ *L'UNICE suggère que soient identifiées des méthodes permettant de délivrer en temps opportun des mandats précis.*

Dans d'autres domaines, la nécessité de publier les normes harmonisées au Journal officiel engendre des difficultés si cette publication est retardée.

☞ *L'UNICE demande à la Commission d'accélérer ce processus et de s'engager à publier les normes harmonisées dans les deux mois qui suivent l'achèvement de la procédure de vote. Les Etats membres ne devraient pas retarder la publication au Journal officiel, surtout s'ils ont pris part aux travaux de normalisation. Les clauses de sécurité devraient servir uniquement d'ultime recours, et leur légalité faire promptement l'objet d'une décision de la Commission.*

☞ *De l'avis de l'UNICE, la Commission devrait en outre veiller à ce que les titres des normes soient traduits sans retard dans toutes les langues communautaires.*

- 2.—L'UNICE est bien consciente de ce qu'il faut du temps en matière de normalisation pour dégager un consensus. D'un autre côté, les normes doivent être publiées suffisamment tôt pour être acceptées par le marché. L'UNICE est d'avis qu'une participation maximale de l'industrie est nécessaire pour rédiger des normes européennes de qualité. L'efficacité est le principal incitant à une implication de l'industrie, tandis que des exigences formelles supplémentaires ou des interventions politiques sont contre-productives.

L'UNICE constate que le processus d'optimisation du CEN est en bonne voie et elle espère en voir prochainement les résultats. A ses yeux, le CEN devrait en règle générale donner la priorité aux normes requises par le fonctionnement du marché unique. Il serait utile d'envisager un plus large recours aux technologies de l'information et aux structures de gestion de la qualité, tout en y associant une meilleure formation des participants, et notamment des présidents, ce qui permettrait d'améliorer la coordination et le suivi. Au niveau technique, l'idée de faire davantage appel à des équipes de projet dans le processus de normalisation pourrait être creusée.

☞ *En conséquence, la Commission devrait poursuivre sa politique de coopération et de dialogue avec les organismes de normalisation, de même qu'avec l'industrie, sur les moyens d'améliorer l'efficacité du processus.*

3. La traduction des documents de travail en allemand et français est un autre domaine où la préparation d'une norme peut être optimisée. A l'heure actuelle, les organismes de normalisation français et allemand (AFNOR et DIN) traduisent les documents de travail à partir de l'anglais. De bonnes traductions sont essentielles à la qualité et à l'acceptabilité des normes européennes, mais les délais doivent être strictement respectés, et les ressources nécessaires consacrées à cette tâche.

☞ *L'UNICE invite le CEN à assurer des traductions à bref délai.*

4. Le mandat conféré au CEN par la Commission peut être comparé à une commande. Au moment de 'passer commande', la Commission pourrait s'engager dans une forme de 'contrat à la pièce'. Pour chaque mandat, un bon de commande serait élaboré, spécifiant les détails de la préparation des normes, y compris les délais et questions financières.

☞ *L'UNICE invite la Commission à coopérer avec le CEN pour fixer des délais réalistes pour l'achèvement des travaux sous mandat, compte tenu des programmes de travail annuels des comités techniques. Ceci devrait s'accompagner de procédures plus efficaces au sein de la Commission. Dans certains domaines, des mandats à plus long terme pourraient être souhaitables. La liaison automatique*

*entre les mandats et leur financement devrait être découragée, de manière à éviter la préparation de normes ne présentant aucune pertinence pour le marché.*

5. Le CEN a commencé à développer et tester de nouveaux 'produits' et a ainsi lancé le "CEN Workshop Agreement" (CWA). Tout en étant consciente de la légitimité plus restreinte de ces réalisations, l'UNICE, au vu du besoin croissant de flexibilité, se félicite cependant de l'initiative ainsi entreprise et elle suivra de près l'acceptation de ce nouveau produit.

*☞ L'UNICE demande à la Commission d'engager avec toutes les parties intéressées un dialogue sur la pertinence de nouveaux 'produits' dans la législation communautaire.*

6. La valeur ajoutée de la normalisation européenne pour l'industrie est largement tributaire de l'interface entre normalisation européenne et internationale. Cette dernière a pour délicate mission de créer une égalité de conditions permettant aux entreprises d'opérer à l'échelle planétaire. Les organismes européens de normalisation peuvent offrir de précieux services en coordonnant les points de vue européens, surtout pour ce qui est du cadre juridique européen.

L'UNICE rappellera néanmoins qu'une contribution fructueuse au niveau international passe par les organismes nationaux de normalisation. Si la participation européenne et sa représentation au sein du processus de normalisation internationale devaient être laissées exclusivement aux organismes européens de normalisation en cette capacité, ceci risquerait d'affaiblir l'influence européenne et de freiner l'acceptation des normes internationales.

A l'heure actuelle, l'accord de Dresde, qui couvre le secteur électrotechnique, est un modèle de coopération entre les niveaux européen et international.

*☞ Bien qu'il reste beaucoup à faire pour rendre la normalisation internationale plus efficace, l'UNICE invite la Commission à promouvoir à travers le monde, et plus particulièrement aux Etats-Unis, le recours aux normes internationales. A cet égard, une forte interaction est nécessaire avec le dialogue transatlantique des milieux d'affaires.*

*☞ Par contre, l'UNICE déconseille à la Commission de contourner la normalisation internationale en cherchant à faire valoir les normes européennes comme étant acceptables de plein droit au niveau international.*

Si, au contraire, l'utilisation directe de normes internationales en Europe était facilitée, ceci dispenserait de la tâche fastidieuse d'avoir à les transformer en normes européennes et de nombreux secteurs industriels en bénéficieraient. L'UNICE croit savoir que l'accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce oblige les membres de l'organisation à faire le plus large usage possible des normes internationales.

*☞ Par conséquent, l'UNICE encourage la Commission à lancer, avec toutes les parties intéressées, un vaste débat sur les possibilités de conférer aux normes internationales pertinentes un rôle plus étendu dans le contexte juridique européen.*