



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 1.6.2011  
SEC(2011) 672 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

*Accompagnant le document*

**Proposition de**

**RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**relatif à la normalisation européenne et modifiant les directives 89/686/CEE et 93/15/CEE du Conseil ainsi que les directives 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/105/CE et 2009/23/CE**

{COM(2011) 315 final}  
{SEC(2011) 671 final}

**Clause de non-responsabilité:** le présent document n’engage que les services de la Commission ayant participé à son élaboration et ne préjuge pas de la forme finale des décisions devant être prises par la Commission.

## 1. DEFINITION DU PROBLEME

Ce document ne concerne que le système de normalisation européen, dans lequel les trois organismes européens de normalisation indépendants – le CEN, le CENELEC et l’ETSI (ci-après «OEN») – jouent un rôle clé, et les normes d’interopérabilité dans le domaine des TIC.

Les normes et l’activité normative constituent pour l’UE des moyens d’action très efficaces. Par leur existence même, les normes sont propices au développement des échanges commerciaux en raison de leurs effets positifs de diminution des coûts et de la réduction des asymétries d’information entre l’offre et la demande, en particulier dans le cadre de transactions transfrontalières. Plusieurs études économétriques ont établi un lien évident au niveau macroéconomique entre normalisation de l’économie, hausse de la productivité et croissance commerciale et économique globale. Des études montrent que les normes existantes contribuent au PIB à raison d’environ un point de pourcentage par an. Bien que les normes et l’activité normative présentent des avantages beaucoup plus larges pour l’économie européenne, elles sont utilisées comme des instruments d’action pour assurer, entre autres, le fonctionnement du marché unique ainsi que l’interopérabilité des réseaux et des systèmes, en particulier dans le domaine des TIC, et pour garantir un niveau élevé de protection de l’environnement et du consommateur, ainsi que plus d’innovation et d’inclusion sociale.

Toutefois, les consultations publiques des parties prenantes et un rapport du Parlement européen sur l’avenir de la normalisation européenne<sup>1</sup> indiquent que certains problèmes doivent être abordés.

Les normes européennes jouent un rôle très important dans le fonctionnement du marché intérieur des produits industriels. Les normes européennes remplacent des normes nationales souvent contradictoires qui, en tant que telles, peuvent créer des obstacles techniques à l’accès à un marché national. Les normes européennes peuvent, aux fins de la présente analyse d’impact, être classées en deux catégories:

- les normes européennes élaborées à la demande de la Commission, en vertu d’un «mandat», à travers lequel les OEN sont invités à établir des spécifications techniques de nature normative qui répondent aux exigences énoncées dans ledit mandat. Ces normes peuvent être divisées en deux sous-catégories:
  - les normes harmonisées, qui garantissent que les produits satisfont aux exigences essentielles définies dans la législation de l’UE. La conformité à une norme européenne «harmonisée» garantit le niveau exigé de sécurité des produits. Cependant, l’utilisation de normes

---

<sup>1</sup> A7-0276/2010.

harmonisées intervient toujours sur une base volontaire et le fabricant peut utiliser toute autre option technique qui démontre que son produit satisfait aux exigences essentielles. Le pourcentage de normes européennes harmonisées a augmenté au cours des deux dernières décennies, passant de 3,55 %, à 20 % en 2009. Cela souligne l'importance croissante des normes en tant qu'instruments d'accompagnement de la législation de l'UE<sup>2</sup>,

- les normes européennes qui appuient les politiques européennes;
- les autres normes européennes adoptées hors du cadre de la législation de l'UE à l'initiative des entreprises, des organismes nationaux de normalisation (ONN) ou d'autres parties prenantes, ou encore à la demande de la Commission.

### **1.1. 1<sup>er</sup> problème: le processus d'adoption des normes européennes demandées par la Commission n'est pas assez rapide**

Dans un monde et une société en rapide évolution, en particulier dans des secteurs caractérisés par des cycles de développement et des cycles de vie des produits très courts, les normes doivent suivre le rythme rapide des évolutions technologiques. Certaines parties prenantes font valoir que l'ensemble du processus d'élaboration des normes européennes est trop lent, même si les critiques relatives à la lenteur de la normalisation peuvent être moins pertinentes dans le cas de technologies qui présentent de longs délais de mise au point et dont l'application à d'autres usages nécessite beaucoup de temps. À l'heure actuelle, il faut entre 21,5 et 36 mois au CEN et au CENELEC pour élaborer les produits demandés, alors que le délai habituel de l'ETSI est de 12 à 24 mois. Pourtant, le processus de développement peut être beaucoup plus long dans le cas de normes élaborées à la demande de la Commission. Pour celles-ci, il existe quatre étapes principales, à savoir l'élaboration du mandat et l'avis favorable du comité institué par la directive 98/34/CE, l'acceptation du mandat par l'OEN et le début des travaux sur la norme, la mise au point de la norme elle-même et la publication des références de la norme harmonisée au JO, et, enfin, la procédure d'objection.

### **1.2. 2<sup>e</sup> problème: la sous-représentation des PME et des acteurs sociétaux dans le processus européen de normalisation**

Plusieurs études ont révélé que les PME rencontrent une série de problèmes en ce qui concerne les normes et l'activité normative. L'un des problèmes les plus importants, selon de nombreuses parties prenantes, est le fait que les PME sont en général sous-représentées dans les activités de normalisation, en particulier au niveau européen. De plus, les normes sont souvent liées à la sécurité et au bien-être des citoyens, à l'efficacité des réseaux, à l'environnement et à d'autres domaines de politique publique. Alors que les normes jouent un rôle majeur dans la société, l'avis des acteurs de la société civile n'est pas suffisamment intégré dans le processus de normalisation dans l'UE. Afin de résoudre le problème de la représentation insuffisante des PME et des acteurs sociétaux dans les activités de normalisation, des

---

<sup>2</sup> Des chiffres détaillés figurent à l'annexe 3, tandis que l'annexe 4 contient un aperçu de la législation de l'UE qui utilise les normes européennes comme moyen de présumer la conformité aux exigences essentielles.

contributions financières sont versées aux organisations qui représentent les PME et les acteurs sociétaux. Les critères d'admissibilité au bénéfice de ces subventions, les conditions de leur utilisation et le type de contributions financières disponibles varient considérablement. Certaines organisations reçoivent des subventions pour des actions spécifiques, tandis que d'autres obtiennent aussi des subventions de fonctionnement.

### **1.3. 3<sup>e</sup> problème: les «normes de forums et de consortiums» ne peuvent actuellement pas être utilisées en tant que références dans les marchés publics dans le domaine des TIC**

Dans le domaine des TIC, de nombreuses normes qui assurent l'interopérabilité ne sont pas élaborées par les OEN, mais par des forums ou des consortiums mondiaux. Cela vaut en particulier pour les normes relatives à l'internet et au World Wide Web. Les organisations traditionnelles de normalisation, principalement en raison d'un manque d'expertise de haut niveau, ne couvrent pas le domaine des TIC et, par conséquent, une grande partie du travail actuel de normalisation effectué dans le monde en la matière est menée hors du système officiel européen ou international de normalisation.

La référence aux normes dans le cadre des marchés publics peut être un moyen important de favoriser l'innovation tout en fournissant aux pouvoirs publics les outils nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches, en particulier dans des marchés porteurs tels que les services de santé en ligne. Les marchés publics doivent se conformer à la directive 2004/18/CE, qui distingue les normes officielles des autres spécifications techniques, pour lesquelles une description des exigences fonctionnelles est demandée en plus. Lorsque les pouvoirs publics se réfèrent à des normes techniques dans leurs spécifications techniques, ils devraient également préciser s'ils permettent aux soumissionnaires de prouver que leur offre répond aux spécifications même si elle n'est pas conforme à la norme technique préconisée. Toutefois, lors de l'acquisition de services et de produits TIC, des exigences supplémentaires peuvent prévaloir. Les pouvoirs publics doivent être en mesure de définir leurs stratégies et architectures TIC, notamment en prenant en compte l'interopérabilité transfrontalière, et s'approvisionneront en systèmes ou services et produits TIC ou en composants TIC qui répondent à leurs exigences.

## **2. OBJECTIFS**

### **2.1. Objectifs stratégiques généraux**

Cette initiative vise à accroître la contribution des normes et de l'activité normative européennes à un meilleur fonctionnement du marché intérieur, pour stimuler la croissance et l'innovation et favoriser la compétitivité des entreprises de l'UE, en particulier celle des PME.

### **2.2. Objectifs spécifiques**

- 1) Réduire le temps nécessaire au processus de normalisation pour les normes élaborées à la demande de la Commission;

- 2) veiller à ce que les PME et les acteurs sociétaux soient dûment représentés dans le processus de normalisation, en particulier en ce qui concerne les normes élaborées à la demande de la Commission;
- 3) élargir l'utilisation des normes dans le domaine des TIC et ainsi améliorer l'interopérabilité grâce à un marché public européen plus intégré dans le domaine des produits et services TIC, en particulier dans le cadre de la mise en place d'un «marché intérieur électronique»;
- 4) lever les ambiguïtés du cadre juridique actuel.

### **3. ANALYSE D'IMPACT**

#### **3.1. 1<sup>er</sup> problème: le processus européen de normalisation n'est pas assez rapide**

##### *3.1.1. Option stratégique 1.0: scénario de référence*

Situation décrite plus haut, qui sert de référence pour évaluer les autres options.

##### *3.1.2. Option stratégique 1.A: fixer les délais de livraison des normes européennes*

L'avantage de cette option est que les normes européennes seraient disponibles sous un délai assez court. L'hypothèse est que les OEN accepteraient des délais plus courts et qu'ils pourraient convaincre des experts techniques de consacrer plus de temps à l'élaboration d'une norme. Les avantages économiques de la disponibilité plus rapide d'une norme peuvent être estimés à un taux de croissance d'environ un point de pourcentage par an pour le produit ou service concerné par la norme.

Outre le fait que cette option ne s'appliquerait qu'aux normes harmonisées et aux normes européennes demandées par la Commission, un délai contraignant les OEN à accélérer le processus de normalisation officiel peut avoir un effet négatif sur la qualité de la norme. Il n'est possible de gagner du temps qu'en réduisant le niveau de consensus et, par conséquent, en limitant (ou en évitant) l'une des étapes intermédiaires de consultation.

La fixation de délais pour toutes les normes européennes et la production du même nombre de normes (au moins) en moins de temps pourraient conduire à une augmentation des coûts annuels (du fait de réunions plus fréquentes, par exemple). Le coût annuel supplémentaire estimé serait de l'ordre de 150 000 à 200 000 EUR par norme si les normes devaient être mises au point en deux ans. La réduction des délais ne serait possible que si l'industrie et les autres parties prenantes acceptaient de supporter collectivement le coût supplémentaire ou si la Commission le finançait. En l'absence de mesures spécifiques, la fixation de délais de livraison pour toutes les normes européennes aurait nécessairement un effet négatif sur la participation des PME et des acteurs sociétaux.

##### *3.1.3. Option stratégique 1.B: créer une agence de normalisation européenne chargée de gérer le processus de normalisation*

L'avantage de cette option est que l'agence serait supervisée par le législateur européen et qu'il serait plus difficile de refuser des mandats concernant des normes

européennes. La création d'un nouvel organisme européen de normalisation impliquerait un traitement prioritaire des demandes de normes harmonisées. La duplication des ressources et dépenses administratives serait réduite et toutes les compétences disponibles seraient combinées. En outre, la participation des PME au processus de normalisation pourrait s'améliorer.

Toutefois, cette option présente un certain nombre d'inconvénients non négligeables. Pour la rendre viable, il faut avant tout une coopération étroite avec les organismes nationaux de normalisation. Une agence de normalisation européenne ne pourrait pas fonctionner sans leur soutien. En outre, une agence ne pourrait pas fournir le niveau d'expertise nécessaire pour s'acquitter efficacement des tâches d'un comité technique. Par conséquent, un consensus entre les experts serait encore nécessaire, indépendamment du fait que le travail soit effectué sous l'autorité d'un OEN ou d'une agence. Cette option générerait certainement des coûts supplémentaires non négligeables pour le budget de l'UE. La Commission contribue actuellement à hauteur de 21,2 millions d'EUR, soit environ 47 % du total des ressources des trois OEN (44 millions d'EUR). Le reste des ressources des OEN provient principalement des cotisations et des contributions des membres. Il faut garder à l'esprit que le nombre de normes commandées par la Commission représente une proportion assez faible de l'ensemble des produits des OEN.

*3.1.4. Option stratégique 1.C: des procédures transparentes et simplifiées pour les normes harmonisées et les autres normes européennes demandées par la Commission*

Un processus de programmation annuelle ou pluriannuelle régulier et plus organisé augmenterait la charge de travail des services de la Commission, mais aurait dans l'ensemble un effet positif. Il permettrait aux OEN d'anticiper les demandes et de raccourcir le processus d'acceptation, de sorte que des normes harmonisées seraient plus rapidement disponibles sur le marché pour être utilisées par les entreprises. Cette option aurait des conséquences positives pour le marché intérieur et la compétitivité des entreprises (y compris celle de PME) en réduisant le délai de délivrance des mandats d'environ six mois (suppression de la consultation distincte du comité). De plus, des gains d'efficacité lorsque des objections sont soulevées permettraient de gagner encore six mois à la fin du processus. Aucune répercussion négative ou coût supplémentaire n'a pu être identifié. Bien que cette option ait une incidence globalement positive sans effet négatif, le principal inconvénient est qu'elle ne s'applique qu'aux normes harmonisées et aux normes élaborées à la demande de la Commission; de ce fait, elle n'aurait aucune conséquence sur la vitesse d'autres travaux de normalisation européenne.

**3.2. 2<sup>e</sup> problème: participation des PME et des acteurs sociétaux au processus de normalisation européenne**

*3.2.1. Option stratégique 2.0: scénario de référence (à savoir la contribution financière en faveur de la représentation des PME et des acteurs sociétaux)*

Situation décrite plus haut, qui sert de référence pour évaluer les autres options.

3.2.2. *Option stratégique 2.A: faciliter la représentation directe des PME et des acteurs sociétaux au sein des organismes européens de normalisation*

La participation directe, pendant une longue période, de responsables de PME et d'acteurs sociétaux possédant des compétences techniques aux réunions et aux discussions d'un comité technique permet à ces personnes de se forger une réputation au sein des organismes de normalisation. En outre, les personnes en question peuvent travailler directement pour influencer le processus. La participation au processus de normalisation exige une bonne compréhension technique des normes proposées et de leur contexte. De plus, les participants doivent être prêts à s'engager à l'avance à investir tout le temps et toute l'énergie nécessaires pour suivre les discussions internes relatives à la future norme. On s'accorde à dire que, pour que sa participation soit efficace, le membre d'un comité technique ou d'un groupe de travail doit y consacrer au moins 20 % de son temps environ.

3.2.3. *Option stratégique 2.B: donner le droit de vote aux organisations qui représentent les PME et les acteurs sociétaux au sein des organismes européens de normalisation*

L'octroi du droit de vote à un nombre très limité d'organisations représentatives pour des travaux techniques menés au sein du CEN aurait un effet très positif sur la participation des PME et des acteurs sociétaux. Les autres délégations dotées du droit de vote devraient prendre en compte les points de vue exprimés par des délégués des PME et des acteurs sociétaux. Aucune conséquence négative n'a pu être identifiée. Toutefois, l'octroi du droit de vote à des organisations autres que les ONN doit être négocié et conclu avec les membres des OEN; dès lors, la faisabilité de cette option est aléatoire. En outre, cette solution peut impliquer le paiement d'une cotisation plus élevée qui augmenterait son coût pour les organisations représentatives des PME et des acteurs sociétaux.

3.2.4. *Option stratégique 2.C: renforcer la position des organisations qui représentent les PME et les acteurs sociétaux au sein des OEN en prévoyant la possibilité d'une subvention de fonctionnement*

L'aspect positif de cette option est qu'elle permet un soutien continu aux organisations qui représentent les PME et les acteurs sociétaux afin qu'elles puissent consolider leur rôle dans le processus de normalisation. En outre, la possibilité qu'une subvention de fonctionnement soit octroyée motive fortement les OEN à continuer à considérer ces organisations comme des partenaires solides dans le cadre du processus de normalisation, de sorte que leurs avis soient dûment pris en compte lors des travaux techniques sur les normes européennes. Cette option nécessiterait toutefois une exception au principe de dégressivité dans l'acte de base régissant l'attribution des subventions. De plus, cette option exige que les montants actuellement répartis entre plusieurs lignes budgétaires soient au moins maintenus par l'autorité budgétaire. Aucun point négatif n'a pu être identifié.

### **3.3. 3<sup>e</sup> problème: les «normes de forums et de consortiums» ne peuvent actuellement pas être utilisées en tant que références dans les marchés publics dans le domaine des TIC**

#### *3.3.1. Option politique 3.0: scénario de référence*

Situation décrite plus haut, qui sert de référence pour évaluer les autres options.

#### *3.3.2. Option stratégique 3.A: relancer la mise en œuvre des mécanismes prévus par la décision 87/95/CEE du Conseil en ce qui concerne les marchés publics et la politique correspondante*

L'avantage de cette option est qu'aucun changement législatif n'est nécessaire et que les coûts administratifs correspondants à la charge du législateur de l'UE et des États membres pourraient être évités. Cependant, la transformation des normes de forums et de consortiums en normes européennes induit des tâches, des responsabilités et des coûts supplémentaires pour les OEN. Une partie substantielle des coûts devrait être prise en charge par la Commission. En outre, les OEN seraient responsables de l'examen et de la mise à jour périodique de la norme. Enfin, les circonstances visées à l'article 5, paragraphe 3, ne correspondent plus à l'environnement technologique actuel. Par conséquent, cette option peut exiger une interprétation très large des dispositions de la décision 87/95/CEE. En raison du manque de sécurité juridique, l'effet sur le marché intérieur, les PME, les pouvoirs publics, les consommateurs et l'innovation serait minime. Cependant, il n'y aurait pas d'incidence budgétaire.

#### *3.3.3. Option stratégique 3.B: autoriser les références aux «normes de forums et de consortiums»*

Le principal avantage de cette option est que la possibilité de faire référence à certaines normes de forums et de consortiums pour effectuer des achats sur une base juridique solide devrait contrer la tendance à la fragmentation du marché et avoir un effet positif sur le marché intérieur, en particulier pour les entreprises qui fournissent des biens ou des services conformes auxdites normes. Cette option aurait une incidence positive indirecte sur les pouvoirs publics, les PME et les consommateurs, compte tenu de la prolifération des produits électroniques de pointe destinés au grand public qui présentent des effets de réseau.

Cependant, ces conséquences positives pourraient être accompagnées des risques correspondants. Un risque important est la possibilité que les normes de forums et de consortiums contiennent des technologies exclusives, un monopole de fait pour une technologie se traduisant alors par un monopole de fait sur le marché des services et des produits basés sur cette technologie, favorisant ainsi l'unique fournisseur de celle-ci. Dès lors, il serait nécessaire que les normes de forums et de consortiums respectent au moins des politiques équitables, raisonnables et non discriminatoires («FRAND») en matière de DPI, comme le font les OEN, ou n'entraînent pas le paiement de redevances. Il s'agit de l'un des critères prédéfinis, ou caractéristiques<sup>3</sup>, à la lumière desquels ces normes devraient être choisies et évaluées par la

---

<sup>3</sup> Une liste de caractéristiques possibles est présentée au point 2.1 du livre blanc de la Commission «Moderniser la normalisation dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'UE: vers l'avenir», COM (2009) 324 du 3.7.2009.

Commission avec l'aide des parties prenantes grâce à une «plateforme» consultative, composée d'un très large éventail d'acteurs et de parties intéressées, sans le recours à des experts externes rémunérés.

*3.3.4. Option stratégique 3.C: conférer à certains forums et consortiums privés le statut d'organisme reconnu, conformément à la directive 98/34/CE*

L'effet de cette option dépend d'un certain nombre de facteurs externes, comme la volonté des forums et consortiums sélectionnés d'être reconnus et de se soumettre à des contrôles de conformité aux critères de l'OMC en matière de normalisation. Les forums et les consortiums pourraient être réticents à demander à être reconnus en raison du coût supplémentaire de l'accréditation, de son renouvellement périodique (par exemple le coût de l'audit interne) et des coûts liés au respect des exigences relatives au processus, ou de considérations concernant leur «indépendance». S'ils étaient reconnus, les forums et consortiums devraient se conformer à certains aspects procéduraux de l'activité normative officielle qui peuvent ralentir l'élaboration de normes futures. La reconnaissance de forums et consortiums privés poserait certains problèmes notables de gouvernance et de coordination. Les forums et consortiums privés font généralement payer des cotisations élevées, ce qui pourrait décourager les PME de participer au processus de normalisation et représenter un facteur de discrimination. Les PME auraient davantage de difficultés à participer activement aux consortiums, mais moins de problèmes pour observer passivement leurs activités. Par conséquent, ce sont les grandes entreprises qui sont plus susceptibles de tirer parti de leur engagement actif dans la normalisation. En tout état de cause, cette option nécessiterait un examen attentif des garanties procédurales offertes par les forums et consortiums, dans le cadre du processus de sélection.

Cette option entraînerait des coûts supplémentaires pour les forums et les consortiums, notamment pour démontrer la conformité aux critères de l'OMC et, en particulier, pour ce qui est des exigences relatives au processus ou des considérations concernant leur «indépendance». S'ils sont reconnus, les forums et consortiums devraient se conformer aux aspects procéduraux de la normalisation officielle et assumer les fonctions d'organisme reconnu. Aucun de ces aspects n'ajoute de la valeur au contenu et à la qualité de la norme. Des ressources supplémentaires provenant du budget de l'UE seraient également nécessaires, car il serait raisonnable que les organismes répondant à tous les critères puissent bénéficier d'une contribution financière de l'UE.

#### **4. COMPARAISON DES OPTIONS**

Les options stratégiques pour les trois problèmes évoqués sont comparées au regard de critères d'efficacité (destinés à montrer si elles répondent aux objectifs spécifiques), d'efficacité (permettant de déterminer les coûts qu'elles impliquent) et de cohérence avec les autres politiques de l'UE. Sur cette base, il est suggéré de retenir les options suivantes:

- la combinaison des options stratégiques 1.A (fixer les délais de livraison des normes européennes) et 1.C (des procédures transparentes et simplifiées pour les normes harmonisées et les autres normes européennes demandées par la Commission);

- option stratégique 2.C: renforcer la position des organisations qui représentent les PME et les acteurs sociétaux au sein des OEN en prévoyant la possibilité d'une subvention de fonctionnement;
- option stratégique 3.B: autoriser les références aux «spécifications de forums et de consortiums».