

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen — Normes harmonisées: renforcer la transparence et la sécurité juridique pour un marché unique pleinement opérationnel»

[COM(2018) 764 final]

(2019/C 228/11)

Rapporteur: **Gerardo LARGHI**

Consultation	Commission européenne, 18.2.2019
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	7.3.2019
Adoption en session plénière	20.3.2019
Session plénière n°	542
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	125/0/2

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) soutient la communication de la Commission sur les normes harmonisées, qui entend améliorer la transparence et la sécurité juridique du marché unique, en veillant à ce qu'il fonctionne avec efficacité. En particulier, le Comité réaffirme qu'il apporte son appui au principe de la normalisation harmonisée en tant qu'instrument primordial pour parachever le marché unique, dans la mesure où elle ouvre des perspectives de croissance au profit des entreprises et des travailleurs, renforce la confiance des consommateurs en ce qui concerne la qualité et la sécurité des produits et donne la possibilité de mieux protéger l'environnement.

1.2. Le CESE estime qu'une stratégie efficace en matière de normalisation harmonisée doit avoir pour base une rapidité accrue dans l'élaboration des normes et dans leur publication au Journal officiel de l'Union européenne, mais également le renforcement d'une gouvernance fondée sur la transparence et l'inclusion de tous les intervenants dans le processus, ainsi qu'une stratégie qui défende à l'échelle mondiale les normes européennes, lesquelles conditionnent non seulement notre système de production et nos perspectives de croissance et d'emploi mais aussi la qualité et la sécurité des produits.

1.3. Le CESE juge que s'agissant de produire des normes harmonisées dans des délais plus courts, les mesures proposées par la Commission semblent aller dans la bonne direction et que globalement, il est possible d'y adhérer. Pour ce qui est de la transparence et de l'inclusivité, en revanche, il serait possible d'en faire davantage, étant donné qu'à l'heure actuelle, on trouve encore de très nombreux intervenants qui, bien que susceptibles d'être intéressés par une intégration au processus, s'avèrent ne pas y être associés. Cette défaillance a des effets évidents concernant la difficulté qu'éprouve l'Union européenne à procéder à une défense systématique de ses normes au niveau international, dans le cadre des négociations menées au sein de l'Organisation internationale de normalisation (ISO).

1.4. En conséquence, le Comité demande à nouveau que l'on s'attelle à soutenir davantage la participation des acteurs intéressés, notamment en renforçant les instruments existants (Horizon 2020) et en les faisant mieux connaître. Dans cette optique, il conviendrait que le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027 maintienne, voire augmente, les ressources afférentes. La même recommandation s'applique aux financements destinés aux parties prenantes qui sont recensées dans l'annexe III du règlement (UE) n° 1025/2012 du Parlement européen et du Conseil⁽¹⁾. En outre, dans un souci de renforcer le caractère inclusif du processus de normalisation, le CESE confirme qu'il est disposé à accueillir un forum annuel qui, rassemblant des partenaires multiples, évaluera les progrès réalisés en la matière et favorisera par ailleurs l'échange des bonnes pratiques entre les différents secteurs de production.

1.5. Le CESE juge positifs les signaux qu'envoient les initiatives mises en œuvre par la Commission pour rattraper le retard pris dans la production de normes. On relève cependant que dans certains secteurs stratégiques, comme celui du numérique, certains signes révèlent encore un sérieux retard pour des questions sensibles, comme la chaîne de blocs, qui produisent des effets, de manière transversale, sur la vie de l'ensemble des citoyens, des entreprises et des travailleurs. Aussi le CESE invite-t-il la Commission à mettre au point des programmes de travail toujours plus concrets et assortis d'échéances claires et précises. Par ailleurs, il attend avec intérêt les résultats de l'évaluation d'impact socio-économique concernant la normalisation, en souhaitant qu'elle prenne également en compte, comme il se doit, les répercussions indirectes, telles que les niveaux d'emploi et la sécurité des employeurs.

⁽¹⁾ JO L 316 du 14.11.2012, p. 12.

2. Introduction

2.1. Formant une catégorie spécifique au sein des normes européennes, les normes harmonisées sont élaborées par une organisation européenne de normalisation ⁽²⁾ (OEN) répondant à une demande, dite «mandat», émise par la Commission européenne dans le cadre d'un partenariat public-privé. Sur l'ensemble des normes européennes, environ 20 % sont établies à la suite d'une demande de normalisation émanant de la Commission européenne. Il est possible d'appliquer ces normes harmonisées aux fins de démontrer que tel ou tel produit ou service mis sur le marché est conforme aux prescriptions techniques prévues par la législation de l'Union européenne qui s'y rapporte.

2.2. Alors que les exigences techniques mentionnées dans la législation de l'Union européenne revêtent un caractère obligatoire, l'utilisation de normes harmonisées s'effectue généralement sur une base volontaire. Cependant, les entreprises, surtout si elles sont de taille modeste ou moyenne, éprouvent de telles difficultés à faire certifier des normes substitutives qui leur sont propres qu'en pratique, elles respectent et reconnaissent pratiquement toutes les normes harmonisées.

2.3. Par conséquent, bien que leur utilisation soit théoriquement facultative, les normes harmonisées représentent en fait un outil essentiel pour le bon fonctionnement et le développement du marché unique, car elles établissent une présomption de conformité, qui assure une sécurité juridique et donne la possibilité de mettre de nouveaux produits sur le marché sans avoir à supporter des coûts supplémentaires. Le développement d'un dispositif adéquat de normes harmonisées devrait donc produire des avantages pour toutes les parties prenantes, puisqu'il offre des relais de croissance au bénéfice des entreprises et des travailleurs, qu'il préserve la santé du consommateur et assure sa sécurité et qu'il contribue à la protection de l'environnement, dans l'optique d'une économie circulaire.

2.4. En mars 2018, le Conseil européen a demandé à la Commission de faire le point sur l'état d'avancement du marché unique, ainsi que sur les obstacles qu'il est encore nécessaire de lever pour le parachever. La communication COM(2018) 772 apporte une réponse à cette demande ⁽³⁾. L'évaluation qu'elle contient insiste fortement sur la normalisation, en tant qu'elle représente un facteur clé pour l'élimination des barrières techniques qui s'opposent aux échanges, étant donné qu'elle assure l'interopérabilité des produits et des services complémentaires, facilite l'introduction de biens novateurs sur le marché et renforce la confiance du consommateur.

2.5. Toutefois, face à la rapidité des évolutions technologiques, à la numérisation et au développement de l'économie collaborative, il devient nécessaire que le système de normalisation devienne toujours plus rapide, moderne, efficace et souple. Dans un tel contexte, les normes harmonisées constituent un facteur essentiel. En outre, dans un arrêt récemment rendu, la Cour de justice de l'Union européenne ⁽⁴⁾ a précisé que même si elles sont élaborées par des organismes privés indépendants et que leur application reste facultative, les normes harmonisées font pleinement partie de la législation de l'Union européenne, de sorte que la Commission est tenue de suivre le processus de leur élaboration, de garantir qu'elle s'effectue rapidement et d'assurer l'efficacité de leur mise en œuvre.

2.6. C'est pour cette raison que la Commission a publié la communication à l'examen, afin de dresser un bilan des actions déjà entreprises dans le domaine de la normalisation harmonisée et de mesurer le chemin qui reste à parcourir pour mettre pleinement en œuvre le règlement (UE) n° 1025/2012 sur la normalisation.

3. Synthèse de la proposition de la Commission

3.1. La proposition de la Commission repose sur quatre mesures qu'il y a lieu de lancer incessamment pour réaliser des progrès supplémentaires en ce qui concerne l'inclusivité, la sécurité juridique, la prévisibilité et l'obtention rapide des avantages que les normes harmonisées induisent pour le marché unique.

3.2. *Première mesure. Éliminer le plus rapidement possible l'arriéré subsistant en matière de normes harmonisées*

3.2.1. En 2017, la plate-forme REFIT avait diagnostiqué un net retard («arriéré») dans le processus de normalisation, ainsi que plusieurs autres acteurs intéressés en avaient déjà exprimé le constat ⁽⁵⁾. Il concerne avant tout les secteurs qui sont soumis à la numérisation de l'économie. En conséquence, une stratégie a été élaborée, en accord avec les organisations européennes de normalisation, pour résorber ce passif.

⁽²⁾ Le Comité européen de normalisation (CEN), le Comité européen de normalisation électrotechnique (Cenelec), l'Institut européen des normes de télécommunications (ETSI).

⁽³⁾ COM(2018) 772 final, «Le marché unique dans un monde qui change. Un atout sans égal nécessitant une volonté politique renouvelée.»

⁽⁴⁾ Arrêt rendu dans l'affaire C-613/14 «James Elliot Construction/Irish Asphalt Limited».

⁽⁵⁾ Plate-forme REFIT, avis XXII.2.b.

3.3. Deuxième mesure. Rationaliser les procédures pour la publication au Journal officiel des références aux normes harmonisées

3.3.1. Cette action repose sur un réexamen général du mode de fonctionnement de la Commission. La volonté ainsi exprimée a amené à créer une réserve d'experts consultants qui sont appelés à recenser au plus tôt d'éventuelles questions émergentes dans le processus d'élaboration des normes harmonisées. Par ailleurs, un dialogue structurel a été lancé dans le cadre du partenariat public-privé, de même qu'un autre, interinstitutionnel, auquel ont pris part les principales institutions européennes, dont le CESE, et les acteurs intéressés et qui a abouti à arrêter qu'à dater du 1^{er} décembre 2018, la Commission adoptera les décisions relatives aux normes harmonisées par la voie de la procédure écrite accélérée.

3.4. Troisième mesure. Élaborer un document d'orientation sur les aspects pratiques de la mise en œuvre du règlement sur la normalisation

3.4.1. Ce texte servira à clarifier les rôles et les responsabilités des différents acteurs, dans toutes les phases de l'élaboration des normes harmonisées. En particulier, il détaillera les aspects de fond et de procédure du nouveau format des demandes de normalisation que la Commission met actuellement au point, afin de garantir davantage de transparence et de prévisibilité dans l'élaboration des normes. En outre, il permettra une clarification concernant le rôle de la Commission et de ses consultants spécialisés. Enfin, il fournira des orientations supplémentaires pour améliorer la cohérence et la rapidité de la procédure d'évaluation des normes harmonisées dans tous les secteurs concernés.

3.5. Quatrième mesure. Renforcer le système de consultants pour obtenir une évaluation rapide et rigoureuse des normes harmonisées de façon à permettre leur citation rapide au Journal officiel de l'Union européenne

3.5.1. Pour assurer une meilleure coordination en amont dans le processus d'évaluation des normes harmonisées que les organisations européennes de normalisation sont en train de mettre en place, la Commission continuera de s'appuyer sur la contribution scientifique du Centre commun de recherche et, dans le même temps, renforcera sa coopération avec les comités techniques chargés d'élaborer les normes, grâce au système d'experts consultants mis en place récemment. L'objectif poursuivi est de maximiser la rapidité, la qualité et la précision des évaluations afin d'améliorer qualitativement l'ensemble du processus et de veiller à ce que les références aux normes harmonisées soient publiées dans les meilleurs délais au Journal officiel.

4. Observations générales

4.1. Le CESE soutient la communication de la Commission sur les normes harmonisées, qui entend améliorer la transparence et la sécurité juridique du marché unique, en veillant à ce qu'il fonctionne avec efficacité. Pour des raisons évidentes de proximité de contenu et dans le souci de fournir une réponse structurée, coordonnée et cohérente, l'analyse générale de la proposition à l'examen est élaborée en parallèle avec l'avis CESE INT/878 ⁽⁶⁾, qui a pour objet le programme annuel en matière de normalisation européenne pour 2019 ⁽⁷⁾.

4.2. Le CESE réaffirme qu'il soutient pleinement le principe de la normalisation harmonisée en tant qu'instrument primordial pour parachever le marché unique, dans la mesure où elle ouvre des perspectives de croissance au profit des entreprises et des travailleurs, renforce la confiance des consommateurs en ce qui concerne la qualité et la sécurité des produits et donne la possibilité de mieux protéger l'environnement ⁽⁸⁾. Il estime, par ailleurs, qu'une stratégie relative à la normalisation harmonisée ne peut être déconnectée des processus à l'œuvre à l'échelle mondiale, avec lesquels il y a lieu de chercher une articulation adéquate, pour ce qui est de défendre les normes définies au niveau européen. En effet, si le processus de normalisation européenne accuse d'éventuels retards ou que nous ne parvenons pas à défendre les normes de l'Europe lors des négociations menées au sein de l'ISO, il pourrait en résulter qu'elles se trouvent supplantées, ou qu'elles soient incompatibles avec celles qui seront adoptées à l'échelon international, pour le plus grand dommage, bien évidemment, des entreprises et des consommateurs.

4.3. Le CESE exprime son approbation pour l'initiative de la Commission grâce à laquelle il a été possible de résorber une partie du retard accumulé au fil des ans ⁽⁹⁾ en matière de normalisation harmonisée. Dans certains segments stratégiques du numérique, comme la chaîne de blocs, on constate toutefois que le lancement d'un groupe de travail ad hoc sur la thématique concernée n'a eu lieu que tout récemment et témoigne donc d'un retard sensible. Si l'on considère que l'innovation est extrêmement difficile à normaliser en temps voulu, il serait opportun d'élaborer un programme de travail qui soit clair et prévoie des délais et modalités précis de mise en œuvre.

⁽⁶⁾ INT/878, Normalisation européenne pour 2019 (voir page 74 du présent Journal officiel).

⁽⁷⁾ COM(2018) 686 final.

⁽⁸⁾ JO C 75 du 10.3.2017, p. 40.

⁽⁹⁾ Donnée de la Commission européenne.

4.4. Le CESE estime qu'il est assurément bienvenu que la Commission rationalise ses procédures internes, afin de raccourcir les circuits de la décision et d'accélérer les publications au Journal officiel, étant donné qu'il s'agit là d'une des causes du retard qui s'est accumulé d'année en année dans le domaine de la normalisation harmonisée. Il est essentiel, en particulier, que le système de normalisation harmonisée soit à la hauteur des nouveaux défis du marché, afin d'éviter que certains États membres ne se lancent dans une fuite en avant qui pourrait déboucher sur des antagonismes entre les différentes normes nationales.

4.5. Dans le processus de simplification envisagé par la Commission, un élément capital sera de garantir que les mécanismes de la gouvernance soient transparents et, en particulier, inclusifs. Cet impératif suppose que le Comité économique et social européen, comme il l'a déjà été dans le cas du dialogue interinstitutionnel lancé en juin 2018, continue obligatoirement à être un acteur pleinement associé à la démarche, tout comme les autres parties intéressées, à l'échelle tant européenne que nationale ⁽¹⁰⁾.

4.6. Le CESE souligne que la participation active des acteurs intéressés, au niveau national, européen et international, constitue un facteur propre à conférer plus de force aux normes et à en augmenter la qualité et qu'il convient de favoriser et de soutenir cet engagement, car aujourd'hui encore, ces intervenants butent sur bien des obstacles pour avoir accès aux processus de définition des normes harmonisées. On relève, en particulier, des problèmes concernant l'information et la sensibilisation à l'importance que revêt cet instrument, ainsi qu'à la marche à suivre pour s'y impliquer, ou encore des critères qui restreignent la participation, de même que des coûts d'un montant excessif pour les organisations ou entreprises de petite taille.

4.7. Sur ce point, le Comité souligne que les fonds mis à disposition par le truchement du programme Horizon 2020 aux fins de financer la participation des acteurs intéressés aux processus de normalisation ne bénéficient que d'une faible notoriété et qu'il conviendrait d'en faciliter l'accès et d'améliorer la communication les concernant ⁽¹¹⁾. Par ailleurs, il importe que tous les financements actuellement prévus soient maintenus et, le cas échéant, augmentés dans le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027. La même recommandation s'applique aux financements destinés aux parties prenantes qui sont recensées dans l'annexe III du règlement (UE) n° 1025/2012.

4.8. Pour que les actions de soutien à la normalisation gagnent en efficacité, le CESE recommande que les projets financés au titre d'Horizon Europe prévoient également que les acteurs intéressés soient associés à des actions de normalisation des innovations qui sont menées dans le domaine des initiatives de diffusion.

4.9. Dans le fil de ses avis antérieurs ⁽¹²⁾, le CESE demande qu'il soit procédé à un suivi approfondi des efforts déployés par les grands acteurs de la normalisation, afin de renforcer la dimension inclusive du système européen de normalisation (SEN). Sur ce point, le CESE pourrait créer un forum ad hoc sur cette inclusivité du SEN. Cette instance serait chargée de l'organisation annuelle d'une audition publique qui évaluerait les progrès réalisés en la matière, tout en favorisant les échanges de bonnes pratiques entre les différents secteurs productifs.

5. Observations particulières

5.1. Le Comité constate que les initiatives proposées par la Commission pour accélérer les procédures internes et augmenter le nombre de consultants pourraient concerner plusieurs niveaux opérationnels en son sein et avoir ainsi une incidence tant pour son personnel que pour le fonctionnement de son organisation interne. Ces efforts d'amélioration sont assurément nécessaires mais doivent recevoir un financement adéquat. En conséquence, le CESE invite la Commission à faire davantage la lumière sur cet aspect de la question, en insistant sur la nécessité de lui consacrer des fonds qui soient en adéquation avec les défis à relever dans le secteur et en concordance avec les objectifs du règlement (UE) n° 1025/2012 ⁽¹³⁾.

5.2. Le CESE réaffirme qu'il est nécessaire de conforter une culture européenne de la normalisation, grâce à des campagnes spécifiques de sensibilisation auxquelles soient associés des acteurs allant du simple citoyen, dès qu'il est en âge scolaire, aux décideurs politiques, et qui trouvent également un relais dans le cadre des accords internationaux ⁽¹⁴⁾. En outre, il serait judicieux de développer des campagnes de sensibilisation ciblant spécifiquement les PME et les entreprises en phase de démarrage.

⁽¹⁰⁾ JO C 34 du 2.2.2017, p. 86; JO C 75 du 10.3.2017, p. 40.

⁽¹¹⁾ Le programme de travail LEIT (Leadership in Enabling and Industrial Technologies, «Primauté dans le domaine des technologies génériques et industrielles») d'Horizon 2020 finance des projets destinés à soutenir la participation des acteurs intéressés au processus de normalisation, l'une de ces initiatives étant «Standict.eu (www.standict.eu), d'une durée de deux ans, qui vise à normaliser les innovations dans le secteur des technologies de l'information et de la communication et est doté d'un budget de 2 millions d'euros, avec un vivier de bénéficiaires potentiels de quelque 300 intervenants, sélectionnés grâce à des appels publiés à intervalles réguliers. Sous l'intitulé «ICT-45-2020: Renforcer la présence européenne dans la normalisation des technologies de l'information et de la communication: observatoire et dispositif de soutien de la normalisation», le programme de travail LEIT pour 2019-2020 prévoit un volet analogue mais doté, quant à lui, d'une enveloppe dont le montant a été doublé, passant de 2 à 4 millions d'euros, tandis que sa durée a été portée à trois années, au lieu de deux.

⁽¹²⁾ JO C 303 du 19.8.2016, p. 81; JO C 197 du 8.6.2018, p. 17.

⁽¹³⁾ JO C 197 du 8.6.2018, p. 17.

⁽¹⁴⁾ Voir note 10.

5.3. Le CESE souhaite que l'évaluation d'impact socio-économique du système de normalisation, figurant dans le programme de travail en matière de normalisation européenne pour 2019, prévoie également un espace spécialement consacré aux normes harmonisées et un examen réaliste des inconvénients et avantages éventuels qui ne soit pas circonscrit au seul cadre du marché intérieur mais se place également dans une perspective générale. Cette préconisation implique que ladite évaluation se penche également sur les effets indirects induits par la normalisation, s'agissant, par exemple, des niveaux d'emploi ou de la sécurité des travailleurs ⁽¹⁵⁾.

Bruxelles, le 20 mars 2019.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

⁽¹⁵⁾ Voir note 8.