

**Séminaire
Ressources technologiques
et innovation**

organisé avec le soutien de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (ministère de l'Industrie) et grâce aux parrains de l'École de Paris :

Algoé²
ANRT
CEA
Chaire "management de l'innovation"
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNES
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Crédit Agricole SA
Danone
Deloitte
EADS
École des mines de Paris
Erdyn
ESCP Europe
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
Fondation Crédit Coopératif
Fondation Roger Godino
France Télécom
FVA Management
Groupe ESSEC
HRA Pharma
HR VALLEY²
IDRH
IdVectoR¹
La Fabrique de l'industrie
La Poste
Lafarge
Mairie de Paris
Ministère de la Culture
Ministère de l'Industrie,
direction générale de la compétitivité,
de l'industrie et des services
OCP SA
Reims Management School
Renault
Saint-Gobain
Schneider Electric Industries
SNCF
Thales
Total
Ylios

¹ pour le séminaire
Ressources technologiques et innovation
² pour le séminaire Vie des affaires

(Liste au 1^{er} août 2012)

**NORMES : UN OUTIL CACHÉ
DE LA STRATÉGIE ÉCONOMIQUE CHINOISE**

par

Olivier PEYRAT
Directeur général de l'AFNOR

Séance du 21 mars 2012
Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

L'émergence de la Chine comme puissance mondiale s'est accompagnée d'une stratégie d'influence très marquée dans le monde de l'élaboration des normes internationales. Misant suivant les cas sur des partenariats bilatéraux ou sur des approches multilatérales, les organismes chinois de normalisation déploient une énergie considérable pour combler le décalage existant aujourd'hui entre le rang économique de la Chine et le niveau de responsabilités qui lui est attribué dans le cadre des comités techniques de l'ISO (*International Organization for Standardization*). Or, selon un proverbe allemand, « *Qui fait la norme, fait le marché* ». La Chine semble l'avoir bien compris en ce qui concerne son marché intérieur, largement inaccessible aux entreprises étrangères en raison de la multiplicité des normes qui s'appliquent, de la difficulté à se les procurer et de la marge d'arbitraire qu'elles permettent. Dans ce contexte, quelles stratégies normatives, de coopération ou de confrontation, sont ouvertes aux acteurs occidentaux face à l'empire du Milieu ?

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

EXPOSÉ d'Olivier PEYRAT

En 2001, la Chine entrait à l'OMC (Organisation mondiale du commerce). Aujourd'hui, cette dernière est en train de procéder à l'évaluation de cette adhésion en vérifiant si la Chine a tenu les engagements qu'elle avait pris. L'un des critères étudiés est celui du système de normalisation. Il s'agit de vérifier si les normes définies par la Chine ne constituent pas, dans certains cas, un obstacle technique au commerce (OTC).

Avant d'évoquer la pratique chinoise de la normalisation, je vais rappeler à grands traits l'organisation de la normalisation au plan international.

Normes réglementaires, normes volontaires

L'un des candidats à l'élection présidentielle française a annoncé que s'il était élu, il ferait en sorte que pour toute nouvelle norme, deux anciennes normes soient supprimées. Je n'ai aucune objection contre une telle disposition... à condition qu'elle ne porte pas sur les normes produites par l'AFNOR (Association française de normalisation), qui sont des normes *volontaires*, par opposition aux normes *réglementaires*.

Une norme volontaire résulte d'une consultation entre toutes les parties prenantes intéressées. Le processus de normalisation avance à travers un jeu de concessions réciproques visant à aboutir à une solution aussi acceptable que possible par tous. En Europe, on compte environ 20 000 normes volontaires.

Elles sont la plupart du temps suscitées par l'offre plutôt que par la demande : ce sont généralement les industriels qui trouvent avantage à s'imposer des normes, afin que leurs clients se sentent moins captifs d'une offre propriétaire. Certains d'entre eux, toutefois, se refusent à participer à des travaux normatifs. Apple, par exemple, a fait le choix de verrouiller complètement son écosystème, avec toutefois une exception relative très récente (normalisation du format de la future carte nano-SIM).

L'ISO en 2012

L'essentiel de la normalisation internationale s'opère au sein de l'ISO (*International Organization for Standardization*). En dehors de l'ISO, il existe deux organisations, l'une dédiée à la filière électrotechnique, la CEI (Commission électrotechnique internationale) et l'autre consacrée à la filière des télécommunications, l'UIT (Union internationale des télécommunications).

Le siège de l'ISO est à Genève. Il s'agit d'une organisation non gouvernementale, et non d'une agence de l'ONU (Organisation des Nations unies). Elle rassemble 160 organisations de normalisation nationales, comme le DIN (*Deutsches Institut für Normung*), la BSI (*British Standards Institution*), l'ANSI (*American National Standards Institute*), le JISC (*Japanese Industrial Standards Committee*) ou encore l'AFNOR.

Le conseil d'administration comprend vingt membres, avec une sorte de "conseil de sécurité" qui compte six membres permanents : les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France et, depuis deux ans et demi, la Chine. En 2012, les membres non permanents du conseil de l'ISO sont : l'Afrique du Sud, l'Australie, l'Arménie, l'Arabie saoudite, l'Égypte, la Turquie, le Brésil, la Colombie, l'Inde, la Bulgarie, Chypre, l'Islande, les Pays-Bas, la Suède.

Dans cette liste, huit pays sur vingt sont européens, ce qui n'est pas négligeable. Mais la représentation européenne était beaucoup plus importante encore par le passé. La tendance

actuelle est à la montée en puissance de l'Asie. Les États-Unis critiquent le fait que la voix du Luxembourg pèse autant que celle de la Chine et demandent régulièrement que l'ensemble de l'Europe ne dispose plus que d'une seule voix. Les pays européens objectent qu'ils ne sont jamais d'accord entre eux, ce qui est malheureusement vrai.

L'administration de l'ISO, relativement légère, comprend environ 150 personnes. Les opérations de normalisation proprement dites se déroulent au sein de deux types de groupes de travail. Pour un domaine large, on constitue un TC (*Technical Committee*), qui a vocation à être pérenne et se maintient parfois pendant des décennies. Lorsque le domaine considéré est assez étroit (par exemple *le management de l'énergie*), on constitue un PC (*Project Committee*) qui sera dissout dès que la norme sera adoptée.

La notion de PC est apparue il y a quelques années et elle rencontre un grand succès. Lorsque l'on ne sait pas vraiment comment le processus de normalisation va se dérouler, on peut commencer par créer un PC puis, au besoin, le dissoudre ou le transformer en TC.

Les ambitions chinoises à l'international

Il y a deux ans et demi, la Chine a donc réussi à se voir attribuer un siège permanent au conseil de l'ISO. Elle demande maintenant à devenir également membre permanent de l'instance de gouvernance technique de l'ISO, le TMB (*Technical Management Board*), à l'instar des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de la France. Elle souhaite ainsi être présente à la fois au niveau politique et au niveau technique. Ceci suppose qu'elle assure le pilotage d'un certain nombre de travaux internationaux, d'où son implication croissante depuis 2004 au sein de l'ISO.

Le décompte des présidences de comités techniques ou de sous-comités depuis 2000 montre que les États-Unis sont les mieux représentés (entre 120 et 140 présidences). Ils sont immédiatement suivis par l'Allemagne, qui depuis 2005 les a même surpassés avec un peu plus de 130 présidences. L'influence du Royaume-Uni décroît assez nettement sur cette période (de 110 à 70 présidences), malgré l'atout évident que représente la maîtrise de l'anglais. La position de la France se maintient à peu près (de 80 à 70 présidences) et celle du Japon a nettement progressé (de 30 à 60). La Russie reste à un niveau assez faible (moins de 20 présidences), même si le président actuel de l'ISO est russe et qu'un certain nombre de signes laissent poindre un intérêt croissant de la Russie pour la normalisation internationale.

De son côté, la Chine a réussi une percée spectaculaire : alors qu'elle a pris ses premières responsabilités à partir de 2004 seulement, elle assure d'ores et déjà la présidence d'une trentaine de comités et sous-comités. Dès qu'un siège est vacant, elle présente sa candidature. Cela a été le cas récemment pour la présidence du comité consacré à l'agroalimentaire : la France a été candidate face à la Chine, à l'Inde et aux États-Unis, et c'est seulement grâce à une alliance avec un pays émergent, le Brésil, que nous avons fini par obtenir ce siège.

L'implication de la Chine dans les structures techniques a également beaucoup progressé. À la fin de 2010, le Royaume-Uni était présent dans 89 % des structures, ce qui contraste avec son effacement au niveau des présidences. Suivaient l'Allemagne (84 %) et la Chine (82 %), cette dernière étant d'ores et déjà passée devant la France (80 %), le Japon (79 %) et les États-Unis (75 %).

Si l'on rapporte le nombre de responsabilités exercées par chaque pays au montant de son PIB, on se rend compte que l'Allemagne, la France et le Japon jouent pour l'instant "au-dessus de leur catégorie", et qu'inversement les États-Unis sont nettement moins représentés que ce que leur PIB pourrait justifier. Ceci s'explique par le caractère fortement dissipateur du système de normalisation américain, qui comprend entre 100 et 150 SDO (*Standards Developing Organizations*), comme l'API (*American Petroleum Institute*), la SAE (*Society of*

Automotive Engineers), ou encore l'IEEE (*Institute of Electrical and Electronics Engineers*). L'ANSI (*American National Standards Institute*) a en pratique beaucoup de mal à fédérer tous ces organismes, et sur certains votes stratégiques un peu complexes, ses responsables ont du mal à savoir comment le vote américain a été construit...

Il arrive aussi que les Français éprouvent quelque difficulté à parler d'une seule voix au sein de l'ISO, de la CEI ou de l'UIT. En revanche, les Chinois ont manifestement très à cœur, depuis sept ou huit ans, de prendre des positions uniques et reconnues au sein des différents organismes de normalisation. On peut en conjecturer que, selon certains scénarios, d'ici quatre ou cinq ans, la Chine aura dépassé l'Allemagne en termes de prises de responsabilités. La Chine choisit avec soin les domaines sur lesquels elle souhaite intervenir, saisit toutes les opportunités et met en œuvre les moyens nécessaires, sans commune mesure avec ce que peuvent mobiliser d'autres pays.

Les domaines d'intervention de la Chine

La Chine se positionne assez naturellement sur quelques domaines pour lesquels elle dispose d'une compétence particulière et qui sont par ailleurs assez anecdotiques, comme les artifices de divertissement ou la médecine traditionnelle chinoise. Son intérêt pour le commerce frontalier des biens de seconde main est peut-être lié à la volonté de développer une économie plus durable s'appuyant sur le recyclage. Mais elle intervient aussi dans des domaines beaucoup plus stratégiques comme l'énergie, avec notamment le biogaz, les règles techniques pour la détermination des économies d'énergie dans les projets de rénovation, les entreprises industrielles et les régions, ou encore le méthane houiller.

On sait que la Chine s'intéresse beaucoup aux matériaux et notamment aux terres rares, et il n'est pas surprenant de la retrouver dans les comités consacrés au cuivre et aux alliages de cuivre, aux plastiques, au magnésium et alliages de magnésium, aux ferro-alliages, ou encore à la corrosion des métaux et alliages. Elle s'est également positionnée sur les récipients métalliques légers et les moteurs à combustion interne, et de façon plus marginale sur la coutellerie et l'orfèvrerie métallique décorative et de table. Faut-il y voir un lien avec la réputation de la cuisine chinoise ?

De multiples coopérations

Par ailleurs, la Chine multiplie les coopérations bilatérales sur les sujets les plus divers : avec l'Afrique du Sud sur les systèmes et la désignation des tailles de vêtements, ou sur la désignation de mesurage et les systèmes de marquage pour les chaussures ; avec l'Allemagne sur les navires et les technologies maritimes, mais aussi sur les machines et matériels pour la construction des bâtiments ; avec le Canada sur le captage et le stockage du carbone et sur la gestion des gaz à effet de serre et activités associées ; avec la Corée et le Japon sur le textile ; avec l'Italie sur le pétrole et les systèmes de transport par conduites ; avec le Royaume-Uni sur l'agroalimentaire et le thé, mais aussi sur le management de la qualité, les applications de techniques statistiques, la mise en œuvre du Six Sigma ; avec la Suède sur l'emballage et l'environnement ; avec la Turquie sur le tabac en feuilles.

La France et la Chine exercent deux copilotages, l'un sur une structure stratégique dédiée à l'efficacité énergétique, l'autre sur la structure consacrée aux règles techniques pour la détermination des économies d'énergie dans les projets de rénovation, les entreprises industrielles et les régions. Les industriels français, notamment Schneider, sont très impliqués dans ces partenariats. Un pilotage commun est également en préparation pour les articles en céramique et en verre, avec, pour les verres optiques, le concours d'Essilor. Enfin, des réflexions sont menées pour mettre en place une commission franco-chinoise destinée à travailler notamment sur le ferroviaire.

Les principes de la normalisation chinoise

Dans la plupart des pays, il n'existe pas de loi relative à la normalisation. La couronne d'Angleterre se contente de reconnaître la BSI à travers une charte. Le gouvernement allemand en fait de même pour le DIN. La Chine est l'un des rares pays à avoir adopté une loi dans ce domaine : les normes chinoises sont établies par les pouvoirs publics et non par l'industrie. Les SDO chinois sont contrôlés par le gouvernement chinois, et c'est lui qui rend les arbitrages ultimes.

La participation des parties prenantes à ces SDO dépend de la politique de chaque organisme. Certains sont très ouverts, d'autres moins. Les membres des comités sont nommés *intuitu personæ* et, en cas d'indisponibilité, ne peuvent être remplacés par un représentant de la même entreprise. Quant aux entreprises étrangères, elles sont systématiquement écartées. Tout au plus peuvent-elles obtenir un statut d'observateur.

Le financement des normes est assuré par le gouvernement chinois, avec un cofinancement par l'industrie. La politique des droits de propriété intellectuelle s'appliquant au contenu des normes peut varier d'un SDO à l'autre. Pour se procurer les normes, il est nécessaire de disposer d'un compte dans une banque chinoise, faute de quoi on ne peut pas acheter les documents.

Les différentes structures

Au sommet du système de normalisation chinois se trouve l'AQSIQ (*Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine*), qui pourrait être comparée à notre DGCCRF (Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes). Alors que l'AQSIQ est chargée de la surveillance du marché, le rôle de la SAC (*Standardization Administration of China*) est plutôt d'assurer une surveillance technique. La SAC est un peu l'équivalent de l'AFNOR, à ceci près qu'il s'agit d'une structure quasiment ministérielle. La SAC a autorité sur les départements administratifs de normalisation dans les provinces, les régions, les ministères et les industries. Elle contrôle aussi les comités techniques nationaux.

Le CNIS (*China National Institute of Standardization*) assure le recensement des normes. Le SPC (*Standards Press of China*) s'occupe de leur promotion. Le CAS (*China Association of Standardization*) est chargée de veiller à leur utilisation.

Quatre grands types de normes

Les normes nationales chinoises se répartissent en quatre grandes catégories : les normes obligatoires (*Guóbìāo*, ou GB), les normes nationales recommandées (*Guóbìāo tuījiàn*, ou GB/T), les normes sectorielles/industrielles/ministérielles, et enfin les normes provinciales.

Les normes GB

Il existe entre 3 000 et 4 000 normes nationales obligatoires, considérées comme faisant partie de la réglementation technique. Elles portent sur des sujets relatifs à la sécurité, la santé au travail, la protection des consommateurs et de l'environnement, etc.

Les normes GB servent de base à la certification CCC (*China Compulsory Certification*). C'est un passage obligé pour accéder au marché chinois, en tout cas pour les sociétés étrangères. Par le passé, les exigences pouvaient être moindres pour les sociétés chinoises, par exemple en termes d'accréditation, mais suite à un certain nombre de scandales (lait en poudre, canapés, poupées Barbie...), cette situation est en train de changer.

Les normes GB sont compilées par le CNIS mais aussi par plus de 70 associations et organismes de recherche, ce qui se traduit par une très grande dispersion de l'information.

La SAC a la responsabilité de contrôler la compatibilité de ces normes avec les normes internationales et de veiller à ce qu'elles ne constituent pas des entraves techniques au commerce, ce qui suppose qu'elles fassent l'objet de notifications à l'OMC.

Les normes GB/T

Les normes nationales recommandées ou normes GB/T sont beaucoup plus nombreuses : on en compte 25 000. Elles portent sur tous les domaines de normalisation, y compris les produits, les processus, les biens, les services, le domaine militaire, etc.

Elles sont la propriété de la SAC et sont également compilées par le CNIS et par plus de 70 associations et organismes de recherche. En revanche, elles ne servent pas de base pour la certification CCC. Certaines d'entre elles font l'objet de dispositifs de certification volontaire.

Les normes sectorielles/industrielles/ministérielles

La catégorie des normes sectorielles/industrielles/ministérielles n'existe pas en France. L'extrapolation de certaines données nous permet d'estimer qu'en Chine, ces normes sont au nombre de 100 000, ce qui est colossal. Environ un cinquième seulement de ce stock de normes est effectivement utilisé.

Ces normes sont la propriété des ministères (Communication, Aménagement, Énergie...) et sont compilées par les unités ministérielles concernées, par les associations industrielles, les laboratoires de recherche et les laboratoires d'essai, ce qui rend leur accès complexe. Environ 15 % de ces normes sont obligatoires. Elles sont souvent utilisées par les ministères pour définir la réglementation en matière d'accès au marché.

Leur harmonisation avec les normes internationales dépend de chaque ministère et reste en général optionnelle. Ceci pose un vrai problème aux acteurs du marché, car certaines de ces normes sont aussi contraignantes que les normes nationales. Les critiques de l'OMC portent notamment sur cette catégorie de normes.

Les normes provinciales

La dernière grande catégorie rassemble les normes provinciales. On estime leur nombre à 20 000. Seulement 20 à 30 % de ces normes sont obligatoires, mais si une entreprise souhaite entretenir de bonnes relations avec les autorités provinciales, elle a tout intérêt à les prendre en considération.

Les normes provinciales sont la propriété des gouvernements locaux et sont développées par les organisations locales de l'AQSIQ. Elles sont actuellement soumises à une politique d'attrition de la part du gouvernement central, et leur influence a tendance à diminuer.

Décrypter la stratégie chinoise

À travers la définition d'un cadre légal, l'allocation de ressources spécifiques, l'adoption de processus définis a priori, la Chine affiche clairement sa volonté de développer la normalisation. Il existe désormais plus de normes en Chine que dans n'importe quel autre pays du monde. Au total, on en compte près de 150 000, soit sept fois plus qu'en Union européenne. On peut tenter de décrypter la stratégie qui sous-tend cette volonté ouvertement affirmée.

Des sujets brûlants

La Chine est confrontée à un certain nombre de sujets brûlants pour lesquels l'adoption de normes paraît indispensable, comme celui de l'énergie. On peut cependant craindre que l'effort de normalisation et de réglementation mené dans ce domaine se traduise par de nouvelles barrières aux échanges, par exemple en ce qui concerne les moteurs.

Un autre sujet brûlant est celui de la sécurité publique (techniques minières, trafic routier, protection contre l'incendie...). L'opinion publique chinoise est de plus en plus sensible à ces questions et les accidents sont plus difficilement tolérés, qu'ils concernent des biens de consommation ou se produisent dans le cadre d'une exploitation industrielle. Malgré toutes les formes de régulations exercées sur internet, les gouvernements provinciaux et les cités sont de plus en plus fréquemment interpellés à ce sujet.

L'AFNOR a cherché à promouvoir au niveau international, jusqu'ici sans succès réel, l'idée de normes à "niveaux". L'idée serait d'empêcher certains pays de prendre prétexte d'un seuil d'exigence incompatible avec leur situation économique pour se dispenser de tout effort. On pourrait ainsi instaurer un système de normes à trois niveaux, puis supprimer le niveau le plus faible au bout de cinq ans et le deuxième niveau cinq ans plus tard, en sorte qu'il ne reste plus qu'un seul niveau au bout de dix ans, ce qui permettrait d'obtenir une cohérence acceptable entre les différents pays. Ce serait par exemple une façon d'inciter un pays comme la Chine à faire progresser le niveau de sécurité dans ses mines. Les États-Unis sont opposés à cette approche et privilégient la *global relevance*. C'est dommage, car si le dispositif avait été adopté lorsque nous avons commencé à le proposer, il y a une dizaine d'années, l'objectif de mise en cohérence serait aujourd'hui en cours d'obtention.

Un instrument de politique industrielle

La normalisation est aussi considérée comme un instrument essentiel de politique industrielle, comme l'indique le 12^e plan quinquennal chinois. Je n'ai pas connaissance qu'un autre pays au monde affiche aussi clairement cette priorité. Certains textes allemands soulignent le rôle crucial de la normalisation pour l'essor du véhicule électrique, par exemple, mais la Chine est le seul pays qui affirme de façon aussi claire l'importance de la normalisation dans sa politique industrielle globale. La normalisation et les brevets sont considérés comme un outil de diffusion des connaissances scientifiques, de l'innovation technologique et des savoir-faire industriels.

Une étude de l'AFNOR, reprenant une méthodologie également utilisée par les Allemands et les Britanniques, met d'ailleurs en évidence, sur la longue durée (25 ans), une corrélation évidente entre nombre de brevets, développement de la normalisation et croissance économique, sans que l'on puisse facilement établir où sont les causes et où sont les effets.

Le contrôle de l'accès au marché

Il existe manifestement aussi un lien entre la volonté de développer la normalisation et celle de contrôler l'accès au marché. Cela peut-il aller, dans certains cas, jusqu'à la mise en œuvre d'obstacles techniques aux échanges ? Sans doute n'est-ce pas nécessaire, car la complexité du système représente en elle-même une barrière à l'entrée. Cette complexité ne semble toutefois pas véritablement voulue, mais elle est constatée.

La sécurité nationale

La volonté de normalisation s'explique aussi par des intérêts de sécurité nationale. Il y a cinq ans, la Chine a proposé à l'ISO un standard appelé WAPI, assez proche du Wi-Fi. La particularité essentielle du WAPI était de permettre aux autorités chinoises d'intercepter et de contrôler les communications. La Chine a fait appuyer sa demande par un certain nombre de pays et il s'en est fallu de peu que cette norme soit acceptée. Mais l'ISO a fait valoir qu'il était impossible de valider deux normes concurrentes.

Les droits de propriété intellectuelle

Les industriels chinois ont longtemps été accusés de ne pas respecter les règles de la propriété intellectuelle. Aujourd'hui, ils se montrent d'autant plus sensibles à cette question qu'eux-

mêmes commencent à se faire copier. Ils déposent donc de plus en plus de brevets. L'exportation de normes chinoises est également considérée comme de nature à soutenir les politiques commerciales chinoises.

Les faiblesses de la normalisation chinoise

Malgré les efforts de la Chine, sa capacité d'intervention dans les processus de normalisation internationaux reste encore modeste. Ceci s'explique tout d'abord par un problème de maîtrise de l'anglais. Mais la Chine doit surmonter d'autres handicaps.

Un faible rayonnement des normes chinoises

Les normes chinoises sont très souvent ignorées à l'extérieur du pays. Les choses sont cependant aussi en train de changer, principalement en Asie du Sud-Est, grâce à ce que l'on pourrait appeler une stratégie "gravitationnelle". En cas de difficulté à imposer une nouvelle norme à l'international, les Chinois se contentent d'en faire une norme nationale qu'ils appliquent à leur marché intérieur. Compte tenu de la taille de ce marché, celle-ci finit par s'imposer au niveau international. On voit parfois les Japonais adopter des positions normatives surprenantes, correspondant sans doute à des intérêts communs avec la Chine. C'est ce qui semble s'être passé à propos du Blu-Ray, lorsque les industriels chinois ont sommé les industriels japonais de "siffler la fin de partie" pour la guerre des standards, avec un argument de poids, puisque les industriels chinois produisaient des lecteurs de Blu-Ray : celle d'adopter un troisième standard et de le déployer sur le marché chinois.

Un système fortement dissipateur

La normalisation chinoise étant contrôlée par les ministères et non par l'industrie, en particulier pour les normes obligatoires, elle est généralement compatible avec une stratégie dirigiste. Par comparaison, aux États-Unis, chaque acteur fait à peu près ce qu'il veut, système qui s'avère relativement dissipateur. Mais, paradoxalement, il n'existe pas en Chine de mécanisme efficace pour résoudre les conflits entre normes sectorielles et normes nationales. Le système restera partiellement inefficace tant que la priorité ne sera pas donnée soit au sectoriel, soit au thématique.

Des normes insuffisamment rigoureuses

L'adoption des règles d'évaluation de conformité (c'est-à-dire de certification) précède souvent la normalisation, celle-ci venant alors au service d'une intention de contrôle ou de restriction. Cette approche empêche le développement de normes scientifiquement rigoureuses.

La fragmentation du marché

La normalisation provinciale et l'implantation locale des réglementations accentuent les risques de fragmentation du marché. La taille du marché représenté par une province chinoise reste néanmoins considérable.

Une nouvelle "muraille de Chine" ?

L'OMC a publié le compte rendu de l'examen transitoire annuel prescrit par le protocole d'accession, qui a eu lieu en novembre dernier. Si au cours de cet examen, le Japon et l'Union européenne ont surtout salué les efforts accomplis par la Chine, les États-Unis se sont montrés

beaucoup plus sévères, critiquant en particulier « le manque de transparence persistant dans l'élaboration des règlements techniques, des normes et des procédures d'évaluation de la conformité de la Chine, et dans ses politiques en matière d'évaluation de la conformité ». Ils déplorent ainsi que « des milliers de normes industrielles obligatoires » portant sur « au moins 58 secteurs industriels allant du pétrole et du gaz aux textiles, aux automobiles et à la protection de l'environnement » n'aient pas été notifiées à l'OMC.

Ceci s'avère d'autant plus « problématique » que, « dans la plupart des cas, il faut acheter les normes auprès de revendeurs autorisés en Chine. Leur prix est modique mais en général, les revendeurs n'acceptent pas les cartes de crédit internationales et exigent l'utilisation d'un compte bancaire chinois. En pratique, cette obligation empêche les entreprises et associations professionnelles des États-Unis, même les plus grandes, d'obtenir des copies des normes si elles n'ont pas une présence en Chine ». Sur le terrain, on constate indéniablement un problème d'accès aux normes, y compris pour les autorités locales. De plus, il existe un pouvoir d'appréciation et d'interprétation des textes, qui sont souvent ambigus, ce qui rend la notion d'équité difficile à mettre en œuvre.

Pour conclure, les Chinois ne semblent pas très pressés de rendre leur marché intérieur vraiment accessible. Un très grand nombre de mesures protectionnistes ont été adoptées juste avant l'adhésion à l'OMC et la Chine s'est ainsi entourée d'une nouvelle "muraille" qui sera longue à démanteler. Elle affirme vouloir s'acquitter de ses obligations en la matière mais les efforts incontestables qu'elle fait dans ce sens ne sont peut-être pas aussi rapides ni efficaces qu'ils pourraient l'être...

DÉBAT

L'accès aux normes

Un intervenant : *Vous avez indiqué qu'il est difficile d'avoir accès aux normes chinoises. Quels risques prend-on si on ne les applique pas ?*

Olivier Peyrat : Dans certains cas de pollution très grave, cela peut aller jusqu'à la peine de mort.

Int. : *Même pour des étrangers ?*

O. P. : Pas à ma connaissance.

Int. : *Je me suis laissé dire que lorsque Renault avait voulu commercialiser sa R5 au Japon, il s'était vu opposer un refus du responsable de la sécurité automobile au motif que le design de cette voiture évoquait un dragon de la mythologie japonaise, ce qui risquait d'effrayer les automobilistes. Il s'agit clairement du cas de figure où la normalisation intervient une fois que l'objet existe. Observez-vous le même genre de pratique en Chine ? Les industriels se voient-ils opposer des normes qui étaient indétectables jusqu'à ce qu'ils essaient de vendre leur produit ?*

O. P. : C'est effectivement très fréquent.

Int. : *Les normes en question seraient donc rédigées après la demande d'autorisation ?*

O. P. : Je ne l'ai pas constaté de façon aussi évidente et ce n'est sans doute pas nécessaire : le corpus de normes est tellement riche qu'on peut probablement toujours en trouver une qui fera l'affaire.

L'intégration de la Chine au système international

Int. : *Dans ces conditions, faut-il favoriser l'intégration des Chinois au système international ? Ne pourrait-on, à tout le moins, faire de cette intégration un levier pour obtenir des mesures de réciprocité concernant l'accès au marché intérieur chinois ?*

O. P. : On prête à Churchill une formule selon laquelle « *il vaut mieux avoir dans sa tente un éléphant qui fait ses besoins à l'extérieur qu'un éléphant à l'extérieur qui fait ses besoins dans la tente.* » Aujourd'hui, la communication devient progressivement globale et tenir un double langage (qu'il soit sincère ou non) deviendra de plus en plus difficile pour un pays comme la Chine, qui sera bientôt la première puissance économique mondiale. Notre intérêt me semble être de prendre les Chinois au mot lorsqu'ils annoncent leur intention de s'aligner sur les exigences de l'OMC en matière de normes, même si cela prend du temps et si, dans l'intervalle, ils peuvent exploiter leur marché intérieur sans beaucoup de concurrence. À terme, cela nous permettra d'exiger qu'ils respectent toutes les règles de l'économie de marché, même s'il faut patienter une dizaine ou une quinzaine d'années et endurer un certain nombre de choses d'ici là.

Timides, conformistes ou conquérants ?

Int. : *J'hésite sur le qualificatif à appliquer aux Chinois. Sont-ils timides, conformistes ou conquérants ?*

O. P. : Les trois qualificatifs s'appliquent. Certains de nos interlocuteurs chinois se montrent modestes à l'excès et même timides, faute par exemple de parler correctement l'anglais, bien qu'ils soient des experts de très grande valeur.

On sent aussi chez les Chinois une volonté de se mettre en conformité avec les règles internationales et d'être "de bons élèves", alors que ce n'est pas toujours le cas, par exemple, des États-Unis. En ce moment, les Américains refusent de travailler au sein de l'ISO sur les normes à mettre en place suite à l'accident de la plateforme pétrolière du Nouveau Mexique, au motif que l'Iran fait partie du comité et pourrait en tirer des informations stratégiques. Ils exigent soit de faire exclure l'Iran du comité, ce qui n'est pas acceptable pour l'ISO, soit de ne travailler sur ces normes qu'au sein de l'API (*American Petroleum Institute*) puis d'imposer des normes "de fait" au reste du monde. Les Chinois, eux, se veulent conformistes au sens où ils affichent la volonté de respecter les règles.

Enfin, ils peuvent aussi se montrer conquérants au sens où, lorsqu'ils ont décidé d'investir un domaine ou un dispositif, ils se dotent des moyens nécessaires et ils y parviennent.

Une meilleure coordination européenne ?

Int. : *Ne peut-on craindre que certaines normes imposées par la Chine dans des secteurs stratégiques rendent illusoire toute tentative extérieure d'investir dans ces domaines et s'avèrent, de ce point de vue, "innovaticides" ?*

O. P. : Il est clair que nous avons quelques inquiétudes à nous faire. Les Chinois ont de grandes ambitions, ils disposent d'une base industrielle très importante et de nombreux brevets, et surtout d'un marché intérieur potentiellement colossal. De plus, les Occidentaux délocalisent en Chine une partie de leur croissance, notamment pour bénéficier des dizaines de milliers d'ingénieurs disponibles dans ce pays. Cela fait beaucoup d'atouts réunis dans les mêmes mains.

Int. : *N'est-il pas urgent de coordonner les stratégies menées par les différents pays européens ?*

O. P. : Il est évident qu'une meilleure coordination serait souhaitable, mais il peut être tentant, pour certains acteurs comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne, de développer des stratégies bilatérales. La France a montré, à travers son partenariat avec le Brésil dans le domaine de l'agroalimentaire, que pour elle, les stratégies de puissance n'étaient plus de mise et qu'il fallait privilégier les stratégies d'alliance, mais tout le monde ne fait pas encore la même analyse. Les trois organismes européens de normalisation, le CEN (Comité européen

de normalisation), le CENELEC (Comité européen de normalisation électrotechnique) et l'ETSI (*European Telecommunications Standards Institute*) se sont dotés d'un émissaire commun, le SESEC (*Secoded European Standardization Expert for China*), mais le dispositif n'est pas très satisfaisant dans la pratique.

Gouvernement central et provinces

Int. : *Lorsqu'on fait des affaires en Chine, on constate souvent des tiraillements entre le pouvoir central et les gouvernements des provinces, l'un étant très bureaucratique et les autres beaucoup plus pragmatiques. Les mêmes divergences existent-elles en matière de normalisation ?*

O. P. : Il semble qu'à l'instar de l'ANSI américain, qui essaie de tirer parti de son rôle d'interface avec le reste du monde, la SAC chinoise tente de mettre en avant ses relations avec l'ISO pour s'efforcer de devenir le passage obligatoire pour tous les SDO. On observe ainsi une sorte d'"aspiration" par le gouvernement central du travail normatif auparavant assuré par les provinces. Les exigences de l'OMC sont d'ailleurs probablement utilisées par le gouvernement central pour rappeler les provinces à l'ordre. Cela dit, compte tenu de l'évolution rapide des produits et de leur complexité croissante, on peut s'attendre à voir progressivement reculer les réglementations techniques au bénéfice d'une normalisation d'initiative privée et volontaire, comme cela s'est passé en Europe.

L'application des normes

Int. : *L'ISO dépense une énergie considérable pour élaborer des normes, mais on a le sentiment que lorsqu'un pays n'applique pas ces normes, il ne se passe pas grand-chose.*

O. P. : En dépit de ce que l'on pourrait penser, certains mécanismes s'avèrent extrêmement incitatifs, même pour la Chine. Dans le cadre de la préparation des Jeux olympiques de Pékin, plusieurs milliers de sites industriels ont été fermés du jour au lendemain parce qu'ils ne répondaient pas à la norme ISO 14000 (protection de l'environnement) et que la Chine souhaitait se montrer exemplaire à cet égard. Elle continue d'ailleurs à mener une politique extrêmement volontariste en la matière et le respect de la norme ISO 14000 est devenu la condition *sine qua non* de toute opération en Chine.

En revanche, on peut se poser la question du contrôle, car tous les certificateurs n'appliquent pas la norme de façon homogène et les autorités et collectivités locales disposent d'une certaine marge d'appréciation. Sachant que les textes sont souvent flous et qu'ils sont appliqués par différents niveaux d'autorité, cela limite quelque peu le niveau de sécurité juridique dans lequel une entreprise peut évoluer en Chine.

Int. : *Il n'existe pas de tribunal international de l'application des normes...*

O. P. : La seule stratégie possible pour une meilleure application des normes en Chine me paraît être l'argument du "bon élève" et le fait que la Chine ne pourra pas se soustraire à ses obligations. Une stratégie de guérilla risquerait d'être perdante à tous les coups.

Les normes sociétales

Int. : *Dans quelle mesure serait-il envisageable d'imposer à la Chine le respect de normes sociétales ? Quand l'Europe tente d'imposer une taxe carbone aux avions qui survolent le continent, c'est le carnet de commande d'Airbus qui fait l'objet de représailles.*

O. P. : Le 1^{er} novembre 2010, au terme de sept ans de travaux, l'ISO a publié la norme 26000, consacrée à la responsabilité sociétale. Une centaine de pays ont participé activement à son élaboration, dont la Chine. Cette norme évoque des sujets tels que la gouvernance de l'entreprise, les conditions et les relations de travail, la loyauté de la pratique des affaires, le respect de l'environnement, la contribution au développement local, les relations avec les

consommateurs, etc. De manière très pragmatique, la Chine a voté en faveur de l'adoption de cette norme.

L'adoption de la norme ISO 26000 est d'autant plus remarquable que l'OIT (Organisation internationale du travail) n'arrivait plus à avancer sur ces sujets depuis des années. Or, telle société américaine s'est fait récemment, et à nouveau, interpellé, sur les méthodes de production de ses fournisseurs en Chine, justement...

Il est vrai aussi que, pour le moment, la norme ISO 26000 n'est pas certifiable, mais ce problème peut être résolu en moins d'un an si l'on fait appel aux bons experts. On pourrait alors imaginer que les pays européens exigent l'application de cette norme en Chine au nom de la clause de la nation la plus favorisée. Selon un proverbe chinois, « *Rien au monde n'est plus souple et plus faible que l'eau. Mais pour entamer le dur et le fort, rien ne la surpasse* ».

Présentation de l'orateur :

Olivier Peyrat : ingénieur en chef au Corps des Mines a occupé divers postes dans l'Administration et au cabinet du ministère de l'Industrie, consacrés au développement industriel, à la qualité et à la certification ; après avoir dirigé l'AFAQ (Association française pour l'amélioration et le management de la qualité) pendant plusieurs années, il est depuis juin 2003 directeur général du groupe AFNOR (Association française de normalisation).

Diffusion août 2012