



PREMIER MINISTRE

Paris, le 8 janvier 2016

NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Objet : Consultation publique sur les normes TIC applicables au marché unique numérique – Note des autorités françaises.

Les autorités françaises souhaitent remercier la Commission pour le lancement d'une consultation publique sur les « *normes pour le marché unique numérique : fixer des objectifs prioritaires et s'assurer qu'ils soient atteints* ».

En réponse à cette consultation, la présente note fait part à la Commission de la vision française sur la stratégie européenne à mettre en place en matière de normalisation dans le numérique. Les autorités françaises sont en effet pleinement convaincues du rôle déterminant que des normes européennes, en permettant l'interopérabilité des produits et des services, peuvent avoir dans l'achèvement du marché unique numérique et de la nécessité d'une approche globale qui passe à la fois par la définition de priorités, d'un plan stratégique et opérationnel de normalisation, ainsi que par le renforcement des organisations européennes de normalisation.

Cette note est articulée autour de quatre parties :

- I. Objectifs politiques et principes
- II. Synthèse des propositions des autorités françaises
- III. Propositions détaillées des autorités françaises
- IV. Priorités et actions thématiques

PARTIE I : OBJECTIFS POLITIQUES ET PRINCIPES

1. Des normes européennes pour construire le marché unique du numérique au service des citoyens et des entreprises européens¹

Dans sa communication du 6 mai 2015 intitulé une stratégie pour le marché unique numérique pour l'Europe (COM(2015) 192 final), la Commission européenne a proposé de lancer un plan intégré afin d'identifier et de définir les priorités clés pour la normalisation des TIC, avec une attention particulière accordée aux technologies et domaines qui sont considérés comme critiques pour le marché unique du numérique (MUN).

Les autorités françaises soutiennent pleinement l'ambition de développer une approche stratégique pour la normalisation des TIC car elles sont convaincues que la normalisation est un pilier central pour l'achèvement du MUN : la normalisation permet l'interopérabilité des produits et des services qui peuvent être utilisés partout en Europe, évitant ainsi la fragmentation des marchés. Les normes sont un instrument très puissant pour faire du MUN une réalité pour tous les citoyens et les entreprises européens.

Les normes et spécifications techniques TIC ont également un impact majeur sur la compétitivité de l'industrie européenne : premièrement, les normes et spécifications techniques TIC sont indispensables à la compétitivité de l'industrie dans son ensemble car elles permettent de maintenir la concurrence entre les fournisseurs, ce qui assure le maintien de l'offre dans la durée et la baisse des prix pour le consommateur. Deuxièmement, les normes et spécifications techniques contribuent à la création de marchés et permettent aux PME de développer leurs produits et services de manière interopérable avec ceux des grandes entreprises.

Les normes sont aussi à la base de la capacité de l'Union européenne (UE) à mettre en œuvre ses politiques et réglementations : les normes européennes et les normes harmonisées servent de référence pour soutenir la mise en œuvre des politiques et réglementations européennes, comme par exemple, la protection des données personnelles et de la vie privée ou eIDAS, le droit à l'oubli, l'accès aux données, le droit d'auteur, le droit à l'image et plus largement le respect de la neutralité d'internet. Aussi l'UE doit s'assurer que les normes qui sont choisies pour cela répondent bien aux objectifs fixés, sans quoi la bonne application des réglementations sera remise en cause par les normes.

Pour ces trois raisons, l'UE doit se doter d'une stratégie pour que les normes indispensables au fonctionnement et au développement du marché unique du numérique soient disponibles et fonctionnelles pour les objectifs politiques et réglementaires recherchés. Ces normes devront être élaborées en impliquant dès la phase de définition les entreprises européennes petites et grandes.

¹ Aux fins de la présente note, les termes employés se réfèrent aux définitions inscrites dans le règlement 1025/2012. Ainsi, on entend par :

1) «norme», une spécification technique, approuvée par un organisme reconnu de normalisation, pour application répétée ou continue, dont le respect n'est pas obligatoire et qui relève de l'une des catégories suivantes :

- «norme internationale», une norme adoptée par un organisme international de normalisation;
- «norme européenne», une norme adoptée par une organisation européenne de normalisation;
- «norme harmonisée», une norme européenne adoptée sur la base d'une demande formulée par la Commission européenne pour l'application de la législation d'harmonisation de l'Union.

2) «spécification technique», un document qui prescrit les exigences techniques à respecter par un produit, un processus, un service ou un système ;

3) «organisme international de normalisation», l'Organisation internationale de normalisation (OIL), la Commission électrotechnique internationale (CEI) et l'Union internationale des télécommunications (UIT).

2. Renforcer le système européen pour être un acteur au niveau mondial

Le MUN n'est pas un marché fermé dans lequel ne sont utilisées que les normes développées par et pour l'UE. La normalisation des TIC est un processus concurrentiel, largement internationalisé, principalement piloté par l'industrie et basé sur le volontariat et le consensus, où l'influence joue un rôle majeur. Dans ce contexte, si les parties prenantes européennes participent aux travaux des fora et consortia comme l'IETF ou le W3C, l'UE ne dispose globalement que d'une influence limitée sur les spécifications techniques choisies par le marché. Ces fora ont pourtant une place considérable dans l'économie numérique et un impact non négligeable sur la capacité de l'UE à atteindre ses objectifs dans de nombreux domaines.

L'UE dispose en revanche d'un système efficace pour s'assurer que les normes qui donnent présomption de conformité avec la réglementation permettent bien d'atteindre les objectifs fixés, par exemple en termes de sécurité, ou encore pour développer des normes européennes en soutenant ses politiques publiques.

Ce système est basé sur les organismes européens de normalisation (OEN) reconnus : le Comité européen de normalisation (CEN), le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC) et l'Institut européen de normalisation des télécommunications (ETSI), qui seuls peuvent répondre aux demandes -ou mandats- de la Commission de développer des normes européennes et harmonisées, en appui aux politiques et réglementations européennes. Les OEN ne sont pas des acteurs isolés de la concurrence internationale. Ils y prennent part totalement et leur influence est loin d'être négligeable dans les TIC, comme en témoigne par exemple l'importance prise par l'ETSI au niveau mondial en matière de virtualisation des fonctions réseaux (NFV) ou de solutions machine à machine (M2M). Cette crédibilité est renforcée par le fait qu'un grand nombre des principaux acteurs mondiaux participent aux travaux de l'ETSI.

Compte tenu de ces éléments, les spécifications techniques indispensables au fonctionnement d'un marché numérique en Europe seront sans doute disponibles tôt ou tard, indépendamment de l'action de l'UE, grâce à l'action des entreprises au niveau européen et international. En revanche, rien ne garantira que les entreprises européennes petites et grandes auront eu leur voix dans leurs processus de définition et que les objectifs politiques et réglementaires de l'UE auront été atteints, voire même pris en compte.

Pour ces raisons, il est indispensable que l'UE adopte une stratégie pour la normalisation des TIC et base sa mise en œuvre sur son principal atout, aussi bien au niveau européen qu'en termes de projection à l'international, à savoir le système européen de normalisation.

Cela signifie que l'UE doit se donner les moyens de :

- disposer d'un système européen de normalisation des TIC renforcé autour d'organismes européens de normalisation inclusifs et compétitifs dans le panorama international de la normalisation ;
- disposer d'une gouvernance de la politique européenne de normalisation des TIC qui fasse primer l'intérêt européen ;
- valoriser et promouvoir les positions de l'UE dans les discussions internationales pour la normalisation des TIC et le développement de spécifications techniques et d'une stratégie de promotion des normes européennes à l'international.

Pour atteindre ces objectifs, l'UE devra réévaluer les dispositifs qui ont été mis en place en matière de normalisation du numérique et qui ont pu avoir des conséquences néfastes pour l'industrie européenne du numérique et pour la mise en œuvre des politiques européennes afin d'y apporter les réglages nécessaires au réaligement du système européen de normalisation des TIC avec les intérêts politiques et économiques de l'UE.

PARTIE II : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DES AUTORITÉS FRANÇAISES

1. Renforcer le système européen de normalisation autour d'organismes européens de normalisation inclusifs et compétitifs dans le panorama international de la normalisation des TIC

- Réaffirmer le rôle central des OEN, sur la base du règlement 1025/2012, et recourir plus systématiquement aux OEN, y compris lorsque les spécifications techniques nécessaires au développement des normes européennes sont susceptibles d'être en partie basées sur des travaux de fora et consortia ;
- Réaffirmer et maintenir le caractère européen de l'ETSI tout en garantissant ses moyens et son indépendance vis-à-vis des intérêts des grands acteurs extra-européens afin qu'un consensus européen puisse exister ;
- Engager avec les OEN reconnus (CEN, CENELEC et ETSI) des travaux visant à mettre en place une coordination étroite pour l'élaboration de leurs réponses aux demandes de normalisation de la Commission européenne ;
- Rapprocher les projets de recherche et développement et les activités prénormatives pour favoriser le démarrage en temps opportun des activités de normalisation et prendre des initiatives afin que les chercheurs deviennent des partenaires pour les tests et la révision de la mise en œuvre des normes à l'exemple de la pratique américaine de revue des standards de cyber sécurité ;
- Promouvoir les principes de la normalisation au niveau international en réalisant des benchmarks des organismes de développement de standards ;
- Améliorer de façon incrémentale le fonctionnement du système de prise en compte des brevets dans les normes sans remettre en cause les principes qui le sous-tendent.

2. Remettre la gouvernance de la politique européenne de normalisation des TIC au service de l'intérêt européen

- Entamer le processus de révision de la décision C349/04 créant la plateforme européenne multi-parties prenantes pour la normalisation des TIC (MSP) et tirer les conséquences des enseignements sur son fonctionnement actuel pour engager les réformes qui s'imposent en matière de gouvernance.
- En particulier, revoir le processus de consultation des parties prenantes afin de faire une distinction claire entre ce qui relève :
 - a. de la consultation indispensable des parties prenantes, qui doit être organisée de la manière la plus large, transparente et équilibrée possible et doit aussi permettre d'évaluer l'impact des normes sur la compétitivité de l'industrie européenne ;
 - b. de la décision politique sur la stratégie à adopter, qui relève de la Commission européenne et des États membres et doit permettre à l'UE de faire valoir ses priorités politiques et de s'assurer que son niveau d'exigence sera atteint ;
 - c. du développement des normes qui relève des parties prenantes et du consensus au sein des organismes européens de normalisation.
- Limiter la MSP à un rôle de consultation des parties prenantes et élargir cette consultation grâce à l'utilisation de moyens électroniques.
- Mettre en œuvre la proposition inscrite dans le MUN de renforcer la coordination avec les États membres en confiant la définition des priorités et actions européennes à un groupe des États membres dont le fonctionnement serait articulé avec la MSP, d'une part, et le comité de normes, de l'autre, afin que l'UE dispose des moyens de fonder ses priorités sur ses intérêts légitimes plutôt que sur le prétendu bénéfice global pour le système mondial.
- En ce qui concerne la procédure d'identification des spécifications techniques, mener une évaluation de ses fondements et de sa mise en œuvre le plus rapidement possible en vue d'en

identifier les avantages et inconvénients pour les administrations et l'économie européenne et d'évaluer si l'objectif de permettre aux acheteurs de référencer certaines spécifications techniques ne pourrait pas être atteint via des procédures plus transparentes et plus robustes.

3. Valoriser et promouvoir les positions de l'UE dans les discussions internationales pour la normalisation et le développement des spécifications techniques

- Promouvoir l'utilisation des normes européennes au sein de l'UE et en dehors de ses frontières et, à ce titre, identifier où se trouvent les freins à leur diffusion et disposer d'une stratégie ciblée en termes technologiques et géographiques ;
- soutenir et valoriser l'utilisation des normes européennes, par exemple en co-finançant des projets de déploiement grâce aux autres instruments dont dispose l'UE ou encore au moyen de label et contrôler le respect des normes qui s'appliquent sur le marché européen ;
- en dehors des frontières de l'UE, intégrer la dimension normative dans la politique commerciale afin de faciliter partout où cela est possible, et notamment dans les marchés publics, l'utilisation des normes européennes ;
- promouvoir la réciprocité et notamment la possibilité pour les entreprises européennes opérant sur le territoire américain de faire partie d'organismes professionnels et de standardisation outre-Atlantique ;
- mener un travail permanent de positionnement et d'influence dans l'ensemble des fora, consortia et organismes internationaux de normalisation ;
- mettre en œuvre dans les meilleurs délais les actions relatives aux normes techniques de l'internet, inscrites dans la communication intitulée « Politique et gouvernance de l'internet : le rôle de l'Europe dans l'avenir » du 12 février 2014 (COM(2014)72 final) ;
- développer des mécanismes de financement partiel de la participation des PME aussi bien pour les OEN, les organismes internationaux de normalisation, que pour les fora et consortia, mais en donnant la priorité à la participation des PME dans les OEN ;
- regrouper les grandes entreprises européennes afin d'examiner avec elles, les moyens à mettre en œuvre pour maintenir les réunions des grands fora et projets partenariaux (3GPP, OneM2M, GSMA...) organisées en Europe et contrer le déclin de l'influence européenne dans la gouvernance de ces fora.

En ce qui concerne les priorités thématiques pour la normalisation des TIC, il conviendrait de cibler les efforts de l'UE sur le développement de normes dans les domaines suivants :

1. **5G**
2. **Internet des objets**
3. **Économie de la donnée, y compris *Cloud Computing***
4. **Transformation numérique de l'industrie européenne**
5. **Cybersécurité**

PARTIE III : UNE STRATEGIE POUR L'UE POUR LA NORMALISATION DES TIC ET LE DEVELOPPEMENT DES SPECIFICATIONS TECHNIQUES

1. Renforcer le système européen de normalisation autour d'organismes européens de normalisation inclusifs, compétitifs dans le panorama international de la normalisation des TIC

Les normes européennes sont adoptées par les organisations européennes de normalisation, à savoir le CEN, le CENELEC et l'ETSI. Cette organisation, mise en place par le règlement 1025/2012, permet de garantir que l'ensemble des parties intéressées, y compris les pouvoirs publics et les petites et moyennes entreprises (PME), soit bien associé au processus de normalisation européen.

Dans le domaine du numérique, ce système cohabite avec les fora et consortia industriels internationaux qui se sont multipliés depuis de nombreuses années, et qui développent de manière agile des spécifications techniques. **Loin de devenir obsolète, les OEN ont su s'adapter à cette nouvelle donne et développer de nombreuses collaborations avec les fora et consortia.** La plupart de ces acteurs dispose de mécanismes de collaboration avec les OEN (lettre d'intention, *Memorandum of Understanding*, accord de coopération et leurs suppléments) permettant de référencer leurs travaux ou d'incorporer tout ou partie d'une spécification technique au sein des normes européennes. Ainsi, les OEN continuent de jouer un rôle essentiel dans le marché intérieur, par exemple à travers l'utilisation de normes harmonisées dans la présomption de conformité des produits devant être mis sur le marché aux exigences essentielles les concernant, établies par la législation d'harmonisation pertinente de l'Union.

Les OEN permettent de donner aux entreprises européennes une voix au chapitre dans l'élaboration des normes qui permettront la mise en œuvre du MUN. La possibilité de recourir à des demandes de normalisation formelles en vertu du règlement 1025/2012 permet, quant à elle, de garantir la compatibilité des normes avec les objectifs de l'UE, y compris lorsque les travaux de normalisation ont vocation à s'appuyer sur des spécifications techniques ou lorsque l'objectif est de permettre le référencement de certaines spécifications techniques dans les marchés publics.

C'est pourquoi, l'UE doit réaffirmer le rôle central des OEN, sur la base du règlement 1025/2012 et recourir systématiquement aux OEN, y compris lorsque les spécifications techniques nécessaires au développement des normes européennes sont susceptibles d'être en partie basées sur des travaux de fora et consortia. A ce titre, la Commission européenne devrait éviter de référencer directement des spécifications techniques pour des besoins particuliers. Ces procédures, lorsqu'elles existent déjà ne garantissent pas systématiquement un respect suffisant des principes de la normalisation, tout particulièrement au regard de la transparence, du recours au consensus, de la capacité à assurer la maintenance de ces référencement,... Les autorités françaises considèrent qu'il s'agit d'une condition sine qua non à la mise en place d'un partenariat durable entre les OEN et les fora et consortia, au service du marché unique du numérique. Elles souhaitent néanmoins souligner que ces principes applicables aux domaines où les intérêts et les spécificités de l'Union européenne doivent être pris en compte (par exemple la protection des données personnelles), doivent être mis en œuvre de manière complémentaire avec les efforts indispensables visant à éviter la duplication des travaux de normalisation du numérique et auxquels les OEN prennent toute leur part.

Le recours efficace à cette possibilité requiert, en outre, que les OEN soient renforcés afin d'être en position de répondre favorablement aux demandes de la Commission européenne. Ceci suppose :

- 1. qu'un consensus suffisant des membres des OEN, qu'il s'agisse des délégations nationales au sein du CEN et du CENELEC ou des membres de l'ETSI, existe sur la nécessité de répondre à la demande ;
- 2. que les règles de propriété intellectuelle en vigueur au sein du système européen de normalisation ne dissuadent pas les entreprises innovantes de contribuer au processus de normalisation ;
- 3. que l'excellence technologique de l'UE soit mise à profit au sein du système de normalisation et réciproquement ;

- 4. que les OEN disposent des moyens financiers et procédures nécessaires à un fonctionnement le moins possible dépendant des grands financeurs privés.

L'ETSI joue un rôle particulier dans l'élaboration des normes TIC. Il est notamment le partenaire de la Conférence européenne des postes et des télécommunications (CEPT), à qui il communique les demandes d'accès aux fréquences, avant de produire les normes harmonisées cohérentes avec le cadre réglementaire qu'elle développe. **L'UE doit, au travers de la voix de la Commission européenne et des Etats membres, réaffirmer et maintenir le caractère européen de l'ETSI tout en garantissant ses moyens et son indépendance vis-à-vis des intérêts des grands acteurs extra-européens afin qu'un consensus européen puisse exister** : le Board de l'ETSI pour la période allant de novembre 2014 à novembre 2017 est constitué de 29 membres, dont environ un tiers représente des entreprises dont le siège est basé aux Etats-Unis et un peu plus de la moitié représentant des entreprises dont le siège est en Europe. Cette situation tend à pousser l'ETSI à devenir un consortium international. Cette orientation irait contre les intérêts du système européen de normalisation et l'UE devrait prendre officiellement position contre une telle orientation.

Mais pour maintenir son influence en son sein, l'UE doit également donner à l'ETSI les moyens de son indépendance. Or, la subvention opérationnelle de la Commission européenne à l'ETSI a subi une baisse de 7 % en 2015. Cette décision budgétaire met à mal la priorité donnée au MUN et à la normalisation dans le MUN, de même qu'aux investissements de l'UE pour se doter d'entreprises numériques compétitives sur les marchés mondiaux (Plan Juncker, HORIZON 2020,...). Plus grave, elle marginalise le rôle d'OEN de l'ETSI par rapport aux contributions des grands acteurs internationaux du numérique qui consolident leurs positions au sein de l'ETSI, diminuant d'autant son ancrage européen, sa capacité à soutenir les intérêts de l'UE et augmentant sa dépendance. Cette situation est aussi issue de la déconnexion entre les contributions des administrations et des grandes entreprises dans le système actuel de cotisation pour la participation aux travaux de l'institut. Ce système permet désormais à des acteurs de peser de manière disproportionnée par rapport à leur place sur le marché. A titre d'exemple, le groupe *Apple* dispose grâce à ses filiales européennes de 183 voix au sein de l'ETSI (soit près de 10 % des droits de vote) et finance, à lui seul, son budget plus que les administrations française, allemande et britannique réunies. Le plus gros contributeur européen, le groupe *Nokia*, ne dispose en comparaison que de 92 voix. Le groupe chinois *Huawei* très actif à l'ETSI comme dans les autres organismes de développement de standard dispose, quant à lui, de 47 voix et la contribution de la China Communications Standards Association (CCSA) en tant que partenaire du 3GPP augmente fortement depuis 2 ans. **Les autorités françaises, qui ont maintenu leur contribution à l'ETSI (45 voix), et qui sont toujours présentes au sein de son Board, tout comme les autorités britannique et allemande, accueillent favorablement le fait que la Commission européenne maintienne sa contribution financière prévisionnelle pour la normalisation des TIC au sein de l'ETSI (et plus généralement des OEN) pour l'année 2016.** .

Afin que les OEN soit en mesure de répondre efficacement aux demandes de normalisation de la Commission européenne, il pourrait être utile qu'un travail technique soit engagé au plus tôt avec les OEN et que le pilotage de la réponse soit confié à un seul des organismes européens de normalisation, y compris lorsque les trois OEN seraient amenés à y contribuer.

Par ailleurs, l'excellence technologique de l'UE doit être mise à profit au sein du système de normalisation afin que les investissements consentis dans la recherche et l'innovation se traduisent en parts de marché. Pour cela, il est nécessaire **de rapprocher les projets de recherche et développement et les activités prénormatives pour favoriser le démarrage en temps opportun des activités de normalisation.** L'UE doit inciter les chercheurs à participer aux activités de normalisation en finançant des activités normatives dans les projets du programme HORIZON 2020 et les OEN doivent également disposer des procédures qui les rendront les plus attractifs pour les nouvelles technologies. Cependant, l'implication du monde académique ne doit pas être envisagée uniquement en amont du développement des normes. Les chercheurs devraient également être des partenaires pour les tests et la révision de la mise en œuvre des normes à l'exemple de la pratique américaine de revue des standards de cyber sécurité. Le DoD, la DoT et la NSF organisent par exemple, au travers de SAE International et de Bagatelle chaque année des tests de voitures américaines par les étudiants d'universités afin de détecter des failles et de corriger des erreurs dans les normes cyber de ce secteur.

Enfin l'UE doit veiller à ne pas déséquilibrer le système européen de normalisation sous la pression des grands acteurs du numérique qui cherchent par tous les moyens à diminuer les *royalties* payées aux détenteurs de brevets essentiels aux normes. Les autorités françaises se sont jusqu'ici positionnées de façon prudente face à toute tentative de remise en cause de l'équilibre en vigueur du fait des enjeux industriels stratégiques. **La question des brevets et des normes traverse plusieurs problématiques industrielles stratégiques :**

- **Il s'agit tout d'abord du partage de la valeur entre les acteurs de l'écosystème numérique.** Si la stratégie des acteurs de l'Internet est de capter la valeur par les applications et la publicité, et peut contribuer à la diminution des revenus générés par l'utilisation des technologies réseaux, ce modèle économique n'est pas celui de l'ensemble de l'industrie, a fortiori pas celui de l'industrie européenne des télécommunications (opérateurs, industriels...), dont de grands acteurs sont positionnés sur ces technologies clés.
- **Il s'agit par ailleurs de la question du maintien de la norme comme levier d'ouverture des marchés et de diffusion de l'innovation.** En effet, les acteurs de l'Internet sont des faibles contributeurs au système de normalisation des télécommunications et ce, malgré la convergence avec les technologies de l'information. Ce constat s'explique en partie par la culture logicielle, moins basée sur les brevets. Il s'explique aussi et surtout, par la **volonté d'imposer des standards de facto aux marchés (qui sont souvent en réalité, des solutions propriétaires, souvent non interopérables ou créant un marché d'intermédiation oligopolistique)** sans passer par le processus de normalisation. Dans ces conditions, on ne peut écarter que la stratégie de certains acteurs de l'Internet dans les enceintes de normalisation, notamment européennes, ne soit pas de coopérer au processus de normalisation, mais au contraire de le freiner afin de favoriser les travaux d'autres enceintes, dans lesquelles ils disposent des moyens de l'orienter uniquement vers leurs solutions.
- **A ce jour, rien n'indique que les principes qui sous-tendent le système de prise en compte des brevets dans les normes seraient dépassés. Ils préservent l'usage de la norme le plus large possible,** en faisant en sorte que les termes et conditions (y compris les redevances) soient les plus « justes » possibles, à savoir la juste rétribution du détenteur de brevets essentiels sans exiger une compensation excessive de la part des licenciés.

Ainsi, les autorités françaises ne souhaitent pas une remise en cause fondamentale de ce système, qui doit préserver les principes suivants :

- En cas de différend sur le caractère équitable ou raisonnable des termes et conditions de licence d'exploitation de brevets essentiels, il est normal et pertinent de pouvoir recourir à l'arbitrage d'un juge indépendant pour solder le contentieux.
- La possibilité pour le détenteur d'un brevet essentiel à une norme de demander une injonction devrait en tout état de cause rester permise et rendue possible à l'encontre d'un licencié potentiel non disposé à prendre une licence FRAND.

Son fonctionnement peut néanmoins être amélioré de façon incrémentale en perfectionnant la mise en œuvre du principe de transparence sur les brevets essentiels aux normes : plus grande qualité de ces brevets et renforcement des échanges entre organismes de normalisation et organismes délivrant les titres de propriété industrielle.

2. Remettre la gouvernance de la politique européenne de normalisation des TIC au service de l'intérêt européen

Disposer d'un système de normalisation des TIC efficace s'avérera inutile si l'UE n'est pas en mesure de déterminer ses priorités. Cette tâche a été jusqu'ici largement déléguée par la Commission européenne à son groupe d'expert dédié : la plateforme européenne pour la normalisation des TIC qui produit le plan

roulant pour la normalisation des TIC. Afin de mettre en œuvre sa stratégie, l'UE doit réévaluer ce rouage de sa politique de normalisation des TIC, afin d'assurer une gouvernance efficace et transparente, sur un secteur à évolution très rapide.

i. Diagnostic du fonctionnement de la MSP

Afin d'être en prise avec le panorama mondial de la normalisation et du développement des spécifications techniques TIC, la Commission européenne a réuni quelques-uns de ses acteurs les plus importants (fora et consortia principalement implantés aux Etats Unis, représentations de l'industrie, organisation de l'Annexe III du règlement 1025/2012...) avec les OEN et les États membres dans un groupe d'experts appelé la plate-forme multi-acteurs pour la normalisation des TIC (MSP TIC). **La MSP a été créée fin 2011 par la décision C349/04 et est devenue le recours systématique de la Commission européenne sur toutes les questions de normalisation des TIC, tandis que les demandes de normalisation restent adoptées par le Comité des normes.** Ses membres ont été nommés pour une période de 3 ans. La Commission européenne a renommé les membres de la plate-forme pour un second mandat de trois ans en septembre 2015. La MSP a maintenant trois ans de fonctionnement, ce qui est un laps de temps suffisant pour évaluer son impact.

a. Missions et priorités de la MSP

Les missions principales de la MSP sont de préparer le plan roulant pour la normalisation des TIC et de conseiller la Commission européenne sur l'identification des spécifications en matière de TIC développés en dehors des organismes européens et internationaux reconnus par le règlement 1025/2012. **La description des missions de la plate-forme permet à la MSP de se saisir de toute question liée à la normalisation des TIC**, ce qui signifie : la politique de normalisation en tant que telle, mais aussi toute réglementation ou politique de l'UE où les normes pourraient être utiles pour en soutenir la mise en œuvre. Cette capacité, couplée avec un processus de prise de décision par consensus et une faible participation effective des Etats membres (voir ci-dessous) a conduit à une très large zone d'intervention et un à certain nombre de chevauchements avec les groupes sectoriels pertinents de l'UE, sans pour autant que des objectifs et des processus clairs ne soient toujours édictés.

Le principe de compétence horizontale a atteint ses limites lorsqu'aucun besoin clair pour les travaux n'a été identifié (cas par exemple des activités de la MSP concernant la cyber-sécurité qui ont été lancés après qu'un groupe de travail d'une journée ait conclu que la MSP avait peut-être un rôle à jouer dans ce domaine sans réussir à en écrire les termes de référence). Les groupes sectoriels existants (par exemple ceux relatifs à la santé) ont à plusieurs reprises fait part de leur difficulté de compréhension du rôle de la MSP, perçue comme un mécanisme redondant dont l'articulation avec les autres comités et groupes sectoriels n'est pas clarifiée. Cette situation a conduit à des malentendus vis à vis des parties prenantes publiques et privées nationales. **Une meilleure définition des tâches de MSP est nécessaire pour renforcer la confiance, spécifier les objectifs de MSP et rationaliser le pilotage de la normalisation des TIC. Le principe selon lequel les recommandations en matière de normalisation dans un secteur doivent être prioritairement émises par le groupe consultatif sectoriel concerné devrait être réaffirmé dans ce contexte.**

Par ailleurs, le plan roulant apparaît aujourd'hui comme un catalogue non exhaustif des activités de normalisation TIC et aucun élément tangible ne permet de dire qu'il a permis de faire valoir les priorités européennes dans le cadre de la normalisation des TIC. La nécessité pour l'UE de mettre en place un plan pour les priorités en matière de normalisation TIC démontre bien l'incapacité de la MSP à faire du Rolling plan autre chose qu'un document informatif dont **la raison d'être et la forme doivent être remises en cause compte tenu des ressources qu'il requiert pour être préparé et du lancement du plan prioritaire pour la normalisation des TIC.** Afin que les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets, il est également essentiel que la constitution du plan pour les priorités de normalisation TIC ne soit pas confiée à la MSP. **A ce titre, les autorités françaises saluent la décision de la Commission européenne de recourir à une consultation publique préalablement à l'établissement du plan pour les priorités en matière de normalisation des TIC.**

b. Processus de décision

En se basant sur le fait que la normalisation est un processus basé sur la contribution volontaire des parties prenantes, et faute d'accord sur la constitution d'un groupe des États membres, **la MSP a adopté un processus de décision par consensus impliquant l'ensemble de ses membres.** Ce processus a ses défenseurs et ses opposants. D'une part, il a rendu plus facile pour la Commission européenne d'évaluer si une proposition bénéficie du soutien des organisations représentant des parties prenantes, d'autre part, la recherche du consensus a entravé plus que de raison sa capacité d'impulsion sur les activités de normalisation européennes.

Bien qu'indispensable dans le contexte de l'élaboration des normes, le principe du consensus représente un handicap dans le contexte de l'élaboration des politiques ou de l'établissement des priorités. **Il apparaît que la nécessité d'obtenir un consensus doit être remise en cause en considérant que la décision, qui relève des États membres et de la Commission européenne ne doit pas être confondue avec la consultation des parties prenantes.** En outre, si un niveau suffisant de soutien est nécessaire, le fait que tous les membres MSP, dont les intérêts sont parfois très éloignés des intérêts européens ne soient pas favorables à une proposition ne signifie pas qu'une initiative n'est pas souhaitable (voir aussi : composition de la plateforme).

Dans le cadre de la préparation du plan roulant, ceci a conduit à ce que les actions proposées soient, soit déjà en cours, soit loin du niveau initial d'ambition de l'UE, même dans des domaines où des demandes politiques claires avaient été faites par le Conseil ou le Parlement européen. La possibilité pour la Commission européenne, à qui revient la décision finale sur le plan, d'aller au-delà de la décision de la MSP n'a, par ailleurs, jamais été utilisée.

c. Participation des États Membres

Moins de la moitié des États membres participent à la MSP. Cela pose problème dans un contexte où la participation active est essentielle pour l'influence. Ce faible intérêt est particulièrement préoccupant dans le contexte du processus d'identification des spécifications techniques qui peuvent être référencées dans les marchés publics européens, inscrite au règlement 1025/2012 et alors qu'il devient de plus en plus difficile de trouver des délégués qui se portent volontaires pour conduire les groupes de travail d'évaluation. **Les deux réunions entre les États membres et la Commission européenne ont montré leur intérêt dans les questions traitées, mais aussi la déconnexion entre l'impact attendu de la participation et les ressources nécessaires.**

Dans ce contexte, l'idée d'un groupe des États membres devrait être poussée par la Commission européenne (voir ci-dessus), en tenant compte de la nécessité d'avoir un mandat clair et de l'articuler avec celui du comité des normes et la MSP.

d. Composition de la MSP TIC

Comme la numérisation de l'économie est l'un des principaux moteurs de la croissance, l'intérêt pour la MSP a augmenté depuis son lancement. A l'été 2015, **le renouvellement des membres opéré par la Commission européenne a conduit à l'ajout de deux membres sans qu'aucun critère clair n'ait été défini** en vue d'améliorer la transparence dans le processus de prise de décision.

Par ailleurs, la question de la représentativité des membres de la plateforme demeure posée, dans un contexte où le mode d'organisation de la MSP donne un avantage exorbitant à ses membres, qui peuvent par exemple mettre en avant leurs activités de normalisation au détriment d'autres activités dont les porteurs sont moins bien représentés au sein de la MSP.

La prévention des conflits d'intérêts doit être mieux mise en œuvre. Dans un paysage de normalisation des TIC très complexe, la plupart des membres de la MSP participe à plusieurs organismes de développement de spécifications techniques (SDO) et représente parfois différentes organisations. Cela

créé des conflits d'intérêts potentiels qui doivent être écartés dans le contexte du processus d'identification où les spécifications doivent être évaluées en fonction des critères énoncés à l'annexe II du règlement 1025/2012 et alors même que certains représentants de fora interviennent lors des débats de la MSP sur l'identification d'une spécification dont ils sont parfois les développeurs.

ii. Propositions d'évolution de la MSP

a. Consultation des parties prenantes

En conclusion, les autorités françaises considèrent comme prioritaire que la Commission européenne entame le processus de révision de la décision C349/04 créant la MSP et tire les conséquences des enseignements sur son fonctionnement actuel pour engager les réformes qui s'imposent en matière de gouvernance.

En particulier, si l'intérêt de disposer d'un groupe consultatif intégrant l'ensemble des parties prenantes n'est pas remis en cause, il apparaît impératif de revoir le processus de consultation afin de faire une distinction claire entre ce qui relève :

- de la consultation indispensable des parties prenantes, qui doit être organisée de la manière la plus large, transparente et équilibrée possible et doit aussi permettre d'évaluer l'impact des normes sur la compétitivité de l'industrie européenne ;
- de la décision politique sur la stratégie à adopter, qui relève de la Commission européenne, du Parlement européen et des Etats membres et doit permettre à l'UE de faire valoir ses priorités politiques et de s'assurer que son niveau d'exigence sera atteint ;
- du développement des normes qui relève des parties prenantes et du consensus au sein des organismes européens de normalisation.

Pour les autorités françaises, la mission de la MSP devrait être cantonnée à un rôle de consultation des parties prenantes, et cette consultation pourrait d'ailleurs très utilement être élargie grâce à l'utilisation de moyens électroniques.

b. Définition des priorités et coordination entre les Etats membres et la Commission

Au-delà des processus de consultation, d'autres réformes d'ampleur doivent être réalisées à la MSP et ses missions doivent être clarifiées. **Ainsi, dans sa configuration la plus élargie, la MSP ne devrait jouer aucun rôle dans la définition des priorités et actions européennes.** Cette tâche serait confiée à un groupe des Etats membres dont le fonctionnement serait articulé avec la MSP, d'une part, et **le comité de normes**, de l'autre.

A ce titre, les autorités françaises souhaitent que la Commission européenne mette en œuvre la proposition inscrite dans le MUN de renforcer la coordination avec les Etats membres. **Il importe en effet que l'UE dispose des moyens de fonder ses priorités sur ses intérêts légitimes plutôt que sur le prétendu bénéfice global pour le système mondial.**

c. Identification des spécifications techniques

En ce qui concerne la procédure d'identification des spécifications techniques, ouverte par les articles 13 et 14 du règlement 1025/2012, les autorités françaises considèrent qu'une évaluation de son principe et de sa mise en œuvre de la procédure doit être menée le plus rapidement possible. L'objectif est d'en identifier le réel besoin ainsi que les avantages et inconvénients pour les administrations et l'économie européenne et d'évaluer si l'objectif de permettre aux acheteurs de référencer certaines spécifications techniques ne pourrait pas être atteint via des procédures plus transparentes et plus robustes. Cette évaluation devrait notamment s'appuyer sur une enquête auprès d'acheteurs publics amenés à utiliser ces spécifications.

En particulier, les autorités françaises considèrent :

- que le lien avec les besoins des acheteurs publics apparaît aujourd'hui très limité, et l'implication des Etats membres faibles, à l'exception notable de quelques pays ;
- que la prévention des conflits d'intérêts est aujourd'hui insuffisante au regard de la forte implication des organismes de développement de spécifications techniques, dont les spécifications sont susceptibles d'être identifiées, et d'entreprises fournisseurs des administrations au sein de la MSP ;
- que certains fora et consortia bénéficient d'un avantage exorbitant dans ce domaine du fait de leur participation directe à la MSP ;
- que l'infrastructure et les moyens ne semblent pas suffisants pour assurer la maintenance du référencement et l'application uniforme de critères qui laissent une grande place à l'interprétation ;
- que l'utilisation actuelle qui est faite de la procédure ne permet pas de garantir que des spécifications techniques ne seront pas concurrentes des standards ou normes des OEN ;
- que l'annexe II du règlement 1025/2012 introduit dans l'examen des spécifications techniques une distinction entre normes européennes et normes internationales qui conduit aujourd'hui l'Union européenne à référencer des spécifications techniques concurrentes de normes internationales, bien qu'interopérables avec elles ;
- qu'en l'absence de procédure similaire dans les autres régions du monde, et d'enquête sur l'utilisation des décisions européennes par les acheteurs publics, l'intérêt de ce mécanisme pour l'économie européenne n'est pas prouvé en l'état ;
- **que les besoins en identification de spécifications techniques doivent en grande partie être évalués de manière sectorielle en impliquant les parties prenantes aux processus d'achat ;**
- **que pour remédier à ces problèmes, les OEN pourraient être chargés d'évaluer les spécifications techniques candidates à l'identification ; que la prise de décision finale sur l'identification devrait être restreinte aux seuls représentants des Etats membres.**

3. Valoriser et promouvoir les positions de l'UE dans les discussions internationales pour la normalisation et le développement des spécifications techniques

Renforcer le système européen de normalisation autour d'organismes européens ne signifie pas construire une forteresse autour du marché européen, déconnectée des dynamiques mondiales, mais renforcer l'influence européenne sur la scène internationale dans le numérique. **L'UE doit déployer des efforts pour peser sur l'adoption des normes internationales et des spécifications techniques.** Il s'agit, d'une part, d'assurer la promotion des normes européennes dans les secteurs où l'Europe a des atouts. Il s'agit, d'autre part, de disposer des leviers d'influence européenne dans les organismes internationaux de normalisation mais aussi dans les fora et consortia.

i. Assurer la promotion des normes européennes

L'Union européenne doit se fixer comme objectif de promouvoir l'utilisation de ses normes au sein de l'UE et en dehors de ses frontières et, à ce titre, identifier où se trouvent les freins à leur diffusion et disposer d'une stratégie ciblée en termes technologiques et géographiques.

Afin d'assurer la promotion de manière efficace, l'UE ne doit pas uniquement s'identifier comme un utilisateur de normes, mais également comme un producteur, et assumer une stratégie d'utilisation des normes européennes en lien avec les exigences réglementaires qu'elle se fixe l'UE. Il apparaît ainsi important de pouvoir conserver des normes européennes lorsque les normes internationales ou des spécifications techniques sont jugés inadaptés à la situation européenne et notamment pour préserver les hauts niveaux d'exigence en matière de sécurité et de protection de l'environnement nécessaires pour maintenir la confiance dans le marché intérieur et valoriser les produits les plus performants. Il faut aussi soutenir et valoriser l'utilisation des normes européennes, par exemple en co-finçant des projets de déploiement grâce aux autres instruments dont dispose l'UE ou encore au moyen de label et en contrôler le respect des normes qui s'appliquent sur le marché européen. Outre les bénéfices attendus en termes

de fonctionnement du MUN, cette stratégie agira comme un démonstrateur favorable à la promotion des normes à l'international.

L'accès gratuit des PME à certaines normes payantes pourrait également favoriser l'utilisation des normes européennes, à condition que l'économie des OEN ne soit pas remise en cause.

En dehors de ses frontières, l'UE doit intégrer la dimension normative dans sa politique commerciale afin de faciliter partout où cela est possible, et notamment dans les marchés publics, l'utilisation des normes européennes. L'UE dispose pour cela de leviers, puisqu'elle a été pionnière dans l'ouverture de son système de normalisation. Elle a notamment ouvert depuis 2013 une procédure d'identification de spécifications techniques pour l'utilisation dans les marchés publics sans qu'aucune procédure similaire ne soit identifiée dans les autres régions du monde. En effet, ces dernières requièrent généralement le passage des normes au statut de norme internationale avant qu'elles puissent être utilisées dans les marchés publics. Cette stratégie nécessite également que les OEN développent les profils d'implémentation qui permettent de mettre en œuvre plus facilement ces normes. L'ouverture du système européen de normalisation devrait être également un argument pour la Commission européenne dans le but de promouvoir la réciprocité et notamment la possibilité pour les entreprises européennes opérant sur le territoire américain de faire partie d'organismes professionnels et de standardisation outre-Atlantique.

Enfin, la Commission européenne devrait jouer un rôle actif dans la promotion des normes européennes à l'international, comme elle a su le faire dans le passé pour l'exportation des normes DVB-T, GSM ou UMTS par exemple. Les experts techniques « normalisation », cofinancés par les OEN et la Commission européenne, pourraient jouer un rôle dans ce domaine. En effet, les OEN sont impactées par les intérêts et stratégies commerciaux de leurs membres, dont les différences les rendent parfois incapables de mener une politique ambitieuse et active de promotion. Ils disposent en outre de moyens limités pour ces activités annexes à la production de normes.

ii. Disposer des leviers d'influence dans les organismes internationaux ainsi que dans les fora et consortia

Pour soutenir la reprise des normes, et au-delà, des positions de l'UE et des entreprises européennes, il est nécessaire de mener un travail permanent de positionnement et d'influence dans l'ensemble des fora, consortia et organismes internationaux de normalisation. En effet, le système de normalisation n'est pas un système dont on peut se servir uniquement lorsqu'on en a besoin. Il est nécessaire d'y participer de manière systématique pour être en position d'y avoir de l'influence au moment où c'est nécessaire.

Or certains de ces fora, consortia et organismes internationaux de normalisation, notamment dans le domaine de l'Internet, peuvent élaborer des spécifications techniques qui ne prennent pas en compte certaines préoccupations européennes en matière de politiques publiques (chiffrement, interception légale...). C'est par exemple le cas pour les spécifications techniques de l'internet qui sont développés par l'IETF (Internet Engineering Task Force). **La Commission avait reconnu l'existence de ce problème dans sa communication intitulée « Politique et gouvernance de l'internet : le rôle de l'Europe dans l'avenir » du 12 février 2014 (COM(2014)72 final) dans laquelle elle reconnaissait que les aspects techniques des protocoles internet et d'autres spécifications propres aux technologies de l'information pouvaient avoir des conséquences non négligeables dans le domaine de la politique publique** et des incidences sur certains droits tels que les droits des utilisateurs en matière de protection des données, la capacité des utilisateurs d'accéder à différents types de connaissances et d'informations et leur liberté d'expression en ligne.

Aussi **les autorités françaises souhaiteraient rappeler leur souhait que la Commission européenne mette en œuvre dans les meilleurs délais les actions relatives aux normes techniques de l'internet**, inscrites dans cette Communication en particulier : « l'organisation, avec les parties intéressées, et notamment le secteur européen de l'internet, d'une série d'ateliers avec des experts internationaux dans les domaines du droit, de l'éthique, des sciences sociales, de l'économie, des relations internationales et de la technologie ». Des recommandations concrètes en étaient attendues afin de garantir la cohérence entre les cadres normatifs existants et les nouveaux processus normatifs fondés sur l'internet.

Les OEN ont également un rôle à jouer dans ce domaine : bien sûr, de par la qualité de leurs normes, mais aussi de par leur positionnement et l'utilisation de tous les leviers à leur disposition pour faire de leurs normes des normes internationales. Il s'agit d'une stratégie qui est suivie activement par les fora et consortia, qui y voient un vecteur puissant de promotion, complémentaire de l'adoption par le marché. Si le CEN et le CENELEC disposent de longue date d'accord avec l'ISO/IEC, l'ETSI dont le partenaire naturel était l'UIT, pourrait chercher à développer cette coopération pour ses normes ne relevant pas des domaines couverts par les commissions d'étude de l'UIT-T.

La présence d'experts de la Commission européenne dans les travaux techniques devrait être renforcée lorsque des besoins spécifiques en lien avec des objectifs politiques et réglementaires sont identifiés. Toutefois le vecteur principal d'influence européenne demeure la présence des entreprises européennes dans les travaux des organismes de normalisation internationaux et dans les fora et consortia. Cependant, dans un contexte où l'ouverture des fora et consortia est à géométrie variable, et où le coût opérationnel des participations aux réunions internationales est une importante barrière à l'entrée, l'UE doit développer une politique active de soutien à la participation européenne, qui cible prioritairement les PME.

Dans ce but, les autorités françaises souhaitent porter à la connaissance de la Commission européenne qu'elles ont mis en place, au niveau national, des mécanismes de financement partiel de la participation des PME (notamment des actions collectives pour la normalisation et la prise en compte des dépenses de normalisation dans le crédit d'impôt recherche) dont l'UE pourrait s'inspirer, aussi bien pour les OEN, les organismes internationaux de normalisation, que pour les fora et consortia, mais en donnant la priorité à la participation des PME dans les OEN. Il convient aussi de s'efforcer de regrouper les grandes entreprises européennes afin d'examiner avec elles les moyens à mettre en œuvre pour maintenir les réunions des grands fora et projets partenariaux (3GPP, OneM2M, GSMA...) organisées en Europe et contrer le déclin de l'influence européenne dans la gouvernance de ces fora.

L'UE doit se doter d'une stratégie offensive pour soutenir ses positions dans les discussions internationales pour la normalisation et le développement des spécifications techniques, équivalente à celles dont disposent autres grandes régions du monde. Cette stratégie doit comporter des actions horizontales mais aussi des actions spécifiques dédiées aux domaines prioritaires et qui seront inscrites dans le plan pour les priorités de normalisation TIC. La préparation, la définition et le suivi de cette stratégie pourraient être confiés au groupe réunissant les Etats membres évoqué dans la partie consacrée à la gouvernance. Il apparaît également essentiel que la Commission européenne renforce la transparence sur les initiatives qu'elle est amenée à prendre à l'international sur la standardisation.

PARTIES IV : LES PRIORITÉS ET ACTIONS THÉMATIQUES

En ce qui concerne les priorités thématiques pour la normalisation des TIC, les autorités françaises considèrent que les efforts de l'UE devraient être ciblés sur le développement de normes dans les domaines suivants :

1. **5G**
Soutien à la coordination et la participation des parties prenantes européennes au 3GPP
2. **Internet des objets**
Ville intelligente
Utilisation efficace de l'énergie
3. **Économie de la donnée, y compris *Cloud Computing***
Portabilité des données
Label européen « Secure Cloud »
Gouvernance des données dans les entreprises
Transformation des données
4. **Transformation numérique de l'industrie européenne**
Soutien à la recherche et à l'innovation et aux activités de normalisation via HORIZON 2020
5. **Cybersécurité**
Création d'un partenariat public privé européen (PPP)
Sécurité des systèmes de transport intelligents