

ETUI Policy Brief

Politiques économiques, sociales et de l'emploi en Europe

N° 14/2015

Les arènes de la normalisation internationale à l'épreuve de la participation de la société civile : résultats du projet INTERNORM

—
Christophe Hauert, Danielle Bütschi, Jean-Christophe Graz, Marc Audétat, Alain Kaufmann.

Christophe Hauert est conseiller à la CES. Danielle Bütschi est adjointe au rectorat de l'Université de Genève. Jean-Christophe Graz est professeur de relations internationales à l'Institut d'études politiques, historiques et internationales de l'Université de Lausanne. Marc Audétat est chargé de recherche, et Alain Kaufmann est responsable de l'« Interface sciences – société » de l'Université de Lausanne.

Recommandations politiques

Les normes internationales occupent une place de plus en plus importante dans la gouvernance des marchés et ont souvent une incidence directe sur la santé, la sécurité et l'environnement. Mais la société civile est le plus souvent absente des procédures de normalisation. Il est recommandé de favoriser la participation des acteurs de la société civile dans la normalisation par une mise en forme des travaux de normalisation à même d'encourager leur mobilisation selon les thèmes et enjeux abordés et par l'organisation de l'expertise plurielle requise pour une participation effective à même de leur conférer une certaine influence.

Introduction

Le pouvoir conféré aux normes internationales, spécifications techniques et autres formes non conventionnelles de régulation est caractéristique des transferts d'autorité mis en œuvre dans la mondialisation. Les normes techniques de type ISO ou autre affectent plus de 80% des échanges internationaux et leur contribution économique est estimée à 1% du produit intérieur brut (DIN 2000). Les normes internationales et les procédures d'évaluation en conformité qui leur sont associées portent indifféremment sur les mesures, le design, la performance, ou les effets associés de produits, de processus industriels ou de prestations de services commerciaux et publics. Elles ont souvent une incidence directe sur la santé, la sécurité et l'environnement, à l'exemple des normes de sécurité des machines. Face à l'importance gagnée par les normes internationales dans l'organisation des marchés et des sociétés contemporaines, la participation aux procédures de normalisation des organisations représentant la société civile est cruciale. Mais dans les faits, la participation reste faible. Bien que les procédures de normalisation internationale soient basées sur le volontariat et que les associations puissent moyennant cotisation devenir membre des groupes d'experts et ainsi prendre part à l'élaboration des normes, diverses études ont démontré l'existence d'obstacles importants à la participation du monde associatif et syndical : méconnaissance des arènes de la

normalisation, absence d'intérêts commerciaux ou encore manque de ressources. De fait, les normes dites techniques sont aujourd'hui principalement élaborées par des représentants des entreprises et associations professionnelles – et un nombre croissant de consultants – qui se réunissent au sein d'organismes spécialisés et généralement privés, tels l'Organisation internationale de normalisation (ISO) ou le Comité européen de normalisation (CEN).

La faible présence des acteurs de la société civile dans les procédures de normalisation soulève avec acuité la question de la légitimité des normes européennes et internationales qui occupent une place de plus en plus importante dans le contexte de la mondialisation. L'entrée en vigueur des accords de l'Organisation mondiale du commerce en 1995 a largement renforcé le rôle des normes internationales dans l'harmonisation des spécifications

etui.

techniques des produits et des services échangés dans une économie globalisée. Au niveau européen, la résolution du Conseil 85/C 136/01 sur une « Nouvelle Approche » en matière d'harmonisation et de normalisation technique, et plus récemment le règlement 1025/2012 relatif à la normalisation européenne attribuent un rôle central aux organisations de normalisation européenne dans la construction du marché intérieur. Dans les faits, on observe donc un transfert de l'autorité des États et des organisations intergouvernementales vers les organisations de normalisation internationale ou régionale. Ce renforcement du pouvoir des normes et leur généralisation posent d'importants enjeux en termes de représentativité et de légitimité.

Le projet INTERNORM financé par l'Université de Lausanne (UNIL) s'inscrit dans cette réflexion sur la représentation démocratique des normes internationales, en mettant en place une plateforme d'échange de savoirs destinée à favoriser la participation des acteurs de la société civile (voir encadré 1). En s'engageant sur le terrain de la normalisation internationale, ce projet a permis d'obtenir une compréhension plus fine des obstacles à la participation des associations de la société civile aux arènes de la normalisation et, sur cette base, de réfléchir aux modalités d'une meilleure inclusion de ces acteurs. Le projet a ainsi livré d'importants enseignements relatifs à la mobilisation des acteurs, au rôle de l'expertise et à l'accessibilité des procédures de décision dans les arènes de la normalisation internationale.

Comment mobiliser le monde associatif sur les enjeux de normalisation

Lors de la mise en place du projet, les nombreux échanges avec des associations d'envergure nationale ou internationale ont donné des éléments de réponse sur la (non-)participation des acteurs associatifs aux arènes de la normalisation internationale, ouvrant de nouvelles pistes de réflexion sur les obstacles à la mobilisation des acteurs de la société civile.

La normalisation, un monde difficile à appréhender

Soulignons d'emblée l'ampleur des coûts d'entrée dans le monde de la normalisation. En tant que préalable nécessaire à toute participation effective dans les travaux des comités en charge de la rédaction des normes, l'identification et l'analyse des domaines de normalisation susceptibles d'intéresser le monde associatif et syndical est nécessaire. Le projet a alors été confronté à une vaste gamme de travaux de normalisation qui s'étendent à des thèmes aussi nombreux que variés. En 2011 par exemple, il y avait 224 comités techniques actifs à l'ISO, dans lesquels plus de 4000 projets de normes étaient discutés ! Il incombait dès lors à l'équipe de recherche de réaliser un important travail d'exploration, de synthèse et de mise en perspective des travaux de normalisation internationale pour en faire ressortir les enjeux principaux et mettre en évidence les normes les plus pertinentes pour les partenaires potentiels du projet. Face à l'ampleur des coûts d'entrée dans le monde de la normalisation, ce travail exploratoire est apparu comme crucial pour la mobilisation et la participation effective du monde associatif et des syndicats.

Une mobilisation subordonnée aux espaces d'action et thèmes prioritaires des syndicats et du monde associatif

L'idée de pouvoir influencer sur le contenu de normes a bien entendu motivé les associations et syndicats à rejoindre le projet. Il est cependant souvent difficile pour les acteurs associatifs de mettre en lien leurs activités, principalement orientées vers le niveau local ou national, avec des négociations internationales dont la portée se veut globale. L'enjeu est ici de concilier la portée internationale de normes développées au sein de l'ISO avec des stratégies portant sur des réglementations ou des projets nationaux ou régionaux. Cette difficile articulation entre une arène de débat internationale et des stratégies de dimensions régionales et locales constitue très certainement un obstacle clé à la mobilisation des acteurs associatifs et des syndicats dans la normalisation.

A l'inverse, les thèmes de normalisation qui trouvent une traduction directe dans un débat national agissent comme catalyseur pour la mobilisation des associations. Sous cet angle, la mobilisation des associations est étroitement liée aux thèmes abordés, qui doivent pouvoir s'inscrire dans leurs objectifs stratégiques et prioritaires. Par exemple, une revendication importante des associations de consommateurs suisses relative aux nanotechnologies est l'étiquetage des produits contenant des nanomatériaux afin de garantir la transparence et le libre choix des consommateurs. Le fait qu'une norme sur l'étiquetage des produits ait été en cours d'élaboration au sein de l'ISO a ainsi favorisé leur implication. Les thèmes de normalisation abordés par le projet sont ainsi apparus comme des critères décisifs motivant la participation ou non des associations contactées. Si cet enseignement peut paraître trivial, rappelons que l'identification des travaux de normalisation pouvant trouver une traduction dans un débat national et/ou faire écho aux priorités des acteurs associatifs ne va pas de soi face à l'étendue de ces travaux et à l'ampleur des coûts d'entrée sur le terrain de la normalisation internationale.

Les risques de l'instrumentalisation de la participation

Bien que les associations participant au projet partagent le constat d'un déficit démocratique de la normalisation internationale et saluent la volonté du projet de leur faciliter l'accès aux arènes de négociation, elles envisagent leur participation avec prudence. La participation des associations et syndicats à l'élaboration d'une norme peut en effet être utilisée comme faire-valoir pour une norme, et cela indépendamment du fait que leurs demandes et commentaires aient été intégrés ou non au texte de la norme : la norme peut dès lors être présentée comme résultant d'un large consensus incluant toutes les parties prenantes, y compris les syndicats et acteurs associatifs ! Le sentiment d'une instrumentalisation des associations émerge aussi du fait que les normes élaborées sont ensuite vendues, et cela quand bien même elles sont le fruit d'une participation volontaire d'entreprises et/ou d'associations. La question soulevée est alors celle de la contrepartie, pour le monde associatif et syndical, d'une participation qui exige la mobilisation d'importantes ressources et qui contribue à la légitimation de normes constituant le fonds de commerce du marché florissant de la certification et plus

généralement identifiées comme un rouage clé d'une économie globalisée.

L'éthos de la normalisation comme frein à la mobilisation

Pour nombre d'associations, le fonctionnement de la normalisation internationale constitue à plusieurs égards un frein à la mobilisation. Tout d'abord, la normalisation est marquée par une certaine inertie, plusieurs années s'écoulant entre le lancement d'une nouvelle thématique et sa publication en tant que norme internationale. Des associations préféreront ainsi parfois mobiliser leurs ressources pour d'autres projets, sur lesquels ils pourront avoir une influence plus rapide, plus directe et plus médiatique. Ensuite, le caractère volontaire des normes et le consensus entourant leur élaboration viennent également questionner la pertinence d'une mobilisation pour une action de normalisation. Des organisations telles que l'ISO insistent bien sur le caractère volontaire des normes, qui peuvent ou non être adoptées par les entreprises ; dans le même temps, les normes ont parfois un caractère quasi légal, car elles sont par exemple intégrées à des textes législatifs ou réglementaires. Si les associations ont un intérêt certain à faire valoir leur point de vue dans le cadre de normes appelées à influencer le cadre normatif des États, leur intérêt à participer à l'élaboration de normes, dont on ne sait pas vraiment si elles seront ou non utilisées par les entreprises, est moindre. Ainsi, les partenaires du projet ont exprimé à plusieurs reprises leurs interrogations sur l'utilité de leurs discussions, sachant que les normes discutées n'ont aucun caractère contraignant pour les entreprises. Quant à l'aspect consensuel du développement des normes, celui-ci rend difficile, voire impossible, pour une association ou un syndicat d'attribuer à son action telle ou telle amélioration substantielle de la norme. Il est ainsi aussi difficile de faire valoir son action auprès de ses membres que d'en mesurer l'impact sur les pratiques des entreprises et organisations auxquelles la norme s'adresse.

Expertise et pluralité des savoirs ... y compris associatifs

La technicité des normes est souvent présentée comme étant l'un des principaux obstacles à la participation des associations (Loya et Boli 1999). L'expérience INTERNORM confirme que l'expertise est bel est bien un enjeu crucial du travail de normalisation ; réduire cet enjeu à la technicité des débats passe cependant sous silence la pluralité des savoirs nécessaires pour faire sens lors de la participation aux arènes de la normalisation internationale. Connaissance technique de l'objet de la norme, maîtrise des procédures de normalisation, compréhension du contexte politico-légal du domaine concerné, savoirs propres aux acteurs associatifs et syndicats font partie de la pluralité des compétences requises pour une participation effective aux travaux de normalisation.

Sous l'angle de l'expertise, les obstacles les plus importants ne renvoient pas exclusivement à la technicité des thèmes de la normalisation, mais aussi à la difficulté de suivre l'ensemble des travaux en cours et d'en cerner les principaux enjeux pour la société civile. Les arènes de la normalisation produisent un vaste ensemble de documents (propositions de nouvelles normes,

commentaires écrits des experts, comptes rendus de réunions et résolutions, prises de positions d'acteurs extérieurs aux travaux de la normalisation, etc.), dans lesquels il est difficile de se repérer et dont les enjeux sont difficilement saisissables tant les procédures sont complexes. Pour donner sens à la documentation volumineuse sur les normes en cours d'élaboration, il faut non seulement disposer de temps, mais aussi d'une connaissance pointue des procédures de normalisation. Cette expertise sur les procédures et, plus largement, sur les coulisses des négociations, intervient comme préalable à toute participation des associations aux arènes de la normalisation.

Il est donc recommandé de considérer l'expertise sur les objets normalisés de manière aussi large que possible. Pour apprécier la pertinence des normes discutées, il est essentiel de comprendre comment sont organisés les domaines auxquels elles s'appliquent et la façon dont elles changeraient les pratiques existantes. La plupart des normes discutées nécessitent non seulement des connaissances scientifiques pointues, mais aussi un savoir relatif au cadre institutionnel et légal dans lequel ces normes doivent s'inscrire, et bien entendu, la connaissance associative des préoccupations des acteurs auxquels elles s'imposent. C'est dans cet ensemble de connaissances que les acteurs de la société civile peuvent donner sens à une action de normalisation.

Une influence réelle ... mais limitée

Des procédures ouvertes...

Une observation importante du projet est qu'en matière de normalisation, celui qui participe a le pouvoir. Autrement dit, il appartient à ceux qui le souhaitent et en ont les moyens de faire entendre leur point de vue dans la normalisation, de participer aux votes et aux arènes de négociation. La dimension volontaire de la participation à l'élaboration des normes offre parfois un levier d'action inattendu, conduisant à des situations où une seule association détermine la position nationale. Par exemple, lors d'un vote sur un projet de norme, INTERNORM a été le seul membre du comité miroir¹ suisse à voter pour refuser le projet de norme. Conformément aux procédures, le vote de la Suisse à l'ISO a été fondé sur ce seul et unique vote. Cette expérience souligne à quel point le contenu de certaines normes peut être tributaire de la participation ou de la non-participation de certains acteurs. Elle montre aussi l'influence que peuvent avoir les associations du simple fait de leur participation, comme dans le cas du tourisme, où une section entière consacrée au traitement des plaintes et réclamations a été ajoutée à la norme sur proposition des partenaires du projet.

...mais limitant la marge de manœuvre

La rédaction des normes suit des procédures strictes et intervient selon une structure donnée par avance. Cela conduit à des

¹ La participation à l'élaboration des normes de l'ISO ou du CEN est subordonnée à l'appartenance à l'organisme national de normalisation membre où sont établis des comités dits « miroirs » reflétant les activités d'un comité technique de l'ISO et/ou du CEN.

contraintes d'irréversibilité et aussi fréquemment à subordonner les enjeux substantiels aux questions de procédures, limitant ainsi l'influence potentielle de la participation des syndicats et acteurs associatifs. Les associations de consommateurs au niveau européen et suisse s'opposent par exemple à la notion d'intentionnalité incluse dans la définition des nanomatériaux : c'est en effet la présence ou non de nano-objets qui est cruciale et non l'intention des producteurs. Cependant, la notion d'intentionnalité se retrouve dans l'ensemble des documents de l'ISO et du CEN et, pour des raisons essentiellement de cohérence interne des normes, les demandes des associations de retirer la notion d'intentionnalité se heurtent à une fin de non-recevoir.

L'influence de la participation des syndicats et du monde associatif est aussi largement contrainte par les mécanismes gouvernant l'adoption et la reconnaissance des normes. Malgré leur caractère prétendument volontaire, certaines normes sont référencées a posteriori dans les lois et réglementations. Le travail de normalisation tend alors souvent vers l'élaboration de normes les moins contraignantes pour les entreprises afin d'atténuer les risques en cas de reprise législative d'une norme. Par ailleurs, afin d'inciter à l'adoption volontaire et à l'usage effectif des normes (à même de prévenir une intervention politico-légale contraignante), les travaux de normalisation sont marqués par la volonté de trouver une formulation susceptible de convenir au plus grand nombre. Dès lors, certaines demandes de la société civile se voient écartées, en raison du trop grand risque que la norme en question ne soit en fin de compte pas utilisée par les entreprises, la jugeant trop exigeante. Pour les associations et syndicats participant aux processus d'élaboration de normes, il est ainsi nécessaire de trouver un équilibre entre la poursuite de leurs objectifs stratégiques (p.ex. transparence des nano-produits sur toute la chaîne de production) et des propositions susceptibles d'être acceptées de manière volontaire par les entreprises appelées à utiliser ces normes.

Conclusion

Face à l'importance gagnée par la normalisation internationale dans nos sociétés contemporaines, il importe de soutenir l'implication des syndicats et du monde associatif dans ces arènes de pouvoir méconnues. Contrairement aux explications conventionnelles insistant sur le manque de ressources et qui masquent le déficit démocratique des arènes de normalisation sous couvert d'une absence de participation, cette *Policy brief* offre une compréhension plus fine des obstacles à l'accroissement de la dimension participative de la normalisation internationale.

S'il existe d'importantes limites à la mobilisation du monde associatif (risques d'instrumentalisation, impact incertain de la participation, ampleur des coûts d'entrée), la normalisation internationale peut néanmoins avoir un caractère mobilisateur pour peu que les organisations puissent lier les activités de normalisation à leurs stratégies et activités sur le terrain. La confrontation quotidienne avec le monde des normes, au travail ou au supermarché, encourage les acteurs associatifs à se saisir de ces instruments pour en influencer le contenu. Cette mobilisation nécessite certes un soutien opérationnel, mais elle est avant tout

thématique puisqu'il s'agit pour les associations de s'occuper de travaux de normalisation qui font sens par rapport à leurs priorités et agendas. Sous cet angle, un travail de veille et de mise en forme des travaux de normalisation est nécessaire pour permettre aux acteurs associatifs de faire sens d'une action de normalisation et de se mobiliser au cas par cas, selon les thèmes et enjeux abordés.

Sur le plan de l'expertise, la participation du monde associatif requiert des savoirs pluriels. Il s'agit tout d'abord de maîtriser les procédures d'élaboration complexes des documents normatifs. Ensuite, l'expertise doit inclure une variété de savoirs et porter non seulement sur l'objet spécifique de la norme et les savoirs d'usages et scientifiques liés à celle-ci, mais aussi sur une compréhension du cadre institutionnel dans lequel la norme s'inscrit et sur les controverses propres à l'articulation de la norme aux pratiques existantes. Toute action destinée à favoriser la participation des acteurs de la société civile dans la normalisation doit donc penser l'expertise au-delà d'une dimension étroitement technique et l'organiser de manière ad hoc, selon les besoins spécifiques de ces acteurs.

En terme d'influence, le simple fait de participer aux réunions de l'ISO et du CEN permet de défendre des propositions et confère ainsi aux associations un pouvoir qu'elles n'auraient pas autrement. Cependant, de nombreux éléments viennent limiter leur influence, à l'instar des irréversibilités inscrites dans les procédures de normalisation ou des mécanismes gouvernant l'adoption des normes. La participation du monde associatif se heurte à de réelles limites et génère des risques, mais y renoncer n'empêchera

Encadré 1 : Le projet INTERNORM

Le projet pilote INTERNORM (2010-2014), réalisé en Suisse et financé par l'Université de Lausanne (UNIL), vise à soutenir l'implication des acteurs de la société civile dans l'élaboration des normes internationales de type ISO. Il se veut un pôle interactif de savoirs fondé sur la mise en commun des compétences académiques et des expériences accumulées par les acteurs de la société, en particulier les associations de consommateurs, de protection de l'environnement et les syndicats. L'ensemble du projet a été conduit par une équipe de recherche de l'UNIL dont les tâches principales étaient d'engager le débat notamment avec les partenaires du projet, de faciliter l'accès aux documents et procédures de normalisation et de rechercher l'expertise nécessaire pour soutenir les partenaires associatifs dans leurs délibérations sur les travaux de normalisation en cours à l'ISO dans les domaines choisis par les partenaires associatifs (nanotechnologies et services touristiques). Au final, INTERNORM a participé à 11 groupes d'experts dans les domaines suivis, passé plus de 45 jours dans les séances des comités techniques et soumis plus de 150 commentaires et propositions rédactionnelles qui résultaient de délibérations successives des partenaires du projet sur les normes suivies.

Pour plus d'informations : <http://www.unil.ch/vei/internorm>

pas le développement des futures normes internationales et européennes qui affecteront notre quotidien. L'ouverture du monde de la normalisation à la société civile, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui, consiste en une ouverture limitée portant principalement sur les procédures. Il s'agit d'une accessibilité formelle dont la traduction substantielle doit être favorisée par des mesures fortes qui permettraient d'exercer une veille sur des questions souvent méconnues du grand public, d'influer sur la mise à l'agenda de sujets d'intérêt potentiel pour la société civile et d'infléchir sur le cours de négociations généralement confinées aux experts. Sous cet angle, le projet INTERNORM a offert une solution à même de répondre aux défis démocratiques posés par une forme non conventionnelle de régulation qui gagne en importance, la normalisation internationale.

Références

DIN German Institute for Standardization (2000) Economic benefits of standardization. Summary of results, Berlin, Beuth Verlag.

Loya T.A. et Boli J. (1999) Standardization in the world polity: Technical rationality over power, in Boli J. et Thomas G.M. (eds) Constructing World Culture, International Nongovernmental Organizations since 1875, Stanford, Stanford University Press.

Les opinions exprimées ici n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'ETUI.

Directeurs de publication de la série: Jan Drahokoupil, Philippe Pochet, Aída Ponce Del Castillo, Sotiria Theodoropoulou et Kurt Vandaele.

Responsable de ce numéro: Philippe Pochet, ppochet@etui.org

Les numéros précédents se trouvent sur le site www.etui.org/publications. D'autres informations sur l'ETUI sont également accessibles sur le site www.etui.org.

© ETUI aisbl, Bruxelles, septembre 2015

Tous droits de reproduction réservés. ISSN 2031-8782



L'ETUI bénéficie du soutien financier de l'Union européenne. L'Union européenne ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite de l'information contenue dans cette publication.