

Les arènes de la normalisation internationale à l'épreuve de la participation : le projet INTERNORM

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

Université de Lausanne

Correspondance: christophe.hauert@unil.ch

Résumé

Notre communication porte sur un projet pilote (INTERNORM) financé par l'Université de Lausanne pour favoriser l'implication des acteurs associatifs dans l'élaboration des normes internationales de type ISO. Elle analyse les effets d'un dispositif participatif sur l'environnement institutionnel très particulier de la diplomatie technique ayant cours à l'ISO. Elle présente les résultats intermédiaires d'une réflexion sur l'apport de dispositifs délibératifs pour démocratiser le champ de la normalisation internationale, largement dominé par le savoir expert et les acteurs économiques. Elle situe cette réflexion au croisement des travaux de relations internationales sur les nouvelles formes institutionnelles de la gouvernance de la mondialisation et des études sociales des sciences et des techniques sur la participation dans les rapports science - société. En identifiant plusieurs registres dans lesquels situer les difficultés d'une plus grande implication des acteurs associatifs dans les procédures d'élaboration de spécifications techniques de type ISO, nous posons l'hypothèse qu'il existe d'importantes limites à l'accroissement de la dimension participative de la gouvernance globale.

Abstract

Our paper presents a pilot project (INTERNORM) funded by the University of Lausanne to support the involvement of not-for-profit organisations in international standard setting bodies such as the ISO. It analyses preliminary results on how a distinct participatory mechanism can influence the institutional environment of technical diplomacy in which ISO standards are developed. It reflects on the contribution of innovative deliberative mechanisms to democratise the field of international standardisation, largely dominated by expert knowledge and market players. It draws upon international relations literature on new institutional forms in global governance and social studies of science on participatory issues in science-society relations. The paper argues that there are significant limitations to the rise of civil society participation in such global governance mechanisms and examines several types of barriers to the involvement of not-for-profit organisations in ISO standard-setting processes.

Les arènes de la normalisation internationale à l'épreuve de la participation : le projet INTERNORM

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

1. Introduction

Cette communication porte sur les résultats intermédiaires d'un projet pilote réalisé dans le cadre de l'Université de Lausanne (projet INTERNORM) pour soutenir et favoriser l'implication des acteurs associatifs dans l'élaboration des normes internationales de type ISO. Elle a pour objectif d'analyser les effets d'un tel dispositif sur l'environnement institutionnel très particulier de la diplomatie technique ayant cours au sein de l'Organisation internationale de normalisation (ISO). Elle se veut une réflexion sur l'apport des dispositifs participatifs pour démocratiser le champ de la normalisation internationale, largement dominé par le savoir expert et les acteurs économiques. Elle interroge la portée d'une participation accrue de la société civile dans un domaine exemplaire des nouvelles formes institutionnelles au sein desquelles se jouent l'action collective des négociations internationales et, plus largement, la gouvernance de la mondialisation. En identifiant plusieurs registres où se situent les difficultés d'une plus grande implication des acteurs associatifs dans les procédures d'élaboration de spécifications techniques de type ISO, cette communication pose l'hypothèse qu'il existe d'importantes limites à l'accroissement de la dimension participative de la gouvernance globale.

Le pouvoir conféré aux normes internationales, spécifications techniques *ad hoc* et autres formes non conventionnelles de régulation est caractéristique des transferts d'autorité mis en œuvre dans la mondialisation. La gouvernance de la mondialisation est le fait d'un ensemble d'acteurs nationaux ou globaux, publics ou privés, étatiques ou issus du marché mettant en œuvre des mécanismes allant au-delà de la diplomatie et de la régulation des marchés (Graz 2010 ; Baylis *et al.* 2008). Ces formes innovantes d'autorité non étatique sont susceptibles de concerner de nombreux enjeux dont l'envergure transcende largement les frontières nationales, posant dès lors la question de leur légitimité en regard d'intérêts et de positions qui trouvent leur expression principalement dans une dimension régionale ou nationale, via les mécanismes de la démocratie représentative. Si les juristes et les sociologues ont débattu des critères formels susceptibles de conférer une plus grande légitimité à ce type de régulation, l'objet d'un tel pouvoir non étatique

dans sa dimension transnationale, la nature de son influence dans des environnements institutionnels distincts et sa relation avec l'État restent largement équivoques.¹ La normalisation constitue un exemple clé de cette nouvelle configuration du pouvoir réglementaire à l'échelle internationale. Elle offre également un terrain propice pour interroger les formes et la portée d'une participation des associations de la société civile, largement exclue des nouvelles formes institutionnelles de la gouvernance de la mondialisation.

Les enjeux de la participation appliqués à la normalisation

Les défis majeurs qui se posent en général à la participation politique (Bacqué *et al.* 2005 ; Sintomer 2007; Bacqué et Sintomer 2011) se traduisent sur le terrain de la normalisation internationale avec certaines particularités. Trois de ces défis sont au cœur de notre champ d'analyse : la question de la décision, en l'occurrence du degré d'influence que la participation des associations pourrait effectivement avoir sur les produits de la normalisation; la question de la représentativité des parties prenantes et experts au sein des comités de normalisation; et le défi de l'expertise, ressource stratégique et point de passage obligé pour agir.

D'un point de vue formel, les arènes de la normalisation internationale devraient constituer des lieux de prédilection pour la participation des associations de la société civile. En effet, les procédures de la normalisation internationale sont basées sur le volontariat, et il est dès lors formellement possible aux associations d'avoir une influence directe sur les normes élaborées, soit en participant aux travaux des groupes d'experts, soit en prenant part aux votes sur les projets de normes. Et ce, par opposition au cantonnement décrié de la participation à un processus uniquement consultatif dans l'immense majorité des domaines où elle est exercée en marge des instances décisionnelles. Ce point est au centre de notre problématique et de nos questions de recherche. Notre communication examine dans quelle mesure ces opportunités sont traduites en réalités, à savoir dans quelle mesure les associations se saisissent des possibilités de participation existant au sein de la normalisation internationale et jusqu'à quel point les acteurs-clés de la normalisation internationale sont prêts à accorder un rôle aux associations dans les processus d'élaboration de normes. Notre questionnement s'articule dès lors autour de trois dimensions d'une innovation institutionnelle susceptible de renforcer la participation :

¹ Pour les travaux de juristes, voir en particulier (Delmas-Marty, 2004; Boisson de Chazournes and Rostane, 2005; Joerges and Falke, 2011). Pour les sociologues, voir en particulier (Meyer, et al., 1997; Boli and Thomas, 1999; Djelic and Sahlin-Andersson, 2006; Djelic and Quack, 2010)

1. Concernant la mutualisation des savoirs, en quoi et jusqu'où un échange entre les compétences du monde académique et celles des associations de consommateurs, de protection de l'environnement et des syndicats est-il susceptible de soutenir leur participation aux comités techniques et de renforcer leur position dans des arènes dominées par les représentants de l'industrie?
2. Concernant la mobilisation des acteurs, dans quelle mesure les activités de normalisation internationale peuvent-elles mobiliser les acteurs associatifs? Les considèrent-ils comme des arènes pertinentes pour leur action?
3. Concernant l'accessibilité aux pratiques délibératives, dans quelle mesure les arènes de la normalisation internationale sont-elles ouvertes à la participation du monde associatif?

Notre approche se situe à l'intersection de la science politique – en particulier les études de la mondialisation en relations internationales – et de la sociologie des sciences et des techniques – en particulier les études de la démocratisation des choix scientifiques et techniques.

2. L'emprise insoupçonnée de la normalisation internationale

Les enjeux participatifs entourant la normalisation sont énormes. Les normes internationales ont une emprise insoupçonnée sur notre vie quotidienne, en touchant à la régulation de domaines aussi variés que la gestion de l'environnement, les critères d'inflammabilité des textiles, les services touristiques, les systèmes de diagnostic in vitro, ou encore les nanotechnologies. Comme en témoignent ces quelques exemples, elles ont souvent une incidence directe sur notre santé et notre sécurité tout en restant largement méconnues du grand public. La normalisation internationale concerne tout ce qui touche à l'élaboration et à la mise en œuvre, sur une base volontaire, de spécifications techniques publiées et vendues comme instruments dans l'organisation de la production et des échanges internationaux. 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. Selon une estimation déjà ancienne de l'OCDE (1999), « 80% des échanges (...) sont affectés par des normes ou des règlements techniques connexes ». Actuellement, la normalisation s'étend à toujours plus de domaines émergents en lien aussi bien avec les services publics, comme les systèmes de distribution d'énergie, ou la sous-traitance internationale de services commerciaux, avec des normes de qualité et de sécurité pour ce type

de prestations. L'influence grandissante de la normalisation nécessite d'ouvrir la "boîte noire" au sein de laquelle elle se déroule, à présenter son environnement institutionnel complexe et à interroger le déficit démocratique qui la caractérise.

Organisations et ethos de la normalisation internationale

L'élaboration des normes internationales se fait au sein d'organismes spécialisés, tels l'ISO ou la Commission électrotechnique internationale (CEI). A elle seule, l'ISO a développé plus de 18'000 normes et compte aujourd'hui 163 membres nationaux, qui ne sont pas des gouvernements mais, pour chaque pays, l'organisme de normalisation considéré comme le plus représentatif à l'échelle nationale. Dans la plupart des pays européens et anglo-saxons, il s'agit d'une organisation privée qui entretient des relations contractuelles avec l'Etat. L'ISO estime que 13 réunions ont lieu chaque jour ouvrable dans le monde parmi les organes techniques qui effectuent le travail concret d'élaboration des normes et que pas moins de 30'000 experts volontaires participent à ces travaux annuellement – alors même que le secrétariat central de Genève ne comptait que 154 collaborateurs en 2010. Le financement du budget de l'organisation (36 millions de francs suisses en 2010) est assuré pour moitié par les cotisations des membres et pour moitié par la vente des normes (ISO, 2010).

Les organisations de normalisation suivent en général des règles et des procédures d'élaboration des normes similaires et partagent à ce titre un « ethos de la normalisation » (Czaya & Hesser, 2001). Les normes sont définies de façon consensuelle au sein de comités techniques officiellement ouvert à toutes les parties intéressées. Les délibérations sont fondées sur l'état de l'art des connaissances scientifiques et techniques, ce qui contribue à faire du langage technique une véritable « figure imposée » du travail de normalisation (Mallard, 2000). Les parties prenantes sont représentées par des experts, les enjeux sont traduits et négociés en termes d'expertise.

Encadrement institutionnel de la normalisation internationale

L'importance de la normalisation internationale a franchi un seuil crucial depuis la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995. Contrairement au GATT, dont les dispositions en matière de réglementation technique demeuraient peu contraignantes, l'Accord sur les Obstacles techniques au commerce (OTC) et l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), qui font maintenant partie intégrante du dispositif réglementaire de l'OMC, confèrent aux normes internationales un rôle majeur dans l'harmonisation des spécifications techniques appliquées aux biens et

services. D'une part, la réglementation des Etats n'est acceptable que si elle répond à des « objectifs légitimes » clairement établis, tels que la sécurité, la santé ou l'environnement. D'autre part, l'objectif d'éliminer les obstacles « non-nécessaires » au commerce engage à remplacer les normes établies dans le seul cadre national par les normes internationales existantes.²

Au niveau régional, c'est en Europe que le partage des compétences entre pouvoirs publics et organisations de normalisation a été instauré le plus clairement (Egan, 2001). D'une part, il existe des organisations de normalisation régionale, tel que le Comité Européen de Normalisation (CEN). D'autres part, en 1985, la résolution du Conseil 85/C 136/01 sur une « nouvelle approche » en matière d'harmonisation et de normalisation technique a instauré une nouvelle technique réglementaire. Le premier objectif était d'éviter qu'avec la mise en place du marché unique en 1992 les entraves aux échanges se déplacent massivement dans le domaine des spécifications techniques. Le mécanisme de base de la « nouvelle approche » consiste à transposer le principe de subsidiarité des institutions européennes dans les relations entre les sphères politique et économique. Pour ce faire, la législation des pouvoirs publics européens doit se limiter aux seules exigences essentielles et générales auxquelles doivent correspondre les produits mis sur le marché, en particulier dans le domaine de la santé, de l'environnement, de la sécurité sur le lieu de travail et la protection des consommateurs. L'harmonisation des spécifications techniques est déléguée aux organismes de normalisation européens. Par ailleurs, le principe d'autorégulation est étendu aux fonctions de surveillance, puisque les produits mis sur le marché bénéficient d'une présomption de conformité aux normes sur la base de la seule déclaration du fabricant, le fameux marquage CE.

Le partage des compétences entre pouvoirs publics et organisations de normalisation est emblématique de la délégation des processus démocratiques à des acteurs non-étatiques. Les autorités publiques ont activement promu l'usage de ces instruments à des fins réglementaires et gardent des leviers importants pour renforcer l'adoption des normes (en particulier par leur référencement au sein de la législation ou des critères d'attribution des marchés publics). Dans le même temps, l'élaboration des normes internationales est le fruit d'une collaboration principalement entre professionnels et leur adoption reste le plus souvent volontaire. Ainsi en est-il par exemple de la série des normes ISO 9000 sur les systèmes de gestion de la qualité ou des normes sur les nanotechnologies développées en amont ou indépendamment des processus réglementaires. L'incertitude entourant le destin législatif des normes illustre bien

² Voir en particulier l'article 2 et l'Annexe 3 de l'Accord OTC et l'article VI :4 de l'AGCS.

l'ambivalence des formes d'autorité non étatique dans l'économie politique internationale contemporaine. En s'appuyant sur les notions de volontarisme et d'initiative privée, la normalisation vise à garder le marché libre de toute entrave politico-juridique. Dans le même temps, le pouvoir conféré aux organisations de normalisation par les acteurs publics vient invalider une conception d'une sphère économique indépendante du politique.

La normalisation internationale renvoie donc autant à des préoccupations publiques qu'à la sauvegarde d'intérêts particuliers et fait intervenir à des degrés divers acteurs publics et privés. Les parties prenantes, entrepreneurs et industriels, assimilent les normes à une réduction des risques liés aux transactions, au progrès technologique, et y voient un outil stratégique en vue du contrôle d'un marché. Quant aux citoyens, salariés et consommateurs, dépourvus d'influence directe sur ces processus, ils attendent des normes qu'elles contribuent favorablement à l'établissement d'un milieu de travail plus sûr et plus sain (par exemple en matière de sécurité des machines ou de pollution sonore) ou qu'elles offrent des garanties relatives à la qualité et à la sécurité des produits mis sur le marché.

Les grandes minorités de la normalisation internationale

Le rôle grandissant des normes internationales soulève avec acuité la question de leur légitimité au regard de qui participe à leur élaboration. La participation n'est pas rémunérée par les organisations de normalisation. Elle est subordonnée à l'appartenance à l'organisme national membre de l'ISO (et au paiement des cotisations correspondantes) qui ouvre la porte des comités miroirs. C'est au sein de ces comités miroirs nationaux que sont choisis les experts délégués au comité technique international correspondant. À ce fonctionnement général, s'ajoute un ensemble de procédures complexes qui règlent les nombreuses étapes qu'un document de travail doit franchir avant de se voir conférer le statut de norme internationale.

Dès 1978, l'ISO a constitué un comité consultatif pour soutenir la participation des représentants des consommateurs, le COPOLCO - Consumer Policy Committee³. À l'échelle européenne, c'est en 1995 qu'une association à but non-lucratif a été créée, l'ANEC - l'association européenne pour la coordination de la représentation

³ Le COPOLCO soutient la participation des représentants des consommateurs par la tenue de formations, la définition de thèmes prioritaires, la publication de documents de vulgarisation à l'intention des consommateurs et par une veille portant sur les travaux techniques. Il n'élabore aucune norme et ne participe pas directement aux travaux techniques.

des consommateurs dans la normalisation⁴ Malgré ces dispositions, force est de constater que la participation des associations reste structurellement faible. Comme le dit une haut responsable de Consumers International, « we actually have good influence at COPOLCO, so at the policy level, but there's still a gap with getting in the technical committee »⁵. C'est aussi à ce constat qu'aboutit un représentant syndical européen : « la normalisation se caractérise par un paradoxe des 'grandes minorités' : les deux plus grands groupes concernés (370 millions de consommateurs, dont 165 millions de salariés dans l'UE) sont en minorité dans les comités de normalisation... quand ils y sont représentés » (Bamberg, 2004, p. 13). Les quelques auteurs s'étant intéressés à l'inclusion des associations dans les procédures de la normalisation ne manquent pas d'expliquer les obstacles à l'accès des comités techniques par le manque de ressources financières, temporelles et cognitives, si précieuses pour une activité où l'expertise occupe une place centrale (Dawar 2006 ; Fabisch 2003 ; Farquhar 2006 ; Flatters 2004 ; Hauert 2010 ; Wilcock & Colina 2007). Qu'il s'agisse de comprendre ou de formuler des propositions, l'expertise est au fondement de l'argumentation mobilisée dans les délibérations. Pour y répondre convenablement, un travail de traduction « vertigineux » (Callon et al. 2001, p. 96) doit alors être effectué par le monde associatif.

Quoique différentes à certains égards, les difficultés auxquelles font face les petites et moyennes entreprises en matière participation sont analogues du point de vue des 'grandes minorités' ; elles représentent la plus grande majorité du marché de l'emploi et occupent une place prépondérante dans le tissu économique. Mais le Bureau européen de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises pour la normalisation (NORMAPME) reste marginal dans les arènes de normalisation.

Le dispositif INTERNORM trouve son origine dans ce constat bien connu, mais souvent ignoré, de l'importance des barrières structurelles à la participation qui explique le déficit démocratique de la normalisation internationale.

3. INTERNORM, une « recherche participante »

INTERNORM est un projet pilote dont le but est de soutenir et accompagner les acteurs de la société civile dans leur travail auprès des instances de normalisation. Il s'inscrit dans un programme de recherche inédit de l'Université de Lausanne intitulé "Vivre ensemble dans l'incertain" (VEI) finançant une série de projets dans lesquels le savoir académique vient soutenir et compléter la mobilisation de la

⁴ <http://www.anec.org/attachments/LeafletFR.pdf>

⁵ Entretien réalisés avec Sadie Homer, Senior Standards Officer auprès de Consumer International, Londres, 10 juin 2010.

société civile⁶. INTERNORM a pour ambition de créer un pôle interactif de savoirs fondé sur la mise en commun des compétences académiques et des expériences accumulées par les acteurs de la société civile autour d'enjeux spécifiques de la normalisation internationale. Y participent des syndicats de travailleurs, des organisations de protection des consommateurs et de l'environnement, ainsi que des associations au service des personnes âgées et des personnes handicapées⁷. Le dispositif prévoit que les associations partenaires du projet définissent avec l'aide de l'équipe de recherche d'INTERNORM -ou comité de pilotage- une série de domaines de normalisation intéressant la société civile et justifiant de ce fait une participation du monde associatif. Puis, sur la base de délibérations successives, leur point de vue sera défendu au sein des instances de normalisation aux niveaux international et national.

Mise en place et appel aux associations

L'ensemble du projet est conduit par une équipe de recherche de l'Université de Lausanne, constituée en comité de pilotage. Dans un premier temps, un large appel a été lancé auprès d'associations œuvrant dans de nombreux domaines les invitant à rejoindre le projet et à prendre part aux processus d'élaboration de normes internationales. La recherche de partenaires associatifs intéressés à se joindre à la démarche INTERNORM a nécessité d'importants efforts de la part du comité de pilotage, confronté à la réalité du terrain associatif. Les associations sont en effet le plus souvent confrontées à un manque de ressources, alors même qu'elles sont largement sollicitées pour faire valoir les intérêts de la société civile. Elles sont aussi peu sensibilisées aux enjeux et mécanismes de la normalisation internationale, peinant de ce fait à articuler le projet INTERNORM à leurs stratégie et répertoire d'actions habituels.

Parallèlement, le comité de pilotage a constitué un pool de référents académiques susceptibles de soutenir et appuyer les partenaires associatifs dans leurs délibérations sur des sujets concernant les domaines de normalisation. C'est ainsi que le projet met à disposition des ressources universitaires en droit, en environnement, en sciences sociales et économiques, et en biologie et médecine.

Un aspect important du dispositif INTERNORM réside dans son intégration formelle aux processus de normalisation. Le projet est

⁶ Voir le site Internet du projet: <http://www.unil.ch/vei/internorm>. Pour une présentation des différents projets de recherche en cours dans le cadre du programme VEI, voir: <http://www.unil.ch/vei>

⁷ Les partenaires associatifs du projet sont la Fédération romande des consommateurs (FRC), Equiterre, l'Association Transports et Environnement (ATE), le syndicat UNIA, Pro Infirmis, Pro Senectute, l'Association Vaudoise des Laborants et Laborantines (AVLL), et l'Association romande pour la protection de l'eau et de l'air (ARPEA).

membre à part entière de l'Association suisse de normalisation, suite à une demande déposée par le comité de pilotage. L'enjeu était ici de faire reconnaître le projet INTERNORM comme seul membre cotisant, mais comprenant une série de partenaires associatifs.

La sélection des normes pour la participation

Lors de la phase préparatoire du projet, le comité de pilotage a réalisé une analyse des domaines de normalisation susceptibles d'intéresser les partenaires associatifs et retenu quatre thématiques présentant une pertinence pour la société civile: les nanotechnologies, le tourisme, l'éducation non-formelle et l'assurance-qualité. Il s'est aussi assuré que le stade d'avancement des projets de normes relatifs à ces thèmes permette une participation effective des associations.

Début 2011, sur la base des travaux du comité de pilotage, les partenaires associatifs du projet INTERNORM ont exprimé leur volonté et porté leur choix de participer aux travaux de normalisation internationale dans les deux domaines très distincts des nanotechnologies et des services touristiques.

Une part importante du travail du comité de pilotage concerne la synthèse et la mise en perspective des travaux de normalisation internationale. En 2010, il y avait en effet 214 comités techniques actifs à l'ISO, dans lesquels 3'880 projets de normes étaient discutés. Dans le domaine des nanotechnologies, ce sont près de 30 normes qui sont actuellement discutées au sein de l'ISO et une quinzaine dans le tourisme. Toutes ces normes concernent la société civile à divers titres, se trouvent à des stades d'élaboration variables et sont l'objet de tractations, blocages ou controverses qui leur sont propres. Il incombe dès lors au comité de pilotage de mettre en évidence les normes les plus pertinentes pour les partenaires associatifs du projet et d'en faire ressortir les enjeux principaux, qui se traduisent concrètement par des propositions rédactionnelles susceptibles de faire ensuite l'objet de délibérations et de prises de position.

Premiers pas sur le terrain

Deux groupes de travail traitant chacun de l'un des thèmes retenus ont été établis au printemps 2011. Chacun des groupes a sélectionné un certain nombre de normes en développement, porteuses d'enjeux pour la société civile. Parmi ces normes, on citera par exemple la question de l'étiquetage des nano-objets manufacturés, la manière d'élaborer des fiches de données de sécurité pour les nanomatériaux ou encore, dans le domaine du tourisme, la mise en place d'établissements respectueux de l'environnement ou les services proposés aux visiteurs des zones naturelles protégées. Pour certaines normes, les partenaires associatifs ont choisi d'assumer une fonction

de veille, alors que pour d'autres ils comptent participer activement aux travaux de normalisation.

Dès le début de leurs travaux, les partenaires associatifs ont été confrontés aux controverses sous-jacentes à certains projets de normes. Dans le domaine du tourisme, la résistance du secteur touristique à toute forme de normalisation internationale via ses associations faïtières constitue un véritable enjeu. Dans un tel contexte, il apparaît que les associations n'interviennent pas seulement dans la négociation d'intérêts autour d'une thématique ou d'un projet de norme spécifique, mais aussi - et surtout - dans la mise à l'agenda de la normalisation internationale de certains sujets (par exemple la notation des prestations hôtelières). Autrement dit, à l'exemple de la normalisation internationale sur le tourisme, l'inclusion des associations représentatives de la société civile dans les instances de la diplomatie technique permet - formellement du moins - d'influer sur la mise à l'agenda de certains thèmes.

Les controverses peuvent aussi se jouer en sourdine, à l'écart des procédures de la normalisation internationale. A cet égard, l'étiquetage volontaire des nano-objets est exemplaire : derrière une discussion experte sur le type de produits à étiqueter, la nature d'un étiquetage volontaire et son articulation avec le dispositif réglementaire, se cachent des conceptions diamétralement opposées, influencées par des contextes nationaux spécifiques. La prise des associations sur les négociations qui se font ici en coulisse est limitée, car les enjeux de négociation restent cachés et débattus de manière informelle à l'extérieur des comités.

Ces quelques exemples montrent qu'au-delà du dispositif formel mis en place dans le cadre du projet INTERNORM, la question de la participation des associations dans les procédures de normalisation internationale et, plus largement, dans la régulation de la mondialisation, peut prendre des formes diverses et se trouve confrontée aux controverses sous-jacentes aux acteurs en présence. Et ces controverses ne peuvent jamais être explorées indépendamment de l'éthos si particulier de la normalisation impliquant des procédures complexes, et donc des compétences propres à cette forme de diplomatie technique.

4. Résultats intermédiaires

Les premières réunions avec les partenaires associatifs ont mis en évidence les forces et faiblesses du dispositif participatif INTERNORM et, plus largement, les enjeux de la participation des associations dans les procédures de normalisation internationale. Le comité de pilotage réalise un travail important pour réduire les coûts d'entrée dans les arènes de normalisation et attirer l'attention des référents académiques et partenaires associatifs sur les enjeux. Préalablement au lancement du projet, un seul partenaire associatif avait participé

aux travaux de normalisation, au sein de divers comités techniques et du comité miroir suisse du COPOLCO. La recherche de nouvelles associations afin d'élargir l'assise participative du projet a mis en évidence certaines dimensions susceptibles d'affecter la participation. Identifions plus précisément les registres dans lesquels se situent les difficultés d'une plus grande implication du monde associatif.

Nos premières observations portent sur la capacité du dispositif d'INTERNORM à renforcer la dimension participative de la normalisation internationale par la mutualisation des savoirs entre le monde académique et les partenaires associatifs. Au cours des premières réunions de travail, ce n'est pas tant le caractère interdisciplinaire de l'échange de compétences au centre du projet qui est ressorti que la symétrie et l'ampleur des coûts d'entrée auxquels sont confrontés les référents scientifiques et les associations. Ces coûts renvoient essentiellement à la difficulté de cerner les enjeux liés aux normes en cours d'élaboration, souvent cachés au sein d'une documentation volumineuse et qui requiert une connaissance générale des procédures de normalisation. Plusieurs centaines de documents⁸ ont été diffusés depuis la création du comité sur les services toutsitiques, et plus d'un millier dans le domaine des nanotechnologies. L'important travail de synthèse et de mise en forme déjà évoqué est complété par une présentation plus précise des procédures de normalisation puisqu'elles déterminent les modalités d'intervention et d'influence en fonction des différents stades d'élaboration des normes. Ces procédures orientent en partie le choix des normes (de préférence, les normes à un stade de développement précoce) et le calendrier des séances INTERNORM. Si le projet permet d'atténuer les coûts d'entrée pour l'ensemble des partenaires, ces derniers restent importants et continuent à entraver l'élargissement et l'approfondissement de leur participation. Les prises de contact avec des partenaires potentiels ont aussi permis d'identifier plus spécifiquement les raisons de leur (non-)participation.

D'autres observations permettent de mieux cerner notre deuxième interrogation, celle concernant l'engagement des acteurs associatifs dans le monde de la normalisation. Depuis le lancement du projet, plus d'une vingtaine d'associations d'envergure nationale ou internationale ont été contactées. Les nombreux échanges avec ces associations nous ont fourni des premiers éléments de réponse à la (non-)participation des acteurs associatifs aux arènes de la normalisation internationale – rappelons-le formellement

⁸ Ces documents sont notamment des projets de normes, des commentaires réalisés par les experts des divers comités miroirs, des comptes rendu de réunion, des résolutions prises lors de celle-ci, des courriers internes avec les instances dirigeantes de l'ISO, des prises de position d'acteurs extérieurs aux travaux de normalisation.

participative. Pour expliquer la mobilisation potentielle des acteurs associatifs et le fait qu'ils considèrent les arènes de la normalisation internationale suffisamment pertinentes pour y engager leur action, les éléments suivant nous sont apparus comme centraux:

- La prise de conscience de l'envergure des enjeux de la normalisation qui portent à la fois sur des objets et des procédures ; à titre d'exemple, un partenaire syndical du projet évoque comme raison de sa participation son intérêt pour les mécanismes de normalisation en général. Ceux-ci interviennent dans le monde du travail dans des formes diverses, avec des implications sur les conditions de travail et, plus largement, la localisation des entreprises, et il apparaît dès lors essentiel d'en comprendre les mécanismes et les fondements.
- L'espace d'action pertinent des associations ; certaines associations contactées ont décliné notre demande car une action de normalisation internationale n'était pas pertinente au vu de leurs actions locales ou régionales; à l'inverse, pour les partenaires associés au projet, l'articulation du national à l'international est considérée comme incontournable.
- Les objectifs stratégiques des associations; une association faitière de patients, essentiellement orientée vers des activités de conseil auprès de ses membres, a par exemple décliné notre invitation puisque les activités de normalisation s'intègrent difficilement à leurs objectifs. Inversement, la question de la labélisation des produits contenant des nano-matériaux est au centre des préoccupations des associations de consommateurs.
- La dimension personnelle de l'engagement ; à titre d'exemple, une association, qui avait d'abord décliné notre invitation en raison de son espace d'action régional, a pu être associée au projet en raison de l'intérêt de l'un de ses membres qui aborde la normalisation dans le cadre de ses activités professionnelles. Sans l'engagement personnel de ce membre, cette association n'aurait pas pu être associée à INTERNORM.
- Le risque d'instrumentalisation de la participation ; ce risque est d'autant plus grand que les décisions sont prises selon un mode consensuel et que les documents de travail sont confidentiels ; c'est à ce titre que lors de la séance de lancement du projet, l'un des partenaires a explicitement soulevé la question de la contre-partie, pour le monde associatif, d'une participation qui exige la mobilisation d'importantes ressources et qui contribue à la légitimation du processus d'élaboration des normes qui seront vendues.

Ces cinq séries d'éléments sont susceptibles d'affecter tant positivement que négativement l'engagement des partenaires associatifs. La difficulté à saisir concrètement toute l'ampleur des

enjeux propres à la normalisation et l'échelle complexe sur laquelle se situent ses arènes de délibération entrave par exemple le travail de mobilisation. Il en découle aussi des difficultés à les relier aux objectifs stratégiques des associations, difficultés pouvant être parfois levées par le truchement des hasards des contacts ou des intérêts personnels. Quant au risque d'instrumentalisation, s'il a des effets démobilisant, il peut également engager les partenaires associatifs à faire preuve d'autant plus de vigilance dès lors qu'ils ont pris connaissance de l'emprise insoupçonnée de la normalisation internationale.

En troisième lieu, nous avons établi un constat encore rudimentaire sur l'accessibilité aux pratiques délibératives, en observant dans quelle mesure l'ouverture formelle des arènes de normalisation peut se traduire concrètement. Nous pouvons ainsi noter :

- L'accueil favorable de l'Association suisse de normalisation (SNV) qui a soutenu le projet dès sa soumission et fait un effort pour réduire le montant – considérable – des cotisations.
- La facilité d'accès aux groupes d'experts en charge de la rédaction des normes internationales.
- Les offres qui - de manière informelle - nous ont été adressées par certains acteurs de la normalisation de prendre en charge le secrétariat du comité miroir suisse dans le domaine du tourisme, ou encore l'animation du groupe de travail européen sur la labélisation des produits contenant des nano-matériaux. Si ces invitations attestent de l'ouverture des organisations de normalisation, elles illustrent aussi et peut-être surtout leur dépendance à l'égard du volontariat pour assurer la conduite des travaux.
- L'accueil favorable réservé à notre proposition de réponse à un questionnaire adressé au comité miroir pour évaluer l'implication du monde associatif dans les travaux de normalisation des nanotechnologies⁹.

Il convient cependant de souligner qu'il s'agit là d'une ouverture limitée, qui porte principalement sur les procédures de normalisation et non sur le contenu des normes. Il s'agit en d'autres termes d'une accessibilité formelle, dont la traduction substantielle reste à être observée. En effet, à ce stade du projet, il n'y a pas encore de retour d'expérience sur l'impact de la participation du monde associatif sur des enjeux plus substantiels, c'est-à-dire sur la rédaction des normes et l'intégration de leurs préoccupations.

⁹ "Survey of TC 229 [Technical Committee on Nanotechnologies] Member Bodies, Engagement of Consumer and Societal Related Organizations in ISO/TC229 National Member Bodies."

5. Conclusions

La normalisation internationale constitue une forme typique de « sous-politique » au sens de Beck (2001), dont la caractéristique est d'être largement méconnue de la plupart des acteurs de la société civile. La participation peut donc jouer un rôle pour re-politiser et démocratiser ces processus. Les normes internationales sont certes volontaires, de leur élaboration à leur adoption, mais elles n'en demeurent pas moins des « boîtes noires » qui peuvent devenir très contraignantes. Lorsqu'une norme a été négociée, et suivant son importance et sa représentativité en termes de marché, il n'est plus possible de modifier sa trajectoire. D'où l'importance de la participation, même si elle se limite à une veille du monde associatif portant sur les enjeux des travaux de normalisation internationale. Le déficit démocratique évoqué en introduction de cette communication constitue un défi particulièrement difficile à relever puisqu'il s'inscrit dans le processus de mondialisation des échanges et implique un télescopage des échelles locales et globales. La participation s'est très rarement attaquée à cette échelle. Dans la mesure où elle peine déjà à déployer ses effets à l'échelle régionale ou nationale, on peut aisément imaginer les obstacles d'une transposition à l'échelle globale.

Les résultats intermédiaires observés à mi-parcours du projet INTERNORM nous ont permis d'identifier trois registres distincts de l'implication des acteurs associatifs dans la diplomatie technique de la normalisation internationale : ceux de la mutualisation des savoirs, de la mobilisation des acteurs, et de l'accessibilité aux pratiques délibératives. Si le dispositif pilote du pôle interactif de savoirs INTERNORM offre sur ces trois registres d'indéniables résultats, les difficultés rencontrées montrent également d'importantes limites à l'accroissement de la dimension participative de cette forme singulière de gouvernance globale.

Sur le plan théorique, la mise en place d'un projet comme INTERNORM peut permettre de dépasser un certain nombre de débats souvent stériles portant sur les impacts de la participation. Pour ce qui concerne les nanotechnologies par exemple, et plus généralement les innovations technoscientifiques, un certain nombre d'institutions de *Technology Assessment* ou de chercheurs en sciences sociales ont eu tendance à réduire le problème à une question « d'engagement précoce » de la société civile (*upstream engagement*) ou de logique procédurale. Or, la question des effets de la participation ne relève pas uniquement de la possibilité d'inclure des parties prenantes ou des citoyens en amont des processus d'innovation technologique, mais bien de la géométrie des réseaux d'acteurs, des rapports de force et des irréversibilités inscrites dans les dispositifs techniques et leurs usages (Joly et Kaufmann, 2008 ; Kaufmann *et al.*, 2010). Il s'agit bien davantage d'identifier le lieu et

les modalités adéquats de mise en œuvre la participation que d'appliquer une série de critères formels et procéduraux qui ne sauraient garantir, à eux seuls, son efficacité.

Les limites et les possibilités de la participation aux processus de normalisation illustrent également à quel point il est nécessaire de penser simultanément la question de l'expertise et celle de l'engagement de la société civile. Comme Stirling (2007) ou Barthe (2002) l'ont bien montré, dans les deux cas, c'est la capacité à « ouvrir » ou à « fermer » des options et des possibles qui compte avant tout, plutôt qu'une forme de correction des limites de l'expertise confinée par la participation ouverte.

Le dispositif INTERNORM, lui-même inscrit dans le programme « Vivre Ensemble dans l'Incertain » de l'Université de Lausanne, représente une innovation intéressante dans l'arsenal des outils de démocratisation des savoirs. Il constitue une sorte d'inversion de l'approche du type « Boutiques de sciences » puisque ce sont ici les chercheurs du monde académique qui vont à la rencontre de partenaires de la société civile. Cette approche constitue une voie originale vers la réalisation de la troisième mission des universités -à côté de la recherche et de l'enseignement- celle du service rendu à la société civile en matière de démocratisation des savoirs.

Références

- Bacqué, Marie-Hélène, Sintomer, Yves (2011) *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris: La Découverte.
- Bacqué, Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves (2005) *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris: La Découverte.
- Bamberg, Ulrich (2004) « Le rôle des syndicats allemands dans le processus de normalisation national et européen », *Newsletter du BTS*, N° 24-25 : 12-16.
- Barthe, Yannick (2002) « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, 57 : 57-78.
- Baylis, John, Smith, Steve et Owens, Patricia (2008) *The Globalization of World Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Beck, Ulrich (2001) *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris: Alto/Aubier.
- Boisson de Chazournes, Laurence et Rostane, Mehdi (Dir.) (2005) *Une société internationale en mutation. Quels acteurs pour une nouvelle gouvernance ?*, Bruxelles: Bruylant.

- Boli, John et Thomas, George (Eds) (1999) *Constructing World Culture. International Non-Governmental Organizations since 1875*, Standford: Stanford University Press.
- Callon, Michel, Lasoumes, Pierre, Barthe, Yannick (2001) *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris: Seuil.
- Czaya, Axel et Hesser, Wilfried (2001) « Standardization Systems as Indicators of Mental, Cultural and Socio-Economic States », *Knowledge, Technology, & Policy*, 14(3) : 24-40.
- Dawar, K. (2006) « Global governance and its implications for consumers », *Consumer policy review*, 16(1): 2-4.
- Delmas-Marty, Mireille (2004) *Les forces imaginantes du droit. Le relatif et l'universel*. Vol. 1, Paris: Le Seuil.
- Demortain, David (2011) *Scientists and the Regulation of Risk*, Northampton, MA: Edward Elgar.
- Djelic, Marie-Laure et Quack, Sigrid (Eds) (2010) *Transnational Communities. Shaping Global Economic Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Djelic, Marie-Laure et Sahlin-Andersson, Kerstin (Eds) (2006) *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Egan Michelle (2001) *Constructing a European Market: Standards, Regulation, and Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Fabisch, Gottlobe (2003) *Consumers and Standards: Consumer Representation in Standards Setting*, Brussels, n.d.
- Farquhar, Bruce (2006) « Consumer representation in international standards », *Consumer policy review*, 16(1): 26-30.
- Flatters, Paul (2004) « The impact of consumer trends on standards », *Consumer policy review*, 14(6): 169-176.
- Graz, Jean-Christophe (2010) *La gouvernance de la mondialisation*, Paris: La Découverte.
- Hauert Christophe (2010) « Where Are You ? Consumers' Associations in Standardization, A Case Study on Switzerland », *International Journal of IT Standards & Standardization Research*, 8(1): 11-27.
- ISO (2010). *L'ISO en chiffres*. Genève: ISO.
- Joerges, Christian et Falke, Josef (2011) *Karl Polanyi, Globalisation and the Potential of Law in Transnational Markets*, Oxford: Hart Publishing.

- Joly, Pierre-Benoît et Kaufmann, Alain (2008) « Lost in translation? The need for 'upstream engagement' with nanotechnology on trial », *Science as Culture*, 17(3) : 225-247.
- Kaufmann, Alain, Joseph, Claude, El-Bez, Catherine and Audétat, Marc (2010) « Why enrol citizens in the governance of nanotechnology ? », in Kaiser M., Kurath M., Maasen S. and Rehmann-Sutter C. (Eds) *Governing Future Technologies. Nanotechnology and the Rise of an Assessment Regime*, Springer : Sociology of the Sciences Yearbook, Vol. 27 : 201-215.
- Mallard, Alexandre (2000) « L'écriture des normes », *Réseaux*, 102 : 37-61.
- Meyer, John W., et al. (1997) « World Society and the Nation-State », *American Journal of Sociology*, 103(1): 144-181.
- OECD (1999) *Regulatory Reform and International Standardisation*, Paris: OECD.
- Sintomer, Yves (2007) *Le pouvoir au peuple*, Paris : La Découverte.
- Stirling, Andrew (2007) « Opening Up or Closing Down? Analysis, Participation and Power in the Social Appraisal of Technology », in M. Leach, I. Scoones, and B. Wynne (Eds), *Science and Citizens: Globalization and the Challenge of Engagement*, London and New York: Zed Books: 218-231.
- Wilcock, Anne et Colina, Alejandra (2007) « Consumer representation on consensus standards committees: a value-added practice », *International Journal of Services and Standards*, 3(1): 1-17.