

# **LA LÉGITIMITÉ DES NORMES HYBRIDES. ARBITRAGES ENTRE LÉGITIMITÉ ÉPISTÉMIQUE, POLITIQUE ET DE MARCHÉ**

Coline RUWET

*ICHEC Brussels Management School et UCLouvain*

## **Introduction**

La multiplication des crises, en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, sonne comme autant d'appels pressants à des formes effectives de régulation au niveau mondial. Les réactions en chaîne qu'elles entraînent partout sur la planète manifestent les interdépendances et les interconnexions entre les différents pays et régions du monde, au cœur du mouvement de globalisation. Dans ce cadre, la normalisation joue un rôle tout à fait crucial et emblématique des transformations actuelles du paysage international. Ce mécanisme de régulation est étroitement lié aux évolutions du capitalisme depuis la révolution industrielle, la division du travail nécessitant des processus d'unification et d'harmonisation techniques. Depuis une trentaine d'années, la normalisation internationale connaît cependant une expansion sans précédent avec la prolifération du nombre de normes produites, mais également son extension à de nouveaux champs. Comme le souligne l'ISO – le plus grand éditeur et producteur mondial de normes internationales d'application volontaire – sur son site Internet : « Les normes internationales ISO apportent à la communauté internationale des outils pratiques pour aborder les défis globaux tels que l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, le changement climatique, la santé, la sûreté, la sécurité et la diffusion des technologies innovantes »<sup>1</sup>. La question de la légitimité de ces « normes hybrides » se pose cependant avec force. En effet, la participation au développement des documents ISO est volontaire et entièrement à la charge financière des organisations participantes. Il est donc indispensable qu'à la fois le processus d'élaboration et son résultat soient considérés comme légitimes aux yeux des acteurs pour que ces derniers décident de prendre part au développement d'une norme ISO les concernant. Cette exigence de légitimité se renforce avec l'entrée de la normalisation dans le champ des politiques publiques. Comment une organisation non gouvernementale comme

<sup>1</sup> [www.iso.org](http://www.iso.org).

l'ISO justifie-t-elle la production d'instruments normatifs dont l'objet relève de l'intérêt général ?

La thèse développée dans cette contribution est que l'univers de la normalisation internationale se trouve actuellement dans une période charnière de restructuration. Les fondements de la légitimité de sa procédure sont remis en cause à la suite d'une série de bouleversements internes et externes. L'ISO doit donc aujourd'hui impérativement se réorganiser en interne et modifier la procédure d'élaboration de ses normes. La question qui se pose alors est « Suivant quelle orientation ? » L'ISO se trouve actuellement à la croisée des chemins dans une période cruciale où l'organisation pourrait évoluer vers plus ou moins de démocratisation dans le processus d'élaboration de ses normes. Il s'agira ainsi d'investiguer les fins poursuivies par la normalisation et son organisation, dans un contexte de profonde transformation de la manière dont sont produites et appliquées les normes, à la fois à l'échelle nationale et internationale. Pour ce faire, nous procéderons en deux temps. Tout d'abord, à travers l'analyse des six stades de la procédure ISO, nous montrerons l'existence d'un équilibre instable entre trois types de légitimité qui se succèdent et s'englobent : légitimité de marché, légitimité épistémique et légitimité politique. Cette pluralité des registres de légitimation permet de susciter l'adhésion autour du processus d'élaboration des normes et donc la motivation des acteurs à y prendre part. Ensuite, nous soulignerons les bouleversements rencontrés depuis une trentaine d'années dans l'univers de la normalisation et les dilemmes devant lesquels la normalisation se trouve actuellement confrontée.

## I. – La normalisation en quête de légitimité

L'ISO, créée en 1947 au sortir de la Seconde Guerre mondiale, est le plus grand éditeur et producteur mondial de normes internationales d'application volontaire. Composée d'un réseau de membres issus de cent soixante-trois pays différents<sup>2</sup>, l'ISO se présente comme une organisation sans but lucratif dont l'objet est d'offrir une procédure permettant à des acteurs de créer une norme en fonction des besoins du marché. La structure de l'ISO peut être qualifiée « d'hybride »<sup>3</sup> – mêlant à la fois des acteurs publics et privés –, puisque le statut juridique des agences de normalisation varie considérablement suivant les pays. La plupart des organismes nationaux de normalisation sont eux-mêmes composés de membres incluant des associations commerciales, des associations d'employeurs, des agences gouvernementales, des entreprises, des universités et même des personnes présentes

<sup>2</sup> Données au 31 décembre 2012.

<sup>3</sup> J.-Ch. GRAZ, « Les hybrides de la mondialisation », in *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 5, 2006, pp. 765-787.

à titre individuel<sup>4</sup>. Au sein de l'ISO, il existe actuellement trois catégories de membres : les comités membres, les membres correspondants et les membres abonnés<sup>5</sup>. L'influence dont dispose l'ISO est importante. Ses travaux s'étendent à plus de deux cents domaines – deux cent vingt-quatre comités techniques en 2012 – et ses normes sont reprises sur base volontaire au niveau européen par le Comité européen de normalisation (CEN) ainsi que par les instituts nationaux de normalisation membres partout sur la planète. Par ailleurs, les normes ISO sont des références dans le monde de l'entreprise et sont parfois reprises comme droit d'entrée à l'obtention de marchés publics.

Pour produire une norme de type ISO, une action collective coordonnée est indispensable. Sa création suppose toujours un travail collectif de mise en commun, sélection et mise en forme d'informations. Dans la mesure où, à la fois, la participation au développement de ses normes et leur application sont volontaires, un des deux principaux défis auxquels est confrontée l'ISO est de parvenir à constituer un collectif avec des personnes appartenant à des pays et organisations différents et qui se rencontrent rarement *de visu*. Il s'agit, en effet, d'un passage obligé pour rendre l'élaboration de ses normes effective et légitime à la fois en interne, mais aussi vis-à-vis de l'extérieur afin de favoriser la mise en œuvre des normes élaborées. Pour ce faire, il faut non seulement que les acteurs concernés par l'élaboration d'une norme choisissent l'ISO pour la développer, mais également qu'ils se coordonnent, travaillent ensemble à sa production. Cette constitution de collectif est rendue possible via la procédure institutionnalisée par l'ISO pour le développement de ses normes. Ces règles sont au fondement de l'existence des instituts de normalisation. Elles constituent non seulement un accord concernant le mécanisme par lequel les normes seront élaborées, mais également une matérialisation des principes sous-jacents qui guideront l'élaboration des normes.

Deux principes généraux, explicités dans les documents décrivant les règles de procédure ISO, sont au fondement de l'organisation du processus d'élaboration des normes : l'*efficacité* et l'*ouverture*. D'un côté, l'efficacité signifie pour l'ISO que les normes doivent être développées au meilleur coût et dans un

<sup>4</sup> C. MURPHY et J. YATES, *ISO, the International Organization for Standardization : Global Governance through Voluntary Consensus*, New York, Routledge, 2009.

<sup>5</sup> Les *comités membres* – ou « membres pleins » – sont les instituts de normalisation « les plus représentatifs dans leur pays » – cent dix membres fin 2011. Chacun d'entre eux peut participer aux différents organes de l'ISO avec plein droit de vote. Dans les pays qui n'ont pas encore développé une activité nationale en matière de normalisation, une organisation peut néanmoins siéger à l'ISO comme *membre correspondant* – quarante-trois pays en 2011. Cette catégorie est créée en 1968 afin de permettre aux pays en développement « de jouer un rôle dans les travaux de l'ISO sans devoir supporter le coût d'une adhésion à part entière ». (Latimer, 1997, p. 46). Ces derniers ne prennent pas une part active aux travaux de l'ISO, mais ont cependant le droit d'être tenus informés en fonction de leur intérêt. Enfin, dans les pays à économie très limitée, la catégorie de *membre abonné* – dix pays en 2011 – permet à l'organisation de normalisation existante, en payant une cotisation très réduite, de rester en contact avec la normalisation internationale.

temps opportun. D'un autre côté, l'ouverture désigne que les normes doivent être reconnues et appliquées de façon générale. Pour atteindre ces objectifs, l'ISO et la Commission électrotechnique internationale (CEI)<sup>6</sup> se sont accordées sur des règles strictes définissant les procédures qui doivent nécessairement être appliquées dans le cadre de la production et de la rédaction de toutes les normes internationales que ces organisations développent<sup>7</sup>. Les deux principes d'efficacité et d'ouverture tels que définis dans les directives ISO peuvent paraître, à certains égards, contradictoires. En effet, l'ouverture implique une diffusion de l'information et la possibilité de prendre part directement au processus, ce qui peut conduire à une augmentation du coût et du temps nécessaires pour développer une norme. Cependant, ces deux principes peuvent également être complémentaires. Faire le pari de la complémentarité de ces deux termes, comme le fait la procédure ISO, conduit à troubler les frontières entre la phase d'élaboration et la phase d'application d'une norme, mais aussi entre sa légitimité interne vis-à-vis des participants au processus d'élaboration et sa légitimité externe vis-à-vis des destinataires de la norme et du public au sens large.

La complémentarité entre efficacité et ouverture est liée à la nécessité pour l'ISO de susciter l'adhésion afin d'être sollicitée pour l'élaboration de nouvelles normes et qu'une fois développées, elles soient largement appliquées. D'un côté, l'efficacité de la mise en œuvre d'une norme ISO dépend de l'ouverture de son processus d'élaboration. En l'absence d'une sanction directement contraignante de la part de l'autorité publique, l'application d'une norme ISO dite volontaire dépend fortement de l'adhésion générée autour d'elle ainsi que de la qualité et de l'étendue de l'expertise rassemblée dans le cadre de son processus d'élaboration. Les normes ISO sont financées par ceux qui les élaborent. L'efficacité du processus d'élaboration (une production rapide et à faible coût) favorise donc une large participation. De son côté, l'ouverture du processus, dans la mesure où cela permet de rassembler une plus grande variété de connaissances et à susciter la légitimité (et, par là, le consensus autour du contenu d'une future norme), contribue largement à favoriser l'adhésion et la mise en commun d'informations. À cet égard, la phase d'élaboration de la norme prépare déjà sa phase d'application. D'un autre côté, l'ouverture dépend de l'efficacité de la mise en œuvre de la norme. Dans la mesure où les normes ISO sont soumises à une révision constante (tous les cinq ans au maximum), l'efficacité de leur application (ici le fait qu'elles soient largement mises en œuvre) permet à un grand nombre d'acteurs de se

<sup>6</sup> Au niveau international, jusqu'en 1926, avec la création de « l'International Federation of National Standardizing Associations » (ISA), ancêtre de l'ISO, « la Commission électrotechnique internationale » (CEI) créée en 1906 était le seul organisme actif en matière de normalisation.

<sup>7</sup> La Partie 1 des directives ISO/CEI définit les procédures à suivre pour les travaux techniques et la Partie 2 concerne les règles de structure et de rédaction des normes. Source : [http://www.iso.org/iso/home/standards\\_development/resources-for-technical-work/iso\\_iec\\_directives\\_and\\_iso\\_supplement.htm](http://www.iso.org/iso/home/standards_development/resources-for-technical-work/iso_iec_directives_and_iso_supplement.htm).



saisir de leur contenu et donc de souhaiter faire bénéficier de leur expérience, en influençant le contenu dans le futur via une participation au processus de révision. La phase d'application prépare donc l'élaboration d'une norme.

Comment l'ISO parvient-elle à concilier efficacité et ouverture dans la procédure institutionnalisée pour le développement de ses normes ? Un passage en revue des six stades de la procédure permet de constater que, suivant les différentes étapes, différentes logiques s'articulent et entrent en tension. La procédure est ainsi porteuse de différents types de repères collectifs qui donnent lieu à différentes logiques de coordination. Cette pluralité participe à la légitimation du processus d'élaboration et donc à la motivation des acteurs d'y prendre part.

#### A. – Les six stades de la procédure ISO

La procédure ISO est divisée en une série de stades qui doivent être scrupuleusement respectés. En effet, ces différents stades garantissent l'efficacité ainsi que la légitimité interne et externe du processus d'élaboration des normes ISO. L'analyse approfondie de la nature de cette procédure permet de distinguer dans ces différents stades la présence de trois types de légitimité – épistémique, politique et de marché – qui se succèdent et s'englobent mutuellement. Chacun de ces stades met les acteurs dans un rôle – expert, représentant ou utilisateur/client. Par ailleurs, chacun d'entre eux est également associé à une rhétorique spécifique.

Stades d'un projet et documents associés<sup>8</sup>

| Stade du projet                        | Document associé                     |             |
|----------------------------------------|--------------------------------------|-------------|
|                                        | Nom                                  | Abréviation |
| <b>Stade préliminaire</b> <sup>7</sup> | Projet préliminaire                  | PWI         |
| <b>Stade proposition</b>               | Proposition d'étude nouvelle         | NP          |
| <b>Stade préparation</b>               | Projet(s) de travail                 | WD          |
| <b>Stade comité</b>                    | Projet(s) de comité                  | CD          |
| <b>Stade enquête</b>                   | Projet pour enquête                  | ISO/DIS     |
| <b>Stade approbation</b>               | Projet final de norme internationale | FDIS        |
| <b>Stade publication</b>               | Norme internationale                 | ISO, CEI    |

Source : directives ISO/CEI, Partie 1, Procédures à suivre pour les travaux techniques, ISO/CEI, 2012, 9<sup>e</sup> éd.

<sup>8</sup> Le stade préliminaire correspond à l'introduction dans un comité technique par une majorité simple des voix des membres (P) de projets qui ne sont pas suffisamment mûrs pour être développés à des stades ultérieurs.

### 1° Proposition

Le stade de proposition implique la soumission d'une proposition d'étude nouvelle (nouvelle norme ou partie de norme, mais également révision ou amendement d'une norme existante) à un comité technique ou un sous-comité technique via un formulaire spécifique. Une proposition d'étude nouvelle est acceptée comme nouveau projet et inscrite au programme de travail d'un comité technique après un *vote* positif d'une *majorité simple des comités membres* et si au moins cinq d'entre eux ayant approuvé la proposition d'étude acceptent de participer activement à l'élaboration du projet et fournissent le personnel administratif nécessaire à son bon déroulement. Il arrive que les propositions d'étude nouvelle soient refusées. Ainsi, malgré la soumission de propositions d'étude nouvelle à plusieurs reprises, le projet d'élaborer une norme de système de management ISO dans le domaine de la santé et de la sécurité avait toujours été refusé par l'ISO à la suite du vote négatif de plus d'un tiers de ses membres.

### 2° Préparation

Durant le stade de préparation, un *groupe de travail* composé d'*experts* nommés par les membres pleins de l'ISO qui se sont engagés à participer activement au nouveau projet de norme est mis en place. Les *experts* sont priés d'*agir à titre personnel* et non comme représentants de leur institut de normalisation national ou de l'organisation qui les envoie<sup>9</sup>. Il s'agit du stade qui demande le plus d'investissement en termes de temps et d'énergie pour les experts, car ils doivent se mettre d'accord sur un projet de norme. L'examen de projets successifs traduits dans les langues officielles de l'ISO (l'anglais, le français et, éventuellement, le russe) se poursuit tant qu'un *consensus* sur le *contenu technique* n'est pas atteint. Une grande partie du travail est réalisé à travers des commentaires portant sur des points précis du texte en discussion. Seuls des *commentaires d'ordre technique sont autorisés*, ils doivent être soumis de manière extrêmement formalisée<sup>10</sup> et en respectant un agenda bien précis. Ce stade s'achève lorsqu'un projet de travail est disponible pour diffusion auprès des membres du *comité technique* sous la forme d'un document dénommé « projet de comité ».

<sup>9</sup> Directives ISO/CEI, Partie 1, « Procédures à suivre pour les travaux techniques », Genève : ISO/CEI, 2012, 9<sup>e</sup> éd. p. 20.

<sup>10</sup> Le projet de norme internationale est présenté sous la forme d'un document dont les lignes sont systématiquement numérotées. Il existe trois types de commentaires : généraux, éditoriaux et techniques. Les commentaires doivent être remis sous forme d'un tableau composé de sept colonnes qui précisent l'origine de l'expert qui fait le commentaire – pays ou organisation internationale –, le numéro, ainsi que le paragraphe sur lequel il porte, le type de commentaire et, enfin, l'éventuelle modification proposée. Le secrétariat du groupe de travail classe ensuite les commentaires suivant la partie du document sur laquelle ils portent.

Si on examine la structure organisationnelle du TC207, comité technique chargé du développement des normes de système de management de l'environnement (série ISO 14001), en 1995, la présidence de plus de la moitié des groupes de travail était assurée par des employés de multinationales ainsi que des entreprises de conseil et d'audit. Dans la mesure où ces postes sont occupés la plupart du temps de manière permanente pour toute la durée du processus d'élaboration d'une norme donnée, les obtenir peut constituer un avantage concurrentiel non négligeable pour tenter d'influencer le contenu d'une future norme internationale.

### 3° *Comité*

Au stade comité, le « projet de comité », projet de norme tiré d'un *consensus* entre les *experts*, est soumis à l'ensemble des instituts nationaux de normalisation qui participent activement ou en tant qu'observateurs à l'élaboration de la norme. Ces derniers font une étude approfondie du texte et soumettent leurs *commentaires techniques* dans des délais préalablement fixés par le groupe de travail. Le projet de norme est modifié en tenant compte des remarques. À l'instar du stade précédent, la règle de *consensus* définie par la procédure ISO doit être respectée, ce qui peut donner lieu à l'examen de plusieurs « projets de comité » successifs. C'est durant cette phase que la structure et le contenu du document sont finalisés et que la norme acquiert sa forme définitive. La dépense collective des membres du SC1 responsable du développement d'ISO 14001 a été estimée à 14 millions de dollars US par page de la norme<sup>11</sup>.

### 4° *Enquête*

Au stade d'enquête, l'ensemble des membres a cinq mois pour se prononcer par *vote* sur le projet de norme internationale. Un *vote négatif* doit obligatoirement être accompagné d'une explication des *raisons techniques* qui justifient le rejet du projet de norme internationale. Les *votes positifs* et les abstentions peuvent être accompagnés d'observations d'ordre rédactionnel ou technique.

Un projet pour enquête est approuvé si plus de deux tiers des comités membres de l'ISO actifs dans le comité technique au sein duquel la norme est élaborée sont favorables et si les votes négatifs ne représentent pas plus d'un quart du nombre total des votes exprimés, que ce soient des instituts nationaux de normalisation qui aient participé aux négociations ou pas. À ce stade, les commentaires techniques substantiels ne seront plus systématiquement intégrés à la norme, mais enregistrés pour servir de base à la future révision. Ainsi,

<sup>11</sup> R. KRUT et H. GLECKMAN, *ISO 14001 : a Missed Opportunity for Sustainable Global Industrial Development*, London, Earthscan, 1998, p. 57.

*les instituts nationaux de normalisation* comités membres de l'ISO qui n'ont pas participé au travail d'élaboration de la norme au sein du comité technique et veulent néanmoins amender un texte n'ont d'autre choix que de s'opposer à sa publication en espérant que les votes négatifs soient suffisamment nombreux pour que le texte retourne aux stades ultérieurs et soient soumis à un travail additionnel. De manière générale, cette structure incite les organisations ou instituts de normalisation qui ont un intérêt dans le contenu d'une norme à s'investir le plus tôt possible dans son processus d'élaboration.

Les résultats du vote peuvent donner lieu à trois cas de figure. Premièrement, si les conditions sont remplies mais que des votes négatifs ont été exprimés, le texte sera modifié en fonction des commentaires et diffusé en tant que « projet final de norme internationale » pour le stade d'approbation. Deuxièmement, dans le cas où aucun vote négatif n'aurait été reçu, on peut passer directement à la publication. Troisièmement, si les critères d'approbation ne sont pas remplis, le texte est révisé et soumis de nouveau à un vote. Cependant, peu importe le résultat du vote, un document dénommé « projet final de norme internationale » est considéré comme une norme commerciale *de facto* selon le *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) de 1995. La participation au processus d'élaboration d'une norme ISO (ou se tenir informé du déroulement et de la teneur des débats) constitue donc un avantage concurrentiel pour les organisations car elles peuvent se préparer pour être parmi les premières à se faire certifier.

#### 5° *Approbation*

Le projet final de norme internationale est soumis, pendant une période de deux mois, au vote de *l'ensemble des comités membres de l'ISO* (peu importe s'ils ont participé à l'élaboration de la norme ou pas) selon les mêmes règles d'approbation qu'au stade d'enquête. Cependant, contrairement au stade précédent, seuls les *votes négatifs* sont associés de commentaires, les raisons ne peuvent être que d'ordre technique. Dans le cas où les votes négatifs dépasseraient un quart du nombre total, le document doit être reconsidéré par le comité technique à la lumière des raisons qui ont justifié son rejet. Le comité peut alors décider soit de soumettre un nouveau projet modifié au stade du comité, de l'enquête ou de l'approbation, soit de publier un document intitulé « spécification technique » qui n'a pas le statut de norme internationale, soit d'annuler le projet.

#### 6° *Publication*

Publication de la norme internationale qui sera révisée en suivant les différents stades de la procédure soit automatiquement tous les cinq ans, soit sur la requête d'un *chief executive officer* de l'ISO ou d'un institut national de



normalisation. Préalablement à sa révision, une évaluation du degré d'adoption de la norme et des aspects pratiques de sa mise en œuvre doit être réalisée. La révision de la norme est ainsi liée aux enseignements tirés à la suite de sa mise en application. Les phases d'élaboration et d'application des normes ISO sont donc interdépendantes.

*B. – La procédure ISO :  
trois types de légitimité se succèdent et s'englobent*

Comme nous l'avons montré en mettant certains termes en italique, la rhétorique utilisée n'est pas la même suivant les différentes étapes. Tantôt les directives insistent sur le pouvoir de chaque institut national de normalisation via notamment le « vote » et précisent ses modalités, tantôt sur le statut d'« expert », les « commentaires techniques » ou l'importance d'une prise de décision par « consensus ». Trois types de légitimité s'articulent et se succèdent chronologiquement dans le cadre du processus d'élaboration des normes ISO : une légitimité *épistémique*, une légitimité *politique* et une légitimité de *marché*. Nous nous baserons principalement sur trois critères, dont découlent une série de caractéristiques spécifiques, pour les distinguer et déterminer le type de relations qui unissent leurs membres : la source de leur autorité, leur notion de la validité et leur objet.

|                              | <i>Légitimité épistémique</i> | <i>Légitimité politique</i> | <i>Légitimité de marché</i> |
|------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| <b>Source d'autorité</b>     | Expertise                     | Représentation              | Concurrence                 |
| <b>Notion de la validité</b> | Consensus                     | Vote                        | Utilité                     |
| <b>Objet</b>                 | Vérité                        | Intérêt général             | Efficacité                  |

1° *Stade de préparation du projet de norme en groupe de travail :  
légitimité épistémique*

À l'instar des communautés épistémiques analysées par Emanuel Adler et Peter Haas<sup>12</sup>, le travail de développement d'une norme ISO proprement dit s'effectue en groupe de travail formé dans un objectif cognitif (une mise en commun et en forme des informations qui se trouveront dans la future norme) et est confié à des « experts » nommés par les organismes de normalisation. La source de l'autorité d'une communauté épistémique est fondée sur l'expertise de ses membres. Les experts sont supposés être politiquement

<sup>12</sup> E. ADLER et P.M. HAAS, « Conclusion : epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program », in *International Organization*, vol. 46 (1992), n° 01, pp. 367-390.

neutres, indépendants, dotés d'une compétence reconnue dans le domaine d'application de la future norme et s'engagent de manière volontaire (ce qui se marque notamment dans le fait qu'ils ne sont pas rémunérés par l'ISO). Comme nous l'avons expliqué dans la partie précédente, le travail de production d'une norme ISO repose sur la rédaction de projets dans un groupe de travail composé d'experts nommés par les organismes nationaux de normalisation. Les directives ISO<sup>13</sup> insistent sur la nécessité pour les experts d'agir et de s'exprimer à titre individuel et non comme les représentants officiels de l'organisation qui les a nommés (un institut national de normalisation ou une organisation internationale) ou même de l'organisation à laquelle ils appartiendraient. Une personne nommée à titre d'expert se voit confier une tâche bien particulière : l'élaboration du contenu d'une norme ISO. Il est cependant demandé aux experts nommés de maintenir un contact étroit avec l'institut de normalisation qui les a nommés.

Les règles de procédure ISO imposent aux experts qui participent au développement d'une norme une même notion de la validité qui, à l'instar des communautés épistémiques, est intersubjective et basée sur des critères internes à leur domaine d'expertise. Ainsi, aux stades de préparation et de comité, le projet de norme est révisé jusqu'à ce qu'un consensus sur le contenu soit atteint. La définition donnée au consensus dans les règles de procédure ISO insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas nécessairement de prendre les décisions à l'unanimité, mais de veiller à l'absence d'opposition ferme d'une partie importante des intérêts en jeu<sup>14</sup>.

L'objectif qui rassemble les acteurs participant au groupe de travail est cognitif : il s'agit de créer ou de s'accorder sur des connaissances dans un domaine précis. Ce travail engendre un processus d'apprentissage mutuel. Les discussions concernant le contenu d'une norme et les raisons qui poussent à rejeter une proposition doivent se limiter à des arguments d'ordre *technique*, c'est-à-dire des arguments qui se réfèrent directement aux caractéristiques « techniques » de la norme en cours d'élaboration. Les conflits d'intérêts privés et les positionnements normatifs ne devraient pas guider les

<sup>13</sup> Un groupe de travail comprend un nombre réduit d'experts nommés à titre individuel par les membres (P), les organisations en liaison de catégorie A du comité responsable et les organisations en liaison de catégorie D, rassemblés en vue de traiter la tâche particulière qui leur est confiée. Les experts du groupe agissent à titre personnel et non en tant que représentants officiels du membre (P) ou de l'organisation en liaison de catégorie A ou D qui les a nommés. Toutefois, il leur est recommandé de maintenir un contact étroit avec ce membre (P) pour l'informer de l'avancement des travaux et des différentes opinions exprimées dans le groupe de travail à un stade aussi précoce que possible. Directives ISO/CEI, Partie 1, *op. cit.*, p. 10.

<sup>14</sup> Consensus : accord général caractérisé par l'absence d'opposition ferme à l'encontre de l'essentiel du sujet émanant d'une partie importante des intérêts en jeu et par un processus de recherche de prise en considération des vues de toutes les parties concernées et de rapprochement des positions divergentes éventuelles. À noter que le consensus n'implique pas nécessairement l'unanimité. Directives ISO/CEI, Partie 1, *op. cit.*, p. 31.

prises de position des acteurs. Les règles de procédure excluent *a priori* ce type d'arguments des débats. Dans cette perspective, l'objectif assigné aux experts est d'arriver à produire la norme la plus optimale possible du point de vue technique.

En définitive, via ses règles de procédure, l'ISO se place ainsi dans une rhétorique technocratique qui permet de se conférer une image d'objectivité et de neutralité. Par ailleurs, cette rhétorique permet à l'ISO de maintenir une clôture virtuelle dans le cadre de l'élaboration du contenu de ses normes. Ainsi, Susan Schmidt et Raymund Werle<sup>15</sup> ont montré que, dans les comités techniques, le primat du raisonnement technique avait été institutionnalisé dans des procédures pour faciliter la collaboration entre des firmes habituellement en compétition les unes avec les autres et absorber les dimensions non techniques. La fonction généralement assignée aux communautés épistémiques est de promulguer des conseils le plus souvent afin de guider les politiques publiques dans un domaine quand les décideurs se trouvent dans une situation d'incertitude. À l'instar du travail des communautés épistémiques, le rôle du groupe de travail chargé de développer ou de réviser une norme ISO (ou une partie de celle-ci) est de proposer un projet qui sera ensuite soumis au vote par les instituts nationaux de normalisation. Autrement dit, il s'agit d'une fonction de consultation, de recherche, de formation d'une connaissance et non véritablement de prise de décision.

## 2° *Stades de proposition, d'enquête et d'approbation : légitimité politique*

Dans le cadre des stades de proposition, d'enquête et d'approbation, moments de prise de décision qui précèdent et clôturent la procédure d'élaboration d'une norme ISO, les repères rhétoriques correspondent aux caractéristiques idéales-typiques d'une communauté politique. La source d'autorité (la représentation), la notion de la validité (le vote) et l'objet de la dynamique commune (la satisfaction de l'intérêt général) sont, en effet, similaires.

Alors que, dans le cadre du stade de préparation du projet de norme en groupe de travail, les discussions perdurent jusqu'à ce qu'un consensus soit trouvé, lors des stades de proposition, d'enquête et d'approbation, les décisions se prennent via un *vote*. La source d'autorité qui domine au moment du vote des projets de normes internationales est la représentation nationale : chaque institut national de normalisation qui s'est engagé dans le comité technique à l'intérieur duquel la norme est élaborée (pourvu qu'il ait

<sup>15</sup> S.K. SCHMIDT et R. WERLE, *Coordinating Technology : Studies in the International Standardization of Telecommunications*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1998.

le statut de comité membre) a droit à une voix. À l'instar des organisations intergouvernementales, l'ISO fonctionne sur la base de délégations nationales qui sont chargées de représenter les intérêts de leur pays. Une période de consultation d'une durée de deux ou trois mois (suivant le stade dans lequel on se trouve) est laissée aux instituts nationaux de normalisation et précède les moments de vote. Il est cependant important de préciser que les intérêts politiques nationaux ne peuvent à eux seuls justifier le rejet d'un projet de norme dans la mesure où tout vote négatif doit pouvoir être justifié par des *raisons techniques*. La communauté politique est donc contrainte dans sa logique de fonctionnement par l'emprunte technocratique de la communauté épistémique.

L'ISO se présente comme une organisation sans but lucratif et au service de l'intérêt général<sup>16</sup>. L'objectif dont se réclame l'organisation internationale de normalisation est de fournir une procédure qui permette à des *stakeholders* de développer une norme internationale par consensus. Dans la définition donnée au concept de norme, l'ISO insiste sur le fait qu'elle vise à « l'avantage optimal de la communauté dans son ensemble ». Dans la mesure où aucun qualificatif ne lui est associé, l'utilisation de la catégorie de communauté plutôt que de celle de « public » ou de « société » conduit cependant à maintenir une certaine ambiguïté : s'agit-il d'une communauté des utilisateurs des normes (ceux qui peuvent se payer la participation au processus et/ou l'achat de ces dernières), des membres de l'ISO ou, encore, d'une communauté politique internationale (dans ce sens assimilée au public au sens large) ? Cette ambiguïté est renforcée par les relations qu'entretiennent l'ISO et ses membres avec les États qui délèguent une partie de leur pouvoir de régulation aux instituts de normalisation (p. ex., en reprenant certaines normes comme droit d'entrée aux marchés publics). Comme le souligne Magnus Boström, « when private actors assume responsibility for societal goals, it is unclear if they are accountable only to their own members or if their accountability extends to a general public. Because state authority is rendered legitimate by an appeal to popular will as agents of representative democracy, the framing of private initiatives as welcome, relevant and important by state actors can help to create the perception that a private initiative is more “public”, “democratic” and “accountable” »<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Lawrence Eicher, secrétaire général de l'ISO à la fin des années 1990, estime ainsi que, « lorsque les efforts de l'ISO sont couronnés de succès, il en découle des bienfaits non seulement pour l'industrie, mais aussi pour les consommateurs et les gouvernements du monde entier ». J. LATIMER, *Friendship Among Equals : Recollections from ISO's First Fifty Years*, Genève, ISO, 1997, p. 10.

<sup>17</sup> M. BOSTROM, « Regulatory credibility and authority through inclusiveness : standardization organizations in cases of eco-labelling », in *Organization*, vol. 13 (1<sup>er</sup> mai 2006), n° 3, p. 354.



### 3° *En amont et en aval : légitimité de marché*

Dans le processus d'élaboration des normes ISO, une rhétorique favorisant la légitimité de marché est présente à la fois en *amont* et en *aval*. Elle agit donc comme un filtre à l'entrée et à la sortie des six stades de la procédure décrits précédemment. D'un côté, en amont, les nouveaux projets de normes internationales doivent avant tout être guidés par les besoins, la demande du marché, c'est-à-dire des futurs utilisateurs/clients, les groupes socio-économiques qui peuvent s'intéresser directement au secteur spécifique traité par un programme de normalisation ISO<sup>18</sup>.

En 1999, l'ISO décide de mettre en place un plan d'action afin de renforcer la concordance de ses nouveaux programmes de normalisation avec les « besoins du marché ». Avant de se lancer dans l'élaboration d'une norme, l'ISO réalise ainsi désormais une étude de faisabilité qui tente de déterminer la plus-value du projet<sup>19</sup>. Dans ce cadre, l'ISO se trouve dans une situation de concurrence avec les organismes privés producteurs de normes de consortium. Pour survivre, l'organisation doit se montrer compétitive par rapport à ces producteurs de normes en étant attractive par rapport aux clients que représentent les futurs utilisateurs qui sont également (mais pas systématiquement) les organisations participant au processus d'élaboration des normes. L'objectif est donc de produire les normes les plus « optimales » possible de manière la plus efficace, à un moindre coût, ce qui implique « d'acquérir un point de vue stratégique sur les exigences du marché » et d'agir avec « la plus grande rigueur ». Dans un communiqué de presse publié en mai 1999, l'ISO insiste sur ces différents aspects. « Il est important, pour le système ISO, d'identifier les priorités, les ressources et les avantages parce que *la plus grande partie des coûts de l'élaboration des normes est supportée par le secteur qui souhaite disposer de ces normes*. En mettant à disposition des experts pour participer aux travaux techniques, les organisations contribuent à subventionner l'élaboration

<sup>18</sup> Comme le souligne le rapport annuel de l'ISO en 1998 (p. 1) : « L'ISO n'élabore *que* des normes qui sont exigées par le marché. Les travaux sont réalisés par des experts du monde industriel, technique ou économique qui ont demandé lesdites normes et qui les appliquent par la suite ».

<sup>19</sup> « L'ISO a lancé un programme qui a pour but de garantir une correspondance parfaite entre les normes qu'elle élabore et celles dont le marché a besoin, et d'éviter le gaspillage des ressources par la préparation de normes ne répondant pas à de réels besoins. [...] L'organisation demande à ses 186 comités de normalisation, chacun spécialisé dans un secteur technologique particulier, de mettre au point des plans d'action précis afin de s'assurer que leurs travaux sont pleinement alignés sur les exigences du marché. [...] Les normes ISO ont toujours été élaborées en réponse aux besoins de différents secteurs économiques et de différents intérêts d'utilisateurs, tels que les ont perçus les instituts nationaux membres de l'ISO et les comités techniques de l'ISO. Les plans d'action apportent la nouveauté suivante : ils nous permettront d'acquérir un point de vue plus stratégique sur les exigences du marché avant d'entrer dans le vif du sujet des normes particulières. Les plans d'action viseront aussi à établir les besoins et la pertinence pour le marché de nos travaux avec une plus grande rigueur et à encourager les informations en retour et la contribution directe d'un nombre sans précédent de protagonistes ». (Communiqué de presse 1999, « Les plans d'action de l'ISO rationaliseront l'élaboration des normes et renforceront la participation des parties prenantes », <http://www.iso.org/iso/it/pressrelease.htm?refid=Ref759>, consulté en décembre 2012.)

des normes ISO. « Les normes sont sources d'avantages considérables, mais leur élaboration a un coût », a déclaré le vice-président de l'ISO (gestion technique), M. John Kean. « À l'ISO, nous voulons être sûrs que nous faisons le meilleur usage des ressources, humaines, financières et technologiques. Les plans d'action des comités techniques y contribueront par un meilleur alignement sur les besoins du marché »<sup>20</sup>.

La participation à l'activité de normalisation est ainsi présentée comme un *investissement*. L'élaboration des normes ISO est *subventionnée* par les acteurs qui y contribuent. En effet, elle demande une implication financière de la part des experts et des organisations qui les envoient, dans la mesure où ni l'ISO ni les instituts nationaux de normalisation ne paient le coût de leurs déplacements, de leurs logements et, surtout, du temps qu'ils consacrent à ce travail. La plupart du temps, les experts sont financés par des organisations pour lesquelles le développement d'une norme internationale dans un certain domaine représente un intérêt et qui investissent pour pouvoir influencer son contenu. La sélection des personnes et des organisations qui participeront au processus d'élaboration d'une norme en amont est donc fortement influencée par les ressources financières dont ces dernières disposent. La dynamique de la légitimité de marché influence donc celle de la communauté épistémique. D'un autre côté, *en aval*, le succès d'une norme internationale est dépendant de sa mise en application qui est, théoriquement, volontaire. La production d'une nouvelle norme ISO correspond donc à une offre qui doit pouvoir rencontrer une certaine demande une fois que celle-ci est élaborée. Les normes internationales sont souvent présentées comme étant la solution la plus optimale qui permet de satisfaire l'intérêt privé de chaque utilisateur. Dans le contexte du mouvement dynamique et partiel de la globalisation, les utilisateurs de normes volontaires telles que celles proposées par l'ISO peuvent, dans une certaine mesure, faire du « shopping normatif », c'est-à-dire choisir dans le secteur qui les concerne d'acheter et de mettre en œuvre une norme élaborée par un institut de normalisation ou une norme de consortium. Marc Austin et Helen Milner ont ainsi montré que certaines firmes choisissaient les organes de normalisation de manière stratégique en fonction de leurs caractéristiques (taille, règles de décision, nombre de membres, critères à remplir pour devenir membre, etc.). Elles se comportent ainsi comme un client qui met en compétition différents produits<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Communiqué de presse 1999, « Les plans d'action de l'ISO rationaliseront l'élaboration des normes et renforceront la participation des parties prenantes », *op. cit.*

<sup>21</sup> M.T. AUSTIN et H.V. MILNER, « Strategies of European standardization », in *Journal of European Public Policy*, vol. 8 (2001), n° 3, p. 411-431.

*C. – Tensions et arbitrages entre les différents types de légitimité*

L'articulation entre les différentes dynamiques de mise en commun caractéristiques des légitimités épistémique, politique et de marché dans le cadre du processus d'élaboration des normes ISO n'est pas toujours évidente et peut donner lieu à certaines tensions. Le risque est que cette situation conduise à des conflits qui nuisent à la légitimité et l'action coordonnée indispensable pour la production des normes.

Premièrement, dans le cadre du groupe de travail chargé de développer des projets de norme, le type de relations caractéristiques de la *légitimité épistémique* peut entrer en tension avec celles de la *légitimité politique*. Tout d'abord, les règles de procédure ISO stipulent que les experts doivent agir à titre personnel et être politiquement neutres. Ils sont néanmoins tenus de maintenir un contact étroit avec les instituts nationaux de normalisation pour les informer de l'évolution du travail. Concrètement, étant donné que la sélection et le contrôle des experts sont assurés par les instituts nationaux de normalisation, agir à titre personnel et être politiquement neutre sont deux exigences qui paraissent difficiles à satisfaire dans la réalité, et ce, particulièrement quand le contenu de la future norme est controversé ou si une (ou plusieurs) norme(s) internationale(s) existe(nt) déjà dans le domaine. Ainsi, les recherches empiriques montrent que, plus les normes sont liées à des questions de prestige national ou un élément d'une stratégie nationale de politique industrielle, plus le travail de normalisation au niveau international est rendu difficile<sup>22</sup>. Ensuite, seuls les instituts nationaux de normalisation qui décident de participer de manière active à un groupe de travail et font partie de la catégorie des « comités membres » de l'ISO peuvent envoyer une délégation aux réunions de travail internationales. Ainsi, un expert dont les compétences dans le domaine d'application d'une norme en cours de développement sont reconnues, mais qui n'est pas sélectionné par un institut national de normalisation, à la fois actif dans le groupe de travail responsable de son élaboration et « comité membre » de l'ISO, ne pourra pas participer au processus d'élaboration de cette norme. Enfin, même si chaque comité membre a la même influence en termes de droit de vote sur les projets de norme, le niveau d'implication varie suivant les différents pays<sup>23</sup>. Le nombre de délégués envoyés par les instituts nationaux de normalisation n'est pas limité. Par conséquent, tandis que certains pays envoient beaucoup d'experts, d'autres instituts nationaux de normalisation, malgré leur statut de comité membre

<sup>22</sup> S.K. SCHMIDT et R. WERLE, *Coordinating Technology*, op. cit., p. 253.

<sup>23</sup> M. MORIKAWA et J. MORRISSON, *Who Develops ISO Standards? A Survey of Participation in ISO's International Standards Development Processes*, Oakland, California USA, Pacific Institute, 2004, pp. 10-11.

actif au sein d'un groupe de travail, n'ont aucune délégation pour les représenter<sup>24</sup>. En définitive, ces trois types de tensions ont comme point commun de venir fragiliser, mettre en doute la qualité de l'expertise, pourtant source d'autorité par excellence dans la représentation idéale-typique que l'on se fait d'une légitimité épistémique. Non seulement les experts rencontrent des difficultés pour remplir leur rôle et rester neutres (première tension), mais, en plus, leur sélection ne dépend pas uniquement de leurs compétences (deuxième et troisième tensions).

Deuxièmement, la logique de la *légitimité épistémique* est parfois en inadéquation avec celle de la *légitimité de marché*. Les experts participant à un groupe de travail dans le cadre de la production ou de la révision d'une norme ISO ne sont pas nécessairement les plus compétents ou reconnus dans le domaine. En effet, les frais sont entièrement à charge des participants et la présence de tel ou tel expert est donc fortement conditionnée soit par les ressources dont il dispose et souhaite investir dans la participation au développement d'une norme, soit par le bon vouloir d'une organisation qui trouve un intérêt dans le projet. Cette situation peut conduire à une remise en cause de la qualité des experts qui participent au processus d'élaboration de certaines normes (la source d'autorité de la légitimité épistémique est alors questionnée). Ainsi, Staffan Furusten<sup>25</sup> a montré que le contenu des normes de la série ISO 9000 concernant le management de la qualité n'a guère été influencé par les résultats des recherches et des théories scientifiques dans le domaine ou par les pratiques des organisations considérées comme efficaces ou couronnées de succès, mais plutôt par une « culture managériale populaire ». Cette dernière repose sur une croyance en l'existence d'une relation de cause à effet entre la mise en place d'un certain type de management et le succès, la croissance d'une organisation. Il montre ainsi que certains types de savoirs sont plus facilement intégrés dans cette série de normes que d'autres. Une des raisons qui expliquent cette situation est probablement que les experts présents étaient avant tout des praticiens du management de la qualité et non pas des chercheurs effectuant des recherches dans le domaine. La distribution du savoir au sein de la norme est ainsi influencée par une distribution du pouvoir qui est notamment dépendante de la dynamique de mise en commun instaurée par la légitimité de marché en amont et en aval du processus d'élaboration.

<sup>24</sup> « I remember in 1995 in TC207, the American delegation was composed of about 15 or 16 people and observers get to speak in most of the TC. So you've got a meeting of 30 people and out of these 30 people, 15 come from the same country, that's embarrassing, really embarrassing », C. RUWET, *Des filetages à la R.S.E. Normalisation et démocratie. Sociologie du processus d'élaboration d'ISO 26000*, Louvain-la-Neuve, U.C.L., 2009, p. 332.

<sup>25</sup> S. FURUSTEN, « The knowledge base of standards », in N. BRUNSSON et B. JACOBSSON (dir.), *A World of Standards*, Oxford, Oxford University Press, 2000.



Troisièmement, des tensions peuvent surgir entre les logiques de la *légitimité politique* et de la *légitimité de marché*. Tout d'abord, suivre les règles de procédure garantissant l'ouverture du processus à toutes les parties intéressées et la représentation de chacun des instituts nationaux qui décident de participer activement au développement d'une norme ISO demande un investissement en argent et en temps. Or cet investissement est parfois en incompatibilité avec l'efficacité du processus. La concurrence accrue de l'ISO et des « normes de consortium »<sup>26</sup> a conduit à une diminution des exigences démocratiques par rapport à la procédure ISO. De multiples efforts ont ainsi été réalisés pour améliorer l'efficacité du processus d'élaboration des normes : la durée du processus a été limitée à cinq ans au maximum et les moyens de communication électroniques (téléconférence, courriels, etc.) sont de plus en plus utilisés dans les travaux. Dans de nombreux cas, l'efficacité pourrait être encore améliorée en réduisant le nombre d'experts participant aux différents groupes de travail, ce qui permettrait de diminuer encore la durée et le coût de la production des normes ISO. Cependant, ces normes seraient difficilement acceptées et appliquées : le gain en efficacité serait amoindri par un coût important en termes de légitimité. Il existe ainsi actuellement une controverse sur l'orientation qui devrait être donnée à la normalisation<sup>27</sup>. Les uns estiment que la normalisation a pour unique objectif de faciliter les échanges, la liberté du commerce et d'apporter une plus-value aux organisations. Les autres considèrent qu'elle est également destinée à fournir un encadrement (en matière économique, sociale, environnementale) au capitalisme. Opter pour l'une ou l'autre de ces conceptions influence non seulement la nature des objets normalisés, mais également les caractéristiques du contenu des normes publiées (p. ex., leur degré de contrainte). Ensuite, les objectifs et les priorités des organisations qui décident d'investir dans le développement d'une norme peuvent être en inadéquation avec la position nationale sur la question. Des chercheurs se sont ainsi penchés sur les stratégies des firmes à l'égard des organismes de normalisation et ont montré que certaines organisations privilégient une participation au niveau national plutôt que régional ou international. Ces auteurs insistent sur l'utilisation stratégique des normes par certaines organisations comme arme protectionniste, pour se protéger de leurs rivaux potentiels à l'échelle internationale, par exemple. Ils montrent

<sup>26</sup> Les « normes de consortium » sont issues d'une source privée – une collaboration entre des organisations à la pointe de l'innovation technologique dans un domaine donné. Elles sont d'application volontaire et assorties d'une sanction avant tout économique en cas de non-respect. La création d'un consortium – la plupart du temps sur une base ad hoc – permet à des acteurs – souvent des industriels – de s'assurer de la compatibilité de différentes composantes dans le cadre du développement d'un nouveau produit ou de l'interopérabilité dans le domaine des technologies de l'information ou des télécommunications. Dans la mesure où contrairement aux normes juridiques, le petit nombre d'acteurs présents dans un consortium et leur intérêt commun permet une grande rapidité et la flexibilité de leur développement, des économies d'échelle importantes peuvent ainsi être réalisées : 61).

<sup>27</sup> J.-Ch. GRAZ, « Quand les normes font loi : topologie intégrée et processus différenciés de la normalisation internationale », in *Études internationales*, vol. 35 (2004), n° 2, p. 257.

également que les caractéristiques des instituts de normalisation (taille, règles de décision, nombre de membres, critères à remplir pour devenir membre, etc.) et les changements qui se produisent en leur sein influencent l'attitude et les stratégies des différents types de firmes à leur égard. Les différents niveaux de la normalisation ainsi que les différents types d'organisations productrices de normes sont ainsi mis en concurrence les uns avec les autres<sup>28</sup>.

#### Synthèse des tensions entre légitimités épistémique, politique et de marché

| <i>Tensions entre les types de légitimité</i> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Épistémique &gt;&gt; politique</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Les « experts » doivent agir à titre personnel et être politiquement neutres &gt;&gt; sont sélectionnés et contrôlés par les instituts nationaux de normalisation et tenus de maintenir un contact étroit avec eux pour les informer de l'évolution du travail</li> <li>– Le critère déterminant est la reconnaissance de la compétence des « experts » dans le domaine d'application de la future norme &gt;&gt; participent uniquement aux réunions de travail internationales les personnes envoyées par les instituts nationaux de normalisation</li> <li>– Chaque comité membre a droit à un vote &gt;&gt; le nombre d'experts par délégation varie considérablement suivant les pays</li> </ul> |
| <b>Épistémique &gt;&gt; de marché</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Les « experts » sont compétents et objectifs dans le domaine concerné par la future norme &gt;&gt; les frais sont entièrement à charge des participants</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Politique &gt;&gt; de marché</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Suivre les règles de procédure qui garantissent l'ouverture du processus à toutes les parties intéressées et la représentation de chaque institut national de normalisation qui décide de participer activement au développement d'une norme ISO demande un investissement en temps et en argent &gt;&gt; efficacité du processus</li> <li>– Les objectifs et les priorités des organisations qui décident d'investir dans le développement d'une norme (parfois) &gt;&gt; position nationale sur la question</li> </ul>                                                                                                                                                                              |

## II. – bouleversements internes ou l'ISO dans une phase de restructuration

Depuis une trentaine d'années, l'équilibre, déjà instable, entre les différentes logiques de coordination au fondement de la légitimité interne et externe de la procédure ISO est bouleversé à la suite de profondes transformations de la manière dont sont produites et appliquées les normes, à la fois à l'échelle nationale et internationale. L'analyse de l'impact de ces transformations sur les trois types de légitimité au fondement de la procédure ISO permet de constater

<sup>28</sup> M.T. AUSTIN et H.V. MILNER, « Strategies of European standardization », *op. cit.*

que l'organisation internationale de normalisation se trouve actuellement dans une période charnière. La normalisation se trouve ainsi face à un dilemme entre plus ou moins de démocratisation, qui est actuellement provisoirement résolu par une coexistence de différents types de procédures.

A. – *Légitimité épistémique :  
nouvelles orientations, nouveaux acteurs*

De manière générale, l'histoire de la normalisation est caractérisée par un élargissement de plus en plus important de la nature de ses objets. Il est possible de dégager deux grandes familles de normes : les normes physiques et les normes sociétales. Jean-Christophe Graz place ainsi les différents objets sur lesquels porte l'activité de normalisation sur un « continuum matériel entre des mesures physiques, dont les attributs invariables sont incontestables, et des valeurs construites socialement et historiquement et par là même toujours contestables »<sup>29</sup>. L'apparition d'une nouvelle famille de normes ne conduit pas à la disparition des générations qui l'ont précédée. Ces dernières continuent à évoluer suivant leur logique propre. Il est ainsi possible de distinguer au sein de chacune des deux familles de normes deux générations successives. Cette distinction permet de constater que cette évolution des types d'objets normalisés prend en fait deux orientations, à certains égards opposées : d'une part (1°), les Technologies de l'information et de la communication (TIC) et, d'autre part (2°), le développement durable et les services.

1° *Les normes physiques : des filetages aux TIC*

La première famille de normes est focalisée sur les produits, les matériaux spécifiques et leurs caractéristiques. Une des fonctions essentielles des normes physiques est de garantir l'interopérabilité : le respect de spécifications techniques explicitées dans une (ou plusieurs) norme(s) permet ainsi à différents éléments d'être compatibles. Étant donné qu'il est coûteux de passer à un autre système une fois qu'on a déjà investi dans une certaine interface (les *coûts de conversion* peuvent être importants), à la fois les producteurs et les clients sont influencés par des *effets de réseau*, ils préfèrent investir dans un système qui est plus couramment utilisé. L'exemple le plus souvent cité est celui de l'ingénieur et industriel Joseph Whitworth qui, en 1841, propose un système uniforme de filetage pour les *vis de fixation* qui portera ensuite son nom<sup>30</sup>. De manière générale, cette génération de normes a

<sup>29</sup> J.-Ch. GRAZ, « Quand les normes font loi », *op. cit.*, p. 246.

<sup>30</sup> J.-P. GALLAND, *Normalisation, construction de l'Europe et mondialisation. Éléments de réflexion*, Paris, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, 2001.

été essentielle au développement des *macrosystèmes techniques*<sup>31</sup> qui dépassent les frontières nationales, tel le réseau électrique ou ferroviaire. Plus proche de nous, au milieu des années 1960, le travail de normalisation des conteneurs destinés au transport maritime a conduit à une transformation de l'infrastructure physique du commerce international – parfois qualifiée de « révolution des transports ». Cette transformation a permis une croissance fulgurante des exportations et facilité la globalisation de l'économie<sup>32</sup>.

Au début des années 1970, avec le développement des TIC, une seconde génération de normes physiques fait son apparition. La course à l'innovation dans le secteur des TIC représente en effet une révolution dans la mesure où des nouveaux marchés sont créés en dehors du champ d'application des régulations existantes<sup>33</sup>. Les gouvernements sont contraints d'introduire de la compétition à l'intérieur de ce marché qui était autrefois caractérisé par une situation monopolistique et protectionniste (une entreprise, souvent publique, dominante, par exemple, dans le secteur de la téléphonie). Craignant de se voir dépasser par la compétition internationale, leur but était d'essayer de gagner des avantages compétitifs. À l'instar des normes physiques développées dans le domaine des chemins de fer ou de l'électricité, les TIC représentent une « industrie en réseau », ce qui implique une grande dépendance vis-à-vis de la normalisation<sup>34</sup>. En effet, il est nécessaire de s'accorder sur un certain nombre d'éléments (et, donc, de les normaliser) dès le début du processus d'innovation, afin de constituer une plateforme sur la base (et à partir) de laquelle des producteurs entrent en compétition en développant un grand nombre d'applications différentes.

## 2° *Les normes sociétales : de la qualité des produits au développement durable et aux services*

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, avec l'émergence de préoccupations pour la qualité, la performance des produits, la sécurité du travail, la santé, etc., une seconde famille de normes, que l'on peut qualifier de « sociétales », fait son apparition. Cette famille de normes touche de nouvelles caractéristiques des produits (leur performance, le danger qu'ils représentent, leur qualité, ainsi que la nature des méthodes à mettre en œuvre pour les développer). Les normes de qualité minimale ou de différenciation qualitative permettent notamment de surmonter en partie la « loi de Gresham » selon laquelle « la mauvaise monnaie chasse la

<sup>31</sup> T.P. HUGHES, *Networks of Power : Electrification in Western Society, 1880-1930*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1983.

<sup>32</sup> C. MURPHY et J. YATES, *ISO, The International Organization for Standardization*, op. cit., pp. 46-67.

<sup>33</sup> S.K. VOGEL, *Freer Markets, More Rules : Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Cornell, Cornell University Press, 1996, pp. 26-31.

<sup>34</sup> W. HIGGINS, *Engine of Change : Standards Australia since 1922*, Sydney, Brandl & Schlesinger, 2005, p. 276.



bonne ». En effet, elles fournissent aux acheteurs un mode d'évaluation de la qualité, ce qui permet aux producteurs de produits reconnus pour leur qualité supérieure de maintenir un prix plus élevé. Dans la mesure où la qualité, la performance, la sécurité ou, encore, la santé sont des valeurs construites socialement, et non pas des mesures physiques dont les attributs sont incontestables (et souvent visibles de l'extérieur) comme c'est le cas avec la famille des normes physiques, la production de normes sociétales va généralement être associée à une certification. À partir des années 1930 apparaît ainsi la profession de contrôleur de la qualité. L'émergence des normes sociétales va également de pair avec l'entrée progressive de nouvelles catégories d'acteurs dans l'univers de la normalisation. Renforcés par le mouvement consumériste avec les premières associations de consommateurs créées dans les années 1950 mais également l'action de Ralph Nader aux États-Unis dans les années 1960, les représentants de consommateurs ont été les premiers à tenter de peser sur le processus d'élaboration des normes<sup>35</sup>. Les normes ne sont dès lors plus seulement jugées pour leur qualité « technique » du point de vue du producteur, mais comme moyen de défense des droits des consommateurs sur la qualité des produits.

À partir du milieu des années 1970, à la suite de l'internationalisation des échanges, l'utilisation massive des contrats de sous-traitance, la complexification croissante des processus de production, les préoccupations pour le respect et la préservation de l'environnement ou, encore, le développement de l'économie des services, une seconde génération de normes sociétales fait leur apparition : les normes de système de management et les normes de services. Elles rendent possible une rationalisation du fonctionnement interne des organisations ainsi qu'une facilitation des relations externes avec les sous-traitants ou les clients, notamment en suscitant la confiance dans une situation d'incertitude généralisée. À l'instar des TIC, ces domaines représentent des opportunités de développement clés pour la normalisation. En témoignent le plan stratégique quinquennal 2005-2010 de l'ISO intitulé « Standards for a sustainable world », les diverses normes ISO publiées pour quantifier les émissions de gaz à effet de serre (ISO 14064 et 14065) ou, encore, le projet de publier une norme ISO en matière de commerce équitable.

La spécificité de l'objet sur lequel portent les normes sociétales de seconde génération conduit à bouleverser l'objectif assigné habituellement au travail des experts : produire une norme la plus optimale possible du point de vue technique. La rhétorique technocratique et l'image d'objectivité, de neutralité associée à la production de la norme sont également remises en question. Ainsi, la source d'autorité constituée habituellement par « l'expertise savante » basée sur un monopole

<sup>35</sup> F. COCHOY, « De l'AFNOR à "NF", ou la progressive marchandisation de la normalisation industrielle », in *Réseaux*, vol. 18 (2000), n° 102, pp. 63-89.

des savoirs de références dans la rhétorique développée par l'ISO dans sa procédure est fragilisée. Avec la formalisation de différentes catégories de *stakeholders*, on assiste à l'émergence d'une nouvelle représentation de l'expertise axée non plus sur la compétence, la connaissance théorique, mais sur l'expérience, le vécu. Alors que « l'expertise savante » repose sur un seul savoir de référence, la valorisation de l'expérience va de pair avec une pluralisation des savoirs de référence. La société civile ou les « profanes » peuvent ainsi revendiquer leur propre expertise<sup>36</sup>. L'espace d'élaboration des normes ISO s'ouvre ainsi à l'espace social. La légitimité associée à la future norme et l'adhésion à son égard reposent alors davantage sur la participation, l'inclusion des différents types de savoirs que sur les compétences par rapport à un savoir de référence. Par exemple, dans le cadre du processus d'élaboration d'ISO 26000, première norme internationale en matière de responsabilité sociétale des organisations publiée en novembre 2010, un processus d'élaboration multiparties prenantes fut formalisé. Six catégories de parties prenantes (consommateurs, industrie, gouvernement, travail, ONG et « service, support, recherche et autre ») devaient être représentées dans les différentes délégations nationales participant au développement de la norme.

Une casquette supplémentaire vient donc s'ajouter à la multiplicité des appartenances, déjà problématique au sein de l'ISO : en plus d'être membres d'une délégation nationale et mandatés par une organisation, les experts sont désormais également les représentants d'une catégorie de partie prenante. Ensuite, l'application du consensus, tel que défini par l'ISO dans ses directives, rencontre également des limites dans le cadre d'un processus *multi-stakeholder*. En effet, l'adhésion à l'égard du processus d'élaboration et de la norme produite passe désormais par le rassemblement d'acteurs aux intérêts pluriels. Les oppositions entre les *stakeholders* sont formalisées. L'entrée de l'ISO dans le champ des politiques publiques suppose donc de modifier les modalités de la prise de décision. Cette situation est problématique dans la mesure où ce primat du raisonnement et des arguments techniques a été institutionnalisé dans les procédures pour obtenir la pleine collaboration des experts au travail d'élaboration du contenu d'une norme. Comment, dès lors, s'assurer de la collaboration des acteurs à un objectif commun et de leur coordination si les conflits d'intérêts sortent au grand jour ?

#### B. – *Légitimité politique : internationalisation de la production des normes*

L'analyse de la rhétorique sur laquelle se fonde la légitimité politique au cœur de la procédure ISO met en exergue la place centrale des instituts nationaux

<sup>36</sup> Y. SINTOMER et L. BLONDIAUX, « L'impératif délibératif », in *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, pp. 17-35 ; F. CANTELLI, S. JACOB, J.-L. GENARD et Chr. DE VISSCHER, *Les Constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2006.

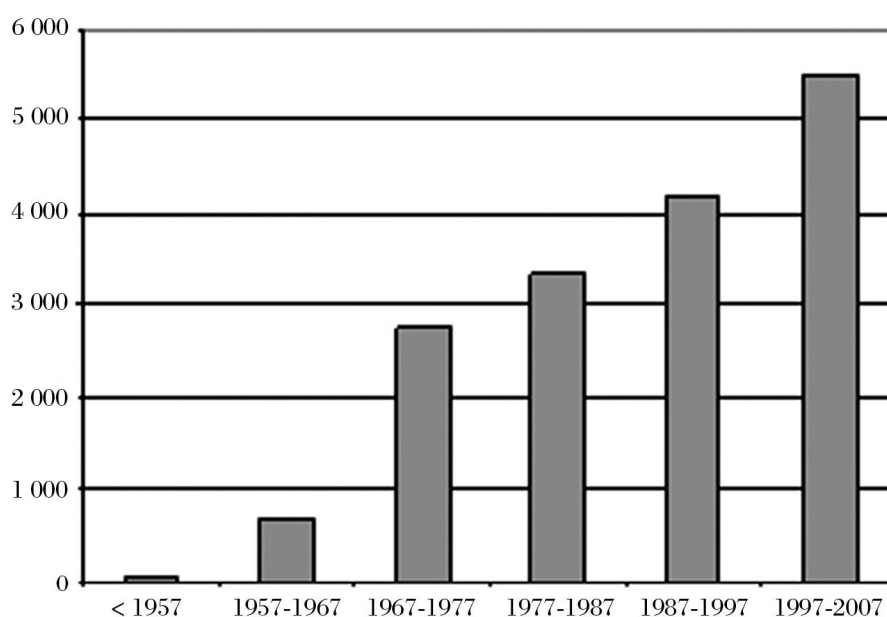
de normalisation : les décisions relatives au lancement d'un nouveau projet de norme ou à la publication d'un document dépendent ultimement d'un vote des membres nationaux de l'ISO. Le rôle initialement donné à l'ISO était de coordonner les normes nationales de ses membres, et non pas d'élaborer des normes internationales. Au moment de sa création au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'ISO compte vingt-six membres principalement européens. L'objectif des instituts nationaux membres de l'ISO était avant tout d'utiliser une autorité supranationale pour protéger leurs intérêts (notamment leur économie contre des forces extérieures) et leur souveraineté nationale, et non pas de s'ouvrir à l'international<sup>37</sup>. Dans cette logique, au niveau international, l'effectivité l'emporte sur la légitimité. Dans une situation d'inexistence d'autorité supérieure à l'échelle internationale, les décisions sont prises avant tout au terme d'un rapport de force entre des instituts nationaux de normalisation. L'ISO s'inscrit ainsi dans une logique à l'origine des organisations internationales créées au sortir de la Seconde Guerre mondiale qui favorisait la primauté de la souveraineté nationale sur la mobilité internationale du capital. Cet ordre international « westphalien » est caractérisé par « la simple coexistence ou juxtaposition de puissances souveraines [...] dont le seul point commun était la sauvegarde de l'indépendance de chacun [...] ». Si l'État se soumet à des normes juridiques internationales, ce ne sera jamais que de sa propre volonté<sup>38</sup>. Cette logique va progressivement s'inverser à partir des années 1970.

Le processus progressif d'internationalisation de l'ISO commence avec la décision au début des années 1970 de créer de véritables « normes internationales » qui devraient être adoptées au niveau national. Pendant les vingt-cinq premières années de son existence, les produits de l'ISO, dénommés « Recommandations ISO », étaient destinés à favoriser l'harmonisation des normes nationales. La publication de « normes internationales » et le choix de cette dénomination sont donc un véritable renversement de tendance. Alors que le rôle de l'ISO se limitait à coordonner les normes nationales de ses membres et que les documents publiés n'avaient pas le statut de normes, mais de recommandations, des normes peuvent désormais être élaborées au niveau international. Les *normes homologuées* développées par les instituts nationaux de normalisation eux-mêmes sont alors distinguées des *normes enregistrées*, qui sont publiées par des instituts régionaux et/ou internationaux et adoptées par la suite comme normes nationales. Le graphe ci-dessous reflète bien l'accroissement significatif du nombre de normes ISO produites dans les

<sup>37</sup> J.A. YATES et C. MURPHY, « Coordinating international standards : the formation of the ISO », in *MIT Sloan Working Paper*, (2007), n° 4638-07, pp. 25-29.

<sup>38</sup> F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, vol. 94, 2002, p. 162.

années 1970. Alors que, du 1<sup>er</sup> janvier 1957 au 1<sup>er</sup> janvier 1967, l'ISO produisit six cent soixante-quatre normes, les dix années suivantes, deux mille sept cent vingt-deux normes supplémentaires furent élaborées, soit quatre fois plus. Si le nombre de normes produites par l'ISO tous les dix ans n'a cessé d'augmenter, l'accroissement n'a plus été aussi élevé depuis cette période. Ainsi, les trois décennies suivantes – entre 1977 et 2007 –, l'ISO développa environ 1,2 fois plus de normes tous les dix ans.



Source : graphe réalisé à partir de données issues de Murphy et Yates, 2009, p. 22.

C'est également à partir de cette époque que l'ISO entame une série de démarches pour renforcer sa visibilité et son autorité. En septembre 1970, elle décide de proclamer la date de son jour d'anniversaire, le 14 octobre, comme « standard day ». L'objectif de la manifestation prévue annuellement est de renforcer la sensibilisation du public à l'idée de la normalisation et ses impacts dans la vie quotidienne<sup>39</sup>. La même année, l'ISO décide de publier son propre journal, *ISO Bulletin*, tous les mois. Le Cycle de Tokyo de 1973 à 1979, donnant lieu à l'Accord sur les obstacles techniques au commerce du GATT, ainsi que l'expansion importante du commerce international à partir de cette période n'ont fait que renforcer la nouvelle autorité acquise par l'ISO. L'organisation internationale de normalisation est de plus en plus souvent priée d'élaborer la

<sup>39</sup> W. HIGGINS, *Engine of Change*, op. cit., p. 127.



première version de normes sur des sujets particuliers, ce qui l'éloigne progressivement de sa mission originelle d'harmonisation de normes nationales. À l'heure actuelle, la grande majorité des normes publiées chaque année par les organismes nationaux de normalisation est en fait reprise des instituts régionaux et internationaux. Plus de 40 % des normes ISO et plus de 70 % des normes CEI sont repris respectivement par le CEN et le CENELEC et se retrouvent par conséquent automatiquement dans les collections nationales en Europe<sup>40</sup>.

Le processus progressif d'internationalisation de l'ISO voit également un renforcement de la place de la normalisation internationale dans le cadre des nouveaux arrangements commerciaux à l'échelle mondiale. Le renforcement du GATT est la manifestation institutionnelle de cette nouvelle tendance. En 1994, l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) vient clôturer le Cycle d'Uruguay entamé en 1986 et élargir le champ d'application de la normalisation. Enfin, pour renforcer sa légitimité en tant que producteur de normes internationales, l'ISO se devait impérativement d'augmenter le nombre de ses membres nationaux, en particulier dans les pays en voie de développement. L'importance accrue prise par la normalisation internationale à partir des années 1990 se marque par une augmentation significative de son nombre de membres et l'intensification de ses relations avec des organisations internationales. Comme le souligne l'ISO sur son site Internet, « de 1994 à 2003, le nombre des membres de l'ISO a augmenté spectaculairement de près de 50 % (passant de 100 à 147), les comités membres (membres à part entière) gagnant vingt membres (de 76 à 96), ce qui a contribué à faire de l'ISO une organisation véritablement mondiale. Durant la même période, l'ISO s'est ouverte de façon spectaculaire à différentes catégories de parties prenantes, à travers le réseau des organismes nationaux de normalisation et la coopération élargie avec une grande variété d'organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales »<sup>41</sup>.

Ce mouvement d'internationalisation de la normalisation entamé depuis une quarantaine d'années bouleverse progressivement la légitimité et l'adhésion à l'égard de l'ISO, ainsi que la logique interne de sa procédure. Les organisations internationales de plus en plus souvent impliquées comme acteurs à part entière dans les travaux de développement normatif acceptent de plus en plus difficilement que le droit de vote soit réservé exclusivement aux instituts nationaux de normalisation. Il est également de plus en plus laborieux

<sup>40</sup> T. DAUDIGEOS, « Des instituts de normalisation en quête de profit et de légitimité : étude comparée de la production de normes de développement durable en France et en Angleterre », in C. GENDRON, J.-G. VAILLANCOURT et R. AUDET (dir.), *Développement durable et responsabilité sociale : de la mobilisation à l'institutionnalisation*, Canada, Presses internationales polytechniques, 2010, p. 175.

<sup>41</sup> [http://www.iso.org/iso/fr/iso\\_story\\_strategic\\_plan](http://www.iso.org/iso/fr/iso_story_strategic_plan), consulté en décembre 2012.

d'obtenir des compromis à l'échelle nationale entre des catégories de parties prenantes diverses alors qu'à l'échelle internationale, les négociations ont lieu non plus avant tout entre délégations nationales, mais entre catégories de parties prenantes.

L'internationalisation de la normalisation contraint les organismes de normalisation à repenser leur fonction et leur forme organisationnelle. Par ailleurs, alors que, jusqu'alors, l'effectivité l'emportait sur la légitimité au niveau international, la question de la légitimité des normes internationales se pose avec force à partir du moment où le centre de gravité de la production des normes se déplace de l'échelle nationale vers le niveau régional et le niveau international. Au niveau international, on assiste actuellement à l'affrontement entre deux conceptions de la manière de susciter l'adhésion à l'égard de la normalisation : un modèle européen centré sur le caractère inclusif du processus d'élaboration et un modèle états-unien valorisant l'efficacité de l'allocation des ressources<sup>42</sup>. Le modèle privilégié dépend ainsi en grande partie de l'autorité de référence par rapport à laquelle les acteurs de la normalisation décident de se positionner. Elle influence également les catégories de personnes impliquées dans l'élaboration des normes. Nous nous trouvons ainsi dans une période charnière où les dispositifs de prise de décision de l'ISO sont en train d'être redessinés. Le modèle européen se positionne avant tout par rapport à l'État et aux organisations intergouvernementales. La structure et la procédure de prise de décision promues privilégient avant tout la représentativité des acteurs et le caractère inclusif du processus d'élaboration. Représentativité *géographique* des membres de l'ISO avec un institut de normalisation officiel reconnu par pays et la participation active des pays en voie de développement, d'une part, mais également représentativité de tous les *stakeholders* concernés par les normes développées au sein des comités techniques et des groupes de travail chargés de les élaborer, d'autre part.

De son côté, le modèle états-unien privilégie non pas la représentativité du processus d'élaboration, mais avant tout les utilisateurs des normes. Il se situe par rapport aux concurrents que représentent les consortiums pour les instituts de normalisation. Ainsi, aux États-Unis, la légitimité n'est pas liée au fait que les normes soient élaborées par des organismes globalement représentatifs dans lesquels les membres nationaux sont représentés et ont le droit de vote comme c'est le cas actuellement à l'ISO, mais plutôt qu'elles

<sup>42</sup> « The conflict, which manifested at various international standards forums, mainly opposed the centralised, somewhat bureaucratic European model of standardisation to the American decentralised one, in which industry bodies took a primary role. Thus European delegates to such forums and negotiations tended to be civil servants, while their American counterparts were industry and business leaders ». W. HIGGINS, *Engine of Change*, op. cit., p. 323.

soient acceptées par les intéressés et utilisées globalement. L'efficacité de la procédure (un développement à moindres temps et coût) permet de créer rapidement des normes qui répondent directement aux demandes des utilisateurs. L'adhésion à l'égard des normes se mesure à l'aune de leur utilisation. Cette position est fondée sur la spécificité de l'organisation juridique de la normalisation aux États-Unis. En effet, cette dernière est basée sur des centaines d'instituts privés spécialisés par secteur, et non pas sur des organismes officiellement reconnus comme dans la plupart des pays européens, au Japon et dans les pays en voie de développement<sup>43</sup>. Dans cette seconde perspective, l'objectif pour l'ISO serait de se positionner comme organisation fédératrice des divers organismes sectoriels qui produisent des normes de consortium au niveau international. En effet, l'O.M.C. rencontre des difficultés dans la mise en œuvre de l'accord portant sur les Obstacles techniques au commerce (O.T.C.) et l'Accord général sur les commerces des services en raison de l'absence de précisions du type de normes internationales qui devraient être à la base de la régulation technique. Ces accords ne précisent pas ce qu'est une « norme internationale » et utilisent en effet le terme assez vague de normes internationales appropriées – *relevant international standard*. Comme le souligne Harm Schepel, « the TBT Agreement fails to explain what an “international standard” is. ISO and its electrotechnical counterpart, the IEC, are not mentioned at all in the Agreement itself [...]. An “international” body or system is further defined as a one “whose membership is open to the relevant bodies of at least all Members” »<sup>44</sup>. L'ISO pourrait être reconnue comme autorité dans ce domaine si elle modifie sa structure organisationnelle pour intégrer de nouveaux types d'acteurs privés. En 1999, Ross Wraight, président du bureau de gestion technique, propose ainsi que l'ISO se distancie par rapport à la logique « un pays-un membre » et s'ouvre à plusieurs instituts de normalisation spécialisés au sein d'un même pays : « ISO needed to remember, in pondering this issue, that in a deregulated global economy, its own authority did not extend beyond the comparative *usefulness* of the standards it published »<sup>45</sup>. Dans cette logique, la structure interne de l'ISO s'approcherait ainsi de l'organisation de la normalisation en vigueur aux États-Unis.

<sup>43</sup> Certains auteurs se sont penchés sur les différences de logique en matière de normalisation à l'origine du désaccord entre l'Europe et les États-Unis. Voy., p. ex., K. NICOLAÏDIS et M. EGAN, « Transnational market governance and regional policy externality : why recognize foreign standards ? », in *Journal of European Public Policy*, vol. 8 (2001), n° 3, pp. 454-473. M.P. EGAN, *Constructing a European Market : Standards, Regulation, and Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2001 ; W. MATTLI et T. BÜTHE, « Setting international standards », in *World Politics*, vol. 56 (2003), n° 1, pp. 1-42.

<sup>44</sup> H. SCHEPEL, *The Constitution Of Private Governance : Product Standards In The Regulation Of Integrating Markets*, Oregon, Hart Publishing, 2005, pp. 135-136.

<sup>45</sup> W. HIGGINS, *Engine of Change*, op. cit., p. 324.

*C. – Légitimité de marché :  
nouvelles concurrences*

La pression incitant à modifier les dispositifs de prise de décision au sein de l'ISO est accentuée par l'évolution d'une autre dimension de son environnement institutionnel : la concurrence avec des producteurs de normes dans chacune des deux grandes familles de normes (normes physiques et normes sociétales).

Dans le domaine des TIC, la normalisation internationale est en concurrence avec des consortiums qui produisent des normes plus rapidement et à moindre coût. Ainsi, la rapidité et l'importance du développement des TIC, à partir des années 1970, ont donc eu des conséquences majeures sur la normalisation. Il s'agit d'abord d'un nouveau champ d'application prometteur. Dans son rapport annuel de 2006, l'ISO précise ainsi que les normes dans le domaine des TIC représentent 12 % de leur production annuelle<sup>46</sup>. Cependant, le temps nécessaire pour la production de normes via la procédure formalisée par l'ISO basée sur la recherche de consensus entre les *stakeholders* (cinq ans environ) est considéré comme beaucoup trop long par les acteurs des TIC qui se retrouvent bloqués dans leur cycle rapide de développement et de commercialisation des biens. Un grand nombre de consortiums rassemblant les acteurs importants du marché (souvent quelques grandes compagnies) vont ainsi être créés dans le domaine des TIC<sup>47</sup>. Leur stratégie consiste à produire des normes beaucoup plus rapidement et à moindre coût. Ces consortiums représentent une concurrence de taille et une menace pour l'ISO et ses membres nationaux. Se pose alors la question de savoir si la procédure formalisée pour le développement des normes ISO est encore pertinente dans ces secteurs<sup>48</sup>. À partir de la fin des années 1990, les instituts de normalisation officiels décident donc de mettre au point une procédure simplifiée pour être utilisée dans les comités techniques où la rapidité de la production des normes est primordiale<sup>49</sup>. L'exigence de consensus et de transparence est ainsi réduite afin de gagner du

<sup>46</sup> Source : [http://www.iso.org/iso/fr/annual\\_report\\_2006.pdf](http://www.iso.org/iso/fr/annual_report_2006.pdf), téléchargé en décembre 2008, p. 2.

<sup>47</sup> Au milieu des années 1990, on énumère cent cinquante de ces alliances informelles formées dans le but de produire des normes dans le domaine des TIC aux États-Unis. J. TATE, « National varieties of standardization », in P. HALL et D. SOSKICE (dir.), *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 466.

<sup>48</sup> Craig Murphy et Joanne Yates évoquent les propos de Carl F. Cargill en 1997, un des gourous en matière de normalisation dans le domaine des technologies de l'information : « I do not believe that ISO can recapture the IT market, barring collapse of the speed of change [...]. Its tragic flaw is its belief in the fundamental goodness and purity of its process, and its unwillingness to change that process to match the change in the environment ». C. MURPHY et J. YATES, *ISO, the International Organization for Standardization*, op. cit., p. 23.

<sup>49</sup> La cadence des travaux de l'ISO ces cinq dernières années s'est accélérée à tel point qu'il nous est paru nécessaire de revoir les Statuts et les Règles de procédure de l'organisation en 1993 afin d'introduire des calendriers beaucoup plus contraignants pour nos organes décisionnaires et gestionnaires. Des mesures analogues au niveau des comités techniques et des sous-comités ont pour effet de réduire les délais de livraison, contribuant de la sorte à assurer en continu la pertinence de nos programmes de travail du point de vue du marché et à améliorer nos contacts avec les dirigeants de l'industrie. J. LATIMER, *Friendship Among Equals*, op. cit., p. 9.



temps et d'être plus flexible. De nouveaux types de documents qui n'ont pas le statut de « norme internationale » et sont dénommés « Spécifications publiquement disponibles » (ISO/PAS) et « Spécifications techniques » (ISO/TS) sont ainsi publiés. Notons que la vitesse de production des normes ISO connaît une accélération à partir des années 1990. Le développement des TIC, en favorisant la diffusion de documents et l'échange d'informations par courriels, permet en effet à l'ISO de réduire le temps nécessaire pour l'élaboration d'une norme de sept ans dans les années 1980 à quatre ans en 2002. Ceci est d'autant plus remarquable que le nombre de pages pour chaque nouvelle norme ISO tripla presque dans ce même laps de temps<sup>50</sup>.

Dans le champ du développement durable et des services, l'ISO est en concurrence avec les organisations intergouvernementales et des consortiums. D'une part, avec l'apparition des normes sociétales de seconde génération, des organisations intergouvernementales comme l'O.I.T. se sentent menacées dans leur autorité par l'ISO. D'autre part, les consortiums constituent des concurrents ou des alternatives pour les instituts de normalisation dans le domaine des « normes sociétales » et non pas seulement celui des « normes physiques » et, en particulier, les TIC. Dans le champ du développement durable, des organisations comme la GRI ou SAI qui produisent des normes de *reporting* privé peuvent être assimilées à des consortiums et représentent des concurrents potentiels pour l'ISO. Or, contrairement au développement de normes dans le domaine des TIC, ce qui fonde la légitimité de ces instruments n'est pas la rapidité et le faible coût de leur procédure, mais *leur caractère multi-stakeholder*. Ainsi, l'apparition d'une seconde génération de normes sociétales va aller de pair avec une modification de la procédure formalisée par l'ISO pour le développement de ses normes. L'extension des activités de l'ISO à des domaines qui se trouvent dans le champ des politiques publiques contraint l'organisation internationale de normalisation à s'ouvrir davantage vis-à-vis de nouvelles catégories d'acteurs ainsi qu'au public extérieur et à améliorer la transparence de sa procédure. L'ISO est ainsi mise au défi de rendre sa procédure plus démocratique afin de susciter l'adhésion à l'égard de ses normes. À cet égard, un cas particulièrement emblématique est le processus d'élaboration d'ISO 26000. Pour la première fois dans l'histoire de l'ISO, une liberté et une flexibilité relatives furent laissées aux participants dans l'application de la procédure ISO. Certaines règles de procédure furent ainsi modifiées et de nouvelles règles furent créées afin d'améliorer l'inclusion et la transparence<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> C. MURPHY et J. YATES, *ISO, the International Organization for Standardization*, op. cit., p. 38.

<sup>51</sup> C. RUWET, *Des filetages à la R.S.E. Normalisation et démocratie. Sociologie du processus d'élaboration d'ISO 26000*, op. cit. ; M. CAPRON, F. QUAIREL-LANOIZELÉE et M.F. TURCOTTE, *ISO 26000 : une norme « hors norme » ? Vers une conception mondiale de la responsabilité sociétale*, Economica, 2011.

## Conclusion

La normalisation accompagne l'évolution du capitalisme depuis la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. La révolution industrielle caractérisée notamment par l'accroissement de la division du travail nécessite des processus d'unification et d'harmonisation technique. Les normes vont, en garantissant la compatibilité et l'interopérabilité des produits, favoriser la rationalisation de la production et permettre des économies d'échelle. La normalisation rend ainsi possibles les échanges entre les entreprises et contribue au développement du commerce. Certaines normes produites par les instituts de normalisation ont également comme fonction de définir et d'assurer la qualité ou la sécurité. Elles fournissent aux consommateurs un mode d'évaluation de la qualité et fixent des seuils minimaux à respecter. Utilisée avant tout comme instrument d'un capitalisme protectionniste au XX<sup>e</sup> siècle, la normalisation va également progressivement remplir une fonction inverse à partir des années 1970 avec l'internationalisation et l'accélération des échanges. Elle sert désormais aussi d'outil pour favoriser l'ouverture des marchés, notamment en suscitant la confiance entre les producteurs et les sous-traitants ou les consommateurs finaux, dans une situation où les échanges sont de plus en plus déterritorialisés et dépersonnalisés. La normalisation constitue ainsi un *moyen* potentiellement au service de fins diverses et parfois contradictoires, en fonction de l'orientation qui lui est donnée.

Dans le contexte du mouvement de globalisation, la normalisation se trouve actuellement dans une période charnière de restructuration interne. Élaborées par une source nationale depuis l'émergence des premiers instituts de normalisation au début du XX<sup>e</sup> siècle, les normes vont progressivement être majoritairement produites aux niveaux international et régional à partir du début des années 1970. Ce renversement de tendance est notamment lié à un ensemble d'influences externes (transformation du statut et des fonctions de l'État-nation, croissance du commerce mondial, accords du GATT de 1979 et de 1994, ainsi que la fondation de l'O.M.C. en 1995, création du marché unique européen, etc.).

Dans le cas de l'ISO, principal producteur mondial de normes internationales généralistes et d'application volontaire, cette période charnière est caractérisée par un bouleversement de l'équilibre instable entre trois types de légitimité au fondement de sa procédure, nécessitant ainsi une réorientation et une réorganisation en interne. L'orientation donnée à la normalisation est notamment bouleversée par son extension à de nouveaux types d'objets qui constituent des domaines clés de développement : les TIC, d'une part, et

le développement durable et les services, d'autre part. Or la procédure institutionnalisée par l'ISO pour le développement de ses normes est inappropriée face à ces nouveaux types d'objets. Par ailleurs, avant l'internationalisation de la normalisation, l'effectivité l'emportait sur la légitimité dans les activités de l'ISO. Ainsi, les décisions étaient prises avant tout au terme d'un rapport de force entre des instituts nationaux de normalisation soucieux d'utiliser une autorité supranationale pour protéger leurs intérêts et leur souveraineté nationale. Un questionnement sur la nature de la légitimité des normes internationales se pose avec force à partir du moment où le centre de gravité de la production des normes se déplace de l'échelle nationale vers le niveau international.

L'ISO est consciente de la nécessité de prendre des mesures pour réformer sa procédure. Elle se trouve cependant dans un dilemme concernant l'orientation à donner à ces modifications : sa procédure devrait-elle être plus ou moins démocratique ? D'un côté, si les exigences en termes de consensus et de représentation sont diminuées, la procédure ISO sera considérée comme insuffisamment légitime pour l'élaboration de normes dans le champ des politiques publiques. D'un autre côté, si on met en place des mesures pour renforcer l'inclusion et la transparence de la procédure, la procédure ISO sera rejetée dans le domaine des TIC pour son manque d'efficacité en termes de temps et de coût. La pression incitant à modifier les dispositifs de prise de décision au sein de l'ISO est accentuée par l'évolution d'une autre dimension de son environnement institutionnel : la concurrence avec des producteurs de normes dans chacun de ces deux nouveaux domaines. Les caractéristiques de la procédure traduisent également l'affrontement de différentes conceptions de la normalisation (de sa structuration interne et de son orientation). La question de la démocratisation de la procédure ISO doit ainsi être comprise dans la perspective de deux débats d'arrière-fond. Premièrement, on assiste à l'affrontement entre deux visions de la manière de susciter l'adhésion et l'application effective et efficace des normes produites : un modèle états-unien et un modèle européen. Privilégier l'un ou l'autre modèle influence les dispositifs de prise de décision, c'est-à-dire la structuration interne de la normalisation, la procédure d'élaboration des normes et l'identité des acteurs qui participent à leur développement. Par ailleurs, suivant le modèle adopté, la démocratisation de la procédure apparaît comme une nécessité plus ou moins grande. La seconde controverse porte sur l'orientation qui devrait être donnée à la normalisation : l'objectif est-il de faciliter les échanges, la liberté du commerce et d'apporter une plus-value aux organisations ou de fournir un encadrement (en matière économique, sociale, environnementale) au capitalisme ? Opter pour l'une ou l'autre de ces conceptions influence non seulement la nature des

objets normalisés, mais également les caractéristiques du contenu des normes publiées, par exemple, leur degré de contrainte.

La globalisation n'est pas une force extérieure qui nous submerge et dont nous sommes les victimes plus ou moins consentantes et participatives, mais un mouvement partiel et dynamique qui peut s'infléchir dans une direction ou une autre, en fonction de la créativité et de l'état des forces politiques. L'orientation donnée à un mécanisme de régulation international comme la normalisation et les caractéristiques des dispositifs de prise de décision sont donc décisives. L'existence d'une norme ou une variation dans les seuils qu'elle impose de fait est susceptible de donner lieu à une redistribution des contraintes pour les autorités publiques concernées à différents niveaux, et à un déplacement des marchés dans les entreprises du secteur. La question cruciale est donc désormais de s'accorder sur *qui* va participer au développement des normes ISO, *comment* va se dérouler leur élaboration et *dans quel but*.