

Gouverner par les Normes. Les dispositifs de normalisation dans la régulation des marchés et des activités économiques.

Journées scientifiques organisées par le CIRAD (UPR « Normes et Régulations des Marchés »), l'IDDRI et le Réseau Thématique 12 – Sociologie Economique – de l'Association Française de Sociologie.

7 et 8 juin 2006, Montpellier (France)

Introduction

Sur les dimensions politiques de la normalisation des activités économiques.

Marcel Djama*

1. Ouverture.

A certains égards, ce n'est pas tant mon intervention qui fait introduction, mais bien l'ensemble de nos journées. Car si pour un certain nombre d'entre vous les problématiques qui nous rassemblent aujourd'hui – à savoir la normalisation comme instrument de régulation – ne sont pas nouvelles, ces journées constituent un temps fort pour la structuration de la réflexion de notre unité de recherche, dont la création au CIRAD remonte à Janvier 2005.

C'est également à cette période (Janvier 2005) que l'organisation de ces journées a été imaginée, lors d'une réunion du bureau du Réseau Thématique de l'Association Française de Sociologie consacré à la Sociologie Economique, et animé par Pierre-Paul Zalio. Ces journées scientifiques sont à ce titre l'une des manifestations préluant au prochain congrès français de sociologie, qui se tiendra en septembre 2006 à Bordeaux.

* Anthropologue, CIRAD, UPR 58 Normes et régulation des marchés agricoles.

Dire que nous initiions une réflexion sur le « Gouvernement par les Normes » ne signifie pas que nous sommes totalement naïfs sur le sujet, au CIRAD.

Une part non négligeable de mes collègues – de l'unité Nomade ou d'autres unités de recherche du Cirad – ont engagé depuis plusieurs années des recherches sur la normalisation des produits agricoles et sur leurs effets sur l'organisation des filières, ou sur les échanges internationaux. Certains de ces collègues sont directement impliqués – à titre d'experts – dans l'élaboration de certaines normes internationales, en agriculture durable notamment.

Dans nos réseaux de proximité, nos complices de l'IDDRI ont également abordé les questions soulevées par la normalisation, dans le cadre des travaux qu'ils ont engagés sur les interactions entre les politiques commerciales internationales et l'environnement par exemple ; ou encore sur la « gouvernance » internationale des forêts.

La question de la normalisation ne nous est donc pas totalement étrangère. C'est à partir de ces différents corpus – la normalisation des produits agricoles tropicaux et les problématiques de la régulation internationale du commerce et de l'environnement – que s'est construit un groupe de réflexion associant l'IDDRI et l'UR Nomade.

C'est en quelque sorte une première étape de cette réflexion que nous présentons ici, avec pour objectif de la partager avec vous, de mettre à l'épreuve de la discussion nos hypothèses de travail, stimuler nos réflexions et susciter de nouvelles pistes.

A ce stade, nous ne sommes pas complètement dupes des ambiguïtés liées à l'usage du terme de « Normes ». Ces questions terminologiques sont débattues par un certain nombre d'entre vous – je pense en particulier aux intervenants de cette matinée (Nils Brunsson et Olivier Borraz). Je n'y reviens donc pas, si ce n'est pour signaler que dans la construction de notre démarche de recherche, nous avons retenu (peut-être à titre provisoire) la définition de la norme qu'en donne l'ISO (International Organization for Standardization) : « une norme est un « document établi par consensus, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques, pour des activités ou leurs résultats, garantissant un niveau d'ordre optimal dans un contexte donné ».

Il nous semble que la norme ainsi caractérisée recoupe la notion de « standard », utilisée dans la littérature anglo-saxonne (Brunsson et Jacobsson, 2000) :

- Elle se distingue de la directive imposée (par une hiérarchie ou par un centre politique) et obligatoire : à l'inverse, elle est le produit d'un engagement volontaire et n'est nullement d'application obligatoire.
- Elle se distingue également des normes communautaires que la sociologie classique assigne à un groupe social partageant des valeurs communes. La spécificité des normes/standards vient d'une part du fait qu'elles résultent d'un accord issu de la

confrontation de points de vue hétérogènes mais produits au sein d'une organisation identifiable, et d'autre part qu'elles s'adressent potentiellement à un grand nombre d'acteurs autonomes susceptibles de les adopter.

2. Les normes au-delà des qualités.

Le programme de recherche de notre collectif Nomade-Iddri a pour objectif d'étudier les enjeux politiques que suscite le développement des instruments de régulation que sont les normes et les procédures de certification élaborées et mises en œuvre dans le secteur agricole (pris au sens large, y compris agro-alimentaire et forestier).

En premier lieu, notre perspective d'analyse prend quelques distances (sans pour autant rompre), avec les approches économiques de la normalisation, approches qui dominent ce champ d'étude au CIRAD et à l'INRA.

Pour faire sans doute un peu vite et en parlant sous le contrôle de mes collègues, les normes sont classiquement appréhendées dans la littérature économique comme des institutions dont le but est de minimiser les coûts de transaction afin de faire fonctionner un marché. Elles visent la standardisation des volumes, de la qualité, et de tout autre attribut de manière à ce que le prix soit la seule incertitude qui caractérise le bien échangé¹. Elles sont aussi parfois abordées comme des instruments permettant de s'assurer qu'un marché devienne « politiquement acceptable »².

En France tout du moins, les « normes/standards » ont surtout été étudiées sous l'angle d'une économie de la qualité qui s'intéresse principalement aux formes de qualification des produits et du travail, en particulier dans le secteur agro-alimentaire (Nicolas et Valceschini, 1995).

Qu'il s'agisse d'une approche conventionnaliste qui met l'accent sur « la pluralité des conceptions de la qualité des produits (...) comme problème fondamental de l'accord » (Eymard-Duvernay, 2002 : 268) ; d'une approche en terme de sociologie des marchés qui privilégie les dispositifs d'intermédiation dans la qualification (Cochoy et Dubuisson, 2000) ; ou d'une perspective qui porte sur la mobilisation de réseaux socio-techniques dans la

¹ (Kindelberger, 1983).

² (Friis Jensen, 1999).

définition d'une qualité (Callon, Meadel, Rabeharisoa, 2001), le thème de la normalisation renvoie à une problématique de coordination des agents sur un marché.

Cette démarche caractérise également les travaux qui ont directement pris en charge ce thème, à partir de la normalisation industrielle (Dewerpe, 1995 ; Segrestin, 1997).

Bien qu'ayant grandement contribué à renouveler l'analyse des marchés et des relations marchandes (et par là même les relations entre sociologie et économie), ces travaux posent deux types de problèmes :

- Le premier problème renvoie au statut des normes, ou plutôt comme le rappelle Alessandro Stanziani (2003 : 260) à l'indétermination qui entoure son usage : « on inclut dans cette notion des éléments hétérogènes : des règles de droit, des solutions productives, des accords entre agents sur les caractéristiques des produits ». C'est un aspect que, mon collègue Pierre-Paul Zalio abordera à un moment ou un autre de la discussion, en revenant sur les apports de la sociologie wéberienne de la règle.
- En second lieu, l'approche par la coordination marchande aborde difficilement la question des relations de pouvoir et des asymétries entre les parties prenantes qui participent à l'élaboration de la norme. Cet aspect de la dépolitisation des normes est le fait des chercheurs. Or, comme cela apparaît par exemple dans les scènes multi-acteurs où s'élaborent les normes de développement durable que certains de nos collègues étudient (*Forest Stewardship Council* ou *Round table on Sustainable Palm Oil* qui seront présentés demain), les acteurs en présence (entreprises, syndicats, organisations non gouvernementales, producteurs, riverains, usagers ou consommateurs...) ont des ressources très dissemblables, et leur insertion dans des échanges politiques à l'extérieur de l'arène de discussion conditionne directement leurs positions et leurs comportements de négociation³. De plus, comme les travaux de certains collègues ici présents l'ont montré, les asymétries d'information sont exacerbées par l'importance du contenu technique et scientifique qui caractérisent le processus de normalisation et qui tendent à renforcer le poids de l'expertise⁴.

³ (Fouilleux et al., 2005).

⁴ (Jacobsson, 2000 ; Mallard, 2000 ; Borraz, 2004).

3. L'Etat régulateur

Un tel constat plaide pour une meilleure prise en compte des dimensions politiques des dispositifs de normalisation.

Mais il allait de pair avec un autre constat, étudié à partir d'une grille d'analyse liée aux problématiques de l'Etat régulateur, qui seront présentées ce matin par Olivier Borraz. Ce constat, c'est d'abord celui de l'essor considérable des dispositifs de normalisation régulant l'activité économique : les normes s'appliquent désormais à une multiplicité de domaines et de secteurs d'activité ; elles portent tout autant sur la qualification des produits que sur l'encadrement des processus de production, des procédures de gestion et d'organisation des activités.

Ces dispositifs ont également évolué et se sont diversifiées dans leur mode d'élaboration et d'application. Longtemps cantonnée dans la sphère de responsabilité des pouvoirs publics et/ou des instances professionnelles, l'élaboration des normes s'effectue de plus en plus au sein de forums associant, une diversité d'acteurs (entreprises, exploitants, organisations non gouvernementales, usagers ou consommateurs, communautés locales ou riverains, etc.).

L'extension et les mutations de la normalisation participent d'un vaste mouvement de recomposition de l'action publique et signalent l'émergence de formes nouvelles de « gouvernance », dont l'Union Européenne apparaît comme l'archétype. Comme plusieurs travaux de collègues ici présents le signalent (Nils Brunsson, Olivier Borraz, Peter Gibbon...), plusieurs raisons expliquent cette extension de la normalisation (associé au développement d'autres instruments tels l'audit, le benchmarking, etc.) dans l'Union Européenne :

- La construction d'un marché unique impose le développement de normes communes.
- L'objectif d'une harmonisation juridique entre Etats membres s'avérant inopérant, la mise en œuvre de normes et de règlements constitue l'alternative la moins coûteuse ;
- D'autres part, les démarches volontaires mobilisées dans le processus de normalisation permettent d'enrôler dans le projet européen diverses catégories d'acteurs telles que les entreprises ou la société civile ; ce qui a pour effet d'atténuer le déficit de légitimité de l'institution.

Les facteurs du développement de la normalisation dans l'Union Européenne et ses modalités, seront exposés de façon bien plus expertes par Olivier Borraz, et je me m'y étends pas. Je signale cependant que cette extension de la normalisation dépasse le cadre européen et prend une dimension internationale à un point tel que les initiatives volontaires d'élaboration des normes apparaissent comme l'un des principaux instruments de régulations internationales des marchés.

En effet, dans un ordre d'idée voisin, l'extension de la normalisation au plan international est associée à la faillite des régulations d'Etats et des institutions internationales dans le domaine environnemental et social. Cette situation contribue à l'émergence de mécanismes de gouvernance privée fondée sur l'engagement volontaire des acteurs et souvent portés par les organisations non gouvernementales, voire par un certain nombre de firmes. Ces types de normalisation renvoient par exemple aux démarches de responsabilité sociale et environnementale des entreprises étudiées par Thierry Hommel ou à ce que Ben Caschore désigne comme les « Systèmes non Etatiques pilotés par le Marché » (*Non State Market Driven System*)... bref, à des aspects de la normalisation qui seront exposés dans les sessions de demain.

Ainsi, si la normalisation est devenue au cours de ces dernières années un vecteur de transformation de l'activité économique, elle semble également constituer un opérateur de changement des pratiques politiques.

Son développement témoigne d'une recomposition du champ politique et institutionnel, qui affecte autant la manière dont s'effectue la décision politique que les représentations traditionnelles relatives à la façon dont se conjuguent l'intérêt général et les intérêts particuliers.

Pour toutes ces raisons, il nous paraissait nécessaire de déplacer la perspective d'analyse d'une approche économique abordant les normes sous un angle instrumentale et dépolitisée, vers des perspectives explicitement centrées sur les dimensions politiques de la normalisation.

4. Gouvernamentalité libérale

Mais il nous paraissait également nécessaire de prendre ce projet politique au sérieux afin d'en mesurer l'effectivité. Aussi, dans la mesure où la norme vise à modifier les conduites (c'est explicitement le cas des normes de bonnes pratiques conçues au nom du développement durable auxquels nous nous intéressons plus particulièrement dans notre programme de recherche), nous avons formulé l'hypothèse que ces cadres traduisaient l'émergence d'une nouvelle forme de « *gouvernamentalité* », au sens que Michel Foucault donne à cette notion, c'est à dire d'une technologie de gouvernement articulant des formes de savoir, des relations de pouvoir et des processus de subjectivation.

De fait, dès nos premières réflexions – et avant même de prendre connaissance d'une importante littérature faisant le lien entre les travaux du philosophe et la normalisation – la

référence aux travaux de Michel Foucault s'était imposée à un certain nombre d'entre nous, et ce en dépit des suspicions qu'un usage jugé immodéré de l'auteur outre-atlantique, (peut-être aussi, et c'est plus grave, outre-manche) n'a pas manqué de susciter au sein d'une intelligentsia française qui semble parfois cultiver l'anticonformisme par réflexe.

En première instance, nos références renvoyaient aux analyses de Michel Foucault (1975) sur la normalisation et les pratiques disciplinaires. La discipline se comprend chez l'auteur comme un mode de contrôle de l'activité fondée sur l'intériorisation des normes. Pour en saisir l'effectivité, il propose un niveau d'analyse qu'il désigne comme une *microphysique du pouvoir*, apte à cerner les processus ou les instruments – en apparence anodins – qui cadrent et orientent les comportements. Ces références à la discipline intériorisée sont présentes dans les travaux consacrés aux dispositifs de normalisation : Brunsson et Jacobsson (2000 : 12) par exemple, rappellent dès l'introduction de leur ouvrage que les « normes sont des règles intériorisées que l'on peut suivre sans avoir à y réfléchir. »

Toutefois, c'est un autre ensemble conceptuel développé par Michel Foucault qu'un certain nombre d'auteurs s'intéressant à la normalisation ou aux instruments associés (certification, audit...) ont mobilisé : à savoir la notion de *gouvernementalité* (2001), et plus spécifiquement des analyses qu'il consacre à partir de 1978 à la *gouvernementalité libérale* (2004).

Le philosophe désigne ici l'émergence au XVIII^{ème} siècle d'un art de gouverner qui se donne pour finalité une autolimitation des interventions de l'Etat, en s'ajustant aux régulations « naturelles » du marché. La gouvernementalité libérale qui s'institue ouvre la voie à de nouvelles rationalités politiques et à des technologies de gouvernement distinctes de celles étudiées dans ses travaux antérieurs.

Elle (la gouvernementalité libérale) rompt avec « *la conception traditionnelle d'un pouvoir descendant, autoritaire fonctionnant à l'injonction et à la sanction* » pour une approche disciplinaire qui s'appuie « *sur des techniques concrètes de cadrage des individus qui permettent de conduire à distance leurs conduites* »⁵.

Cette problématique du « gouvernement à distance » a été appliquée au contexte néo-libéral contemporain par des auteurs principalement anglo-saxons⁶.

⁵ (Lascoumes & Le Galès, 2004 : 20).

⁶ Cf. Peter Miller et Nicholas Rose, « Governing Economic Life », 1990.

L'attention est alors portée sur des instruments – la normalisation et l'audit notamment – permettant de stimuler les comportements en internalisant des impératifs qui autrefois étaient imposés de l'extérieur. Dans son ouvrage intitulé *Audit Society, Ritual of Verification*, Michael Power (1997) aborde sous cet angle les dispositifs de contrôle et de vérification qui débouchent notamment sur la certification de conformité aux normes.

L'audit est conçu comme un système de régulation léger, peu coûteux pour l'instance de régulation (les coûts sont à la charge de l'organisme audité, ou des exploitants audités dans le cas des certifications dans l'agro-alimentaire). C'est un dispositif qui « accompagne » les individus et les organisations dans une démarche réflexive axée sur l'amélioration des performances, mais sans toutefois remettre en cause l'autonomie de l'audité, qui intériorise les attentes de performance.

Le programme de l'audit fournit à un régulateur distant un mécanisme de contrôle qui encadre le processus de décision de l'organisme audité : l'audit consolide ainsi une procédure de surveillance à distance, fondée sur l'auto réflexion et l'amélioration de l'audité.

5. Politique des gouvernés.

La prise en compte des dimensions politiques de la normalisation des activités économiques dans la perspective de la gouvernementalité permettait de s'affranchir des grands schèmes discursifs sur les rôles changeants de « l'Etat », ou sur les rôles émergents de la « société civile », toutes catégories abstraites et difficilement manipulables, au profit de démarches fondées sur l'analyse de techniques concrètes de gouvernement des êtres et des objets du monde. Il ne s'agit pas tant d'instruire toutes les situations politiques à l'aune de la gouvernementalité libérale, dont on admet à la fois le caractère idéal-typique (plus ou moins abouti dans l'Angleterre Thatchérienne ?) et l'ancrage historique et culturel. Le propos est plus prosaïque : il s'agit d'analyser *comment on gouverne*, ou *comment on prétend gouverner* et quels rôles des instruments comme les normes jouent ou quels rôles on leur prête.

Cette perspective a toutefois une limite me semble –t-il : en surdéterminant la question des arts du gouvernement, elle tend à nous éloigner de la politique des gouvernés qu'évoque par exemple dans un ouvrage récent Partha Chatterjee (2004).

De fait, l'un des aspects de l'impulsion donnée à la normalisation renvoie au développement d'une critique sociale du capitalisme. Confrontés à l'incapacité ou au manque de volonté des Etats et des institutions internationales à peser sur l'activité des firmes multinationales, des

collectifs s'efforcent de négocier ou d'imposer des normes sociales, environnementales ou éthiques.

Les motifs de cette critique, qui s'oppose à la Raison d'Etat et aux lobbys industriels, font surgir de nouveaux champs d'enquête relatifs aux ressorts de leur légitimité ou à l'analyse concrète de la négociation des activistes avec les gouvernants ou les autres partenaires de la normalisation.

Cette critique sociale a cependant une autre vertu qu'il convient de signaler à l'occasion de ces journées scientifiques auxquelles le Réseau Thématique de Sociologie Economique est associée : en s'efforçant d'intégrer à l'activité économique des considérations environnementales, sociales ou éthiques, elle contribue à l'enchâssement social et politique du marché.

6. Véridiction

Pour conclure sur cette rapide présentation de nos intentions de recherche, je dirais que notre intérêt pour les dimensions politiques de la normalisation est en grande partie liée au fait que celle-ci fait coexister trois types de rationalités politiques fondés sur des régimes de vérité :

- Un régime de vérité ancré dans la véridiction du marché (l'ajustement entre une offre et une demande de biens incorporant des qualités) ;
- Un régime de vérité fondé sur les élaborations d'experts (production de mesure, d'indicateurs, etc.)
- Un régime de vérité fondé sur l'expression d'un ordre juridique non prescriptif (production d'un accord, rôle de l'écrit, etc.).

C'est à restituer par l'analyse et l'enquête les cheminements, les épreuves et les articulations entre ces différentes modalités d'imposition d'une vision du monde « légitime » que l'on s'emploie.

Références citées

- Borraz O., 2004. « Les normes : instruments dépolitisés de l'action publique » dans Lascoumes & Legalès P. (Dir), *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Science Po.
- Brunsson N, Jacobsson B. (Dir.), 2000. *A world of standards*, Oxford : Oxford University Press.
- Callon M., Meadel C., Rabeharisoa V., 2001. "L'économie des qualités", *Politix* 52 (1), pp. 211-239.
- Cashore B, Bernstein S, 2005. "Non-State Global Governance: Is Forest Certification a legitimate Alternative to a Global Forest Convention?" in: John J. Kirton and Michael J. Trebilcock, *Hard Choices, Soft Law Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance*, Ashgate.
- Chatterjee P., 2004. *The politics of the governed. Reflections on popular politics in most of the world*. New York, Columbia University Press.
- Cochoy F., Dubuisson S., 2000. "Les professionnels du marché." *Sociologie du travail*, vol. 42.
- Dewerpe A., 1995. « L'exercice des conventions. Le cas de l'industrie navale française (fin XIXème– début XXème siècle) », in Lepetit B. (Dir), *Les formes de l'expérience. Une autre histoire sociale*. Paris, Albin Michel.
- Eymard-Duvernay F., 2002. "Les qualifications des biens", *Sociologie du travail*, vol. 44 (2), pp. 267-272.
- Foucault M., 1975. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, coll. «Bibliothèques des Histoires ».
- Foucault M., 2001. « La Gouvernamentalité », dans *Dits et Ecris, TIII, 1976-1988*, pp. 635-657. Gallimard "Quarto".
- Foucault M., 2005. *Naissance de la Biopolitique*, Cours du Collège de France, 1978-179, Paris, Seuil- HE - Gallimard.
- Fouilleux E., de Maillard J., Smith A., 2005. "Technical or Political? The Working Groups of the EU Council of Ministers", *Journal of European Public Policy*, 12:4 August 2005: 609-623.
- Friis Jensen, M., 1999. "The Impact of Standards on Supply Chain Organisations: A Conceptual Note". Paper for the IFAS workshop "*Markets, Rights and Equity: Rethinking Food and Agricultural Standards in a Shrinking World*". East Lansing, Michigan, USA.
- Hommel, T., 2004. *Stratégies des firmes industrielles et contestation sociale*. Paris, Inra éditions.
- Gibbon P., 2005. *Decoding organic standard-setting and regulation in Europe*, Copenhagen, MS DIIS.

- Jacobsson B., 2000. « Standardization and expert knowledge », in Brunsson N. & Jacobsson B. (Dir.), *A world of standards*, Oxford : Oxford University Press.
- Keck, M.E. & Sikkink K., 1997, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kindelberger C., 1983. "Standards as public, collective and private goods", *Kyklos* vol. 36, pp. 377-396
- Lascoumes P. & Legalès p., 2004. « L'action publique saisie par ses instruments. » dans Lascoumes & Legalès (Dir), *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Science Po.
- Mallard A., 2000. " L'écriture des normes", *Réseaux*, 18 (102), 37-61.
- Miller P., Rose N., 1990. "Governing economic life", *Economy and Society*, 19 (1), pp1-31.
- Nicolas F., Valseschini E. (Ed), 1995. *Agro-alimentaire: une économie de la qualité*, Paris, Inra-Economica.
- Power M., 1997. "From Risk society to audit society", in *Sociale Systeme*, (3), H1., pp 3-21.
- Power M., 1997. *The audit society : rituals of verification*, Oxford, Oxford University Press.
- Segrestin D., 1997. « L'entreprise à l'épreuve des normes de marché. Les paradoxes des nouveaux standards de gestion dans l'industrie. » *Revue Française de Sociologie*, vol. 38 (3), pp. 553-585.
- Stanziani A., 2003. « Produits, normes et dynamiques historiques », *Sociologie du travail*, vol. 45, pp. 259-266.
- Stanziani A., 2005. *Histoire de la qualité alimentaire, XIXe-XXe siècle*, Paris, Seuil.
- Valceschini, E., 1995. « Entreprises et pouvoirs publics face à la qualité », in Allaire, G., Boyer, R. (Eds), *La Grande Transformation de l'agriculture*, Paris, Economica.