

Normalisation, agrégation des préférences individuelles, construction de l'intérêt général et légitimité dans une perspective de développement durable.

Juin 2011

Fabienne Péraldi-Leneuf
Alain Ayong le Kama
Patrice Aubertel

La construction de l'intérêt général dans le cadre de la démarche de normalisation revêt un certain nombre de difficultés mises en exergue tant par les juristes que par les économistes.

Pour les juristes il convient que cette construction réponde aux exigences de la légitimité démocratique telle qu'elle se manifeste, en particulier, dans le processus de production de la loi. Il s'agit alors de faire en sorte que toutes les parties prenantes ou leurs représentants soient associées au processus d'élaboration collective de la norme. Il importe donc de mettre en place les dispositifs permettant d'assurer une gouvernance démocratique ;

Pour les économistes, la construction de l'intérêt général se doit d'agréger des utilités des groupes sociaux en prenant en compte les préférences individuelles. Cette construction peut rencontrer un certain nombre de difficultés. Celles-ci se manifestent notamment dans le champ des politiques environnementales, marquées par l'existence d'utilités sociales conflictuelles.

Après l'atelier et le colloque 2009-2010 qui ont retenu, l'un et l'autre, une approche exclusivement juridique, l'atelier 2011 privilégiera l'angle économique. C'est dans cette perspective que l'atelier s'attachera à susciter une dynamique de travail entre juristes et économistes et, au sein de ces derniers, entre spécialistes de l'économie industrielle et macro économistes.

A - Introduction

Le point de départ de l'atelier part du constat suivant :

La normalisation technique est avant tout une « règle du jeu » volontaire qu'adopte un certain nombre de parties prenantes. C'est un mécanisme totalement privé. La reconnaissance de cette démarche par les pouvoirs publics lui donne, dans un deuxième temps un caractère d'intérêt général et lui confère un effet soit obligatoire, soit facultatif.

Du point de vue économique : si la norme est issue d'un accord volontaire, on aboutira nécessairement à un consensus sur « le moins disant » c'est-à-dire au niveau de contrainte le plus bas. Il s'agit en fait d'une forme de collusion : une stratégie collective pour éviter la réglementation future ou ouvrir un autre marché.

Si la norme se fait sur un niveau plus contraignant, le consensus ne reflète pas le moins disant mais au contraire un plus haut niveau de qualité, de protection ou de technicité: il existe dans ce cas un véritable problème économique car il est créé une situation de rente pour les professionnels du secteur visé, ceux qui satisfont à la contrainte. Il y a donc

forcément inefficacité économique de la norme car les exclus vont avoir des coûts très élevés pour parvenir au niveau requis.

La norme est un des instruments de règle du jeu ou de régulation. La norme, d'un point de vue économique, a un donc double effet : elle exclut d'un marché ceux qui ne peuvent s'y conformer, et, par ailleurs, elle distribue des rentes à ceux qui s'inscrivent dans la dynamique créée. Comment mesurer l'efficacité économique de la norme ? Le surcoût rédhibitoire pour les exclus, l'attribution de rentes inefficaces pour les autres ?

L'arbitrage entre taxes et normes dans une perspective d'intérêt général. Qu'est-ce qui contribue le plus efficacement à l'intérêt général, la norme, les règlements, les instruments économiques (taxes) ? N'y a-t-il pas des solutions qui sont génératrices de conflit ? Quel est la place du conflit dans la normalisation ?

Il convient de signaler que depuis le rapport de la Commission Européenne du 13 mai 1998 intitulé «Efficacité et légitimité en matière de normalisation européenne dans le cadre la nouvelle approche»¹, la normalisation européenne est au cœur des préoccupations des institutions de l'Union européenne.

Son impact dans la société a pris une ampleur considérable : son financement, sa légitimité, son développement dans les technologies de l'information, dans le domaine de l'environnement ; sa contribution à l'innovation, sa propension à investir le domaine des services, son rôle dans la simplification du droit et dans la stratégie pour la croissance intelligente, durable et inclusive ne cessent d'être débattus, influencés par l'expansion de la normalisation internationale, elle-même liée à la recrudescence des processus de production extra juridiques de normes (documents techniques, contrats, codes, lignes directrices etc..).

L'avenir du système de normalisation européenne fait donc l'objet aujourd'hui d'un projet de révision qui repose sur une série de rapports et d'expertises qui réclament sa réforme². Le «paquet normalisation» a donné lieu à une évaluation d'impact réalisée pour la direction générale des entreprises et de l'industrie de la Commission (9 mars 2010), et à une audition publique organisée par la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs le 23 juin 2010. Le parlement européen dans la continuité de cette démarche a adopté une résolution du Parlement européen du 21 octobre 2010 sur l'avenir de la normalisation européenne ([2010/2051\(INI\)](#)).

Le projet devra délimiter le champ de l'atelier et donc distinguer deux types de normes :

- **Les normes techniques de fait ou de droit obligatoires** : il s'agit des spécifications techniques qualifiées de « normes » en raison du fait qu'elles sont élaborées par un organisme « reconnu » de normalisation . Cette définition est issue du droit européen (Directives Nouvelle approche). La « reconnaissance » d'un organisme de normalisation fait référence à son rattachement à l'Etat (délégation de service public, tutelle etc). Il s'agit donc exclusivement des organismes nationaux

¹ COM(1998)0291

² vu le rapport du groupe d'experts chargé de la révision du système européen de normalisation (EXPRESS), intitulé «*Standardisation for a competitive and innovative Europe: a vision for 2020* » (février 2010),

faisant partie du CEN/CENELEC. Les normes techniques peuvent être rendues obligatoires par une réglementation publique (loi, décret, arrêté etc). Dans le cas contraire, elles sont par principe facultatives, puisque l'activité de normalisation est elle-même par principe une activité privée, facultative. La légitimité que les normes acquièrent du fait de leur processus d'élaboration les rend parfois de fait obligatoires pour les professionnels d'un secteur.

Sur ces questions précises, voir Hélène Aubry, « la normalisation, une norme en principe obligatoire » A. Brunet, « Les acteurs de la normalisation », F. Péraldi Leneuf, « gouvernance démocratique et normalisation » in colloque « La fabrique du bien commun : des normes techniques aux normes de services », mai 2010 publication en cours, voir également « Gouvernance démocratique et normalisation » et la « Fabrique du bien commun, des normes techniques aux normes de services » (Actes d'Atelier et de colloque soutenus par le PUCA) et « La politique communautaire d'harmonisation technique et de normalisation-étude d'une nouvelle modalité de régulation », thèse Strasbourg, 1996.

- **Les autres documents techniques professionnels.** Les autres documents du même type sont qualifiés simplement de « spécifications techniques ou de documents techniques ». Ils émanent de structures privées/professionnelles de secteurs très variés. Il peut s'agir aussi de « prénormes » ou tous documents issus des organismes nationaux de normalisation qui n'ont pas, par décision de l'organisme, reçu la qualité de « norme ». Ils sont facultatifs ou obligatoires dans les mêmes conditions que précédemment.

B - Normalisation, agrégation des préférences individuelles et délibération collective pour les économistes

L'agrégation des préférences individuelles avec la mise en œuvre d'une délibération collective est la démarche qui est le plus fréquemment préconisée par les économistes.

Il arrive cependant que des intérêts conflictuels contribuant, chacun, à l'intérêt général ne puissent faire l'objet d'un compromis. Il peut en être ainsi dans le cadre d'une délibération collective engagée afin d'identifier des priorités à établir entre différents risques environnementaux futurs. Il s'agit notamment de l'arbitrage collectif entre la lutte contre le changement climatique et le risque nucléaire. Les groupes sociaux, les ONG notamment, qui se mobilisent pour lutter contre l'un ou l'autre de ces risques ont chacune une véritable utilité sociale, même si elles sont conflictuelles : les anti-nucléaires ne considèrent pas la production d'électricité nucléaire comme une des solutions pour réduire le risque de changement climatique, alors que les partisans d'une action forte en faveur du climat intègrent en général, par nécessité/pragmatisme cette solution nucléaire parmi les options permettant d'atteindre les objectifs de réduction (l'objectif facteur 4 par exemple). Comment agréger alors ces utilités sociales conflictuelles pour construire un intérêt général ?

La normalisation concourt à la construction de l'intérêt général, c'est un dispositif d'agrégation de préférences individuelles qui a fait ses preuves

Elle est cependant susceptible de générer des situations conflictuelles et cela parce que :

- la démarche de normalisation, en particulier technique, peut s'analyser, dans une approche d'économie industrielle, comme l'attribution de rentes à certaines composantes de la population –celles qui satisfont déjà la norme- qui se voit alors attribuer un bénéfice économique. Au contraire, pour d'autres parties de la population –celles qui sont loin des standards exigés-, l'application du dispositif mis en place à l'issue du processus de normalisation se caractérisera par un phénomène d'éviction ou d'exclusion.
- La normalisation peut également être jugée inefficace parce que non flexible d'un point de vue macroéconomique. C'est ainsi que dans le débat sur les moyens à mettre en œuvre pour lutter contre les atteintes à l'environnement, quelles qu'elles soient, notamment en ce qui concerne l'arbitrage entre l'introduction d'une taxe ou d'une norme, la théorie économique considère que ce sont les dispositions qui modifient le signal-prix (taxe et marché des droits à polluer) qui doivent retenir l'attention. Ces instruments économiques sont jugés plus efficaces que des normes car ils permettent d'atteindre les objectifs de réduction à moindre coût pour la société. A titre illustratif, dans le cas de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre par les automobiles, l'introduction d'une taxe, incitant les constructeurs à réduire les consommations unitaires des véhicules, en améliorant par exemple le rendement énergétique des moteurs, permettrait d'égaliser les coûts marginaux de réduction (l'effort marginal) entre constructeurs ; alors que la fixation d'une norme de pollution maximale aurait le double désavantage de rendre d'une part l'effort de réduction (de mise aux normes) extrêmement élevé pour certains constructeurs –ce qui peut se traduire par leur éviction du marché concerné- et d'autre part de désinciter ceux respectant déjà la norme à faire tout effort supplémentaire d'amélioration de leur motorisation.

Cela pose la question de la légitimité de la normalisation.

C - Normalisation, construction de l'intérêt général et légitimité : quelques analyses sectorielles menées par les économistes

Pour les économistes, la question de la légitimité de la normalisation dans la construction de l'intérêt général se pose dans deux domaines

1- Elle se pose tout d'abord par rapport aux rentes qui sont créées.

- dans la normalisation technique dans le secteur du bâtiment et dans le cadre de la lutte contre l'effet de serre, la RT 2012 peut contribuer à attribuer des rentes.
- dans le domaine de l'agriculture, les attributions des labels « agriculture bio », « AOC » peuvent être interrogées de cette manière

2- Elle se pose ensuite dans le cadre de la recherche de la meilleure manière de contribuer à l'intérêt général :

- ainsi dans le domaine de l'eau, à travers l'exemple des SAGE et SDAGE, l'action des Agences de bassin pourrait être analysée
- de même en matière d'agriculture se pose la question des OGM, de l'articulation avec les mesures sanitaires. D'une manière générale, il semble que la prise en compte des dimensions environnementales oblige à prendre en compte les interfaces avec d'autres secteurs de la vie économique et sociale et d'évaluer les influences intersectorielles.

Questions de recherche

Dans les secteurs qui nous concernent et dont le ministère a la charge (environnement, logement, etc.), et sur la base des enseignements tirés des autres secteurs analysés lors des séminaires, il s'agit de s'interroger sur les deux points suivants.

1. La normalisation créant une rente pour certains acteurs de la filière, elle génère de fait des effets redistributifs entre ces acteurs.
 - a. Il faut donc tout d'abord identifier les bénéficiaires de cette redistribution, les gagnants, mais aussi les perdants au sein de la filière. L'intérêt de cette première étape est de pouvoir vérifier si les bénéficiaires sont bien ceux attendus/souhaités.
 - b. Il s'agit ensuite de s'interroger sur les impacts de cette redistribution sur la capacité du secteur à satisfaire les normes imposées. L'idée étant que, puisque cette redistribution de la rente correspond quelque part à une simple redistribution des parts de marché au sein de la filière, il faut vérifier que cela ne se traduit pas par une plus grande difficulté à faire appliquer la norme. On peut en effet penser que si la mise en œuvre d'une norme conduit à mettre en situation de monopole sur un segment du marché un acteur du secteur, son pouvoir de marché peut rendre difficile la mise en application effective de cette norme.

2. Une seconde question de recherche, complémentaire de la première, consiste à considérer que, si les redistributions de la rente, induites par la mise en œuvre d'une norme, s'avèrent en effet bloquants/pénalisants pour la capacité du système à satisfaire la norme considérée, on peut légitimement s'interroger :
 - a. soit sur la manière de réduire ces effets redistributifs, par des mesures de compensation des perdants notamment ;
 - b. soit, plus généralement, sur l'intérêt même de ce mode de régulation, et donc sur l'usage d'autres types d'instruments, les instruments économiques notamment.

D - ORGANISATION DE L'ATELIER

Le travail de l'atelier sera scandé par trois séminaires :

1^{er} Séminaire Définitions/Etat des lieux/ Problématique

2^{ème} séminaire Agrégation des préférences individuelles et délibération collective

3^{ème} séminaire Normalisation, responsabilité, risques.