

# Qualité et action publique

Marc MORMONT

SEED/ Fondation Universitaire Luxembourgeoise

2/05/02

## Résumé

*L'article examine les conséquences pour l'action publique de la généralisation des procédures de qualité. Dans une première partie la qualité est analysée historiquement comme un processus par lequel l'incertitude est réduite, essentiellement à l'intérieur du monde industriel, par des négociations entre entrepreneurs. La croissance de l'Etat social fait ensuite apparaître toutes les normes de qualité standard qui se réfèrent à des biens publics mais dont la production est largement déléguée à des experts et des négociations sectorielles sur un mode néo-corporatiste. Ceci élargit et confirme le modèle de la délégation de la qualité qui est conforme au schéma durkheimien de la production des normes.*

*Des évolutions récentes il ressort que la qualité revient comme question publique, c'est-à-dire comme question devant être débattue en public. La qualité est débattue et doit l'être. Il s'agit alors d'examiner les implications de ce changement pour l'action publique. Mais ce phénomène de crise de la qualité ne peut être séparé de phénomènes concomitants que sont la diversification des productions de plus en plus commandées par la demande d'une part et d'autre part d'une extension accrue des circuits de production commercialisation. Enfin de nouveaux biens publics apparaissent, comme l'environnement ou l'éthique, qui suscitent de nouvelles exigences de qualité, souvent à partir de paramètres extérieurs aux indexations habituelles de la qualité qui portent sur les produits et leurs usages.*

*Il en découle que la tension entre espace de la formulation des exigences de qualité et espace de normalisation technique doit être dépassée. A partir de quelques exemples, la qualité est alors affaire d'une action publique qui soit capable de prendre simultanément en charge débat et expertise dans un processus qui relève plus de l'innovation que de seule normalisation. Un modèle expérimentaliste de l'action publique est proposé pour répondre à ce défi.*

## Introduction

Qu'y a-t-il de nouveau à parler de qualité dans le secteur public ? Si c'est pour opposer qualité à mauvaise qualité ou à non-qualité, il n'y aurait là rien de révolutionnaire. Qui voudrait d'un service public de mauvaise qualité ? d'une administration inefficace, incompétente ? Il paraît plus pertinent d'opposer une notion de qualité standard et non discutée à une notion de qualité différenciée et débattue. Ce sera le propos de cette contribution.

Nous proposons, dans notre argumentation, un double déplacement par rapport aux manières courantes de traiter de la qualité. D'un côté nous pensons que ce qui fait vraiment la nouveauté de la question ce n'est pas la qualité elle-même, mais le fait qu'elle soit débattue, qu'elle devienne publique au sens où elle demande un débat, un dialogue qui se déroule dans l'espace public. D'un autre côté, et c'est étroitement lié, nous faisons l'hypothèse que la qualité

est ainsi déplacée de la notion de service - ou de produit - à la question de l'action publique elle-même. Ceci conduit à mettre en question la distinction habituelle entre discours politique et pratique administrative de mise en œuvre.

### ***La qualité est un bien collectif***

#### **La qualité industrielle**

La notion de qualité est intimement liée à la société marchande. Dans le paradigme de l'économie, le développement des échanges sous la forme du marché n'est possible que si les agents peuvent être assurés que les propriétés et caractéristiques des produits répondent effectivement à leurs attentes. Le marché ne peut fonctionner dans de trop fortes incertitudes sur la qualité des produits échangés. C'est donc dans les échanges entre entrepreneurs industriels qu'émerge la question de la qualité sous forme de standards..

Les standards industriels visent à une qualité homogène des produits intermédiaires principalement : ils font l'objet d'accords entre producteurs pour réguler leurs échanges; autrement dit la qualité "contient" l'incertitude. Le standard permet de "construire" ce marché comme espace des échanges dans lequel le produit est ainsi spécifié. Cette modalité industrielle de la qualité prend évidemment tout son sens et toute sa force dans une époque de production industrielle de masse où, selon le modèle fordiste, il s'agit de produire des biens standardisés, en grande quantité selon des méthodes tayloriennes, pour des marchés en extension constante et qui imposent donc souvent d'assembler des produits finis à partir de nombreux biens intermédiaires spécialisés.

La qualité "industrielle", traduite dans des standards, correspond donc à une période spécifique, à une configuration particulière des systèmes de production où l'offre joue un rôle déterminant. La qualité concerne surtout les étapes intermédiaires. Le produit final - celui qui va au consommateur - n'est dans cette configuration pas réellement le lieu de la qualification car il s'agit de produire beaucoup, au moindre coût. En d'autres termes les préférences des usagers / consommateurs restent au second plan (elles peuvent être prises en compte par un marketing soigneux): la qualité industrielle laisse le « end-user » en dehors.

Dans le secteur public la même notion de qualité est traduite autrement. Les services ferroviaires ou postaux, ou encore le service de l'eau, par exemple sont fortement normés, de l'intérieur, par des exigences de sécurité ou de fiabilité qui sont également définies en référence à un "service" relativement homogène et standardisé. La norme se réfère ici aux différentes prestations qui forment la chaîne du service, et dans un contexte public, en référence à un usager moyen. Dans tous ces cas il s'agit aussi de réduire des incertitudes, des risques d'accident ou d'assurer un bon service.

Cette dynamique des normes que nous appellerons industrielles, - car elles sont des normes de production et largement définies par et pour les producteurs, - vaut donc autant pour le secteur public que pour le secteur privé, et elle a renforcé leur synergie : les normes publiques appliquées à l'agro-alimentaire soutiennent son industrialisation et l'homogénéité progressive des produits.

#### **Normes privées et normes publiques**

Quand différents industriels se mettent d'accord sur un standard (définissant par exemple des tolérances dans le dimensionnement des pièces), ils le font certes chacun pour leur intérêt propre, s'assurant les uns une sécurité technique, d'autres une sécurité économique. Mais par le fait même de l'accord qui est conclu, les spécifications techniques appartiennent à tous,

formant un bien collectif qui les lie et les sépare de tous ceux qui n'y sont pas intéressés ou qui en sont exclus.

Le fait de constituer un bien collectif confère à toute spécification de qualité un caractère institutionnel, celui d'une règle partagée. Mais quelle est la nature de cette règle ? La convention qui définit un standard de qualité entre des producteurs et des acheteurs peut être considérée comme une convention privée, qui constitue un bien collectif pour les seuls partenaires et dont le lien avec un bien public est lâche. Par contre certaines conventions du même type (par exemple un label de qualité agro-alimentaire comme le label bio) peuvent être négociées entre partenaires privés et pourtant recevoir la garantie de l'Etat : c'est soit qu'ils engagent un bien public reconnu (par exemple la sécurité alimentaire) soit qu'ils engagent des agents (par exemple les consommateurs) dont il est considéré d'intérêt public qu'ils soient protégés.

La qualité, on l'a déjà dit, s'est longtemps traduite, pour l'Etat, par l'adoption d'une série de normes comme les normes d'hygiène; ces normes ont été en forte affinité avec le système industriel fordiste car elles définissent des standards obligatoires, visant des produits de base (consommés par la généralité des citoyens), et ces standards étaient des minima imposés par des considérations générales d'intérêt public.

Dans le cas des normes publiques, le bien collectif est l'intérêt public défendu par les autorités, par exemple la sécurité alimentaire, mais cette norme, qui impose des contraintes aux producteurs, peut aussi être un avantage pour eux du fait de la sécurité des échanges qu'elle crée. On l'a bien vu, a contrario, dans des crises, comme celle de la vache folle, qui déstabilisent les marchés et pénalisent les producteurs agricoles. Les normes privées peuvent donc aussi être "garanties" par l'Etat parce que celui-ci estime d'intérêt public l'effet de stabilisation ou de développement des marchés que la norme entraîne.

Il y a donc toute une gamme de « régulations » qui diffèrent à la fois par leur mode d'élaboration et par le lien qu'elles ont à des biens publics.

**La définition de la qualité suppose une "négociation" entre partenaires intéressés et compétents.**

L'élaboration de la norme se fait en effet par une négociation, où les parties prenantes transigent. On comprend bien que la définition des normes de tolérance pour l'épaisseur des tôles entrant dans l'assemblage des automobiles fait l'objet d'un accord entre sidérurgistes et producteurs automobiles, c'est qu'il sont à la fois les acteurs intéressés à cette norme et aussi les acteurs compétents pour définir le compromis entre ce qui est faisable par les uns et souhaité par les autres. Il y a ici identité (ou forte proximité) entre l'espace de définition de la norme et celui de l'application ou mise en œuvre de la norme.

Mais comment les normes publiques sont-elles élaborées ? L'Etat est bien porteur et garant des intérêts publics en cause. Il porte l'exigence de qualité, mais il délègue l'élaboration de la norme à des experts. Ces normes sont sectorielles, négociées avec les représentants des intérêts sectoriels et souvent appliquées par des administrations spécialisées (par exemple le Ministère de l'Agriculture et celui de la Santé pour les normes agro-alimentaires) qui sont proches du secteur concerné. On est dans un modèle néo-corporatiste de l'élaboration / application des normes.

Cette négociation experte des normes de qualité est moins imputable à la puissance des intérêts en cause qu'à un problème plus fondamental à savoir une carence de compétences de l'Etat régulateur. C'est que la négociation d'une norme suppose une connaissance parfois très

fine, très technique des conditions de son application, de sa viabilité pour les producteurs. C'est que la norme est un compromis entre des exigences contradictoires.

La norme mobilise des connaissances de nature différente qu'il s'agit d'articuler dans des procès techniques de production à réorganiser. C'est le caractère hybride de la norme technique, le fait qu'elle soit toujours un compromis entre des exigences différentes (sécurité, rentabilité, etc.) qui rend nécessaire ou inévitable une négociation entre opérateurs économiques, au plus près des conditions réelles de sa mise en œuvre. L'élaboration de la norme suppose donc une expertise spécifique (et non la seule application de connaissances scientifiques). En confiant à des experts sensés à la fois représenter les intérêts en cause et disposer des connaissances précises nécessaires, l'Etat rapproche ainsi l'espace de définition de la norme de celui de son application.

Dans ce modèle néo-corporatiste<sup>1</sup>, le rôle de l'Etat est de représenter l'intérêt public, d'obliger les entrepreneurs à produire une norme qu'il reconnaîtra ensuite. Dans ce modèle seule l'exigence de la norme et sa légalisation sont publiques : mais, entre ces deux moments, la définition de la norme est largement confiée à des cercles fermés d'experts qui travaillent dans le secret ou au moins dans l'ombre.

Cette optique d'une production des normes par la négociation directe entre les partenaires compétents et intéressés avait été clairement envisagée par Durkheim qui estimait que l'Etat était incapable de produire de bonnes normes pour deux raisons. La première était précisément cette notion de "compétence" spécialisée qui n'appartient qu'à ceux qui sont impliqués dans l'espace où la norme aura à s'appliquer. La seconde raison était, selon lui, que la norme ne pouvait être appliquée que si les négociateurs étaient des représentants effectifs des acteurs en présence, soit dans le contexte de l'époque les travailleurs et les employeurs, seuls capables de donner autorité à la norme. Il dessinait donc l'espace de la production de la norme comme celui de la négociation entre partenaires engagés dans son application. Il voyait alors le rôle de l'Etat comme celui à la fois d'un garant de l'équilibre des forces et comme le porte-parole des demandes sociales de normes. Il esquissait ainsi un autre espace - qu'il détaillait beaucoup moins - celui de la formulation des exigences normatives.

Distinguer entre espace de formulation des exigences normatives et espace de négociation de la norme nous permet de comprendre les modifications profondes de la normalisation contemporaine.

## ***Les changements de la notion de qualité***

### **Le gap entre expertise et débat**

Un premier changement est très visible : c'est que le débat public et médiatique se mêle des normes techniques. L'édiction de normes se justifie de plus en plus de par la crainte d'affaires qui mettent en cause la crédibilité des entreprises ou de secteurs économiques entiers. Ce qui fait émerger cela, c'est d'abord la formation d'acteurs collectifs (consumentistes, environnementalistes ou autres) qui se portent représentants d'intérêts publics qui sont les intérêts de ce qu'on peut appeler les "end-users". Cette émergence est clairement liée à la reconnaissance des effets inattendus du développement technologique, des effets sur d'autres systèmes d'action.

D'autre part ces débats se traduisent dans des conférences comme la Conférence de Rio sur le développement et l'environnement qui révèlent de nouveaux espaces de formulation

---

<sup>1</sup> Sur lequel on reviendra, voir Mormont M, (1999).

d'exigences normatives qui sont à la fois d'un très haut degré de généralité et souvent multiples voire contradictoires.

On voit alors émerger des forums nouveaux (L'Agence de Sécurité Alimentaire est essentiellement un organe consultatif et d'information, ou Conseil Fédéral du Développement Durable en Belgique) qui ont pour mission de formuler et éventuellement concilier des demandes telles qu'elles peuvent exprimées par un panel de plus en plus large d'acteurs sensés représenter les intérêts des publics concernés. Ici ce ne sont plus seulement des experts qui interviennent mais des acteurs "civiques" sans compétence particulière.

La discussion des normes s'élargit ainsi à de nouveaux acteurs de dimension très grande (consommateurs, environnement,...) et qui se situent à différentes échelles et dans différents cadres d'action. Les consommateurs s'intéressent au produit, les écologistes aux impacts des processus de production sur le milieu naturel, d'autres encore aux conditions sociales de production. Cette dynamique, qui élargit considérablement le cercle d'évaluation de la qualité, contraste fortement avec les modalités de la définition technique de la qualité.

L'entrée de plus en plus fréquente d'acteurs de grande dimension (les usagers, les consommateurs) ou au contraire très localisés (les habitants, les riverains) bien que leurs modes de représentation soient mal assurés, pèse fortement sur les décisions de par les effets de médiatisation et les phénomènes de crise. S'élabore alors un espace non expert, public ou civique, de discussion des normes. Par exemple les crises alimentaires récentes, et leur médiatisation forte, ont conduit à autonomiser le système normatif des administrations sectorielles, à l'ouvrir à des acteurs nouveaux (consommateurs et défenseurs du bien-être animal, entre autres). Les procédures d'autorisation des entreprises sont ainsi sorties du cercle assez secret de la négociation entre administration et demandeur pour devenir des décisions qui doivent être discutées publiquement.

Mais cet élargissement de l'espace de formulation des exigences normatives s'accompagne aussi d'un rejet du report de la négociation des normes vers des experts spécialisés. Par expérience ces acteurs collectifs savent que les normes techniques ne sont pas neutres, sont discutables et que de petites différences techniques peuvent être lourdes de conséquence. Si quelques pour cents de farine animale dans l'alimentation du bétail n'a guère de signification pour l'agronome, cela peut faire une grande différence pour les consommateurs. La forme des pare-chocs des voitures peut être un détail de design, mais elle peut aussi avoir des conséquences mortelles pour les piétons qu'ils renversent. La norme technique n'est pas indiscutable.

De plus différentes crises ont montré, comme dans l'affaire du sang contaminé, que les agents administratifs, engagés dans la négociation ou l'application des normes, étaient quelquefois portés à adopter des points de vue qui n'étaient pas ceux de l'intérêt public mais plutôt ceux des intérêts privés. De nombreuses oppositions locales à des projets industriels ou publics ont aussi montré que les choix administratifs étaient biaisés par la proximité trop forte de départements administratifs avec les secteurs qu'ils administrent. Il en résulte une demande de mise en débat public de la norme. Cette proximité n'est sans doute pas principalement de l'ordre de la corruption, mais avant tout liée au fait que agents administratifs et acteurs économiques partagent des ensembles de connaissances et de postulats normatifs qui constituent des cadres de pensée et d'action communs à l'intérieur desquels les problèmes prennent sens ou sont ignorés.

Les fonctionnaires du ministère de l'agriculture, par exemple, du fait de leur formation, partagent souvent avec le monde agricole des postulats concernant les risques sanitaires ou le bien-être animal. Or quand ces questions deviennent publiques, font l'objet de manifestations ou de scandales, c'est bien du fait du décalage profond entre les cadres de pensée (du risque

ou la souffrance animale) de ces partenaires et ceux d'autres catégories d'acteurs du débat public.

Par ailleurs, de l'autre côté, l'espace de mise en œuvre, qui est le plus souvent l'espace productif, se complexifie du fait de la variété des savoirs et savoir faire qui entrent dans la production de produits de plus en plus composites. Se creuse donc un fossé (le gap des politiques publiques) entre espace de formulation des exigences et espace de production normative et c'est bien ce gap qui justifie les réflexions contemporaines sur la norme.

### **La qualité différenciée**

Un autre changement profond affecte les systèmes de production et vient compliquer la question. Dans le secteur productif, ceci correspond à un passage de marchés commandés par l'offre à des marchés guidés par la demande (Allaire, 2002). Les facteurs de cette transformation dépassent le cadre de cette contribution, mais il suffit de constater que désormais, pour les producteurs, c'est en se différenciant sur le marché qu'on s'impose. Cette différenciation sur le marché passe de plus en plus par l'incorporation de services aux produits. Un plat préparé, par exemple, incorpore non seulement plus de travail, plus de produits différents dans le produit final, mais aussi une compétence culinaire qui doit être en correspondance avec la demande du consommateur. On dira, trop facilement, que ce sont les producteurs qui « conditionnent », par la publicité et l'emballage, les consommateurs. Mais, dans un contexte très compétitif, celui qui anticipe le mieux de nouvelles demandes, des changements dans les styles de vie, dans les goûts, est celui qui gagne.. Et pour cela il lui faut capter les frémissements de la demande, et il faut de nouveaux dispositifs de définition des produits qui supposent une connaissance plus intime des consommateurs. Le Financial Times rapportait récemment l'usage d'ethnographes dans l'étude des pratiques de consommation pour mieux saisir la demande potentielle à travers une saisie la plus intime et la moins verbalisée des pratiques.

Même dans les échanges entre industries, la connaissance proche du client, de ses demandes actuelles mais surtout futures est aussi cruciale que celle des consommateurs pour les produits finis. Dans ce contexte, il vaut mieux pour les producteurs négocier avant et donc co-produire les normes et les qualifications des produits avant de les mettre sur le marché. Les deux composantes classiques de la qualité (la composante managériale et la composante marketing) ne sont plus séparables, elles doivent de plus en plus communiquer pour être capable de produire ce qu'il faut vendre pour répondre à la demande diversifiée.

Cette dynamique repose en fait sur une incertitude classique qui est celle du marché et de l'évolution de la demande. Dans un contexte « fordiste » cette incertitude de marché est faible mais, dans un contexte de forte compétition et où la différence se fait sur des qualités différenciées plus que sur le prix, cette incertitude reprend un rôle important.

La principale conséquence, qui nous importe ici, de cette évolution est ce qu'on peut appeler l'hybridation des espaces de définition de la qualité, à savoir la fait que la qualité d'un produit tend à mélanger, ou à combiner dans des formules complexes et imprévisibles, une grande diversité de « qualités » ou de critères<sup>2</sup>. L'entreprise ne peut, pour répondre à cette contrainte, que tâcher de développer des espaces également hybrides de discussion et de négociation des normes.

---

<sup>2</sup> Dans le secteur agro-alimentaire la qualité n'est plus seulement faire d'une hygiène de base et d'un goût acceptable : elle tient aussi au contexte de la consommation (chez soi, au restaurant), au type de consommateur visé, etc.

Cette différenciation affecte aussi le secteur public. Que ce soit dans le domaine de l'éducation<sup>3</sup>, de la sécurité publique, du cadre de vie, le secteur public doit lui aussi différencier son action pour répondre à des situations qualitativement spécifiques. Et cette différenciation passe aussi souvent par l'établissement de nouvelles relations de proximité entre les agents des services et les publics (se mettre à l'écoute) tout comme par des formes de coordination entre des services sociaux, éducatifs, ou économiques. Le processus, moins visible sans doute que dans le privé, est pourtant identique : il s'agit d'hybrider le service aux demandes spécifiques, d'hybrider les contributions de différents services dans l'action finalisée. Même on voit s'ouvrir timidement la possibilité de coopération entre la force publique et des organisations d'habitants pour assurer la sécurité de certains quartiers...admettant ainsi que le service puisse être co-produit par l'administration et les bénéficiaires.

### **La qualité endogénéisée**

Toute cette dynamique tend en fait à créer une re-privatisation de la qualité comme atout de l'entreprise sur le marché (et donc le retour de la définition de la qualité dans l'espace spécifique de l'entreprise, loin de l'espace public). C'est ainsi que nombre d'entreprises, face aux exigences environnementales formulées par la conférence de Rio, ont réagi en développant leur propre système de qualité environnementale ou leurs propres modèle de normalisation.

Cette solution consiste à endogénéiser les normes dans le secteur productif. La tendance actuelle – évidente dans le secteur agro-alimentaire – est au développement de normes qui, dans leur mode de négociation et leur application, sont des normes privées, bien qu'elles se réfèrent explicitement ou implicitement à des biens publics. C'est ainsi qu'on voit le secteur de la distribution imposer par exemple aux producteurs agricoles un interdit d'épandage de boues d'épuration – souvent utilisées comme engrais – sur les champs de légumes. Cette norme s'inspire évidemment d'une crainte de scandales comme celui de la dioxine, mais elle peut correspondre à un intérêt pour la qualité des biens alimentaires. Elle est cependant imposée aux agriculteurs en dépit d'un fait qu'il existe un système public de contrôle de ces boues qui garantit en principe leur innocuité. Dans notre exemple, la grande distribution se fait effectivement, dans son propre intérêt, porte-parole des consommateurs qu'elle « représente » effectivement dans son rapport aux agriculteurs. La norme acquiert ici sa valeur publique par la logique marchande mais elle est imposée sans débat aux partenaires les plus faibles.

La complexité des systèmes de production conduit aussi à faire en sorte que la définition de la qualité finale (et son contrôle au niveau de la fin de la chaîne) ne suffisent plus. Pour beaucoup de raisons cette qualité finale dépend d'une telle multiplicité d'actes enchaînés qu'il est jugé préférable de développer une approche procédurale de la qualité : normes ISO, EMAS ou HACCP par exemple définissent moins une qualité finale qu'une série de procédures qui sont nécessaires pour que cette qualité finale soit assurée. La norme est moins substantielle que procédurale. C'est que la connaissance qui sera incorporée dans la qualité est en fait une connaissance distribuée dans l'entreprise ou dans une multitude de sous-traitants et que ce qu'il faut assurer c'est que les "connaissances" associées aux différents actes de production sont bien présentes là où elles doivent être mobilisées.

---

<sup>3</sup> On n'a sans doute pas assez étudié, dans le domaine de l'éducation, l'effet délétère qu'on pu avoir une série de réformes qui, au nom des meilleures intentions du monde, sur base des meilleures connaissances scientifiques, ont, imposé des réformes que les enseignants n'ont pas comprise ni dans leurs postulats ni dans leurs méthodes.

Procéduralisation de la norme et publicisation peuvent jusqu'à un certain point être réconciliées : c'est par exemple le cas de la norme EMAS. Cette norme, qui vise la prise en compte de l'environnement par l'entreprise, consiste en effet dans une série de procédures internes, donc d'auto-normalisation, qui permettent de développer toutes les potentialités des compétences distribuées dans l'entreprise en direction de cet objectif. Mais cette norme formule également une exigence de publicité des résultats par l'obligation pour l'entreprise de publier un rapport environnemental annuel qui est sensée permettre aux "publics" concernés de valider, dans un espace de débat mal défini, la valeur "publique" de la norme, c'est-à-dire sa valeur pour les porteurs des enjeux environnementaux qu'ils soient riverains ou associations de défense de la nature. Le rôle de l'Etat serait alors réduit à un rôle de validation de normes qui sont produites par les entreprises et validées une première fois par les porteurs d'enjeux.

La procéduralisation des normes est un effet de la reconnaissance de ce que la qualité dépend finalement d'une production de micro-normes multiples qui doivent être associées aux compétences qui sont distribuées dans les organisations. Sous couvert d'un objectif général de qualité souvent identifiée à l'entreprise et son positionnement stratégique, elle permet de décentraliser la production normative dans une multiplicité d'endroits où la norme va se formaliser en relation directe avec les savoir faire et les engagements des individus.

Un aspect important de toutes ces formes d'endogénéisation des normes est qu'elle se font aussi sous contrôle : les normes procédurales sont "garanties" ou certifiées par des auditeurs en tous genres qui sont eux-mêmes agréés par des organismes de contrôle. Il y a donc une autre organisation qui se profile derrière cette décentralisation, et c'est sans doute l'aspect le moins connu et le moins étudié des formes contemporaines de la qualité. Mertz (2001) note d'ailleurs, en citant d'autres auteurs, que dans cette manière de faire, les organismes de normalisation font un intense travail de suivi et d'amélioration continue des normes de procédure. Ils cumulent progressivement l'expérience.

### ***Qualité et action publique***

Face à ces évolutions l'action de l'Etat est contrainte de se redéfinir. L'Etat est en fait pris entre deux tendances contradictoires : d'une part une exigence civique de constituer des lieux de débat public où se formulent les exigences normatives, ces lieux de débat ayant un pouvoir accru sur la production des normes, mais c'est au risque de produire des normes inefficaces ou incompatibles entre elles<sup>4</sup>; d'autre part une tendance opposée à laisser s'endogénéiser la production des normes dans les espaces productifs, tendance qui tend à laisser aux acteurs privés le processus même de validation publique des normes et qui peut conduire à une appropriation privée de la norme<sup>5</sup>. Dès lors il y a une tension entre le débat et l'expertise (Fritsch et Ravon, 1993).

Le modèle durkheimien séparait en les articulant les deux espaces de formulation (débat) et de négociation (experte) de la norme. L'espace public était celui de la définition des fins à poursuivre, ou si on veut des demandes sociales. L'espace de la négociation de la norme était

---

<sup>4</sup> Pour ne citer qu'un exemple les préoccupations environnementales poussent les industries agro-alimentaires à utiliser des emballages réutilisables en même temps que les normes sanitaires de plus en plus sévères les poussent au contraire à les éviter, compte tenu des difficultés techniques de leur nettoyage...

<sup>5</sup> Boltanski et Chiapello avec d'autres soulignent d'ailleurs que cette appropriation pourrait très bien bénéficier avant tout à une nouvelle classe d'experts, d'auditeurs et d'évaluateurs qui constitueraient la classe (et le secteur économique) des "créateurs - mobiles" du secteur des services par opposition aux "travailleurs - stables" de l'industrie.



celui des experts spécialisés, représentants autorisés des intérêts et des compétences en présence dans la mise en œuvre de la norme. L'articulation reposait sur le rôle de l'Etat comme arbitre de l'équité de la négociation. Cette séparation n'est plus possible aujourd'hui, dans la définition de la qualité. Et il faut bien comprendre pourquoi.

J'y vois deux raisons principales. La première tient au caractère hybride de la norme, au fait qu'elle intègre des connaissances différentes, ce qui a toujours été le cas, mais qu'elle doit désormais intégrer de manière explicite. La seconde est que le processus de normalisation technique a des effets au-delà de l'espace des techniques c'est-à-dire qu'il conditionne les stratégies et les identités mêmes des acteurs.

### **Hybridation explicite de la norme**

Si Durkheim estimait indispensable la négociation entre parties concernées, c'est bien qu'il reconnaissait clairement que la norme engageait des connaissances qui ne pouvaient être mises en forme par des énoncés politiques ou des formulations administratives. Les conventions collectives de travail intègrent des normes de métier, des savoir faire tacites, des habitudes et des solidarités professionnelles qu'il faut combiner avec des normes générales ou avec des savoirs scientifiques et techniques plus formalisés. L'exigence de sécurité du travail doit se mettre en formes différentes selon les métiers et les secteurs. L'espace de la négociation c'est donc celui de la formation d'une norme qui combine ces différentes données hétérogènes. Une norme de qualité alimentaire inclut non seulement des savoirs scientifiques de la micro-biologie mais aussi des manières de produire voire des habitudes de consommation (par exemple des modes de cuisson qui sont habituels dans telle contrée et non dans telle autre).

La négociation directe entre parties concernées est alors la meilleure manière, "autour d'une table", de mettre en relation ces différentes données et de trouver un compromis acceptable. Parler d'hybridation n'a donc rien de réellement nouveau. Par contre ce qui est nouveau c'est que cette hybridation devient aujourd'hui un travail explicite.

S'agissant par exemple de constituer un système de collecte sélective des déchets ménagers, il apparaît clairement que la définition d'une norme uniforme (définissant les types de matière, les tris imposés, les modes de collecte) n'est pas possible car il faut prendre en compte des normes de comportement qui varient d'une région à l'autre, des populations différentes (par exemple des touristes et des habitants), des types d'habitat (rural/urbain, maison individuelle/appartement) bref un ensemble de contraintes et d'opportunités qui sont aussi bien techniques que culturelles et politiques. Il est sensé de laisser une certaine initiative locale pour que les acteurs se distribuent les tâches et les responsabilités de la manière qui soient la plus efficace dans le contexte qui est le leur. Néanmoins on sait très bien aussi que ces pratiques de tri/recyclage sont nouvelles et en décalage profond avec les habitudes anciennes. On ne peut les susciter qu'en créant une série de ressources et de contraintes pour les acteurs, bref qu'en créant un contexte nouveau qui, sur certains plans, va innover et , sur d'autres, va simplement régénérer des principes d'action traditionnels (comme des habitudes de propreté, des solidarités de voisinages ou des traditions de jardinage qui peuvent se combiner avec de nouvelles techniques de compostage...).

Dans cette dynamique d'hybridation, on peut bien sûr se donner des repères de qualité (par exemple des taux de recyclage comme indicateurs de résultat), mais l'action publique ne peut se limiter à formuler ces exigences puis à confier à quelques-uns (experts ou entreprises spécialisées) le soin de les mettre en œuvre. Si cette mise en œuvre est uniforme et utilise des techniques standardisées, elle risque de connaître des échecs, des retards dans certains cas : c'est ce qui se passe par exemple si on cherche à mettre en œuvre des modes de collecte

adaptés à des ménages résidents dans des espaces touristiques. Et si cette mise en œuvre est très localisée c'est-à-dire laissée au libre arbitre des arrangements locaux, elle risque d'être instrumentalisée par certains acteurs dans des dispositifs qui les avantagent indûment.

Cette dynamique d'hybridation suppose donc non seulement de formuler une norme puis d'en imaginer une mise en œuvre, elle impose aussi de créer en même temps que la norme les conditions de son application<sup>6</sup>, par exemple de susciter une redistribution des rôles dans les ménages, de recréer des solidarités locales, mais aussi de créer des repères significatifs (dans la production des emballages) pour aider le tri par les ménages. Mais le tri par les ménages n'a également de sens que si ce tri a une utilité économique et débouche sur des filières de recyclage ou de réutilisation qui sont efficaces : cela conditionne non seulement l'efficacité du tri, mais aussi sa légitimité aux yeux des usagers (si les produits triés vont en décharge, les usagers se sentent floués et cessent leurs efforts). Il faut donc prendre en compte la compatibilité entre des "compétences" et des "engagements" individuels d'un côté et d'autre part des "opportunités et des coûts " pour les opérateurs. Entre les deux il faut créer des dispositifs et des compétences professionnelles diverses, par exemple d'aide au tri, de sensibilisation des enfants et des ménages, de conception des engins de collecte, etc.

L'existence d'acteurs collectifs - comités de quartiers, associations de consommateurs - qui effectuent des comparaisons de coût, ou qui inventent leurs propres solutions, pèse sur la mise en œuvre de la norme.

Tout ce processus suppose une circulation continue d'informations entre les différentes parties prenantes du système et cette circulation ne concerne pas que des informations techniques, elle suppose aussi une circulation d'argumentations politiques susceptibles de motiver les usagers, d'arbitrer des conflits, de mettre des ressources nouvelles en mouvement. Bref l'hybridation ne permet plus de séparer un espace de formulation des exigences normatives et un espace de négociation de la norme : elle est réellement invention à travers la mobilisation de ressources hétérogènes.

### **La normalisation comme apprentissage**

Il y a une deuxième raison à essayer de dépasser cette séparation entre exigence civique d'une norme et normalisation technique ou administrative. Cette raison est encore plus profonde et c'est une raison qu'on peut appeler d'apprentissage collectif.

Quand les ingénieurs spécialisés imaginent un concept technique de dépôt de déchets nucléaires, ils ne peuvent, dans un contexte de réticence publique forte, que se donner des critères très stricts de qualité et donc se donner des exigences très fortes de sécurité. Mais ils mettent ce concept technique en débat public avec des riverains potentiels, ils se heurtent à d'autres perspectives. Pour eux la sécurité maximale était représentée par un dépôt dont la longue durée de vie imposait qu'on minimise absolument toute possibilité de fuite des déchets ou d'intrusion dans le dépôt. Un dépôt doublement clos par conséquent. Mais les riverains se montrent sceptiques sur la fermeture absolue car pour eux toute défaillance n'est pas exclue et il faut pouvoir surveiller voire rouvrir le dépôt pour déplacer les déchets. Ils réussissent ainsi à imposer de nouveaux critères de sécurité qui modifient profondément la définition de la qualité en y incluant des critères de réversibilité et de contrôlabilité. Ils modifient par conséquent la norme même de qualité, Cette mise en débat public du concept technique n'est

---

<sup>6</sup> C'est ce qui rend par exemple aussi difficile le changement des comportements de mobilité puisque l'accord "civique" sur la nécessité de développer les transports en commun et même sur des normes les favorisant se heurte à des contextes où la mobilité individuelle reste la seule praticable par des individus.

cependant possible que si est créé un espace de discussion directe entre les destinataires de la norme (le voisinage est le premier à devoir être protégé) et les concepteurs de la technique.

Le souci d'une alimentation de qualité peut par exemple conduire les pouvoirs publics à réduire l'usage des pesticides dans la production des fruits et des légumes. Ce peut se faire par l'adoption de normes techniques qui vont interdire certains pesticides jugés dangereux ou qui vont imposer des conditions d'agrément de ces produits. La négociation de la norme se fera néanmoins sous contrainte c'est-à-dire en pesant les intérêts économiques en présence. Or il s'avère que les systèmes de production - comprenant aussi bien des choix de variété que des pratiques culturales - ont été largement construits en articulant à la fois les demandes des consommateurs (de fruits standardisés, propres, etc.) et les possibilités offertes par les pesticides d'obtenir ces produits. Les marges de manœuvre sont donc étroites et se limitent donc à chercher des pesticides qui soient plus inoffensifs ce à quoi s'emploie l'industrie. C'est donc dans ce cas le domaine des connaissances scientifiques et techniques qui est mobilisé. Pourtant d'autres voies existent, comme l'agriculture biologique ou la production intégrée, qui, chacune à leur manière cherche à diminuer ou annuler l'usage des pesticides en mobilisant d'autres types de méthode, en changeant les variétés cultivées et les pratiques culturales. Mais cela suppose, in fine, que les consommateurs acceptent d'autres fruits ou légumes à l'étal de leur marché. La viabilité d'une telle stratégie ne peut être déterminée a priori, elle doit faire l'objet d'un pari sur le changement possible de la demande des consommateurs, ce qui ne peut se produire que par l'expérience et la construction de nouveaux réseaux socio-techniques et de nouvelles filières de production. Cette trajectoire d'innovation diffère totalement de la première, notamment parce qu'elle va nécessiter une série d'actions qui ramènent la question dans le débat public : faire accepter au consommateur des pommes tavelées suppose une action de communication publique, développer la culture de nouvelles variétés suppose de changer les compétences des producteurs et donc l'encadrement technique, et au-delà les savoirs scientifiques qui le soutiennent.

La reconstruction d'un système de production orienté vers une qualité déterminée peut avoir un caractère incrémental, en procédant par améliorations successives des techniques ; mais il peut avoir aussi un caractère structurel qui impose de redéfinir en même temps les normes, les pratiques de production et de consommation, les savoirs scientifiques et les stratégies des agents économiques.

On peut parler d'apprentissage collectif dans la mesure où la norme à produire collectivement passe par la redéfinition tant des connaissances empiriques que des normes partagées ou parfois même des identités qui fondent les stratégies de acteurs.

On a donc affaire, dans ces processus de production des normes, non seulement à une négociation entre des intérêts et des identités stabilisés, mais à des reconfigurations où les changements dans les connaissances constituent de nouvelles opportunités stratégiques qui permettent l'adoption de normes communes, ou bien où les exigences normatives - par exemple les normes de qualité - suscitent des modifications techniques. Ces reconfigurations<sup>7</sup> peuvent aussi concerner les connaissances de départ qui formaient la justification de la norme. Ainsi apparaît-il dans de nombreux cas que la conservation de certaines espèces ou la protection de certains habitats dépend en fait d'activités agricoles spécifiques : à ce moment la conservation de la nature et la défense de pratiques ou productions agricoles deviennent solidaires d'une norme partagée de défense d'un territoire. Les normes d'usage qui en

---

<sup>7</sup> Pour un exposé plus détaillé de la manière dont interfèrent changements des connaissances, des normes et des identités, voir Momront (2000).

découlent modifient ainsi la perception initiale de la nature qui cesse d'être une nature protégée, mise sous défens pour devenir une nature aménagée et entretenue,

On a affaire à un processus d'apprentissage dans ce sens que le résultat de l'action - la norme d'usage qui sera effectivement appliquée dans l'usage et la gestion de ce site - est nouveau de par la configuration nouvelle qu'il instaure entre exigences de protection (naturaliste) et exigences de production (agricole). Le processus n'est donc pas celui d'une simple transcription d'une exigence générale dans une norme locale, il est aussi redéfinition de la norme et du contexte qui la rend possible.

Cette dynamique est plus une dynamique d'innovation qu'une dynamique de normalisation. On définit ici l'innovation non comme une simple amélioration en un point mais comme un processus qui reconfigure simultanément les connaissances, les normes et les stratégies des acteurs.

### ***Des politiques cognitives***

Ces deux arguments se rejoignent en fait et sont fidèles dans le fond à l'intuition durkheimienne. La norme technique vaut et tient en tant qu'elle est capable de relier différents acteurs qui reconnaissent un problème. Mais derrière l'accord sur l'artefact se cache des connaissances empiriques distribuées entre les acteurs, des préférences normatives de chacun, voire des identités ou des visées stratégiques. Il est sensé que la norme d'hygiène de la viande hachée soit différente en France, où on l'aime crue, et en Grande Bretagne où on la fait bouillir. Le concept technique du dépôt de déchet nucléaire incorpore en fait des visions ontologiques différentes du temps et de la société et pas seulement des hypothèses techniques.

Si on accepte les analyses précédentes, on peut faire l'hypothèse que, dans certains cas tout au moins, l'exigence de qualité impose en fait une configuration spécifique de différents types de connaissances : il s'agit bien sûr de connaissances scientifiques et techniques, mais il s'agit aussi de connaissances qui concernent ce que peuvent faire les acteurs et enfin il s'agit de connaissances des demandes sociales qui légitiment l'adoption de la norme. Les politiques classiques séparaient, selon le modèle durkheimien, ces différents types de "connaissances" en les assignant à des espaces socio-politiques différents.

Dès lors ce qui devient crucial dans l'élaboration de la norme c'est d'être capable de faire émerger toutes les hypothèses sous-jacentes des différents acteurs et cela ne peut se faire que par des espaces de négociation endogène. Mais dès lors par exemple que le changement technique impose un changement des pratiques des consommateurs, il faut bien trouver l'espace de communication, bien plus large, où il sera possible de faire savoir ce changement et cela ne sera pas possible sans passer par les acteurs collectifs qui les représentent. L'action publique ou les politiques publiques acquièrent de plus en plus un caractère cognitif en ce sens qu'elles agissent de plus en plus sur les interprétations que les acteurs donnent aux situations et aux exigences normatives pour reconstruire des contextes d'action en même temps que les normes techniques.

Ce qu'indiquent nos exemples, c'est que la séparation entre espace de formulation des exigences et espace de négociation technique est devenue impossible mais qu'en même temps la fusion des deux espaces n'est guère praticable. Pas plus qu'il n'est encore possible d'exclure les consommateurs de la discussion de la qualité, il n'est possible de rassembler un forum de tous les intérêts concernés pour définir une norme technique dont on saisisait tous les enjeux de manière transparente .

Dès lors l'action publique ne peut plus se cantonner à l'espace des exigences socialement définies qu'elle viendrait légitimer pour assigner ensuite aux experts et aux représentants

sectoriels le soin de les mettre en normes techniques. Ce sont alors des dispositifs de circulation entre connaissances de divers types qui permettent aux normes et aux contextes de leur application de se reformuler en même temps.

Du point de vue de la qualité, le rôle des pouvoirs publics n'est plus tellement d'assurer l'expression des demandes sociales que les acteurs collectifs et les médias suffisent souvent à faire reconnaître. Ce rôle n'est plus non plus de vouloir édicter des normes techniques et de les administrer. Il est plutôt d'être un gardien de la "qualité" des processus sociaux de production de la qualité. Je veux dire par là que l'action publique devrait plutôt se situer comme un garant de ce que les innovations puissent se produire, éventuellement se généraliser. Ce rôle doit évidemment être complété par la protection que l'Etat doit assurer à tous ceux qui pourraient être exclus, non pris en compte dans la définition de la qualité.

Comment intégrer des acteurs collectifs indispensables à la formulation des exigences à la mise en œuvre ? Comment simultanément être capable de différencier l'offre ? Bref comment faire circuler entre des espaces hétérogènes, des échelles différentes ?

### **Un modèle expérimentaliste ?**

Il nous semble possible de faire l'hypothèse que certaines politiques publiques, en particulier européennes, mais pas seulement, procèdent déjà partiellement comme des politiques cognitives, largement basée sur l'expérimentation décentralisée et la circulation réglée de l'information.

On peut se baser, pour décrire leur manière de faire, sur un certain nombre de politiques comme les politiques européennes de développement rural, comme certaines politiques d'environnement (par exemple les plans communaux de la nature en région Wallonne<sup>8</sup> ou certaines politiques sociales).

Ces politiques ont en commun de partir d'une exigence sociale qui est formulée en termes généraux. Cette formulation des exigences normatives s'appuie généralement sur des coalitions larges d'acteurs hétérogènes qui prennent la forme de Conférences et de Déclarations, voire à l'échelle locale de Chartes ou de Contrats. Il s'agit par exemple de protéger la biodiversité ou d'assurer la viabilité des régions rurales marginales. Ces objectifs un peu vagues valent en fait parce qu'ils donnent lieu à des coalitions discursives qui peuvent rassembler une série d'intérêts multiples dont les convergences ou les divergences ne peuvent être distinguées à ce niveau de généralité : dans le discours du développement rural peuvent aussi bien se retrouver des écologistes et des agriculteurs qui s'opposeront durement sur des enjeux concrets de conservation. Mais leurs conflits n'empêchent pas une convergence - forcément ambiguë - des préoccupations pour les espaces ruraux.

Une deuxième caractéristique de ces politiques est dans la nature des dispositifs mis en place. Car ce discours multidimensionnel n'est pas immédiatement traduit en normes techniques, ni non plus confié à des cercles d'experts spécialisés représentant les intérêts présumés et bien identifiés. Il s'agit en fait de dispositifs incitatifs - via des soutiens financiers souvent partagés entre acteurs privés et publics ou entre acteurs institutionnels différents. L'incitation consiste généralement en des appels à projets ou à programmes d'action qui sont négociés entre les acteurs intéressés qui conviennent d'objectifs spécifiques à réaliser dans un temps et un espace donné mais dont la réalisation suppose à la fois l'exploration de pistes et la mise en commun de ressources. Ils comprennent généralement des forums de discussion qui

---

<sup>8</sup> Pour une analyse de cette politique et de ses effets voir Mougenot C. (2002) *Atherine*, Paris INRA et Maison des Sciences de l'Homme, sous presse.

ont un rôle de validation collective mais aussi les forums se démultiplient en autant de petits collectifs spécialisés qu'il y a de problèmes identifiés, de questions à résoudre et de projets à élaborer. La circulation entre groupes spécialisés et forums de discussion est de nature à permettre à la fois une exploration de solutions nouvelles qui mobilisent des connaissances tacites et/ou spécialisées d'une part, et à valider la pertinence collective des propositions au regard des objectifs partagés et des acteurs collectifs.

Une troisième caractéristique de ces politiques est en effet de soumettre le travail des collectifs ainsi constitués à des instances de jugement collectif qui assurent une certaine publicité aux résultats, aux initiatives et aux propositions. Ces instances de jugement sont bien sûr les forums qui gèrent ces programmes, mais il y a généralement une exigence plus large de publicité des travaux et des résultats qui est portée à la fois par les associations et par des procédures diverses de consultation des populations, voire plus simplement par les médias. Il s'agit donc d'une opération de validation élargie aux acteurs collectifs.

Une quatrième caractéristique de ces politiques est d'essayer de constituer, à des degrés divers, des centres de coordination, des lieux de cumul des expériences. C'est la dimension la plus cruciale ou la plus difficile de ces politiques que de réussir à constituer des lieux d'évaluation à partir desquels non seulement des normes générales peuvent être élaborées, mais aussi à partir desquelles le travail de chacun des collectifs particuliers peut s'enrichir de l'expérience et des acquis des autres. Car une telle évaluation n'a de sens que si d'une part elle est capable de prendre en compte les critères ou les interprétations que les acteurs se donnent de leurs expériences, et d'autre part si elle est capable de généraliser certaines expériences ou du moins de distinguer celles qui sont les plus productives.

Si l'hypothèse qu'on esquisse ici a du sens, elle impose une redéfinition de l'action publique. Elle suppose notamment deux choses : que les acteurs politiques s'engagent dans les actions d'innovation de manière à substituer à des promesses substantielles (la sécurité, l'égalité des chances) des engagements des pouvoirs publics dans la recherche de procédures nouvelles de traitement des problèmes; que les acteurs administratifs jouent un rôle d'enregistrement et de cumul des expériences et pas seulement de contrôle. C'est une vision pragmatique de l'action publique mais un pragmatisme qui ne renonce pas aux valeurs.

## Références

Allaire G. (2002), "L'économie de la qualité en ses secteurs, ses territoires et ses mythes", **Géographie, Economie et Société** (sous presse)

Boltanski L. et Chiapello E (1999), **Le nouvel esprit du capitalisme**, Paris : Gallimard, coll. Essais.

Fritsch P. et B. Ravon (1993), "Du problème en tant qu'il est à résoudre au problème en tant qu'il est à débattre", in Collectif, **Les raisons de l'action publique**, Paris, L'Harmattan : 339-348.

Guy Groux, dir (2001), **L'action publique négociée. Approches à partir des 35 heures France-Europe**, Paris, L'Harmattan, 2001

Karpik L (1989), "L'économie de la qualité", **Revue Française de Sociologie**, XXX : 187-210.

Mertz F (2001), "Normalisation de l'environnement, droit et capitalisme", **Environnement et Société**, n° 36 :95-102.

Mormont M (1996) "Les agriculteurs et l'environnement : pour une sociologie des dispositifs", **Economie Rurale**, n°236.

Mormont M (1999), "Un questionnement durkheimien du développement durable", **Environnement et Société**, n°21: 69-80.

Mormont M (2000), **Développement durable et relation entre science et société**, Conférence à la Chaire Quételet, Institut du développement, Louvain la Neuve, 28 octobre 2000.

Mougenot C (2002), **Prendre soin de la nature ordinaire**, Paris INRA et MSH Editions.

Multon JL (ed) (1994), **La qualité des produits alimentaires. Politique, incitations, gestion et contrôle**, Paris, Lavoisier – TECDOC, 754 p.