

Regards²⁰¹² sur la Terre

Dossier Développement, alimentation,
environnement : changer l'agriculture ?

Sous la direction de
Pierre JACQUET, Rajendra K. PACHAURI, Laurence TUBIANA

Coordination scientifique
Viviane GRAVEY, Raphaël JOZAN, Sébastien TREYER, Isabelle BIAGIOTTI

Chapitre 13

Vers une agriculture durable ? Normes volontaires et privatisation de la régulation

Ève FOUILLEUX, Centre national de la recherche scientifique et Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, France

« Agriculture biologique », « commerce équitable », produits « responsables »... les normes privées se sont multipliées pour encourager les producteurs agricoles dans une démarche volontaire de qualité. Combinées aux normes des distributeurs, ces démarches volontaires s'imposent comme points de passage obligés pour accéder au marché, et font office de référence pour les pouvoirs publics.

Dans un contexte global de libéralisation généralisée et d'importance politique accrue accordée aux enjeux dits de développement durable, l'agriculture n'échappe pas à un phénomène transversal de privatisation des normes. Répondant à une industrialisation croissante des modes de production agricole, à la multiplication des pollutions massives d'origine agricoles et à une prise de conscience des conditions de travail des paysans et travailleurs agricoles du « Sud », le thème du développement durable est de plus en plus visible. Parallèlement à la mise en place de politiques publiques et autres accords internationaux, des normes privées se sont multipliées dans l'objectif affiché d'encourager les producteurs agricoles à minimiser les impacts négatifs de leurs activités sur l'environnement et la société.

Correspondant à des objectifs et/ou sous-objectifs variables dans le champ du dévelop-

pement durable (agriculture biologique, commerce équitable, enjeux sanitaires, production responsable, éthique, etc.), ces normes renvoient néanmoins à un dispositif institutionnel et procédural similaire. Basées sur des cahiers des charges de « bonnes pratiques » environnementales et/ou sociales, elles sont souvent – mais pas systématiquement¹ – associées à des labels ou des mentions spécifiques sur les produits, qui permettent aux consommateurs de les repérer. Ces cahiers des charges sont adoptés volontairement par les producteurs (c'est pourquoi on parle de normes « volontaires »). Ces derniers sont ensuite contrôlés par des procédures dites de « certification par tierce partie » au cours desquelles un auditeur s'assure que les pratiques

1. On distingue les normes *business to business*, non visibles pour les consommateurs finaux mais servant d'assurance et de garantie de traçabilité entre les différents opérateurs des filières agroalimentaires, et les normes *business to consumer*, auxquelles est associé un label s'adressant au consommateur final.

constatées sur l'exploitation sont conformes au cahier des charges. Si c'est le cas, ils bénéficient alors du label correspondant, qu'ils apposent sur leurs produits afin de mieux les vendre ou de sécuriser leurs débouchés.

Comme nous l'avons souligné ailleurs [FOUILLEUX, 2010], derrière le terme « normes volontaires privées² » se profilent divers dispositifs. À partir d'exemples empruntés au domaine agroalimentaire, la première partie de ce chapitre montre que, malgré cette variété, les normes ont une tendance à la convergence et à la transnationalisation. La seconde partie revient sur les débats autour de la limite public/privé que soulèvent les normes privées comme forme de régulation de plus en plus affirmée.

Petite histoire des normes volontaires privées transnationales

Normes issues de l'agriculture biologique

Parmi les différents types de normes privées, certaines sont portées par des organisations à vocation politique et/ou sociale. C'est le cas de l'agriculture biologique, domaine dans lequel les normes portées par des groupes de producteurs alternatifs associés à des consommateurs engagés étaient initialement privées, puis ont été chapeautées par une réglementation publique en France (1981), dans l'Union européenne (1992) et dans le reste du monde (plus de 60 gouvernements en tout ont établi des règlements publics en agriculture biologique).

Parallèlement, des centaines de standards biologiques privés existent de par le monde, avec une importance variable en nombre d'agriculteurs impliqués et en volumes de produits concernés. Si l'agriculture biologique s'est initialement principalement structurée au sein de l'Union européenne et, de façon plus générale, dans les pays industrialisés, elle s'est progressivement étendue aux pays dits « du Sud », ou « en développement », principalement pour des productions exportées vers le marché européen puis américain.

Les normes bio ont été les premières à se structurer au niveau international à travers l'International Federation of Organic Agriculture Movement (IFOAM), fondé en 1972 à l'initiative de l'association française Nature et Progrès, la Soil Association anglaise, une association d'agriculteurs biodynamiques danois et le Rodale Institute principal défenseur de l'agriculture biologique aux États-Unis. L'IFOAM a joué un rôle important dans la diffusion de l'agriculture biologique dans le monde.

Tant par la mobilisation des associations de producteurs, celle des consommateurs, les interventions des États, des firmes et d'autres acteurs économiques, un véritable « secteur global de l'agriculture biologique » s'est ainsi progressivement institutionnalisé [RAYNOLDS, 2004]. Avec un premier cahier des charges international formel – quoiqu'assez vague – établi en 1980 définissant la production biologique, l'instrument « norme volontaire » puis sa dimension connexe « certification par tierce partie » ont eu un rôle incontestablement structurant dans cette institutionnalisation et dans la consolidation d'un marché mondial de produits biologiques certifiés. Au départ, la certification s'est développée dans les groupes de producteurs qui avaient mis en place les premiers cahiers des charges ; les agriculteurs s'inspectaient les uns les autres sur une base volontaire, d'interconnaissance et de confiance. Puis, la forte augmentation des flux commerciaux et la diffusion de plus en plus importante du bio en grandes surfaces – qui sont aujourd'hui le principal lieu d'achat de ces produits en quantités loin devant les magasins spécialisés [DAVIRON et VAGNERON, 2011] – ont conduit à l'affirmation de normes et pratiques de plus en plus orientées vers le marché, créant conflits et contradictions politiques jusqu'au sein de l'IFOAM.

En effet, la formalisation croissante des cahiers des charges – liée à l'impératif visant à fournir des critères et indicateurs facilement objectivables et mesurables par les certificateurs au cours de leurs audits – a progressivement dilué le projet initial des fondateurs de l'agriculture biologique qui soulignait la nécessité d'une approche systémique, holiste

2. De multiples normes volontaires publiques existent aussi, par exemple les indications géographiques en Europe, le Label rouge en France.

et *ad hoc* de l'exploitation agricole et des interactions homme-nature-agriculture. Et si des cahiers des charges moins formalisés et des systèmes de contrôle alternatifs sont encore tolérés par l'IFOAM, c'est désormais surtout la certification tierce qui est mise en avant, justifiée en référence aux demandes du marché et des États. Outre un standard IFOAM que les producteurs peuvent adopter directement, l'IFOAM propose aujourd'hui un système d'équivalence multilatérale (une sorte de méta-standard bio) auquel peuvent souscrire tous les standards biologiques, qu'ils soient publics ou privés, et apposer le logo IFOAM à côté de leur propre logo.

Normes de commerce équitable

Autre exemple de norme volontaire privée initialement portée par des citoyens engagés en tant que projet explicitement politique : le commerce équitable. Ce mouvement s'est initialement structuré autour d'organisations militantes, basées principalement en Europe (et aux États-Unis), qui achetaient directement aux organisations de producteurs situées dans les pays en développement des produits qu'elles vendaient ensuite aux consommateurs via un réseau de magasins de détail spécialisés. Ces magasins – les Magasins du monde – vendaient des produits qui portaient leur nom (Traidcraft, Oxfam, Solidaridad, Equal Exchange, Artisans du Monde), essentiellement constitués d'artisanat (en dehors de quelques produits agricoles, dont le café notamment). Dans ce modèle, plutôt qu'un standard commun partagé et qu'un label certifié, les relations de confiance établies de longue date entre producteurs et acheteurs, ainsi que le lieu d'achat garantissaient le caractère équitable du produit pour le consommateur [DAVIRON et VAGNERON, 2011]. Ce modèle est aujourd'hui incarné au plan global par la World Fair Trade Organization (WFTO) qui revendique une approche basée sur la confiance et l'évaluation par les pairs, dite « filière intégrée », qu'elle considère comme mieux adaptée que la certification par tierce partie.

La formalisation croissante des cahiers des charges a progressivement dilué le projet initial de l'agriculture biologique.

Mais ce modèle de magasins spécialisés a été fortement concurrencé depuis la fin des années 1980 par le développement d'une deuxième génération d'initiatives de commerce équitable, basée sur la standardisation et la certification par tierce partie. La fondation Max Haavelar, établie en 1988 aux Pays-Bas par un prêtre néerlandais et un cadre de l'ONG de développement néerlandaise Solidaridad, est considérée comme la première initiative de standardisation équitable. Grâce à la labellisation et à la certification par tierce partie, leur objectif était de bénéficier d'un marché élargi en vendant les produits équitables en grandes surfaces, afin de générer un soutien accru au revenu des producteurs concernés dans les pays en développement [RAYNOLDS *et alii*, 2007]. Le succès immédiat et très important de Max Haavelar auprès des consommateurs a entraîné une multiplication d'initiatives de standardisation et une diversification considérable des acteurs porteurs de standards. Devant cette prolifération, a été créée en 1997, la Fair Trade Labelling Organisation (FLO) pour fédérer les organisations de commerce équitable labellisées ; elle regroupe aujourd'hui 24 membres nationaux, dont 19 organisations

de standardisation ou *labelling initiatives* (qui couvrent 23 pays) et 3 réseaux de producteurs certifiés (en Afrique et en Amérique latine depuis 2004 ; en Asie depuis 2005). Outre le fait de représenter et promouvoir le développement du commerce équitable, la principale activité de FLO consiste à formuler les différents cahiers des charges équitables par produit – autrement dit, là encore des méta-standards globaux – et à les réviser.

Normes distributeurs

Il faut ensuite évoquer un troisième type de normes volontaires privées particulièrement importantes dans le domaine agroalimentaire : les normes « distributeurs ». Elles n'ont rien à voir avec les normes biologiques ou équitables dans la mesure où elles ne concernent pas des marchés de « niche » mais le *mainstream*, ni ne

sous-tendent de projet explicitement politique. Portés par les acteurs de la grande distribution, ce sont par exemple les normes GlobalGAP ou International Food Standard (IFS)³. Les cahiers des charges GlobalGAP se déclinent par produit. Ils comprennent un ensemble d'éléments de base expressément exigés, ainsi que des éléments supplémentaires plus stricts, recommandés mais non obligatoires, définissant plusieurs « niveaux » de certification.

Les normes GlobalGAP ont été créées en 1997 sous le nom d'EurepGAP (« GAP » pour *good agricultural practices*) tout d'abord autour d'enjeux exclusivement liés à la qualité sanitaire. Ils sont le fruit de l'initiative des principaux acteurs de la grande distribution européenne impliquée dans le groupe de travail Euro-Retailer Produce (EUREP), sous forte influence britannique, avec notamment les groupes Tesco et Sainsbury's. S'étant ensuite éloignés des seules questions de sécurité sanitaire des aliments, les standards GlobalGAP affichent désormais des préoccupations de

développement durable, sociales, environnementales et éthiques dans les options de leurs cahiers des charges.

Ces standards privés n'ont *a priori* pas de caractère obligatoire et restent théoriquement d'application volontaire. Mais le fait qu'ils soient exigés par la totalité des grands distributeurs explique l'extension très rapide et très large de leur mise en œuvre. En réalité, sur de nombreux aspects, ces standards se sont substitués aux normes publiques [JAFFEE et HENSON, 2004]. D'ailleurs, du fait de l'étendue de leur application, les normes EurepGAP étaient souvent prises par les pays exportateurs vers l'Union européenne pour des dispositions publiques, et c'est pour éviter les confusions avec des normes publiques obligatoires que l'Union européenne a fait pression pour que leur nom soit changé – ce qui fut fait pour GlobalGAP en septembre 2007. En outre, du fait de leur pouvoir de marché, les normes distributeurs font de plus en plus souvent référence pour les pouvoirs publics : elles servent parfois explicitement d'objectifs, voire de « base » à l'action publique nationale et internationale. Ainsi, pour favoriser la mise aux normes

3. Ces deux exemples sont européens, mais on retrouve la même situation aux États-Unis ou en Australie, par exemple, autour de normes similaires.

Des normes, dans l'intérêt de qui ?

Les normes distributeurs illustrent parfaitement les jeux de pouvoir que les normes volontaires peuvent provoquer au sein des filières. En effet, outre le fait qu'elles constituent un moyen pour les firmes de la distribution de se différencier par rapport aux concurrentes, celles-ci s'en servent pour anticiper des évolutions réglementaires ou comme mode de gestion du risque, reporté sur les opérateurs d'amont [HENSON, 2008]. Par ailleurs, l'exigence de normes spécifiques par les distributeurs, qui contrôlent la quasi-totalité du marché, constitue de réelles barrières à l'entrée

sur les marchés européens et représente un risque important d'exclusion des filières pour les petits producteurs, notamment des pays en développement : s'ils ne sont pas de taille assez importante, ils ne peuvent supporter les coûts supplémentaires induits par la certification – ou plutôt par les diverses certifications rendues nécessaires pour exporter – et sont évincés du marché. Ainsi, alors que GlobalGAP présente ses normes comme étant « également dans l'intérêt des producteurs », plusieurs travaux soulignent qu'elles permettent surtout aux grandes chaînes

de supermarchés d'accroître leur capacité de police, tout en réduisant leur charge directe de supervision et en minimisant leur responsabilité en cas de problème – les coûts étant reportés sur les producteurs et les transformateurs [HATANAKA *et alii*, 2005 ; HENSON, 2008]. Ces normes et les programmes publics les encourageant entraînent pour certains auteurs « une réinvention européenne des relations alimentaires coloniales » [CAMPBELL, 2005], en incitant les producteurs des pays en développement à exporter, au lieu de fournir le marché local.

des exploitations et des pratiques des producteurs et « faciliter leur accès au marché », des formations sont financées et dispensées, des aides sont spécifiquement octroyées par les pouvoirs publics pour mettre en œuvre ces normes privées.

Normes durables multi-parties prenantes

Enfin, une quatrième catégorie de normes a émergé dans les années 2000, à vocation explicitement « durable » ou « responsable ». Ces normes se caractérisent par les structures de gouvernance qui les produisent, dont les processus de décision sont spécifiques, dits *multi-stakeholders* ou « multi-parties prenantes ». Les organisations de standardisation correspondantes sont souvent appelées « tables rondes ». Ces organisations revendiquent un fonctionnement basé sur des processus inclusifs et participatifs présentés comme « démocratiques » car permettant à tous les acteurs impliqués ou concernés par la matière première en question et la filière (producteurs, financiers, importateurs, industries de l'agroalimentaire, industriels d'amont, exportateurs, supermarchés, ONG sociales et environnementales) de donner leur avis et de coproduire la décision. Les tables rondes s'appuient sur une représentation équitable des différentes parties prenantes et sur des procédures participatives très précises et codifiées, et le mode d'interaction en leur sein est principalement fondé sur la recherche continue du consensus.

Mises en place initialement pour les forêts (Forest Stewardship Council, FSC, en 1993) puis la pêche (Marine Stewardship Council, MSC, en 1999), existant également pour les textiles ou les mines par exemple, les normes volontaires *multi-stakeholders* durables se sont multipliées dans la dernière décennie pour les matières premières agricoles d'origine tropicale échangées sur les marchés internationaux. On peut citer la table ronde pour l'huile de palme durable (RSPO, 2003) ou pour le soja responsable (RTRS, 2005), mais il en existe aussi pour la canne à sucre (BSCI, 2006), les agrocarburants (RSB, 2007), le coton (BCI, 2007), etc.

L'ISEAL, représentant global des standards environnementaux et sociaux

Ce rapide panorama montre la coexistence de différents types de normes (agriculture biologique, équitable, distributeurs, standards durables), chacun étant marqué par une tendance à l'organisation inter(trans)national (IFOAM, FLO et WFTO, GlobalGAP). On peut d'ailleurs noter que cette tendance s'affirme malgré la concurrence objective existant entre différentes normes de même type : avant de se concurrencer sur le contenu exact des cahiers des charges, sur la faisabilité pratique des audits correspondant ou sur la recherche du maximum de clients potentiels sur un produit ou une région donnés, les organisations de standardisation ont avant tout intérêt à coopérer pour s'affirmer en tant que forme de régulation crédible et efficace, donc légitime. Renforçant encore cette tendance à la convergence, on observe depuis le milieu des années 2000 la mise en place progressive d'une organisation transversale aux différents types de standards via l'émergence de l'ISEAL Alliance (International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance).

L'ISEAL est une sorte d'équivalent fonctionnel de l'ISO (International Standards Organisation) spécialisé dans le domaine des standards volontaires environnementaux et sociaux, qui vise à fédérer et harmoniser les différents types de standards entre eux. Lancés en 1999 par des personnes issues de quatre organisations pionnières de la normalisation volontaire (FSC, IFOAM, FLO, MSC) pour contrer les risques de confusion et de baisse de crédibilité des standards, ses statuts formels ont été déposés en 2002 comme entreprise à but non lucratif. Elle regroupe aujourd'hui 12 organismes de standardisation (et d'accréditation) membres de plein droit et 7 membres associés. Parmi eux, on retrouve tant des standards de commerce équitable (FLO, Utz certified) que GlobalGAP ou des standards tels le Common Code for the Coffee Community ou la Better Sugar Cane Initiative, ainsi que des organismes liés à l'agriculture biologique (IFOAM jusqu'à 2010, IOAS).

L'ISEAL se présente comme « l'association globale du mouvement des standards environnementaux et sociaux », une « communauté de pratiques » dont l'objectif est de « créer un monde dans lequel la durabilité écologique et la justice sociale sont les conditions normales de la conduite des affaires ». La principale activité de l'ISEAL consiste à élaborer des « bonnes pratiques » à destination de ses membres (considérés comme des clients), qui sont autant de règles procédurales visant à produire de « bons » standards volontaires dans les domaines environnementaux et sociaux. L'ensemble de ces critères sont contenus dans des méta-standards (codes) visant à servir de guide aux membres pour développer leurs standards, les améliorer et les renforcer. Il y a quatre codes principaux : un « code d'éthique », un « code de bonnes pratiques pour l'élaboration des standards environnementaux et sociaux », un « code de bonnes pratiques pour l'évaluation des impacts des systèmes de standardisation dans les domaines sociaux et environnementaux » et un « code de vérification ». L'autre activité importante d'ISEAL consiste à faire la promotion des standards volontaires privés comme instruments de régulation efficaces, auprès des États, des organisations internationales, des communautés académiques, etc.

Normes privées ou normes publiques : une frontière pas si claire...

Malgré leur grande diversité, les normes que nous venons d'évoquer ont de nombreux points communs et reposent sur un même principe : la régulation par le marché. À travers son acte d'achat de produits certifiés, le consommateur est censé inciter à la mise en place de conditions de production plus justes socialement et plus respectueuses de l'environnement. Dans cette optique, la dimension réglementaire devient secondaire : c'est le marché qui oriente le type de pratiques productives. La mise en œuvre et le contrôle des normes reposent quasi exclusivement sur des acteurs privés : les certificateurs, organisations indépendantes accréditées par le porteur du standard. En tant que prestataire de service, l'organisme

certificateur est payé par le producteur pour contrôler la conformité de ses pratiques au cahier des charges de la norme concernée. Il pratique des audits et décide *in fine* d'accorder ou non le label correspondant. La certification par tierce partie donne lieu à une activité économique considérable et les certificateurs ont tout intérêt à la multiplication des normes volontaires [DJAMA *et alii*, 2011]. Publiques ou privées, la normalisation repose sur une forme de privatisation de la régulation.

Un autre élément frappant quand on étudie la prolifération des normes privées, c'est leur objectif déclaré de viser l'intérêt collectif, de produire du « bien public ». On peut ainsi voir dans l'empressement des organisations de standardisation à souligner le caractère « démocratique » de leurs processus de décision comme un désir, sinon de substitution, du moins de mise en concurrence avec la décision publique en termes de légitimité. La rhétorique mettant en avant les avantages d'une prise en charge privée des questions environnementales et sociales renvoie à une double filiation académique. En science politique, elle s'appuie sur les travaux les plus normatifs de l'école de la gouvernance globale, lesquels soulignent l'incapacité jugée tant structurelle que fonctionnelle des pouvoirs publics à prendre en charge les problématiques complexes liées à la globalisation et les bénéfices attendus d'une intervention accrue des acteurs privés dans le cadre de partenariats publics-privés [REINICKE, 1998]. En science de gestion, elle renvoie aux travaux sur la notion de responsabilité sociale des entreprises (RSE), qui conférerait aux firmes des avantages comparatifs cruciaux dans un contexte compétitif [PORTER et KRAMER, 2006]. Au point de rencontre entre ces deux corpus, une vaste littérature s'est développée sur les formes de gouvernance collaborative, qui propose des procédures idéales pour assurer des décisions légitimes autour d'un enjeu donné, basées sur des procédures multi partie-prenantes [VAN HUIJSTEE et GLASBERGEN, 2008 ; ZADEK, 2008]. Ces modèles inspirent directement les standards durables évoqués plus haut ou les bonnes pratiques promues par ISEAL.

Pourtant, des travaux de plus en plus nombreux soulignent les limites de ces dispositifs en termes d'équité et d'inclusivité. L'observation empirique du fonctionnement des tables rondes « soja responsable » (RTRS) et « huile de palme durable » (RSPO) en fournissent une illustration patente. Leurs structures de gouvernance rassemblent les différents opérateurs de la filière, censés délibérer entre eux pour décider des cahiers des charges et modalités de gestion des filières certifiées. Mais l'analyse révèle divers problèmes : surreprésentation parmi les membres présents de certaines catégories (l'industrie), ou de certaines nationalités (les Néerlandais notamment), mauvaise représentativité au sein de chaque catégorie (influence des ONG internationales par rapport aux ONG locales, absence de représentation directe des petits paysans), inégale répartition des ressources discursives entre acteurs (donc du poids dans la formation du consensus et la définition de ce qui est considéré comme discutable ou non) [CHEYNS, 2011].

Par ailleurs, au-delà du discours, les normes privées sont à de nombreux égards liées aux pouvoirs publics. Nombre d'entre elles sont directement soutenues, notamment

financièrement, par les pouvoirs publics. L'International Financial Corporation (IFC) par exemple, branche de la Banque mondiale dédiée au financement du secteur privé, est directement membre de différentes tables rondes, et plusieurs de ses programmes de financement exigent la participation des entreprises bénéficiaires aux tables rondes pour allouer ses fonds. Divers États sont impliqués également. Tous secteurs confondus, les coopérations bilatérales états-unienne, canadienne, britannique, allemande et suédoise sont particulièrement actives. Dans le domaine agricole, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Suisse jouent des rôles de premier plan. Les agences de coopération néerlandaises développent des programmes visant à encourager la durabilité du commerce international, comme la Sustainable Trade Initiative, qui passent notamment par la mise en place de standards volontaires privés transnationaux. L'Allemagne est aussi très fortement impliquée en faveur des standards durables depuis le début des années 2000 ; elle a directement participé au lancement de plusieurs tables rondes dont Common Code for the Coffee Community (4C) en association avec la coopération suisse.

Des structures de gouvernance et des niveaux d'inclusion variables

Les différentes organisations de standardisation ne fonctionnent pas toutes de la même manière et certaines apparaissent tout de même plus réellement inclusives que d'autres. Par exemple, dans la RSPO les différents stades de la filière sont représentés comme autant de parties prenantes aux intérêts différents (cinq catégories) auxquelles s'ajoutent deux catégories d'ONG. Dans la RTRS, les ONG sociales et environnementales sont regroupées dans une seule catégorie « société civile » face à une catégorie « producteurs » et une catégorie « industrie ». La différence est ainsi notable entre

ces deux tables rondes et leur modèle institutionnel historique et (plus ou moins) théorique qu'est le Forest Stewardship Council (FSC). Le FSC est en effet organisé en trois chambres (« économique », « environnementale » et « sociale ») ayant un pourcentage de vote équivalent. Par rapport au FSC, la RSPO et la RTRS laissent donc une place beaucoup plus grande aux intérêts économiques au détriment des ONG dans la répartition formelle du nombre de sièges : 75 % des votes au *board* de la RSPO et 66,6 % dans le cas de la RTRS, contre seulement 33,3 % au FSC. De plus, au FSC, les

votes sont répartis au sein de chacune des chambres en 50 % pour les représentants du Sud et 50 % pour les membres du Nord, une distinction qui n'apparaît ni dans la RSPO, ni dans la RTRS, ni dans aucune autre initiative de standardisation durable de matières premières agricoles. Malgré leur caractère plus équitable, les dispositions du FSC sont souvent considérées comme trop lourdes et inefficaces en termes de prise de décision par les acteurs des autres tables rondes, certains allant même jusqu'à les qualifier de *psychotic democracy* [BARTLEY et SMITH, 2010, p. 360].

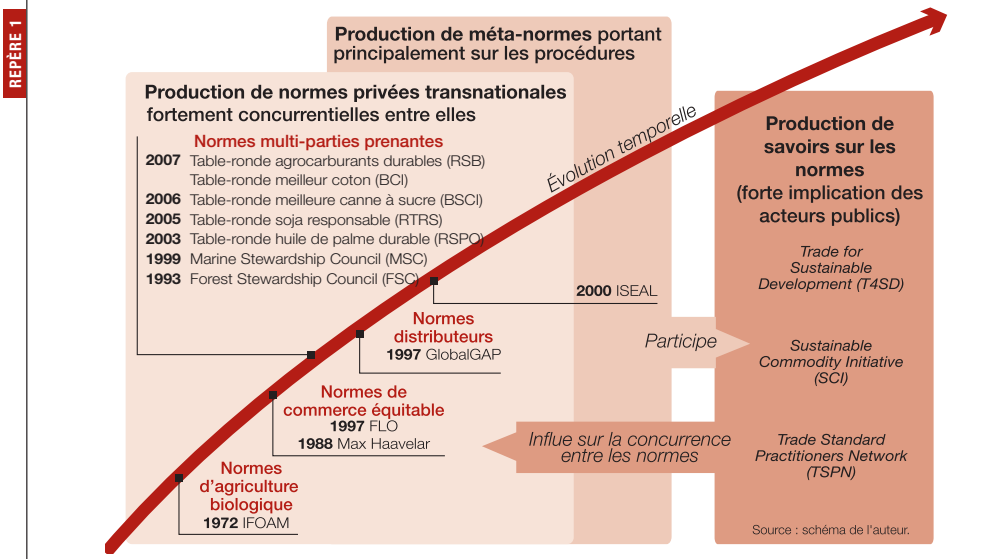
En parallèle, les agences nationales de coopération prennent également une part active à la défense des normes volontaires en tant qu'instrument de régulation. Des conférences visant tant à rassembler les différents acteurs de la communauté des standards durables qu'à faire la promotion de ces outils de régulation sont régulièrement organisées, comme à Berlin en 2006 et 2008, pour « étendre et approfondir les impacts positifs » des standards volontaires, et « en faire un phénomène *mainstream* ». Le terme de « changement de paradigme » (*paradigm shift*) est même employé. Enfin, des réseaux transnationaux institutionnalisés alliant pouvoirs publics et privés se multiplient autour de la question des standards volontaires privés. Nous en donnons ici trois exemples.

Le Trade Standard Practitioners Network (TSPN), lancé par la coopération allemande, l'USAID et la Banque mondiale, rassemble diverses organisations et institutions impliquées dans des travaux de *standard-setting* ou de renforcement des capacités dans un domaine lié aux standards. Le TSPN est constitué de trois groupes de travail principaux. Le premier vise les décideurs des pays en développement, notamment par l'intermédiaire d'un guide pour les amener à « comprendre la fonction catalytique des standards volontaires pour le développement et leur rôle dans le succès des stratégies exportatrices ». Le second vise à « maximiser les impacts positifs des actions de coopération et d'assistance technique en lien avec les standards [...] et à assurer la durabilité de ces impacts ». Il a pour objectif de définir une compréhension commune des impacts et des outils pour les mesurer. Ce type d'évaluation renvoie à des enjeux particulièrement techniques, qui sont dans le même temps éminemment politiques : d'une part, la mesure de l'impact des standards est en dernier ressort ce qui peut permettre de les classer en tant que « bon » ou « mauvais » instrument ; d'autre part, en fonction des critères retenus pour le calcul, sa valeur pourra être complètement différente. Le troisième groupe de travail du TSPN, essentiellement animé par l'IFC, vise spécifiquement le secteur privé des pays en développement, afin d'accroître l'engagement

de ses acteurs dans des initiatives de standards volontaires (entreprises internationales de ces pays s'approvisionnant sur les marchés internationaux, exportateurs des pays en développement, firmes nationales et internationales fournissant sur une base commerciale des services en relation avec les standards volontaires – agences de certification, cabinets d'audit, firmes faisant de la formation). Cela renvoie à un enjeu de légitimation évident et à un problème récurrent pour les différents systèmes de standards : ceux-ci ne peuvent se développer que s'ils sont adoptés par les acteurs économiques sur le terrain. Tout un travail de persuasion est développé dans ce sens par leurs promoteurs.

Lancée en 2003 à l'initiative du think tank canadien International Institute for Sustainable Development (IISD) et de la Commission des Nations unies pour le commerce et le développement (Cnuced), la Sustainable Commodity Initiative (SCI) défend les standards durables en tant que levier potentiel pour un changement de paradigme : « *voluntary supply-chain approaches have the potential to establish a new paradigm for commodity production and trade* ». Les projets se rapportant à la SCI rassemblent plusieurs dizaines d'organisations partenaires en tous genres (entreprises, agences de coopération et de développement, nombreux organismes de recherche, organisations internationales, cabinets de consultants, TSPN, organisations de standardisation, ISEAL, certificateurs, etc.) qui « soutiennent collectivement les initiatives visant à améliorer la durabilité du commerce international et des marchés globaux de matières premières ». Les enjeux de la SCI sont de glaner et de restituer le plus possible d'informations sur les systèmes de standards durables et de produire des connaissances précises pour les perfectionner et les améliorer, en terme d'évaluation des impacts (*Impact Assessments*), de développement des capacités et formations (*Capacity Building*), de financements ou en encore de production d'information sur les standards (*Reporting*). L'ensemble de ces travaux poursuit également un but clairement et explicitement politique : influencer les pouvoirs publics afin

La production de normes privées : une histoire très concurrentielle



D'abord sectorielles, les normes privées se sont élargies tant en termes de champs d'application qu'en nombre d'acteurs associés à leur production et à leur mise en œuvre. Les acteurs publics tentent aujourd'hui de reprendre la main sur ces normes en s'associant fortement à la production de savoirs sur ces normes.

qu'ils soutiennent et favorisent les standards durables.

Enfin, le projet Trade for Sustainable Development (T4SD) est porté par l'International Trade Center, organisme émanant conjointement de la Cnuced et de l'OMC. Il vise à établir une base de données complète sur l'ensemble des systèmes de standards durables existants, un programme de formation et un observatoire de recherche sur ce domaine. Si le T4SD se définit comme « *a UN Sponsored Initiative Neutral Information Repository* », il fournit nombre d'exemples illustrant la dimension politique de la fabrication de savoirs sur les standards durables et les relations concurrentielles qui opposent parfois les organisations de standardisation entre elles. Ainsi, par exemple, au cours d'une réunion organisée à Amsterdam par l'ISEAL, la représentante du FSC allemand expliquait sa réticence vis-à-vis de la constitution de la base de données T4SD et son agacement de voir l'ISEAL presser ses membres de collaborer avec l'ITC : elle se méfiait de leur façon de mesurer les impacts et des critères qu'ils risquaient de retenir, susceptibles de

mettre son organisation en porte-à-faux par rapport à son principal concurrent, le PEFC. En effet, le PEFC certifiant un volume de bois plus important que le FSC mais sur la base d'un cahier des charges moins exigeant, si la performance des standards était mesurée sur la base des volumes de bois certifiés par exemple, cela reviendrait pour le FSC à apparaître comme moins performant, donc moins attractif pour les exploitants forestiers, et pourrait impliquer une perte de parts de marché.

Une telle multiplication de ces réseaux transnationaux alliant pouvoirs publics et privés – qui sont souvent très imbriqués – atteste de l'affirmation indéniable des standards volontaires privés au plan global. Mais plus avant, et bien que les acteurs qui y sont impliqués aiment souligner que ces réseaux répondent avant tout à un « besoin de dialogue » et de « partage d'expériences » créé par la prolifération des normes, ce phénomène souligne une certaine inquiétude des pouvoirs publics d'avoir été mis un peu « hors-jeu » par le boom de ces instruments, et leur volonté de revenir dans la partie et de contrôler leur développement. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BARTLEY T. et SMITH S. N., 2010, "Communities of Practice as Cause and Consequence of Transnational Governance", in DJELIC M. L. et QUACK S., *Transnational Communities. Shaping Global Economic Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 347-374.
- BUSCH L., 2011, *Standards: Recipes for Reality*, Cambridge, The MIT Press.
- CAMPBELL H., 2005, "The Rise and Rise of EurepGap: European (Re)Invention of Colonial Food Relations?", *International Journal of Sociology of Food and Agriculture*, 1 (2), p. 6-19.
- CHEYNS E., 2011, "Multi-stakeholder Initiatives for Sustainable Agriculture: The Limits of the 'Inclusiveness' Paradigm", in PONTE et alii, *Governing Through Standards: Origins, Drivers and Limits*, Londres, Palgrave.
- DAVIRON B. et VAGNERON I., 2011, "From Commoditisation to De-commoditisation... and Back Again: Discussing the Role of Sustainability Standards for Agricultural Products", *Development Policy Review*, 29 (1), p. 91-113.
- DJAMA M., FOUILLEUX E. et VAGNERON I., 2011, "Standard Setting, Certifying and Benchmarking: A Governmentality Approach to Sustainability Standards in the Agro-Food Sector", in PONTE S., VESTERGAARD J. et GIBBON P., *Governing Through Standards: Origins, Drivers and Limits*, Londres, Palgrave, p. 187-209.
- FOUILLEUX E., 2010, « Les standards volontaires, instruments montants des politiques agricoles et alimentaires. Entre internationalisation et privatisation », in HERVIEU B. et alii, *Les Mondes agricoles en politique*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 372-396.
- HENSON S., 2008, "The Role of Public and Private Standards in Regulating International Food Markets", *Journal of International Agricultural Trade and Development*, 4 (1), p. 63-81.
- JAFFEE S. et HENSON S., 2004, "Standards and Agri-food Export from Developing Countries. Rebalancing the Debate", *Policy Research Working Paper Series*, 3348, Washington D. C., Banque mondiale.
- RAYNOLDS L., 2004, "The Globalization of Organic Agro-Food Networks", *World Development*, 32 (5), p. 725-743.
- RAYNOLDS L., MURRAY D. L. et WILKINSON J., 2007, *Fair Trade. The Challenges of Transforming Globalization*, Londres, Routledge.
- PORTER M.E. et KRAMER M.R., 2006, "Strategy and Society: the Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility", *Harvard Business Review*, 84 (12), p. 78-92.
- REINICKE W.H., 1998, *Global Public Policy: Governing without Government?*, Washington D. C., Brookings Institution Press.
- VAN HULSTEE M. et GLASBERGEN P., 2008, "The Practice of Stakeholder Dialogue between Multinationals and NGOs", *Corporate Social Responsibility and Environment Management*, 15, p. 298-310.
- ZADEK S., 2008, "Global Collaborative Governance: there is no Alternative", *Corporate Governance*, 8 (4), p. 374-388.