

## Congrès AFSP 2009

### Section thématique

« De la protection de la nature au développement durable : les mutations de l'enjeu environnemental »

Eve Fouilleux (CNRS-CEPEL, CIRAD, Montpellier)  
[eve.fouilleux@cirad.fr](mailto:eve.fouilleux@cirad.fr)

### **Standards volontaires durables. Vers un nouveau régime transnational de politique agricole ?**

#### *Introduction : de l'environnement au développement durable*

A un premier temps des politiques environnementales marqué par une approche par domaine (pollutions industrielles, eau, biodiversité), favorisant les instruments de type réglementaire, a succédé un second temps, mobilisant une approche plus intégrée et plus ciblée sur les causes des pollutions et des formes d'action publique plus diversifiées (Lenschow et Jordan, 2000 ; Aggeri, 2005 ; Knill et Liefferinck, 2007 ; Lascoumes, 2008). Dans cette communication nous ferons l'hypothèse qu'à travers le développement durable, un troisième temps des politiques environnementales est en marche, mobilisant à la fois des échelles, des instruments et des dispositifs de formulation et de mise en œuvre nouveaux. En particulier, il semblerait que le développement durable renouvelle les approches des politiques environnementales à travers une double délégation du secteur public vers le « secteur privé », de la tâche de définition des objectifs visés (qualification de la durabilité) d'une part et du contrôle de la conformité des pratiques mises en place à ce titre d'autre part.

Un exemple emblématique de ce phénomène est celui de l'émergence et de la multiplication des dispositifs transnationaux de normalisation à vocation « durable », « responsable », ou « éthique ». Ces dispositifs, privés ou pour certains publics-privés, visent l'élaboration, la diffusion et la mise en œuvre de standards durables, autrement dit de normes, consignées dans des cahiers des charges définis à partir d'un ensemble de principes, de critères et d'indicateurs. Les standards, qui sont d'adoption volontaire par les opérateurs, sont censés assurer que les produits concernés sont produits et transformés de façon « durable » des points de vue économique, social et environnemental. La conformité des pratiques de production par rapport au cahier des charges est garantie par un processus de contrôle particulier opéré de façon « indépendante » par des entreprises privées spécialisées, la certification par tierce partie. Les promoteurs de ces standards font ainsi le pari d'une régulation par le marché reposant sur le choix du client d'acheter ou non des produits certifiés « durables », comme moyen de résoudre un certain nombre de problèmes sociaux et environnementaux générés par l'activité de production. Mais leur caractéristique principale réside sans doute moins dans les instruments eux-mêmes que dans la nature dite « *multi-stakeholders* », ou « multi-parties-prenantes » des dispositifs qui les produisent : les tables rondes. Ces associations transnationales rassemblent des acteurs supposés représenter l'ensemble des enjeux recoupés par les filières : des producteurs aux distributeurs finaux, en passant par les différents stades de transformation, et par les représentants dits « de la société civile », ONG environnementales et sociales. Ensemble, ces différents acteurs échangent et discutent sur la base de leur expertise respective afin de définir le standard supposé le meilleur possible. Ce type de démarche existe dans un grand nombre de domaines (industrie, textiles, projets d'aménagement, forêts, pêche, etc.). Elles se multiplient pour les matières premières d'origine agricole depuis le début des années

2000, avec l'apparition de dispositifs pour l'huile de palme (*Roundtable on Sustainable Palm Oil*, 2003), le soja (*Roundtable on Responsible Soy*, 2005), la canne à sucre (*Better Sugar Cane Initiative*, 2006), les agrocarburants (*Roundtable on Sustainable Biofuels*, 2007), le coton (*Better Cotton Initiative*, 2007), le cacao (*Roundtable for a Sustainable Cocoa World Economy*, 2007) notamment.

Un certain nombre de travaux décrivent et analysent ce type de dispositifs transnationaux privés ou publics/privés –c'est-à-dire associant Etats, organisations non gouvernementales (ONG) et entreprises privées, en les abordant principalement d'un point de vue normatif (Cashore et Bernstein 2009 ; Dingwerth et Pattberg, 2009), et en se focalisant sur leur dimension public / privé (Cashore, 2002 ; Bartley, 2007 ; Guéneau et Tozzi, 2008). D'autres s'interrogent sur leur potentiel régulateur et la nature de leurs impacts sur les pratiques (Guéneau, 2009). Mais d'une façon générale, ces auteurs analysent ces dispositifs de façon *ad hoc*, autrement dit en tant que nouvelles entités, nécessitant pour les étudier de forger de nouveaux outils et/ou de nouvelles catégories d'analyse. La littérature francophone quant à elle souligne avec une ferveur sans cesse renouvelée l'importance de ce qui se passe à l'international et le rôle qu'y jouent un certain nombre d'acteurs privés. Certains travaux insistent ainsi sur la notion de « transnational » pour décrire des processus qui ne mettent plus en jeu uniquement des Etats mais une grande variété d'acteurs (Hassenteufel, 2005), d'autres évoquent l'apparition de formes nouvelles de délégation ou d'exercice du pouvoir, « hybrides de la mondialisation » (Graz, 2006) ou « trous noirs du pouvoir » (Lascoumes et Lorrain, 2007), tout en soulignant le manque d'outils analytiques immédiatement disponibles pour les aborder.

Pour notre part, refusant le point de départ selon lequel l'émergence de phénomènes nouveaux nécessiterait par essence un renouvellement des instruments et catégories analytiques pour les étudier, nous proposons dans cette communication d'aborder ces objets émergents à travers une grille d'analyse cognitive –ou discursive- des politiques publiques (Jobert, 1994, 2004 ; Fouilleux, 2003; Schmidt, 2008), appliquée en l'occurrence à un cas de politique privée. Nous aborderons donc les standards durables comme des instruments de politique privée et les tables rondes comme les lieux de production, les institutions encadrant la fabrication de ces politiques, dont elles orchestrent les phases de formulation et de mise en œuvre. Dans cette approche, les standards résultent d'un processus progressif de sélection entre alternatives, qui commence avec l'adhésion des membres –qui portent les représentations dominantes sur les forums dont ils sont issus, se poursuit à travers les discussions et débats qu'ils nourrissent entre eux, et se termine lors des prises de décisions, principalement à l'occasion des assemblées générales des tables rondes. Nous nous interrogerons donc d'une part sur les acteurs qui promeuvent ces dispositifs, sur les valeurs qu'ils véhiculent et leurs représentations des problèmes à résoudre et des solutions à leur apporter, et d'autre part sur la nature du cadre institutionnel (les règles du jeu) qu'ils se donnent pour interagir et ses effets sur les débats en jeu et le contenu des décisions prises (les instruments qui en sont issus).

Dans la suite, nous étudions les deux premiers exemples de dispositifs de normalisation privée transnationale durable qui ont émergé dans le domaine des matières premières agricoles, c'est-à-dire la table ronde visant une certification « durable » de l'huile de palme (*Roundtable on Sustainable Palm Oil*, RSPO) et celle visant une certification « responsable » du soja (*Roundtable on Responsible Soy*, RTRS). Cette étude n'a pas de visée comparative particulière ; ces deux exemples ont été choisis parce qu'ils sont les premiers à avoir émergé, et qu'ils offrent ainsi un minimum de recul historique. Par ailleurs, ils présentent une certaine complémentarité en termes de degré d'avancement du processus : RTRS, qui a été lancée en 2006 nous a permis d'observer en direct le processus de définition des cahiers de charges, tandis que RSPO, qui date de 2003 et dont les cahiers des charges ont été terminés fin 2006, nous a permis d'analyser une deuxième phase d'institutionnalisation de la régulation, avec la mise en place des modalités de certification des filières et de commercialisation de l'huile certifiée.

Cette communication présente trois parties. Après avoir brièvement décrit les filières huile de palme et soja et les problèmes environnementaux et sociaux qu'elles génèrent, nous décrivons l'émergence des standards durables à partir des réflexions et travaux d'un petit groupe d'acteurs partageant les mêmes valeurs et visions du monde et de son avenir (1.). Puis nous analysons les standards volontaires durables en tant qu'instruments de politique privée transnationale faisant le pari d'une régulation par le marché, impliquant pour les mettre en œuvre des processus et des acteurs spécifiques, et pour les formuler des structures de gouvernance et de

financement particulières (2.). Enfin, à partir de l'observation de ces dispositifs « en action », nous analysons les débats internes qui les animent et la qualification de la durabilité qui en est issue, ainsi que les controverses externes qu'ils génèrent (3.). Pour conclure, nous avançons quelques hypothèses plus générales sur le statut de ces formes nouvelles de politiques privées dans la régulation internationale du domaine agricole.

Ce travail est le fruit d'enquêtes de terrain réalisées en 2008 et 2009, reposant d'une part sur des entretiens semi-directifs auprès des acteurs concernés et d'autre part sur différentes phases d'observation participante aux réunions des tables rondes (conférences annuelles, assemblées générales). Il a été rendu possible grâce au soutien de l'Agence Nationale de la Recherche (Programme Agriculture et Développement Durable -ADD, projet « Normes », 2007-2009)<sup>1</sup>.

## ***1. L'émergence de standards volontaires pour une agriculture « durable »***

Cette première partie est consacrée à l'émergence des standards durables pour l'huile palme et le soja. Elle décrit tout d'abord brièvement les deux filières sur le plan économique et rend compte des problèmes environnementaux et sociaux tels qu'ils sont présentés par les principales ONG qui se positionnent dans ces domaines. Puis elle évoque les principaux acteurs qui ont conçu le projet et lancé la mise en place des tables rondes RTRS et RSPO.

### ***1.1 Le dynamisme économique des filières soja et huile de palme et ses effets pervers***

L'huile de palme et le soja sont deux matières premières dites « émergentes » car elles sont de plus en plus produites et utilisées depuis les années 60-70. Traditionnellement utilisée pour la cuisine dans de nombreux pays d'Afrique et d'Asie, l'huile de palme est aujourd'hui massivement utilisée dans l'industrie. Parmi les matières grasses les moins chères du marché (sinon la moins chère) est utilisée très largement dans les industries agroalimentaire (biscuiterie, pâtisseries, plats préparés, etc.<sup>2</sup>), chimique (détergents, cosmétiques, etc.) et, plus récemment, elle est utilisée comme agrocarburant. Quant au soja, il est essentiellement utilisé en élevage sous la forme de tourteaux, résultat du pressage de la graine et dont l'huile est un coproduit : c'est un des éléments de base –apport protéique– des aliments des porcs, des volailles et des vaches laitières notamment<sup>3</sup>. Il est également utilisé dans l'industrie agroalimentaire (huile, lécithine) et comme agrocarburant (huile).

Les pays exportateurs d'huile de palme sont géographiquement concentrés (cf. tableaux 1). La Malaisie et l'Indonésie, dont les gouvernements ont mis en place des politiques très volontaristes et incitatives pour développer les plantations de palmiers à huile et les exportations d'huile depuis les années 60, représentent à eux deux 85% de la production mondiale. Les Etats-Unis, le Brésil, l'Argentine et le Paraguay sont quant à eux les principaux producteurs et exportateurs de soja, totalisant presque la moitié de la production mondiale (les Etats Unis étant un producteur très important mais qui exporte relativement peu). Les importateurs de ces produits sont également fortement concentrés : ce sont principalement la Chine -dont la demande explose, l'Union Européenne et l'Inde.

---

<sup>1</sup> Je tiens à remercier ici l'ensemble des collègues du projet NORMES, dont en particulier Emmanuelle Cheyns avec qui j'ai réalisé une partie de mes enquêtes empiriques, ainsi que Benoît Daviron et Matthieu Ansaloni pour leurs commentaires sur des versions antérieures de ce texte.

<sup>2</sup> Plus de la moitié des produits emballés issus de l'industrie agro-alimentaire contient de l'huile de palme (Cf. RSPO fact sheet « *Promoting the growth and use of sustainable palm oil* », 2009).

<sup>3</sup> Le soja s'est progressivement imposé en Europe dans l'ensemble des élevages depuis l'après guerre, après que des droits de douane nuls furent négociés par les américains au GATT sur les produits dits « de substitution aux céréales » -dont le soja fait partie et qu'ils produisaient déjà massivement, « en échange » de la mise en place de leur politique agricole commune par les européens.

**Tableau 1 : principaux producteurs / exportateurs et importateurs de palmier à huile en 2007/2008**

Huile de palme 2007/08	1 <sup>er</sup>	2 <sup>ème</sup>	3 <sup>ème</sup>
Production	Indonésie 44% 17,1 Mt	Malaisie 41% 15,8 Mt	Thaïlande 3% 1.02 Mt
	dont exportations 12, 65 Mt	dont exportations 13,7Mt	dont exportations 0,2 Mt
Importations	Chine 19% 5,5 Mt	Europe 16% 4,7 Mt	Inde 13% 3,7 Mt

(Source : Oil World, 2008)

**Tableau 2 : principaux producteurs / exportateurs et importateurs de graines de soja en 2007/2008**

Soja (graines) 2007/08	1 <sup>er</sup>	2 <sup>ème</sup>	3 <sup>ème</sup>
Production	USA 28% 72,9 Mt	Brésil 23% 60 Mt	Argentine 18% 46,5 Mt
	dont exportations 31 Mt	dont exportations 25,3 Mt	dont exportations 13,8 Mt
importations	Chine 48% 37,8 Mt	Europe 19% 15,2 Mt	Japon 5% 4 Mt

(Source : Oil World, 2008) N.B. Attention, ce tableau n'inclut que les graines de soja. Les données les tourteaux seraient un peu différentes si elles incluait tourteaux et huile (l'Argentine par exemple, qui exporte principalement son soja sous forme de tourteaux, apparaîtrait comme plus fortement exportatrice).

Enfin, il faut constater la hausse des prix qu'ont connu ces produits ces dernières années, ce qui les rend particulièrement attrayants pour les producteurs. Les prix ont doublé entre 2003/04 et 2007/08, passant de 488 US\$ par tonne à 1050 US\$ par tonne pour l'huile de palme<sup>4</sup>, et de 632 US\$ par tonne à 1325 US\$ par tonne pour l'huile de soja<sup>5</sup>. D'une part la demande des marchés émergents (Chine et Inde) s'est particulièrement accrue ces dernières années. D'autre part, la possibilité d'utiliser ces huiles comme agrocarburant et la multiplication des incitations publiques dans ce sens par l'Union Européenne en particulier<sup>6</sup> font anticiper une importante croissance des importations européennes. La très forte demande, tant en soja qu'en huile de palme, s'est ainsi traduite par une expansion rapide des cultures : les surfaces cultivées en huile de palme en Malaisie par exemple ont été multipliées par 8 (passant de 0,5 à 4 millions d'hectares) entre 1975 et 2004. Par conséquent, la pression sur le milieu naturel, en particulier les forêts, a également été démultipliée pour accroître la surface agricole disponible, générant d'importants problèmes environnementaux et sociaux dénoncés par les ONG.

Concernant l'huile de palme, les problèmes environnementaux générés par l'extension des plantations mis en avant par les ONG en Malaisie et Indonésie principalement sont multiples. Certains sont directement liés à la déforestation : perte globale de biodiversité, extinction d'animaux rares du fait de la disparition de leur habitat (tigre et éléphant de Sumatra, orang-outang notamment), émissions massives de gaz à effet de serre

<sup>4</sup> Source : FAO, 2008, US \$ Ton CIF Rotrm

<sup>5</sup> Source : FAO, 2008, US \$ Ton Dutch, fob ex-mil.

<sup>6</sup> L'Union Européenne s'est fixé un objectif politique concernant les agrocarburants, correspondant à 20% de sa consommation totale pour 2020.

quand, une fois les arbres abattus et évacués, le restant du couvert végétal est brûlé (problème exacerbé dans les zones de tourbières (*peatlands*) qui constituent une bonne partie des surfaces concernées), dysfonctionnements dans les échanges hydriques conséquemment à la perte de la forêt primaire, etc. (WWF-Germany, 2007). D'autres problèmes sont liés à la monoculture du palmier (pollutions par les pesticides, érosion, inondations liées à la disparition d'obstacles naturels aux crues, etc.). De nombreux problèmes sociaux sont également évoqués par les ONG à visée sociale, dont en particulier celui de la spoliation des droits des populations indigènes, auxquelles on soustrait leur terres sans les informer de leurs droits et sans les compenser, qui se retrouvent privées à la fois de leur habitat, de leurs activités traditionnelles, de leurs habitudes alimentaires, culturelles et religieuses, générant des conflits fonciers de plus en plus nombreux (Colchester *et al.*, 2007).

Concernant le soja, de nombreux problèmes sont dénoncés au Brésil, en Argentine et au Paraguay principalement, l'enjeu central étant aussi celui de la déforestation, qui concerne l'Amazonie, mais également les savanes boisées (Cerrado au Brésil, Chaco Seco en Argentine) dont on parle beaucoup moins alors que le niveau de déforestation y est deux à trois fois plus élevé<sup>7</sup> et que c'est un des biomes tropicaux les plus riches en biodiversité. La déforestation est liée à la culture de soja par deux biais : d'une part l'extension des cultures de soja directement sur des terres déboisées, et d'autre part, en particulier au Brésil, à l'installation de zones d'élevage extensif, qui « mangent » littéralement la forêt (l'élevage est poussé vers le Nord du pays du fait de la conversion des zones de pâturage plus au sud en cultures de soja). L'extension des surfaces cultivées en soja génère d'autres problèmes environnementaux (perte de biodiversité agricole du fait de la monoculture, problèmes d'érosion des sols, de pollutions des nappes phréatiques du fait de l'utilisation massive de pesticides et d'engrais chimiques, problèmes de disponibilité en eau potable dans certaines régions du fait de l'irrigation, etc.) (Sawyer, 2008). Les problèmes sociaux liés au soja sont également très importants, relatifs à la destruction du tissu social rural (expulsions, faillite des exploitations agricoles familiales, vente forcée des terres, exclusion sociale) à la concentration de la propriété foncière et des revenus agricoles, et à la spoliation des droits des populations indigènes en Amazonie.

Des ONG de plus en plus nombreuses se sont mobilisées –voire se sont construites– autour de ces « problèmes » à partir des années 80, déployant un discours centralement construit autour de la déforestation et de ses conséquences (grands animaux menacés, perte de biodiversité, réchauffement climatique notamment) en lien avec les deux produits agricoles étudiés (évoquant d'autres enjeux comme les pratiques culturelles par exemple, mais sans en faire le moteur principal des mobilisations). Les grandes ONG internationales comme Greenpeace, le WWF, Conservation International, Les Amis de la Terre, ont donc été de plus en plus actives, notamment sur le modèle du « *naming and shaming* ». Elles ont ainsi mené des actions de boycott de plus en plus nombreuses dans les années 1990, dénonçant directement les grandes entreprises utilisant ces produits. A propos du soja, on peut citer par exemple aux Pays Bas des campagnes faisant la publicité du « lait issu de la destruction de l'Amazonie », ou du « gâteau destructeur de l'Amazonie », ou encore la campagne récente de Greenpeace « Demandez à Dove d'arrêter de participer à la déforestation en Indonésie ». Les dénonciations portent tant sur les produits (marques) que sur les opérateurs eux-mêmes, grandes multinationales en tête, comme dans ce rapport de Greenpeace intitulé « Comment les fournisseurs en huile de palme d'Unilever brûlent la forêt de Bornéo »<sup>8</sup>. Ces actions de contre publicité organisées par les ONG sont considérées comme particulièrement dangereuses par les multinationales dans la mesure où elles menacent directement leur réputation ou celle de leurs marques, et par conséquent, leurs parts de marché. Les grandes banques d'investissement ont également fait l'objet de plusieurs rapports et dénonciations par les ONG, en particulier aux Pays Bas<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Elle est estimée entre 22 000 et 30 000 kilomètres carrés par an pour le Cerrado contre 13 100 en 2005-2006 et 9 600 en 2006-2007 pour l'Amazonie -la déforestation du Cerrado est même parfois considérée comme une alternative à la destruction de l'Amazonie (Sawyer, 2008).

<sup>8</sup> Greenpeace international, *How Unilever Palm Oil Suppliers are Burning up Borneo*, avril 2008, 32p.

<sup>9</sup> Cf. par exemple Friends of the Earth Netherland (Milieu Defensie) *People, Planet, Palm Oil ? A review of the Oil Palm and Forest Policies adopted by Dutch Banks*, March 2006, ou encore : van Gelder J.M., *British Banks and Palm oil and pulp and paper*, a research paper prepared for WWF International, December 2001, 163p.

## I.2 Des tables rondes et des standards pour « gérer le risque » ; un noyau dur de porteurs du projet

Au début des années 2000, des acteurs d'horizons différents se sont donc trouvés à avoir, pour des raisons différentes, la volonté de prendre des actions pour résoudre, ou du moins pour atténuer les problèmes en question. Dans cet objectif, à l'initiative du WWF, des réunions informelles ont été organisées entre 2002 et 2004 visant à identifier les acteurs potentiellement intéressés dans les filières. Nous présentons ici les quatre principaux acteurs clés qui ont porté ces initiatives : WWF, Unilever, IFC et Rabobank<sup>10</sup>.

A partir des années 1990, le WWF, ONG traditionnellement orientée vers la préservation des aires naturelles et la conservation et par ailleurs structurellement proche des réseaux de décision économique et politique, a renforcé ses partenariats avec la sphère marchande (Chartier, 2009). Dans le domaine des ressources naturelles en particulier, une des formes prises par ces partenariats a consisté à promouvoir et lancer des initiatives de certification volontaire, en collaboration avec les entreprises concernées. C'est ainsi que le *Forest Stewardship Council* (FSC) a été mis en place dans les domaines des forêts en 1993, suivi dans le domaine de la pêche du *Marine Stewardship Council* (MSC) en 1997, puis du *Marine Aquarium Council* (MAC) en 1998 pour les poissons d'ornement. Dans le domaine plus spécifiquement agricole, à la même période des réflexions ont commencé à être développées en termes de « *commodities*<sup>11</sup> » : « *In June 1993, we decided to focus on soy and other products which were destroying the forest, with a focus on commodities rather than only parks and protected areas*<sup>12</sup> ». Cette approche des problèmes d'environnement « par produit agricole » s'est ensuite fortement développée au sein du WWF, portée notamment à l'époque par un consultant externe, Jason Clay, entré ensuite au WWF USA (en 2003), dont il est aujourd'hui l'un des quatre « *Senior Vice President* », en charge du secteur « *Market Transformation* ». Si 55 personnes travaillent aujourd'hui aux Etats-Unis sur les « *commodities* », cette approche s'est également fortement développée ailleurs puisqu'environ 350 personnes en tout travailleraient sur ce thème au sein des différents WWF dans le monde<sup>13</sup>. Le WWF Suisse et le WWF international ont semble-t-il aussi été particulièrement actifs au départ, notamment pour la mise en place de la table-ronde soja.

Quant à Unilever, multinationale néerlandaise-britannique, parmi les premiers fabricants de produits de consommation courante<sup>14</sup> et possédant de nombreuses grandes marques, elle était à l'époque (et continue d'être), en tant que première utilisatrice d'huiles au monde, une des cibles préférées des campagnes de dénonciation des environnementalistes. Celles-ci l'avaient déjà poussée à une première prise en compte des questions environnementales en participant à la *Sustainable Agriculture Initiative* (plate-forme d'industriels de l'agroalimentaire créée en Europe en 1996 pour discuter du concept de durabilité et définir une série d'indicateurs communs), et en définissant des « *Agricultural Best Practice Guidelines* » pour ses propres productions agricoles. Mais les actions des ONG se poursuivant sur des thèmes sur lesquels elle n'avait pas de prise directe, elle avait également intérêt, pour y échapper, à promouvoir la « durabilité » et les bonnes pratiques sur l'ensemble des filières, en particulier auprès de ses fournisseurs. En effet, si Unilever possède quelques plantations de palmiers –point qui la distingue d'ailleurs fortement de ses concurrents, elle doit néanmoins acheter la majeure partie des volumes d'huile de palme qu'elle utilise à des fournisseurs. Jan Kees Vis, responsable « *Sustainable Agriculture* » d'Unilever, soulignait ainsi en 2001 : « *the Company's Agricultural Best Practice Guidelines [...] provide the basis for our current agricultural operations. But we want to improve our supply chain and put it on a more sustainable footing* »<sup>15</sup>. L'intérêt d'Unilever de participer aux tables rondes proposées par le WWF était donc particulièrement important, pour des raisons

---

<sup>10</sup> Plus précisément encore, le noyau dur des promoteurs initiaux des tables rondes semble être formé de : Jason Clay du WWF-USA, Jan Kees Vis, directeur « *Agriculture Durable* » d'Unilever, Mark Ekstein (parti ensuite travailler au WWF et remplacé à l'IFC par Catherine Cassagne) de l'IFC, et Bruce Tozer de la Rabobank (aujourd'hui décédé).

<sup>11</sup> On définit généralement le terme de « *commodities* » comme des matières premières d'origine agricole pour lesquelles il existe un marché international.

<sup>12</sup> Entretien, WWF USA, mai 2009.

<sup>13</sup> Entretien, WWF USA, mai 2009.

<sup>14</sup> Unilever est la deuxième entreprise agro-alimentaire mondiale en 2008 en chiffre d'affaire, également parmi les leaders dans la fabrication de détergents et savons.

<sup>15</sup> Citation de J.K. Vis, *Unilever Magazine* 119(1), 2001.

que l'on peut considérer comme relevant du domaine de la gestion du risque, en lien à sa réputation : *“Our first objective was to get environmental NGOs out of our back. [...] It is also a problem of risk management. If you want to protect your brand, you have to show that you are dealing concretely with these issues”*<sup>16</sup>. En termes de priorité, l'huile de palme et le soja arrivaient alors en tête pour Unilever dans la mesure où ils correspondaient aux volumes d'achats annuels de matières premières les plus importants effectués par l'entreprise. Quant aux contacts avec le WWF, ils ont été facilités par de précédentes expériences de travail en commun, notamment sur des questions liées à la pêche au cours des années 1990 dans le cadre du *Marine Stewardship Council*.

De son côté, l'IFC (*International Finance Corporation* ou SFI, Société financière internationale), institution du Groupe Banque Mondiale chargée des opérations avec le secteur privé, s'intéressait également aux problèmes liés à ces « *commodities* ». En tant que banque, l'activité principale de l'IFC consiste à prêter des fonds aux entreprises privées dans les pays en développement, dont des planteurs de palmiers à huile et des producteurs de soja (bien que ce type de clientèle ne concerne qu'une partie minime de ses activités). Elle est donc particulièrement concernée par la capacité de remboursement de ses clients, et s'intéresse donc à leurs performances économiques. Là encore la question se pose au moins en partie en termes de gestion du risque ; comme soulignait un des acteurs interrogés à propos de l'IFC : *“Basically they are a bank. So, they behave like a bank. For them, it is risk management”*<sup>17</sup>. Les difficultés rencontrées au moment du montage des projets d'investissement du fait de l'absence de standards facilement « *auditable*s » sur les questions environnementales et sociales sont également mentionnées par les responsables de l'IFC comme une raison majeure pour se joindre aux initiatives tables-rondes<sup>18</sup>. Le fait que les questions de durabilité et de réduction de la pauvreté figurent parmi les missions de l'IFC explique aussi son engagement : *“We behave like a bank with a little bit more, with sustainability as an aim and poorest people as a target group. [...] Wherever there is public good involved, we can invest funds, otherwise it would distort markets”*<sup>19</sup>.

L'IFC nourrit des échanges avec d'autres banques d'investissement sur le sujet, dont ABN Amro et HSBC, mais en particulier avec le groupe Rabobank, autre promoteur actif du concept de développement durable et des tables rondes. Cette banque d'investissement néerlandaise a pour principal domaine d'activité l'agro-alimentaire et le financement de l'agrobusiness, et figure parmi les plus importantes institutions financières mondiales : *« We are a global leader in Food and Agri financing and in sustainability-oriented banking »*<sup>20</sup>. L'IFC a par ailleurs des contacts anciens et réguliers avec le WWF : *« on est très proches depuis longtemps ; à Washington, nos bureaux sont à trois blocs des leurs ! »*. C'est ainsi par exemple qu'a été financée et commandée en 2001 une étude réalisée avec le WWF et le cabinet de consultant londonien PROFOREST pour identifier les principales matières premières agricoles (*commodities*) pouvant être considérées comme « *sensibles* ». L'étude a débouché sur les priorités suivantes : huile de palme, soja, canne à sucre et cacao pour les premiers. Les premiers contacts du WWF avec les acteurs des filières ont suivi, puis le lancement des tables rondes proprement dites.

Pour l'huile de palme, les premiers contacts entre WWF et la filière datent de 2002 en Europe, dans le cadre d'une réunion qui a rassemblé le WWF, Aarhus, Golden Hope, MPOA, Migros, Sainsbury, Unilever, ainsi que les autres industriels de la plate-forme Sustainable Agriculture Initiative). La première réunion formelle a eu lieu en 2003, et en avril 2004, les statuts de RSPO comme association de droit suisse étaient déposés.

---

<sup>16</sup> Entretien, Unilever, mai 2009.

<sup>17</sup> Entretien, Unilever, mai 2009.

<sup>18</sup> L'IFC est membre de RSPO, mais aussi de RTRS, ainsi que de la Better Sugar Cane Initiative et la Beef initiative.

<sup>19</sup> Présentation orale de l'IFC par Catherine Cassagne, RTRS, Campinas (Brésil), 29 mai 2009. « L'IFC [...] investit et fournit des services de conseil dans le monde entier pour promouvoir, dans ses pays membres en développement, des projets durables qui sont profitables sur le plan économique, solides sur les plans financier et commercial et viables sur les plans environnemental et social. La démarche de l'IFC repose sur le principe qu'une croissance économique solidement établie est essentielle à la réduction de la pauvreté, que cette croissance est fondée sur le développement de l'esprit d'entreprise et la poursuite d'investissements privés fructueux, et que les entreprises privées ont besoin d'un cadre des affaires propice pour prospérer et contribuer à l'amélioration des conditions de vie de la population. » Site web de l'IFC, 11 juillet 2009. Cf. <http://www.ifc.org/ifcext/french.nsf/Content/Mission>.

<sup>20</sup> Site internet de la Rabobank ([www.rabobank.com](http://www.rabobank.com)), section « About us » juillet 2009.

Depuis lors, une assemblée générale a lieu chaque année. Le cahier des charges du standard a été adopté en novembre 2005, puis, après deux années d'expérimentations du standard, la première livraison d'huile de palme certifiée RSPO a eu lieu en novembre 2008.

Pour le soja, le processus a été plus lent et plus chaotique. La première réunion préparatoire a eu lieu à Londres en 2004, rassemblant Unilever, WWF, Grupo Maggi (un des plus gros producteurs de soja brésilien), Cordaid et Solidaridad (ONG néerlandaises), Fetraf sul (syndicat brésilien d'agriculture familiale) et COOP (distributeur suisse). Une première table ronde s'est ensuite tenue en mars 2005 à Foz de Iguazu au Brésil, qui s'est traduite par le départ de certaines organisations, puis une autre a suivi en septembre 2006 à Asunción au Paraguay. Les statuts formels de RTRS ont été déposés en mai 2007 comme association de droit suisse dont le siège est à Zurich. Une première version du cahier des charges a été finalisée en mai 2009, et est désormais en phase de tests de terrain (*field testing*).

## **2. Des instruments de régulation spécifiques, produits par des dispositifs singuliers**

Les acteurs impliqués dans les tables rondes partagent donc la vision qu'une régulation portée par des acteurs privés et passant par des procédures de standardisation / certification est la forme d'action la plus efficace pour endiguer les principaux problèmes environnementaux et sociaux générés par la production massive de matières premières pour les marchés internationaux. Dans cette partie, nous présentons plus précisément l'instrument « standard volontaire durable » et ses modalités pratiques de mise en œuvre d'une part, ainsi que les règles de fonctionnement des organisations qui les produisent d'autre part, les « tables-rondes » de produits agricoles durables. On notera qu'avec ces nouveaux instruments, de nombreux acteurs spécialisés, de nouvelles professions spécifiques émergent, intervenant tant dans les phases de formulation qu'au moment de la mise en œuvre des standards durables.

### **2.1 Les instruments « standards durables » et leurs modalités de mise en œuvre**

L'idée des standards volontaires durables de produits agricoles étudiés ici repose sur la définition de cahiers des charges que les producteurs et autres acteurs de la filière s'engagent à suivre, pour s'assurer que le produit lui-même et les activités qui ont contribué à lui donner naissance peuvent être considérés comme « durable » ou « responsable ». Ce type d'instrument n'est pas nouveau dans le domaine agro-alimentaire, qui regorge de standards volontaires, qu'ils soient publics ou privés, et « business to business » ou « business to consumer », et qui concerne tant des enjeux environnementaux que sociaux (cf. Encadré 1). La nouveauté réside plutôt dans les modalités de gouvernance mobilisées pour formuler ces standards, que décrit la section suivante.

#### **Encadré 1 : Les standards volontaires dans le domaine agricole**

Les standards volontaires ne sont pas des instruments nouveaux dans le domaine agricole, où il en existe déjà de très nombreux, publics et privés. Côté pouvoirs publics, on peut citer les politiques dites « de signes de qualité » en France ou au sein de l'Union Européenne (indications d'origine -AOC, IGP- ou encore agriculture biologique ou label rouge par exemple), qui ont vocation à encadrer des marchés considérés comme des « niches », et qui s'adressent directement aux consommateurs, ceux-ci faisant le choix de s'acquitter d'un prix le plus souvent supérieur à celui des produits non certifiés pour les obtenir. Ou bien encore la Certification Conformité Produit, dont se servent beaucoup d'entreprises de l'agro-alimentaire pour assurer qualité et traçabilité en matière sanitaire. Côté régulation privée, on peut évoquer des standards de même type que les précédents, comme la mention française « Nature et Progrès », variante privée de l'agriculture biologique plus stricte que le cahier des charges public en termes d'exigences pour le producteur, ou encore les nombreuses certifications du « commerce équitable » (qui se sont particulièrement développés pour le café puis pour le cacao, mais qui s'étendent désormais à de très nombreux produits tropicaux). Il faut également évoquer les très nombreuses normes privées visant l'application de « bonnes pratiques agricoles » par les producteurs, comme les normes GlobalGAP par exemple. Imposées par les grands distributeurs européens à leurs fournisseurs, ces normes fleurissent dans le domaine de l'agro-alimentaire ; à l'origine principalement focalisées sur des aspects de sécurité sanitaire des produits, elles

incluent désormais un éventail de plus en plus large de critères environnementaux et sociaux. Contrairement aux standards « niches » évoqués précédemment, ces normes sont de type « *business to business* » (« B to B »), c'est-à-dire s'adressant aux opérateurs et intermédiaires de la filière plutôt qu'au consommateur final pour lequel elles ne sont pas visibles, et elles ont une vocation « *mainstream* », visant à s'appliquer à la majorité du volume de produits commercialisés. Quant aux standards durables étudiés ici, ils sont considérés comme des standards « B to B », bien qu'ils puissent également apparaître à travers une mention ou un label sur le produit final, et ils affichent aussi une vocation *mainstream*.

Les initiatives de standards volontaires durables de produits agricoles qui se sont mises en place depuis le début des années 2000 se présentent comme des initiatives B to B et ont clairement un objectif *mainstream*, c'est-à-dire qu'elles ont vocation à s'appliquer à la majorité des volumes échangés, et à terme, à l'ensemble de la production. Les acteurs interrogés les distinguent d'ailleurs souvent clairement d'autres standards plus exigeants mais minoritaires, comme l'agriculture biologique : « *We don't want 1, 2 or 3 percent of market share. We want to be mainstream. [...] Thirty years of organic farming and only 2 percent of market share is not acceptable. [...] organic farming does not deliver* »<sup>21</sup>. Les standards sont donc rédigés de façon à pouvoir être mis en œuvre partout : « *We are looking for a broadly accessible standard. We are looking for a standard that be applicable to all scales of enterprise, and all over the world* »<sup>22</sup>. Étonnamment, ils les distinguent également fortement du standard FSC, certification forestière durable<sup>23</sup> -que l'on pourrait pourtant considérer *a priori* comme de même type- car ils ne représentent qu'une partie jugée trop faible du marché du bois certifié. Outre une différence en termes d'objectifs de marché (« niche » *versus mainstream*), certains de leurs tenants les distinguent par la nature de leurs cahiers des charges. Jason Clay du WWF par exemple, qui se présente lui-même comme un des « pères » des standards durables de produits agricoles (aquaculture, huile de palme, soja, coton, canne à sucre)<sup>24</sup> les considère comme des « *performance based standards, with principles, criterias and indicators* », par opposition aux standards bio et FSC qualifiés de « *matrix based standards [...], which tell you what you can do and what you can't* »<sup>25</sup>.

Voyons maintenant un peu plus précisément comment sont construits les cahiers des charges des standards durables. Pour chaque produit est défini un ensemble de principes, critères et indicateurs (PCI) pour l'ensemble de la table ronde, qui sont ensuite adaptés aux différents pays concernés à travers des processus dits « d'interprétation nationale ». La suite donne quelques exemples de principes, critères et indicateurs. Tout d'abord est donc définie une série de grands « principes », structurant le cahier des charges. Pour l'huile de palme « durable », huit principes ont été définis :

1. *Commitment to transparency,*
2. *Compliance with applicable laws and regulations,*
3. *Commitment to long term economic and financial viability,*
4. *Use of appropriate best practices by growers and millers,*
5. *Environmental responsibility and conservation of natural resources and biodiversity,*
6. *Responsible consideration of employees and individuals and communities affected by growers and mills,*
7. *Responsible development of new plantings,*
8. *Commitment to continuous improvement in key areas of activity*<sup>26</sup>.

Pour le soja « responsable », cinq critères ont été définis :

1. *Legal compliance and good business practice,*
2. *Responsible labor conditions,*

<sup>21</sup> Entretien, WWF-USA, mai 2009

<sup>22</sup> Présentation de Dawn Robinson, PROFOREST, 3<sup>ème</sup> conférence de RTRS, 23 avril 2008.

<sup>23</sup> Sur le FSC, voir Guéneau (2009) et Guéneau et Cashore (2002).

<sup>24</sup> Voir notamment Clay J., 2004, *World agriculture and the environment: a commodity-by-commodity guide to impact and practice*, Island Press, Washington, 570p.

<sup>25</sup> Entretien, Jason Clay, Campinas, mai 2009.

<sup>26</sup> RSPO, *RSPO principles and criteria for sustainable palm oil production, including indicators and guidance*, October 2007, 53 p.

3. *Responsible Community Relations*,

4. *Environmental responsibility*,

5. *Good Agricultural Practice*<sup>27</sup>.

Pour chacun de ces principes, sont ensuite définis des « critères » qui permettent de préciser concrètement en quoi consiste le principe, puis des « indicateurs », qui permettent quant à eux de vérifier si le critère est rempli ou non (auxquels sont ajoutés des précisions / orientations pour le choix des indicateurs –notamment à l’occasion des processus d’interprétation nationale- appelées « guidance »). Par exemple, au principe 5 de RSPO sur la responsabilité environnementale, correspondent six critères parmi lesquels :

*Criterion 5.1 Aspects of plantation and mill management, including replanting, that have environmental impacts are identified, and plans to mitigate the negative impacts and promote the positive ones are made, implemented and monitored, to demonstrate continuous improvement,*

dont les indicateurs sont :

- *Documented impact assessment,*
- *Where the identification of impacts requires changes in current practices, in order to mitigate negative effects, a timetable for change should be developed.*

Autre illustration, un autre critère du principe 5 concerne les déchets :

*Criterion 5.3 Waste is reduced, recycled, re-used and disposed of in an environmentally and socially responsible manner,*

dont les indicateurs sont :

- *Documented identification of all waste products and sources of pollution,*
- *Safe disposal of pesticide containers,*
- *Having identified wastes, a waste management and disposal plan must be developed and implemented, to avoid or reduce pollution.*

Comme on peut le voir à travers ces deux exemples, les critères et indicateurs ne sont pas particulièrement exigeants et n’imposent pas de performances précisément mesurables, notamment en terme d’impact. Ce qui est attendu par ces cahiers des charges est plutôt la preuve que des actions soient prises pour améliorer les pratiques existantes et « aller dans le bon sens ». La plupart des critiques de ces standards portent d’ailleurs sur leur faible niveau d’exigence, assimilé à du « *greenwashing* » par de nombreuses ONG extérieures au processus. Mais pour leurs promoteurs, l’objectif de ces cahiers des charges est de tenter de régler certains et non pas tous les problèmes environnementaux et sociaux : « *There is no need to be comprehensive. Be strategic* ». Pour eux, même si les tables rondes ne résolvent pas tous les problèmes, ce sont des processus, qui vont se renforcer progressivement et favoriser des améliorations : « *RSPO is a process* »<sup>28</sup>, « *There is much room to improvement. But let’s be positive. There is a lot of positive* »<sup>29</sup>, « *There are flaws. There are many flaws. But it’s a first step; a foot in the door to go further* »<sup>30</sup>.

En revanche l’objectif est bien, à terme, de toucher la totalité des volumes produits et de viser le *mainstream*. Pour cela, le pari est fait d’une augmentation progressive des parts de marché en misant sur un effet d’engrenage, qui exige de toucher dès le départ les plus gros opérateurs, en particulier du côté de la demande (industriels, distributeurs) :

*« To be credible you need the people of the whole global value chain. [...] And to make a roundtable successful, you need at least 10% of global demand at the table. [...] It is a choice to work with the biggest; because they control the major part of the value chain. [...] if we want to be strategic, we must work with the more powerful in the chain »*<sup>31</sup>.

A l’inverse des opposants aux tables rondes qui dénoncent le faible niveau des PCI, les producteurs soulignent le manque à gagner qu’implique leur mise en œuvre, qui repose en très grande partie sur eux. A

<sup>27</sup> RTRS, *RTRS principles and criteria for responsible soy: field testing version*, GA-OUT-01.2-ENG, 28 May 2009.

<sup>28</sup> Entretien, ONG Forest People programme, Bali, 17 novembre 2008

<sup>29</sup> Jan Kees Vis, Unilever, Président de RSPO, discours d’ouverture de RT6, Bali, novembre 2008.

<sup>30</sup> Entretien, acheteur chez Seventh Generation, fabricant américain de produits ménagers verts, Bali, novembre 2008

<sup>31</sup> Entretien WWF-USA, May 2009.

partir de là, une des questions qui se posent est celle du prix de l'huile certifiée et du « *premium* » (supplément de prix) à attendre ou non de la vente des produits certifiés. Les producteurs revendiquent ce paiement supplémentaire au sein des tables rondes, arguant des surcoûts engagés par la démarche de certification et par les changements de pratiques qu'elle suppose : « *This conference should be about how consumer can assist in paying to preserve the planet, not a platform for non tariff barriers ! [...] Consumers must pay for supplementary quality [...] There will be no free lunch !* »<sup>32</sup>. Soutenant l'idée d'un standard *mainstream*, qui rend la perspective d'un premium peu envisageable à moyen terme, les acteurs européens, industriels comme ONG, soutiennent quant à eux l'idée que l'avantage à attendre de RSPO pour les producteurs n'est pas tant dans le premium que dans les meilleures pratiques, sensées permettre l'augmentation des rendements, une meilleure organisation des exploitations agricoles, une plus grande efficacité, donc une meilleure rentabilité économique.

Penchons nous maintenant sur les modalités de mise en œuvre des standards volontaires durables, c'est-à-dire sur les mécanismes qui permettent d'assurer la conformité des pratiques tout au long de la filière par rapport au cahier des charges (PCI)<sup>33</sup>. Le contrôle du respect du cahier des charges par les opérateurs de la filière est réalisé par des acteurs privés spécialisés, et ce à deux niveaux. Le premier niveau de contrôle concerne la production, autrement dit la culture des matières premières et éventuellement leur première transformation - comme le pressage pour les huiles par exemple. Ce contrôle s'effectue à travers un processus de certification par tierce partie. Les opérateurs paient un certificateur indépendant, qui atteste que les exigences du cahier des charges sont remplies ou non, après visite des lieux concernés et audit des activités. Les certificateurs concernés doivent être préalablement accrédités par l'organisme de standardisation, en l'occurrence RSPO. Actuellement, onze certificateurs sont agréés par RSPO (dont 6 en Malaisie, 4 en Indonésie, et 1 au Brésil). Plus RSPO se développe plus il intéresse les certificateurs étant donné le marché potentiel que représente cette certification : si il devient réellement le standard *mainstream* annoncé par ses promoteurs, l'accréditation par RSPO pourrait devenir l'équivalent d'une « *planche à billets* » ainsi que l'évoquait un certificateur américain interviewé<sup>34</sup>. Les certificateurs étaient d'ailleurs particulièrement nombreux à assister à la dernière conférence annuelle de RSPO à Bali fin 2008 après que la première cargaison d'huile certifiée ait été livrée en Europe le mois précédent. Pour RTRS, ils ont commencé à apparaître lors de la conférence annuelle de 2009, sachant que les PCI étaient en voie d'être terminés, et que la question des modalités de certification allait commencer à se poser en termes de plus en plus concrets.

Le second niveau de certification concerne quant à lui la filière, autrement dit l'acheminement des volumes d'huile certifiée, et la vérification que les huiles mises en marché sont ou non certifiées ; ce second niveau de contrôle est désigné par les acteurs sous le nom de « *chain of custody* », pour lequel RSPO propose quatre options possibles.

La première est la modalité dite « *Identity preserved* » qui ne tolère aucun mélange d'huile entre le lieu de production et la livraison à l'acheteur. Il permet à ce dernier de connaître la provenance exacte (identité de la plantation) de l'huile certifiée qu'il achète. La deuxième, dite de ségrégation (« *segregation* »), met en commun de l'huile de palme certifiée issue de plusieurs plantations : l'acheteur ne peut connaître le nom de la plantation qui l'a produite, mais il est sûr que le volume d'huile qu'il a acheté est bien physiquement à 100% de l'huile issue de plantations certifiées.

Mais ces deux modalités coûtent relativement cher étant donné les structures actuellement existantes, car elles impliquent pour les différents opérateurs de la filière (transformateurs, exportateurs, etc.) d'avoir des chaînes de stockage, de transport, de conditionnement, différentes. D'où la mise en place par RSPO de dispositifs différents, moins contraignants, comme la troisième modalité, dite de « *mass balance* » où les

---

<sup>32</sup> Intervention de John Landers, représentant de la catégorie « Producteurs », 3ème conférence de RTRS, Buenos Aires, 24 avril 2008.

<sup>33</sup> Cette partie traite essentiellement du cas de l'huile de palme car le cahier des charges du soja responsable, n'est qu'au stade des premiers essais d'applicabilité des principes et critères (depuis mai 2009) ; cependant on peut d'ores et déjà noter que RTRS s'achemine *a priori* vers les mêmes modalités de certification que RSPO.

<sup>34</sup> Entretien, Global-ID-Group, Bali, 19 novembre 2008.

quantités produites d'huile certifiée sont mélangées à des huiles non certifiées lors de l'exportation, mais où seul un volume de mélange, identique à la quantité d'huile certifiée initialement mélangée, peut être vendu à son arrivée en Europe comme huile certifiée. Dans ce cas de figure l'acheteur se retrouve avec une huile qui contient peut-être un faible pourcentage d'huile vraiment certifiée, mais il est certain que le volume qu'il achète correspond exactement à un volume réel produit selon le cahier des charges RSPO.

Enfin la quatrième modalité, qui est présentée comme la plus efficace économiquement (« *cost-effective* ») par ses supporters, est celle dite du « *Book and claim* ». Elle consiste pour les producteurs à mettre sur le marché des certificats correspondant aux volumes d'huile certifiée qu'ils ont produits sans la différencier physiquement de l'huile conventionnelle dans les circuits de transformation/stockage /exportation, et pour les acheteurs à ne pas changer leurs habitudes d'approvisionnement, mais à acheter en plus de leur huile habituelle les certificats émis par les producteurs pour pouvoir mettre en avant leur contribution financière à la production d'huile de palme durable.

De même que les certificateurs apparaissent comme des acteurs particulièrement intéressés au développement de tout type de standards du fait du volume d'activité qui en découle pour eux, plusieurs acteurs s'intéressent à la partie « *chain of custody* ». L'entreprise de certification UTZ certified (« *So you know your product is good inside* ») a été désignée comme responsable exclusif du contrôle de la traçabilité des volumes d'huile de palme certifiée RSPO, autrement dit du contrôle de la filière pour les trois premières options (*identity preserved*, *segregation*, et *mass balance*), pour lequel elle a développé un système de suivi des volumes d'huile et des certificats par internet<sup>35</sup>. Quant à l'opération « *book and claim* », elle est organisée par une petite entreprise londonienne, Greenpalm (« *a fresh approach to delivering sustainability* »), seule accréditée par RSPO, qui met en contact émetteurs et acheteurs de certificats *via* un site internet<sup>36</sup>. Greenpalm se paye sur les transactions et reverse également sur chacune d'elles un petit montant à RSPO. On retrouve son représentant dans toutes les conférences RSPO, ainsi que, plus récemment à RTRS.

En somme, les standards durables font intervenir des processus de mise en œuvre spécifiques, autour desquels se positionnent et se professionnalisent des acteurs divers, de plus en plus nombreux au fur et à mesure que les certifications durables se développent. Mais la nouveauté portée par ces standards réside surtout dans les dispositifs qui les produisent : les tables-rondes, dont les structures de gouvernance et les processus de décision sont spécifiques.

## **2.2 Les tables rondes, initiatives privées « multi-parties prenantes », inclusives et ouvertes**

« *We are all faced with the same challenges; we all want to go in the same direction* »<sup>37</sup>.

Une des caractéristiques des standards « durables » qui nous intéresse particulièrement dans cette communication concerne les dispositifs qui les produisent, présentés comme source essentielle de leur légitimité et de leur crédibilité. Si les standards volontaires ont été largement éprouvés en tant qu'instruments de régulation dans le domaine agroalimentaire depuis les années 1990 comme on l'a déjà souligné, les tables-rondes de standardisation durable qui ont commencé à être mises en place au début des années 2000, qui se classent dans la catégorie « initiatives multi parties-prenantes » (« *multistakeholder initiatives* »), sont quant à elle inédites dans ce domaine.

Le principe essentiel de leurs structures de « gouvernance » consiste à représenter de manière équitable à la fois les principaux acteurs de la filière (des producteurs de matière première, aux transformateurs et aux distributeurs finaux) et des acteurs intéressés à la filière du fait des problèmes qu'elles génèrent (ONG sociales et environnementales). Chacun est ainsi sensé pouvoir apporter sa contribution à la définition des standards et aux modalités de leur mise en œuvre. Comme le soulignait le président de RSPO après avoir évoqué les défis environnementaux et sociaux du 21<sup>ème</sup> siècle lors d'une assemblée générale récente : « *These*

<sup>35</sup> <http://www.utzcertified.org/index.php?pageID=225>

<sup>36</sup> [www.greenpalm.org](http://www.greenpalm.org)

<sup>37</sup> Christofer Wells, Banco Real, Président de RTRS, allocution d'ouverture de la 3<sup>ème</sup> conférence de RTRS, Buenos Aires, 23 avril 2008.

*are difficult challenges [...] We are dealing with very complex systems. Too complex for only one approach to cope with. We need a diversity of approaches. This is precisely what RSPO does.* »<sup>38</sup>

Les membres des tables rondes sont donc répartis en plusieurs catégories de « *stakeholders* », considérées comme représentatives des intérêts des différents acteurs par rapport à la filière. Ces catégories varient d'une table ronde à l'autre (voir Encadrés 2 et 3).

Les membres des tables-rondes élisent un Bureau Exécutif (*Executive Board*) qui prend les décisions pour l'association en dehors des assemblées générales annuelles. Chaque catégorie a un nombre réservé de sièges au *board*. D'une façon générale, la règle formelle de la prise de décision est celle du consensus, défini comme une « absence d'opposition soutenue » sans pour autant qu'il y ait unanimité<sup>39</sup>. Mais des règles de vote existent également, celui-ci étant utilisé en particulier lors des élections du *board*. Le vote se fait à main levée, avec des cartons de couleur (vert pour le oui, rouge pour le non, jaune pour l'abstention), mais les modalités de comptage varient : à RTRS par exemple, pour qu'une décision soit prise, il convient qu'elle soit votée à la majorité par chaque catégorie, tandis qu'à RSPO les décisions sont prises à la majorité de l'ensemble des votants. Les tâches administratives et organisationnelles sont quant à elles assurées par les salariés des secrétariats exécutifs de ces organisations (*Executive Secretariat*) : quatre personnes en Malaisie (Kuala Lumpur) et deux en Indonésie pour RSPO, et quatre personnes en Argentine (Buenos Aires) et une autre au Brésil dans le cas de RTRS.

L'adhésion aux tables rondes est ouverte et libre<sup>40</sup>. En revanche, elle est payante : 2000 euros dans le cas de RSPO et 2500 euros dans le cas de RTRS, avec des modalités de réduction dans le cas où des organisations désirant devenir membres éprouveraient des difficultés à payer<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Jan Kees Vis, Discours inaugural de RSPO-RT 6, Bali, Nusa Dua Beach, 18 novembre 2008.

<sup>39</sup> “*All decisions of the General Assembly, except Executive Board elections, are adopted by consensus, at the first attempt. Consensus is understood as the absence of sustained opposition but does not require unanimity. If no consensus is reached through debate, decisions are taken by vote*” (statuts de RTRS). La règle de décision par consensus est également inscrite dans les statuts de RSPO.

<sup>40</sup> Sous réserve, concernant RSPO, que les membres s'engagent à suivre un code de conduite spécifique : “*It is fundamental to the integrity, credibility and continued progress of the RSPO that every member supports, promotes and works towards the production, procurement and use of Sustainable Palm Oil through... adhering to the principles set out in this Code*” (Code de conduite RSPO, novembre 2006).

<sup>41</sup> Dans le cas de RSPO, ce genre de réduction est accordée sur décision du *board* ; dans le cas de RTRS la cotisation est de 2500 euros pour les producteurs de plus de 10.000 hectares, l'industrie, les banques, et les ONG internationales dont le budget est supérieur à 250.000 euros, et de 250 euros pour tous les autres.

## Encadré 2 : Membres et bureau exécutif de la table ronde sur l'huile de palme durable en 2009

Les membres de plein droit de RSPO sont répartis en sept catégories ; il existe aussi une catégorie de membres affiliés, qui n'ont pas le droit de vote (entre parenthèses, le nombre de membres en mars 2009 ; nombre de membres total : 263, plus 95 membres « affiliés ») :

- les producteurs (70 membres) ;
- les tritrateurs et exportateurs (*processors and traders*, 100 membres) ;
- les ONG sociales et de développement (9 membres) ;
- les ONG d'environnement et de conservation de la nature (11 membres) ;
- les industries agroalimentaires (*consumer goods manufacturers*, 40 membres) ;
- les distributeurs (24 membres) ;
- banques et investisseurs (9 membres).

Ci-dessous, les membres de l'*Executive Board* de RSPO en 2009 (nombre de siège par catégorie entre parenthèse ; nombre total de sièges : 16) :

ONG environnementales (2)



AARHUSUNITED

ONG sociales (2)



IAA (2)



producteurs (4)



tritrateurs et commerce (2)

banques (2)

distributeurs (2)  
(sièges actuellement  
à pourvoir)

A RSPO, les décisions se prennent par consensus ; en cas de vote (élections du *Board*) les décisions se prennent à la majorité des membres votants. Les statuts de RSPO sont disponibles sur

[http://www.rspo.org/resource\\_centre/RSPO\\_Statutes.pdf](http://www.rspo.org/resource_centre/RSPO_Statutes.pdf)

### Encadré 3 : Membres et bureau exécutif de la table ronde sur le soja responsable en 2009

Dans le cas de RTRS, les acteurs sont répartis en trois catégories ou « *constituencies* » (entre parenthèses, le nombre de membres en mai 2009 ; nombre de membres total : 87, plus 20 membres « observateurs ») :

- Producteurs (17 membres) : cette catégorie regroupe des associations de producteurs, ainsi que des producteurs individuels ;
- Industrie commerce et finance (54 membres) ; cette catégorie regroupe les principaux transformateurs,
- Société civile (16 membres) : cette catégorie regroupe les ONG sociales et environnementales.

#### Membres de l'Executive Board de RTRS en 2009 (jusqu'à mai 2009<sup>42</sup>)

##### Producteurs



##### Industrie, commerce et finance



##### Société civile



A RTRS les décisions se prennent par consensus ; si un vote est convoqué, toute décision est prise si elle obtient la majorité des voix dans chacune des trois *constituencies*. Autrement dit, chaque catégorie a un droit de veto sur les décisions. Les membres observateurs n'ont pas le droit de vote.

Statuts de RTRS : [http://www.responsiblesoy.org/downloads/governance/rtrs\\_statutes.pdf](http://www.responsiblesoy.org/downloads/governance/rtrs_statutes.pdf)

<sup>42</sup> Depuis le 29 mai 2009, le Board de RTRS est formé de *Président*: Jeroen Douglas (Solidaridad), Pays Bas, *Vice Présidents*: Guillermo Terol (DAP), Paraguay (catégorie producteurs); Carlo Lovatelli (Abiove), Brésil (catégorie industrie, commerce et finance); Cassio Franco Moreira (WWF), Brésil, *Trésorier*: Christopher Wells (Banco Real), Brésil. *Le reste du comité est formé de* : Guillermo Prone (ACSOJA), Argentine; Alvaro Dilli (SLC Agrícola) Brésil; Joao Shimada (André Maggi Group), Brésil; Ashis Mondal (Action for Social Advancement), Inde; Jan Nicolai (Nutreco), Pays Bas; Jan Kees Vis (Unilever), Pays Bas; Caio Magri (Instituto Ethos), Brésil; Yan Speranza González (Fundación Moisés Bertoni), Paraguay; Antonio Wünsch (Cotrimaio), Brésil.

En termes de fonctionnement, les tables rondes ont une volonté très claire de répondre à l'injonction du développement durable à la participation. Outre leur dimension inclusive, elles mettent en œuvre de nombreux processus et dispositifs dans ce sens, en particulier pour la définition des principes critères et indicateurs (PCI) fondant le cahier des charges des standards. Dans le cas du soja, ce processus a été « facilité » par le cabinet de consultants londoniens Proforest, payé à cet effet par RTRS. Ce cabinet se présente comme « *an independent company working with natural resources management and specialising in practical approaches to sustainability* ».

Proforest a ainsi assuré pendant plus de deux ans l'animation d'un groupe de travail spécifique, dit « DG » pour « *development group* », en charge de définir les PCI, constitué de 9 membres de la catégorie Producteurs, 9 membres de la catégorie Industrie, Commerce et Finance, et 8 de la catégorie Société Civile (avec 4 représentants pour la dimension sociale et 4 pour la dimension environnementale). Le processus de définition des PCI fut ensuite basé sur une approche cumulative alternant des phases de travail du DG, et des phases de consultation publique, entrecoupées de phases de synthèses opérées à Londres par PROFOREST. Après chaque consultation publique, PROFOREST synthétisait les différentes propositions et avis émis, en produisant un nouveau document, qui était ensuite soumis au DG, qui réalisait des arbitrages et produisait de ce fait un nouveau document, à nouveau soumis à la consultation publique, etc. Ce processus itératif et cumulatif s'est déroulé sur 24 mois, et a donné lieu à 5 réunions du DG. Des « consultations publiques » ont été réalisées par internet : la première a duré 40 jours et induit 25 contributions, la seconde a duré 60 jours et induit 39 réactions, et la troisième 60 jours également et a donné lieu à 54 contributions<sup>43</sup>. Des phases de consultation publiques se sont également déroulées dans le cadre d'ateliers de terrain et lors de la troisième conférence annuelle de RTRS en 2008 à Buenos Aires. A l'occasion de ces différents ateliers, PROFOREST mobilisait des méthodologies spécifiques visant à favoriser les échanges entre acteurs et la recherche commune de solutions (jeux de rôle, tables tournantes, « world café », *brainstormings* divers etc.). Ce processus a permis de passer des 9 « impacts clefs de la production de soja » identifiés lors de la réunion d'Asunción en 2006, à 11 principes, ensuite réduits à 5, puis à l'ensemble des critères, indicateurs et « guidance » (orientations générales pour l'application des indicateurs) associés à ces 5 principes. Le processus de définition des PCI pour l'huile de palme, que, pour des raisons de place nous ne décriront pas ici, s'est déroulé selon des processus et des techniques très comparables, également avec l'intervention de Proforest<sup>44</sup>.

Dernière caractéristique importante des tables rondes de standards durables : ce sont généralement des dispositifs privés. A cela, les membres des tables rondes avancent d'une part des raisons d'efficacité et de rapidité du secteur privé par rapport au secteur public, soulignant l'incapacité des pouvoirs publics nationaux et internationaux à régler les problèmes globaux en question jusqu'à présent, et d'autre part une meilleure aptitude du privé à gérer les conflits d'intérêts grâce aux approches volontaires : « *These are voluntary and not mandatory initiatives. With governments there was the risk to loose the focus of the objective. [...] governments are very much on regulatory things, they are not there to mediate conflicts between actors*<sup>45</sup> ». Cependant, les pouvoirs publics en général et les Etats en particulier, n'y sont pas complètement absents pour autant.

Tout d'abord, dans le cas de RSPO, les Etats indonésien et malaisien sont d'une part indirectement représentés au sein des structures de gouvernance, par l'intermédiaire des différents acteurs toujours plus ou moins « infiltrés » par l'Etat (plus particulièrement dans la catégorie « producteurs » par l'intermédiaire du GAPKI et du FELDA pour l'Indonésie, et du MPOA pour la Malaisie), et d'autre part, ils interviennent fortement dans les processus « d'interprétation nationale » des PCI. Une telle situation s'explique par la nature autoritaire des régimes politiques dans ces pays et par l'interventionnisme de ces Etats sur le plan économique, qui ont fait de l'huile de palme un enjeu central de leurs stratégies de développement.

---

<sup>43</sup> Source : présentation de Dawn Robinson (PROFOREST) faisant le bilan du travail de formulation des PCI, quatrième conférence de RTRS, Campinas, Brésil, 28 mai 2009.

<sup>44</sup> Alors que la recherche empirique a permis d'observer en direct la définition des PCI pour RTRS, elle était terminée pour RSPO - pour une description du processus pour RSPO voir Omont (2004, 2005).

<sup>45</sup> Entretien, WWF Brésil, Brasilia, 2 septembre 2008.

Ensuite, sans en être formellement membres, plusieurs Etats européens sont également présents dans ces tables rondes à travers leurs politiques de coopération. On retrouve en particulier la Suisse, dont le Secrétariat d'Etat à l'Economie alloue des fonds à RTRS (SECO est présenté comme « sponsor » sur le site internet de RTRS ; il finance diverses activités de l'organisation, comme par exemple des ateliers d'information auprès des producteurs), l'Allemagne, à travers son agence de coopération et de développement GTZ, qui finance notamment le programme d'extension (« *outreach programme* ») de RTRS, ou encore les Pays Bas, l'IDH, l'une des quatre agences de développement néerlandaises apparaissant également parmi les sponsors de RTRS.

Du côté des organisations internationales, on a déjà évoqué l'IFC, qui, outre le fait d'être un membre historique et particulièrement actif des tables rondes, a mis en place un programme de financement, le programme BACP (*Biodiversity and Agricultural Commodity Programme*), présenté par ses responsables comme « *one way IFC supports roundtables and roundtables' members* ». Ce programme (10 millions de dollars sur 10 ans financés par le Fonds Global pour l'Environnement –*Global Environmental Facility*) est globalement orienté sur les enjeux de conservation de la biodiversité<sup>46</sup> ; pour des projets relatifs au soja et à l'huile de palme, il exige notamment d'être membre des tables rondes pour pouvoir bénéficier des fonds.

Mais au-delà des cotisations de leurs membres et des soutiens publics qui leurs sont directement ou indirectement octroyés, les tables rondes bénéficient également de financements privés. Le certificateur UTZ certified est ainsi apparu comme le sponsor de la conférence annuelle 2009 de RTRS par exemple. La fondation Doen finance des études (pour RSPO, elle a payé une étude sur les différentes options possibles pour certifier la filière (*chain of custody*) par exemple). On peut citer aussi les cofinancements, par les tables-rondes et les ONG, de programmes d'aides visant à encourager les démarches des petits producteurs vers la certification durable, comme le programme POPSI pour l'huile de palme, cofinancé par Solidaridad, le WWF et RSPO ou le programme SOYPSI pour le soja, cofinancé par RTRS et Solidaridad.

Pour finir, on peut souligner que les tables rondes génèrent par elles-mêmes une certaine activité économique ; on a évoqué plus haut les certificateurs et les intérêts financiers directs qu'ils ont dans la multiplication des certifications. On peut également souligner l'activité de nombreux cabinets de consultants, qui assurent tant l'animation des débats internes aux tables rondes (« *facilitation* ») comme on l'a vu avec PROFOREST en charge du développement des PCI de RTRS, que les formations destinées aux opérateurs privés intéressés par la démarche de certification, qui doivent dans cet objectif former leurs responsables, leurs cadres, voire leurs ouvriers. Dans le cas de RSPO, il semble que ce marché soit également dominé par PROFOREST, associé à WILD ASIA, cabinet de consultant basé à Kuala Lumpur dont la devise est « *Making business work for people, nature and our common environment* ». Ces deux acteurs, qui travaillent en partenariat sur ce sujet, se présentent comme « *known and respected technical organisations within the global sustainability sector* »<sup>47</sup>.

Pour finir on peut souligner l'activité économique parallèle générée par ces tables rondes, et la professionnalisation d'un certain nombre d'acteurs directement en relation aux standards durables, ainsi que leur présence commune sur les deux tables rondes étudiées : on l'a vu avec les certificateurs pour les plantations d'une part et le suivi des volumes d'huile et des certificats d'autre part (UTZ Certified, Green palm), ainsi que concernant les études préalables à la mise en place des dispositifs et la « *facilitation* » des discussions au sein des tables rondes (PROFOREST) ainsi que les formations dispensées (PROFOREST, Wild Asia). Ceux-ci ne constituent que quelques exemples, mais on pourrait souligner également les connexions et échanges existant entre ces différents acteurs et leur fonctionnement en réseaux (le directeur de Greenpalm est un ancien de UTZ Certified, certaines personnes de PROFOREST et d'UTZ Certified présentes sur les tables rondes étaient antérieurement au WWF, etc.). Mais au-delà de la stricte activité économique et des formes de professionnalisation spécifiques générées par les tables rondes, il faut souligner

---

<sup>46</sup> “To transform the commodity markets, BACP supports projects that generate greater supply, demand and financing of biodiversity-friendly products. Projects must meet specific criteria and address one of the four following components: 1) Removing policy barriers 2) Supporting better production 3) Increasing demand for biodiversity-friendly products 4) Encouraging financial services to support biodiversity-friendly practices.” BACP Newsletter, Issue1 March 2009.

<sup>47</sup> Brochure “*Stepwise support programme for palm oil*”, Proforest/WildAsia, 2008.

qu'en retour, à travers leur activité économique, ces acteurs contribuent au renforcement et à l'institutionnalisation des tables rondes comme outil de régulation. Entrons maintenant dans le fonctionnement concret des tables rondes et la dynamique des débats qui animent.

### **3. Les tables rondes de produits agricoles durables en action. Débats et controverses**

Comme on l'a déjà souligné, la prétention des standards volontaires durables à intégrer les enjeux environnementaux et sociaux plus efficacement que ne l'auraient fait les pouvoirs publics se base essentiellement sur leur caractère « *multi-stakeholders* » et leurs procédures participatives, qui prétendent permettre aux « parties prenantes » concernées d'être représentées (producteurs, industriels, banques, distributeurs, ONG environnementales, ONG sociales, scientifiques, etc.). Dans cette partie nous interrogeons cette prétention à partir d'une analyse des débats qui y ont lieu et de la qualification du développement durable qui en est issue.

#### **3.1 Qui représente qui, qui représente quoi ?**

Ainsi que nous les avons décrites précédemment, les structures de gouvernance des tables rondes sont *a priori* équitables d'un point de vue formel. Toutefois, un certain nombre de questions peuvent être posées, notamment en matière de représentation (qui représente quoi ?) et de représentativité (qui représente qui et cette représentation est-elle légitime ?).

Tout d'abord, en regardant le nombre de membres impliqués, on constate, dans les deux cas présentés ici, d'importantes disparités en termes de nombre d'acteurs représentés : par exemple, le fait que l'on compte 100 tritrateurs contre 9 ONG sociales dans le cas de RSPO peut laisser supposer que certains aient un pouvoir de pression supérieur à d'autres, malgré la règle de prise de décision par consensus et la nécessité évidente qu'aucune des catégories de parties prenantes ne soit lésée au point de quitter la table ronde. Dans le cas de RTRS, les disparités sont également importantes (seulement 16 membres de la société civile sur 87 membres par exemple). Si ce point est en partie contrebalancé par les règles de vote qui confèrent formellement un droit de veto à chaque catégorie en cas de vote, il ne l'est pas pour les décisions courantes, qui se prennent par consensus, pour lequel la présence en nombre est évidemment un atout majeur ; ainsi que le soulignait un des acteurs interrogés : « *we should be more NGOs present here. It is a question of capacity* »<sup>48</sup>.

Un autre problème est de nature géographique. Il est semble-t-il considéré comme majeur par les responsables des tables rondes : pour être considéré comme crédible, un standard comme RSPO ou RTRS doit pouvoir s'enorgueillir d'une grande variété d'origines nationales de ses membres, et d'une représentation équilibrée d'un point de vue géographique. Ainsi, le fait que RTRS soit très fortement dominée en nombre par les acteurs néerlandais et brésiliens est considéré depuis l'origine comme un problème majeur de la table ronde ; cela a été souligné à plusieurs reprises au cours des entretiens menés avec des membres du *board* et du secrétariat exécutif et la question est également régulièrement évoquée lors des conférences publiques de RTRS, en soulignant l'intérêt pour la crédibilité de la table ronde d'arriver à impliquer des acteurs chinois (la Chine est le plus important importateur mondial de soja) et américains (les Etats-Unis sont les premiers producteurs de soja et les premiers exportateurs de graines).

Un autre type de questions qui émerge de l'analyse du fonctionnement de ces tables rondes n'est en revanche pas abordée spontanément par les personnes interrogées en leur sein, qui concerne la représentation à l'intérieur des différentes catégories d'acteurs.

Elle se pose par exemple pour les producteurs, en particulier concernant les petits producteurs. Le *board* de RSPO réserve 4 sièges pour cette catégorie, dont un pour la Malaisie, un pour l'Indonésie, un pour le « reste du monde » (actuellement occupé par Agropalma, compagnie brésilienne) et un spécifiquement dédié aux petits producteurs (« *smallholders* »). Mais le fait que ce dernier soit octroyé au FELDA (*Federal Land Development Authority*), organisme étatique malais de développement agricole, et non pas à une organisation de producteurs peut poser question. Si la question des « *smallholders* » est depuis l'origine un sujet de revendications particulièrement important pour les ONG en charge de cette question, dont en particulier Sawit Watch, ONG indonésienne très active au sein de RSPO, ou encore l'ONG internationale OXFAM, elle

---

<sup>48</sup> Entretien, Solidaridad, Buenos Aires, 24 avril 2008.

a été de mieux en mieux prise en compte dans la table ronde au fil des années, au point de devenir un des thèmes centraux de la 6<sup>ème</sup> conférence de la table ronde en 2008.

Dans le cas de RTRS, ce problème de représentation des petits producteurs s'est posée de manière explicite. A l'origine, la FETRAF SUL, syndicat de petits producteurs de soja du sud du Brésil a activement participé aux réunions préparatoires de la table ronde. Mais le refus d'autres acteurs d'aborder la question des OGM, et, de façon connexe, celle de la disparition des petites exploitations agricoles familiales de polyculture face aux immenses exploitations de monoculture a très tôt causé leur départ du comité organisateur<sup>49</sup>, dont témoignait un des responsables de la FETRAF-SUL dans les termes suivants :

*« quand nos amis européens [les ONG européennes impliquées, en particulier Solidaridad] nous ont parlé de cette possibilité nous étions particulièrement intéressés. Parce qu'il faut savoir que 30% de la production de soja brésilienne est faite par des petits producteurs familiaux. Donc on se sentait très concernés. On y voyait une possibilité à la fois pour construire des relations commerciales futures avec des acheteurs européens, et pour mener un débat pour établir de nouvelles bases pour une production de soja plus respectueuse des hommes et de l'environnement. [...] On a d'ailleurs été très critiqués par nos compagnons, en particulier par la Via Campesina [...] mais nous on était assez motivés par ce genre de négociations, en particulier le fait d'avoir ensemble les deux visions : l'agro-négoce, mais aussi les petits producteurs [...] Les divergences ont commencé à s'exprimer à Foz de Iguazu ; et puis lors d'une réunion formelle en Europe après Foz de Iguazu. Là, les divergences sont apparues [...]. Au début apparemment ils étaient d'accord d'aborder la question des OGM et de la monoculture. Mais lors de cette réunion, ils ont dit clairement que c'était hors de la discussion. Que le point ne serait ni débattu, ni approfondi. »<sup>50</sup>*

RTRS est donc restée pendant longtemps sans représentant des petits producteurs parmi ses membres, ce qui était considéré comme un problème important par les responsables de la table ronde, et par les ONG (dont en particulier l'ONG néerlandaise *Solidaridad*, un des leaders de la table ronde<sup>51</sup>), qui ont multiplié leurs efforts pour convaincre de nouveaux membres potentiels parmi les « *smallholders* » du soja ; des ateliers ont également été organisés au niveau local dans ce sens grâce à des financements de la GTZ. Finalement, la COTRIMAIO (Cooperativa Agro-Pecuário Alto Uruguai Ltda, qui regroupe 13.500 producteurs pour la plupart en dessous des 50 hectares) a rejoint la table ronde et est devenue membre du *board*. Le problème est donc désormais considéré comme réglé par les responsables de la table ronde quand on les interroge sur le sujet.

La question de la représentation des différentes catégories d'acteurs peut également être soulevée du côté des ONG, en renvoyant à l'influence des acteurs « du Nord » par rapport à ceux « du Sud », ou peut-être plus précisément à la différence de pouvoir entre ONG locales et internationales (Chartier, 2009). La majeure partie des ONG membres des tables rondes -celles siégeant dans les instances de gouvernance en particulier- sont en effet principalement de grandes ONG internationales. Le WWF, leader de ces initiatives, en est l'exemple type. Dans le cas de RSPO par exemple, la dimension société civile/environnement est incarnée au *board* par le WWF et Conservation International, et les intérêts sociaux par la branche néerlandaise d'OXFAM (aux côtés de Sawit Watch, ONG indonésienne de défense des droits de l'homme). A RTRS, cette caractéristique a provoqué de fortes tensions dès le lancement de l'initiative et a débouché sur une désertion de la table ronde par plusieurs ONG locales. Un acteur de l'une d'entre elle en témoignait dans les termes suivants :

---

<sup>49</sup> “Para nós, o processo da Round Table poderá somente ter resultados se conseguir acordar critérios para a produção e comercialização de soja ecologicamente sustentável e socialmente justo, ou seja, respeitando e promovendo a ocupação, a renda e outros direitos fundamentais dos diferentes grupos sociais, principalmente das populações tradicionais que vem sendo excluídas do atual modelo econômico. E isto requer posições claras quanto à expansão de soja em regiões de fronteira agrícola, causando impactos sociais e ambientais. Requer uma posição firme à respeito do uso de transgênicos ameaçando a biodiversidade, tirando a autonomia dos agricultores familiares sobre o uso de sementes e ainda provocando contaminação de suas lavouras convencionais e orgânicas.” Extrait de la lettre de démission de FETRAF SUL du comité organisateur, envoyée le 23 août 2005, signée par Altemir Tortelli, coordinateur général FETRAF SUL / CUT.

<sup>50</sup> Entretien téléphonique, depuis Brasilia, avec un responsable de la FETRAF SUL, Chapecó, Brésil, 1<sup>er</sup> septembre 2008 (traduction du portugais).

<sup>51</sup> Après avoir occupé le poste de trésorier, Solidaridad préside RTRS depuis mai 2009 en la personne de Jeroen Douglas.

*« This initiative came in Brazil in a very strange way... All the idea of RSS<sup>52</sup> came from RSPO. It was an initiative from WWF (WWF Sweden or Switzerland, I don't remember). They had set up everything, they had invited people, they had set the methodology and the agenda (even the date I guess), they had hired a consultancy to organise the meeting... And one day they invited us.*

*After having part of the programme prepared and part of the invitations made, then they invited us and the other members of the working group on forests [...]*

*So we went to the meeting. WWF Brazil did not play his role of mediation: they made WWF Sweden directly talk to us. [...]*

*What happens with these huge networks of NGOs is that they think as NGOs of the North. They bring their own strategies in southern countries and help to build networks in the south. This is OK in Africa. But in Brazil, it is a bit more complicated. It is not the same. We have very strong NGOs here. We have capacities, we have our own methodologies. We have our own visions [...]*

*So when we go to the meeting, the guy from WWF Brazil presented the idea of the roundtable and then explained that we had to participate financially.*

*So, first we were invited after them having organised all, and in addition they were saying to us: "now guys, you have to pay a fee". This was so crazy!! »<sup>53</sup>*

Les réticences de nombreuses ONG locales à s'investir dans les tables rondes s'expliquent donc parce qu'elles les vivent comme des processus imposés par les ONG « du Nord ». Mais des raisons plus fondamentalement liées à la nature « *multistakeholders* » des tables rondes sont également évoquées, mettant sur un pied d'égalité dans la discussion des acteurs dont les responsabilités par rapport aux dommages causés sont asymétriques. De nombreuses ONG locales travaillant directement sur le terrain avec les populations indigènes refusent ainsi de discuter avec « l'agribusiness », considéré comme responsable direct des maux des populations qu'elles défendent.

*« Nous on est contre depuis le début. Si vous travaillez dans le Para ou dans le Mato Grosso par exemple, c'est très difficile d'aller dialoguer avec ceux qui sont de l'autre côté [...] Vous ne pouvez pas demander à quelqu'un qui a profondément souffert d'un processus d'aller commercer un dialogue. Ce n'est pas à lui de le faire. Je disais ça à Solidaridad quand ils essayaient de nous convaincre [...]*

*De toutes façons ça nous coulerait. Les gens n'auraient plus confiance en nous. [...]*

*Nous on reçoit des fonds pour travailler avec des gens. Passer notre temps pour aller faire de la médiation qui sert les intérêts d'autres : pourquoi le ferions-nous ?*

*[...] on n'a pas besoin de certification. Il y a la loi. Il faut qu'elle soit appliquée. On va leur donner des diplômes pour observer la loi brésilienne ! C'est quand même fort !! »<sup>54</sup>*

Au-delà des questions de représentativité, des problèmes se posent concernant les dotations en ressources des différents acteurs pour pouvoir agir efficacement sur le processus et être pris en compte dans les débats.

### **3.2 Des spécificités de l'approche participative et des capacités discursives nécessaires**

On a présenté plus haut le processus de formulation des principes, critères et indicateurs dans le cas de RTRS et souligné la volonté des tables rondes de répondre aux injonctions participatives du développement durable. Mais malgré leur recherche de participation et de consensus, les tables rondes soulèvent de nombreuses questions en termes de fonctionnement, notamment du fait des ressources (financières, humaines, sociales, discursives) nécessaires pour participer aux débats et y faire valoir son point de vue –ce que d'autres auteurs formulent en termes d'exigences liées « aux formats de participation » (Cheyns, 2009). Le fait que ces ressources ne soit pas distribuées de manière équitable entre les membres opère automatiquement un tri, soit avant la table ronde (des acteurs ne pouvant/voulant s'y retrouver, ou n'étant pas informés), soit à l'intérieur de la table ronde, au fil des interactions et des discussions en son sein.

Tout d'abord, la participation aux tables rondes est payante, ainsi que les différents événements organisés autour, dont en particulier leurs conférences annuelles ; si des modalités de réduction sont toujours

<sup>52</sup> La table ronde était initialement appelée par ses promoteurs *Rountable on Sustainable Soy*, RSS ; elle est ensuite devenue RTRS.

<sup>53</sup> Interview, Brasilia, Instituto Socio Ambiental, 29 août 2008.

<sup>54</sup> Entretien Rio de Janeiro, FASE, 27 août 2008.

négociables, elles dépendent de la volonté du secrétariat exécutif et du *board*, et ne sont ni automatiques, ni forcément portées à la connaissance du public. Par exemple, alors qu'en 2007 le site web de RTRS indiquait explicitement que des tarifs réduits pouvaient être accordés sur demande motivée au secrétariat exécutif, aucune indication dans ce sens n'était mentionnée avant la conférence annuelle de 2008. Comme en témoignait un jeune paysan militant du Paraguay qui se voyait refuser l'entrée de la conférence RTRS à Buenos Aires en avril 2008 alors qu'il voulait témoigner des violences et des exactions commises par les milices au service des producteurs de soja dans certaines régions paraguayennes : « 200 dollars ? J'aurais du m'inscrire et payer 200 dollars pour participer ? Mais je n'ai même jamais eu cette somme entre les mains de ma vie et ne l'aurai sans doute jamais ! Alors comment pourrais-je payer ? »<sup>55</sup>. Par ailleurs, outre le fait qu'elles soient payantes et qu'elles se déroulent systématiquement dans de grands hôtels, les réunions ont lieu dans des villes ou des pays forcément lointains<sup>56</sup>, qui les rendent difficiles d'accès pour de petites ONG locales ou organisations de producteurs, sans ressource pour payer les billets d'avion.

Les questions financières renvoient ensuite aux questions de ressources humaines, puisqu'on constate que les petites organisations, en particulier du côté des ONG, ont souvent des difficultés à suivre précisément les dossiers discutés, ou hésitent à s'engager dans les structures de direction des tables rondes du fait de leurs faibles ressources humaines et de leur manque de temps, alors que les grands groupes ont souvent une ou deux personnes à temps plein sur ces dossiers.

La participation à ces réunions exige également toute une série de capacités sociales. Le mode d'interaction sociale (tenues vestimentaires, comportements, etc.) au sein des tables rondes est très clairement de type « business » et « international ». Et s'il est indéniable que le caractère participatif des discussions produit des effets d'apprentissage intéressants, en permettant à des personnes d'horizons sociaux, culturels et professionnels divers (un chef des achats d'une grande multinationale, un petit producteur, un salarié de petite ONG, un cadre d'ambassade) de se rencontrer, de travailler ensemble et d'échanger, l'observateur des différentes sessions de travail en groupe dans ces réunions voit très vite se réinstaller les hiérarchies sociales liées au « rang » des acteurs en présence dans leur vie professionnelle réelle au cours des interactions (les personnes se retrouvant à tenir le crayon, ou à mener les discussions par exemple, ou bien celles qui ne le font jamais, sont très souvent les mêmes).

Certaines règles d'interaction formelles spécifiques des tables rondes ne sont pas non plus sans conséquence sur le type de dialogue susceptible de s'établir en leur sein. C'est le cas en particulier de la règle de décision par consensus. Comme on l'a déjà souligné, malgré l'existence de règles de vote et d'un système équitable de pondération des voix, le suffrage n'est quasiment jamais mobilisé, sauf lors de l'élection annuelle du *board*. La règle du jeu préférée pour la prise de décision dans le cadre de ces tables rondes est statutairement celle du consensus, qui exige implicitement, pour avoir un minimum d'influence sur les décisions prises et y faire valoir son point de vue, des capacités analytiques et discursives particulièrement développées. On peut souligner également que les consultations publiques par internet tendent à solliciter plutôt des contributions d'experts et excluent de fait un très grand nombre de participants potentiels, en particulier dans les pays producteurs, que ce soit en Amérique Latine ou en Asie du Sud Est. Autre point important en matière de ressources discursives et sociales, les discussions s'y font généralement et principalement en anglais. Si RTRS propose des traductions en espagnol et en portugais pour les conférences plénières, ce n'est pas le cas de RSPO, où les discussions se faisaient systématiquement en anglais jusqu'à 2008. Depuis cette date, les ONG (et non pas RSPO) financent une traduction simultanée en bassa-indonesia de façon que les petits producteurs présents puissent aussi profiter des discussions. Il est amusant (car cela souligne en creux le peu de cas fait aux personnes parlant bassa-indonesia à RSPO) de constater à ce propos qu'un des membres commun au *board* de RTRS et RSPO interrogé sur l'aspect chaotique des discussions et la lenteur du processus RTRS par rapport à RSPO, l'expliquait par le fait que tous les membres importants ne parlent pas anglais à RTRS –contrairement selon lui à RSPO, cela limitant les échanges interpersonnels, notamment au

---

<sup>55</sup> Observation. Altercation entre Miguel Hernandez, Secrétaire Exécutif de RTRS, et un groupe de jeunes militants contre RTRS, à l'entrée de l'hôtel Hilton, 23 avril 2008 (traduction de l'espagnol).

<sup>56</sup> A titre d'indication, la conférence annuelle de RSPO en 2007 a eu lieu à Kuala Lumpur, celle de 2008 à Bali (hôtel Grand Hyatt), et celle de RTRS à l'hôtel Hilton de Buenos Aires en 2008 et à Campinas au Brésil en 2009 (Hôtel Royal Palm Plaza).

cours des pause-café ou des repas, qui permettent normalement de régler les questions épineuses, de sceller la confiance, et, *in fine* d'obtenir plus facilement le consensus.

Enfin, la règle de la prise de décision par consensus confère également des caractéristiques particulières aux discussions, qui tendent à éviter les débats trop polarisés. Comme la représentante de PROFOREST y invitait les participants lors de la conférence annuelle de RTRS de 2008, il convient que les discussions se fassent « *ensuring that the process runs as smooth as possible* ». Comme l'évoque la section suivante, ces caractéristiques ont des conséquences sur la qualification de la durabilité qui en est issue.

### **3.3 Morphologie des débats au sein des tables rondes et qualification de la durabilité. Controverses et contestations**

Tout d'abord, l'analyse des tables rondes « en action » montre clairement que si elles regroupent des acteurs d'horizons très divers, elles n'ont rien, en dépit de la diversité d'origine des acteurs présents, de forums hybrides (Callon et Rip, 1991 ; Callon, Lascoumes et Barthes, 2002), ni même du forum de politique en général, configuration de discussion ouverte en nombre et en nature des alternatives discutées (Jobert, 2004). Situation caractéristique de toute arène de décision, l'enjeu essentiel n'y est en rien le débat d'idées ou la recherche d'alternatives, mais bien la poursuite de l'échange politique et le maintien du compromis, qualifié en l'occurrence de *consensus*.

Comme on l'a déjà évoqué, elles excluent par nature les sujets prêtant à controverse, comme par exemple, dans le cas de la table ronde soja, le thème des OGM. En effet, alors que c'est un débat important, tant en Europe, un des premiers importateurs de soja, qu'en Amérique Latine où de nombreux petits producteurs familiaux produisent du soja conventionnel non OGM pour le marché européen et que des syndicats de producteurs se mobilisent sur la question, il n'est pas considéré comme un enjeu à RTRS. Quand on interroge à ce sujet les responsables de la table-ronde, la réponse est systématiquement que RTRS a vocation à définir « *a technology neutral standard* », c'est-à-dire un standard qui peut s'appliquer à tous les types de soja, qu'il soit biologique<sup>57</sup>, non OGM<sup>58</sup>, ou OGM. Seules quelques voix au sein de RTRS cherchent à soulever la question. La représentante du grand distributeur suisse COOP par exemple, membre du *board* de RTRS depuis l'origine a sans cesse exprimé des positions dans ce sens, soulignant la très forte demande européenne pour des produits sans OGM et proposant notamment de réfléchir à des options de certifications différentes au sein du standard RTRS, « avec » ET « sans » OGM. Ainsi qu'elle en témoignait au cours d'un entretien :

« *There are some members that don't want to talk about the GM/non GM issue. I don't understand. [...] At the beginning Syngenta wanted to be part of the organising committee for the soy round table and we did not want. But afterwards, they were agreed to be a member. WWF Germany was shocked when this was agreed. As far as I am concerned, I think every body must be on board. The GM, but also the NON GM. I fight for this [...] It would have been really better for the farmers to certify for RTRS and non GM on ONE line, instead of having to apply for two different certifications. It's the only thing we ask. I don't understand why they refuse to discuss this. I really don't understand.* »<sup>59</sup>

Le fait qu'elle n'ait pas été réélue au *board* à l'assemblée générale de mai 2009 après qu'elle ait notamment rappelé sa position sur ce point dans sa brève présentation avant le vote souligne l'indifférence de la catégorie « *Industry, Trade and Finance* » par rapport cette question.

Comment expliquer une telle fermeture du débat ?

Elle renvoie sans doute au faible écho qu'ont les revendications anti-OGM (voire simplement des arguments en faveur d'une séparation des filières OGM et non OGM) auprès des ONG membres de RTRS. Tout d'abord, la plupart des ONG d'environnement membres sont essentiellement orientées vers les questions de conservation et de protection de la forêt, et s'intéressent peu aux effets environnementaux de l'activité agricole en tant que telle, ce dont témoignait le représentant de Fundación Vida Silvestre (ONG argentine affiliée à WWF) par exemple : « *pour nous l'important ce sont les forêts. C'est sur ce thème que nous*

<sup>57</sup> L'agriculture biologique interdit les OGM dans ses cahiers des charges.

<sup>58</sup> Il existe des filières de soja non issus de l'agriculture biologique, autrement dit cultivé de manière conventionnelle, mais refusant les OGM.

<sup>59</sup> Entretien, COOP, Campinas, Brésil, 30 mai 2009

sommes spécialisés et que nous nous battons. Et on ne peut pas se battre sur tous les fronts. Non, les OGM ne sont pas un enjeu pour nous. »<sup>60</sup>. D'autres ONG s'intéressent aux questions d'impact de l'agriculture sans pour autant s'attarder sur les OGM, qui ne sont pas non plus un enjeu pour l'opinion publique brésilienne ou argentine actuellement : « personne dans le groupe ne veut discuter du soja OGM. Nous, ce qui nous intéresse, ce sont les impacts environnementaux de la culture du soja, qu'il soit modifié ou non modifié génétiquement »<sup>61</sup>. Ensuite, un autre élément explicatif réside peut-être également dans la forte influence néerlandaise au sein des ONG internationales d'origine européenne, dont le faible intérêt pour les OGM reflète sans doute celui de l'opinion publique aux Pays Bas, qui est parmi les rares pays européens à apparaître comme favorable aux OGM dans les sondages eurobaromètres produits sur ce thème. Enfin, et c'est là sans doute un élément explicatif de poids, le WWF USA, en la personne de Jason Clay -fort influent dans cette table ronde comme on l'a souligné plus haut, est très clairement favorable aux OGM qu'il considère comme une innovation scientifique bénéfique car elle permet d'augmenter les rendements et la production, nécessaire dans un contexte global d'accroissement démographique<sup>62</sup>.

Avec une qualification de la durabilité (ou de la « responsabilité ») évacuant délibérément une question aussi controversée que celle des OGM, la table ronde soja génère une contestation particulièrement importante en Amérique Latine et en Europe. Des pétitions et lettres ouvertes contre RTRS sont ainsi rendues publiques à chaque réunion annuelle<sup>63</sup>. Lors de la réunion de Buenos Aires en 2008, la contestation était même particulièrement crainte par les organisateurs, au point que plusieurs fourgonnettes de CRS étaient en place et des barrières de sécurité érigées tout autour de l'hôtel du centre ville où se déroulait la réunion. Mais peut-être un peu paradoxalement, la pression de la contestation n'est pas tant ressentie par les producteurs ou les industriels, que par les ONG membres de ces dispositifs. Ainsi par exemple, la contestation fut particulièrement vive après que Monsanto soit devenu membre de plein droit de RTRS début 2009 et a donné lieu à des actions inédites de dénonciation entre ONG. En Europe, des militants issus d'autres ONG que le WWF (dont notamment Friends of the Earth) ont ainsi fait le siège du WWF Hollande, en mettant en scène sous la forme de déguisements un Panda agenouillé et fouetté à la botte de son méchant dresseur Monsanto... En Argentine, suite au même événement et aux très vives contestations auxquelles il a donné lieu, l'ONG locale FUNDAPAZ, initialement membre de RTRS et présente au *board* à l'invitation de l'ONG néerlandaise Solidaridad (qui est par ailleurs l'un de ses principaux bailleurs de fonds de Fundapaz), a décidé de quitter la table-ronde, jugeant que les attaques dont elle était l'objet du fait de son appartenance à RTRS rendait son travail de plus en plus difficile sur le terrain. On constate sinon des cultures du moins des approches stratégiques opposées parmi les ONG. Comme en témoignait un membre de Solidaridad :

*« A number of the current problems in Paraguay for example (intoxications, etc.) could be solved by the process if well conducted. But they [les contestataires] want the revolution. It's very difficult to get a dialogue. [...].*

*We are now more and more engaged. We think we must be there because the people you want to change are in there [...]. They miss the target; they should have gone to MERCOSOJA to contest and protest ; but not here, where things are being done! »*

En revanche, RSPO ne semble pas générer de contestation comparable à celle en réaction à RTRS, bien qu'un certain nombre de problèmes comparables puissent être pointés, comme le fait que certaines questions ne soient pas du tout abordées, comme les conditions de vie et de travail de la main d'œuvre immigrée dans les plantations par exemple, souvent dénoncées par ailleurs comme proches de l'esclavage<sup>64</sup>. Si les

<sup>60</sup> Entretien, Fundación Vida Silvestre, Buenos Aires, Argentine, 25 avril 2008.

<sup>61</sup> Intervention de la représentante de l'ONG brésilienne Centro de Vida lors de la troisième conférence de RTRS, Hotel Hilton, Buenos Aires, 23 avril 2008. Traduit du portugais.

<sup>62</sup> L'influence de Jason Clay se note en particulier dans les réponses de plusieurs membres influents du *board* de RTRS, qui se réfèrent explicitement à sa position et à ses dires quand on les interroge sur la question des OGM.

<sup>63</sup> Letter of Critical Opposition to the "Round Table on Responsible Soy", April 2009

<sup>64</sup> Cf. par exemple "Uphill Battle For Migrant Workers' Welfare: "Andres Bartolome", "Lilian" & "Leah" story", by Martin Abbugao, Agence France-Presse ([http://information-hub.ofw-connect.com/OFW\\_Articles/UPHILL\\_BATTLE\\_MIGRANT\\_WORKERS\\_WELFARE](http://information-hub.ofw-connect.com/OFW_Articles/UPHILL_BATTLE_MIGRANT_WORKERS_WELFARE)) ou "Malaysian palm oil industry accused of child slavery by Indonesia", mongabay.com, September 17, 2008 ([http://news.mongabay.com/2008/0917-oil\\_palm.html](http://news.mongabay.com/2008/0917-oil_palm.html))

conférences annuelles et réunions diverses de RSPO donnent lieu à des lettres ouvertes d'opposition signées par des dizaines d'ONG<sup>65</sup>, il semble néanmoins que la contestation soit beaucoup mieux intégrée au processus que ce n'est le cas à RTRS, avec des manifestations contestataires organisées dans l'enceinte même de la table ronde. Ainsi lors de l'assemblée générale de 2007, des petits producteurs, lassés de devoir écouter présentations et interventions en anglais sans rien n'y comprendre, ont choisi de monopoliser le micro pour faire connaître leurs positions en indonésien malgré l'incompréhension des trois quarts de la salle, afin de contester l'absence manifeste de prise en considération de leurs revendications. Lors de la sixième conférence annuelle, à Bali en 2008, une grande banderole signée de différentes ONG a été tendue au dessus de l'espace réservé aux pauses café/jus de fruit entre les différentes sessions, avec l'inscription : « *Certification : improvement or exploitation* » et est restée en place toute la journée sans que cela ne paraisse particulièrement scandaleux, avant d'être démontée et repliée par les manifestants eux-mêmes.

Cette différence entre la contestation interne intégrée au processus à RSPO et virulente et extérieure à la table ronde à RTRS s'explique sans doute en premier lieu par des contextes culturels et politiques différents entre les deux continents. Alors que la liberté d'expression est désormais établie en Amérique Latine, ce n'est pas le cas du tout dans les régimes autoritaires Indonésiens ou Malaisiens, et RSPO constitue sans doute un espace stratégiquement intéressant pour les ONG locales à la fois comme scène d'expression de leurs revendications et comme gage de légitimité par rapport au pouvoir. Un autre élément explicatif réside peut-être aussi dans des différences de structures productives entre ces deux régions du monde : alors que le clivage social et politique petits paysans contre grand propriétaires fonciers est particulièrement fort au Brésil ou en Argentine, les structures de production imposées par l'Etat en Malaisie et Indonésie dans les plantations de palmiers à huile selon le modèle du « *nucleus estate* » (ou *nucleus/plasma*<sup>66</sup>) font que les grands planteurs et les petits producteurs ont des relations plus étroites. Certains acteurs des tables-rondes assimilent cette proximité à « *des habitudes de collaboration et d'échanges* » facilitant le processus, mais on pourrait aussi les interpréter comme un habitus de revendications atténuées chez les petits producteurs à cause de leur subordination technique de fait par rapport aux grand planteurs, dont ils dépendent directement pour écouler leur production.

### ***Conclusion : Vers un nouveau régime transnational de politiques publiques privées ?***

Au terme de cette étude de cas, on peut dégager trois grands traits saillants principaux de l'émergence des dispositifs transnationaux de standardisation durable pour le soja et l'huile de palme, qui semblent en grande partie généralisables aux différents autres dispositifs émergents cités en introduction. Il conviendra d'approfondir ces conclusions exploratoires dans des travaux de recherche futurs.

Premièrement, ces dispositifs sont portés et promus par des acteurs spécifiques, qui forment en quelque sorte une communauté transnationale des standards durables, ce dont attestent de nombreuses caractéristiques. On a souligné que plusieurs d'entre eux –dont en particulier les leaders- sont communs aux deux dispositifs étudiés, comme le WWF, Unilever, ou encore l'IFC du groupe de la Banque Mondiale. Mais on les retrouve dans d'autres tables rondes : le WWF et Solidaridad par exemple sont parmi les leaders la table ronde sur le coton (BCI) et sur la canne à sucre (BSCI), où l'on retrouve également l'IFC. Les tables rondes nourrissent aussi des échanges formels, notamment *via* des exposés lors des conférences annuelles (présentations de RSPO et de la table ronde sur les agrocarburants (RSB) à RTRS, présentations de RTRS et de RSB à RSPO, par exemple). On retrouve également de l'une à l'autre table ronde peu ou prou les mêmes Etats européens financeurs, que ce soit la Suisse, les Pays Bas, l'Allemagne, voire le Royaume-Uni, *via* leur politiques de

---

<sup>65</sup> Cf. *Alternative Network against Impunity and Market Globalisation* (Red de Alternativas contra la Impunidad y la Globalización del Mercado), "International Declaration Against the 'Greenwashing' of Palm Oil by the Roundtable on Sustainable Palm Oil, In Defence of Human Rights, Food Sovereignty, Biodiversity and Climate Justice", octobre 2008.

<sup>66</sup> Dans ce modèle d'organisation des plantations, un noyau est constitué par une plantation de type industriel et son usine de première transformation, appartenant à une société d'Etat ou privée. Au noyau est associé un plasma de planteurs familiaux qui livrent leur production à l'usine. Des relations contractuelles lient la société aux planteurs pour l'achat des produits et pour l'encadrement, la fourniture d'intrants et le crédit.

coopération. On a évoqué aussi l'importante activité économique nourrie par les standards durables, dans le domaine de l'ingénierie institutionnelle (facilitation), de la formation, ou encore de la certification, de l'audit et de la gestion des marchés de certificats, avec de nouveau des acteurs souvent communs aux différents dispositifs (Proforest, Utz Certified par exemple). En se spécialisant et se professionnalisant dans leur formulation ou leur gestion, ces acteurs contribuent à renforcer le sentier institutionnel dessiné par les standards durables.

Deuxièmement, les différentes initiatives de standards durables de matières premières agricoles, malgré quelques variations, sont toutes construites selon un modèle institutionnel similaire, dont les structures de « gouvernance » équitables et inclusives constituent leur principal attribut de légitimation. Comme nous l'avons décrit dans les cas de l'huile de palme et du soja, les acteurs sont regroupés par catégories représentant les différentes étapes de la filière ou les enjeux qui en émergent, chacune élisant ses représentants au bureau exécutif. Les méthodes de travail se présentent comme ouvertes et participatives, et les décisions sont prises de préférence par consensus. Les tables rondes suivent d'ailleurs toutes en matière de gouvernance, de discussion et de prise de décision le code de bonnes pratiques établi par l'ISEAL Alliance (*Code of Good Practice for Setting Social and Environmental Standards*), organisation basée au Royaume-Uni<sup>67</sup>, dont la référence est mise en avant comme un gage de crédibilité quant à la « qualité » des standards produits. Concernant plus particulièrement les règles du jeu de l'argumentation au sein de ces dispositifs, nous avons vu qu'elles ne correspondent en rien à celles de la recherche commune de la vérité (Risse, 1998) ou à celles des forums hybrides aux larges éventails d'alternatives en discussion, mais plutôt à celles d'une arène de négociation au nombre d'option restreint et où l'enjeu est avant tout l'obtention d'un compromis politique entre des membres aux intérêts divergents. Il en découle une qualification de la durabilité *a minima*, où l'enjeu n'est pas tant la recherche de modèles et de fonctionnements alternatifs que l'acceptabilité des pratiques et/ou leur aménagement à la marge.

Troisièmement, l'analyse de l'émergence des standards privés globaux durables de produits agricoles et du fonctionnement des dispositifs de normalisation correspondants nous permet de souligner à la suite de très nombreux auteurs que les phénomènes de globalisation ne se basent pas uniquement sur des flux économiques ou des procédures et des institutions, mais qu'ils se nourrissent aussi de croyances spécifiques et de discours particuliers. En effet, outre le fait d'avoir des acteurs en commun interagissant les uns avec les autres et un cadre institutionnel et des règles du jeu de l'argumentation très proches, nous avons montré que les tables rondes véhiculaient des valeurs communes et des représentations spécifiques. Les membres des tables rondes partagent ainsi le constat d'une inefficacité de l'action publique étatique et interétatique pour régler les problèmes environnementaux et sociaux, une croyance dans les capacités du privé à les prendre en charge (partenariat industrie / ONG) et en la nécessité qu'il le fasse (notamment à travers le développement des actions dites « de responsabilité sociale et environnementale des entreprises ») ainsi qu'un pari sur les vertus transformatrices du marché et l'efficacité d'une approche par les standards volontaires.

En somme, l'analyse de l'émergence des standards durables nous conduit à mettre en évidence trois phénomènes corrélés : une communauté d'acteurs qui interagissent et échangent des expériences, des structures institutionnelles émergeant (par produit) sur le même modèle et faisant référence aux mêmes règles de base et aux mêmes arguments de légitimation, ainsi qu'une même vision du monde, de ses problèmes et de leurs solutions. En nous basant sur une notion de régime proche de celle des économistes de la régulation –déjà mobilisée par ailleurs pour analyser le politique (Théret, 1998 ; Fouilleux et Jobert, 2006), proche également de la notion de dispositif développée par Michel Foucault, il semblerait bien que nous ayons autour de ces standards durables en émergence ses trois dimensions constitutives : (i) communauté d'acteurs, (ii) cadre institutionnel et règles du jeu de l'interaction, (iii) idées et discours. Les standards durables seraient ainsi la marque de l'émergence d'un nouveau régime transnational de politiques publiques privées dans le domaine agricole, qui pourrait bien constituer une des pièces maîtresse du « *new global public domain* » évoqué par John Ruggie (2004).

---

<sup>67</sup> « ISEAL. *Creating a world where ecological sustainability and social justice are the normal conditions of business* ».

La « nouveauté » d'un tel régime ne doit pas faire oublier néanmoins les dimensions de continuité sur lesquelles il se construit. Il faut rappeler par exemple le caractère relativement peu exigeant des standards tels qu'ils sont définis actuellement et la définition restreinte de la durabilité sur laquelle ils sont basés, que les détracteurs des standards durables dénoncent comme du *greenwashing*, autrement dit comme une forme de recyclage des pratiques anciennes. On a décrit également le fait que les promoteurs des standards durables leur promettent un avenir « *mainstream* », reposant sur l'effet d'engrenage lié à la conjonction de la demande de produits « durables » par les consommateurs européens et de la concurrence entre les firmes de l'aval de la filière pour la satisfaire. Ce caractère *mainstream*, qui rendraient ces standards *de facto* obligatoires pour les producteurs désirant accéder au marché européen, peut mener à les lire comme une façon par les acteurs internationaux de l'aval de la filière, européens, d'imposer leurs normes de production aux pays producteurs « du Sud ». Cela ne serait autre encore une fois que le recyclage, sur des produits nouveaux, de pratiques de normalisation anciennes visant à régir, depuis le continent européen, la façon de produire les produits tropicaux depuis trois siècles (Daviron, 2009).

### ***Bibliographie indicative***

Aggeri F, 2005, « Les régimes de gouvernementalité dans le domaine de l'environnement », in Hatchuel A., Pezet E., Starkey K., & Lenay O. (dir.), *Gouvernement, organisation et gestion : l'héritage de Michel Foucault*, Presses de l'université de Laval, Laval, pp. 431-467.

Ansaloni M., Fouilleux E., 2009, « Terroir et protection de l'environnement : un mariage indésirable ? A propos d'intégration de critères transversaux dans les politiques sectorielles », *Politiques et Management Public*, à paraître.

Bartley T, 2007 ; "Institutional Emergence in an Era of Globalization: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions", *American Journal of Sociology*, Vol.113, n°2 : 297-351

Bernstein S and Cashore B, 2009, Steven Bernstein, Benjamin Cashore. "Can Non-State Global Governance be Legitimate ? An Analytical Framework" Forthcoming, *Regulation and Governance*.

Callon M., Rip A., 1991, « Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement », *Environnement, Science et Politique, Cahiers du GERMES*, 13, p.227-238.

Cashore B, 2002, "Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule Making Authority". *Governance*, vol. 15, no. 4 (October), pp. 503-529

Chartier D., 2009, « Développement durable et ONG. Qu'il est difficile d'être l'alternative » In : Aubertin C. Vivien F.D., *Le développement durable. Enjeux politiques, économiques et sociaux* (deuxième édition), La documentation française (à paraître).

Cheyens E., 2009, Naturalisation marchande, rationalité technique et (dé-)politisation de l'action. Les standards durables en agriculture dans les tables rondes internationales « multi-stakeholders ». Colloque de la SFER « Troisièmes journées de recherches en sciences sociales », 9-11 décembre 2009.

Clay J., 2004, *World agriculture and the environment: a commodity-by-commodity guide to impact and practice*, Island Press, Washington, 570p.

Colchester M., Jiwan N., Andiko, Sirait M., Firdaus A., Surambo A., Pane H., 2007, *Promised Land: Palm Oil and Land Acquisition in Indonesia - Implications for Local Communities and Indigenous Peoples*, Forest People Programme / Perkumpulan Sawit Watch, Moreton-in-Marsh / Bogor, 199p.

Daviron, 2009, "Mobilizing the African native Agriculture: the elaboration of an international standard of colonial government", XVth World Economic History Congress, Utrecht, 3-7 August 2009.

Dingwerth K. et Pattberg P., 2009, "World Politics and Organizational Fields: The Case of Sustainability Governance", *European Journal of International Relations*, Forthcoming 2009.

Fouilleux E., 2008, « Les politiques agricoles et alimentaires », in Borraz O, Guiraudon V (dir.), *Les politiques publiques en France*, Presses de Science Po Paris, pp. 114-149.

Fouilleux E., Jobert B., 2006, "Policy Ideas, Discourses and Debates in the Globalisation Process. Have Developing Countries a chance to compete? An introduction", ECPR Joint Sessions of workshops, In : Bruno

Jobert, Eve Fouilleux (dir), Workshop n°27 *Policy Ideas, Discourses and Debates in the Globalisation Process. Have Developing Countries a chance to compete?*, Nicosia, Cyprus, 25-30 April 2006.

Guéneau S., 2009, "Certification as a new private global forest governance system: the regulatory potential of the Forest Stewardship Council", In: Forster T., Koechlin L. et Peters A., (Eds), *Non State Actors as Standards Setters*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.379-408 (sous presse).

Guéneau S., Tozzi P., 2008, « Towards the privatization of global forest governance ? » *International Forestry Review*, Vol10(3), pp.550-562.

Hassenteufel P., 2005, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55 n°1, 2005, p.113-132

Jobert B., 2004, « Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de *L'État en action* », *Pôle Sud* n°21.

Jordan A & Lenschow A, 2000, « Greening the European Union: what can be learned from the 'leaders' of EU environmental policy? », *European environment*, 10, pp. 109-120.

Knill C & Liefferink D, 2007, *Environmental politics in the European Union. Policy-making, implementation and patterns of multi-level governance*, Manchester University press, Manchester and New York.

Lascoumes P, 2008, « Les politiques environnementales », in Borraz O, Guiraudon V (dir.), *Les politiques publiques en France*, Presses de Science Po Paris, pp. 28-67.

Omout H., 2005, « Roundtable on Sustainable Palm Oil – RSPO. The second RSPO meeting in Jakarta in October 2004 », *OCL*, Vol 12(2), pp.229-232

Omout H., 2006, « La troisième table ronde de RSPO-RT3, à Singapour en novembre 2005 », *OCL*, Vol 13(4), pp.229-232

Sawyer D., 2008, Climate change, biofuels and eco-social impacts in the Brazilian Amazon and Cerrado, *Phil. Trans. R. Soc. B*, n°363, pp. 1747-1752.

Schmidt V., 2008, « Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse », *Annual Review of Political Science*, Vol.11, p.119-135.

Théret B., 1998, « La régulation politique : le point de vue d'un économiste » In : Jacques Commaille & Bruno Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Collection "Droit et Société", Paris.

WWF-Germany, 2007, *Rainforest for Biodiesel? Ecological effects of using palm oil as a source of energy*, Frankfurt am Main, 49p.