



HAL
open science

Normes transnationales de développement durable. Formes et contours d'une privatisation de la délibération

Eve Fouilleux

► To cite this version:

Eve Fouilleux. Normes transnationales de développement durable. Formes et contours d'une privatisation de la délibération. Gouvernement & action publique, 2013, 2 (1), pp.93-119. 10.3917/gap.131.0093 . hal-02909939

HAL Id: hal-02909939

<https://hal.science/hal-02909939>

Submitted on 31 Jul 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

GOUVERNEMENT & action publique

Janvier-mars 2013

volume 02 numéro 1

VARIA

**Mohammad-Saïd Darviche, William Genieys,
Catherine Hoeffler et Jean Joana**

Des « *long timers* » au sommet de l'État américain

Les secteurs de la défense et de la santé (1988-2010)

Thomas Frinault

Réforme française de l'allocation dépendance et gestion départementale

Un jeu d'influences réciproques

Marina Honta et Samuel Julhe

Les professions du secteur public saisies par la privatisation

Le cas des conseillers techniques sportifs

REGARDS CROISÉS

SOCIOLOGIE POLITIQUE DES RÉGULATIONS GLOBALES

Ève Fueilleux

Normes transnationales de développement durable

Formes et contours d'une privatisation de la délibération

Fanny Debil

L'émergence de la question climatique à l'OMS

De l'ajustement marginal au changement discret



SciencesPo.
Les Presses

NORMES TRANSNATIONALES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Formes et contours d'une privatisation de la délibération

— Eve Fouilleux —

Résumé : Les initiatives en réponse aux effets sociaux et environnementaux négatifs de la globalisation se multiplient. Au niveau transnational, des instruments basés sur le marché – standards volontaires durables – prolifèrent depuis la fin des années 1990, lancés en collaboration entre ONG, industries et producteurs, pour plus de durabilité des filières d'exportation de matières premières depuis les pays en développement vers les pays industrialisés (textile, mines, forêt, pêche, agriculture). Leur caractéristique principale est la nature inclusive et participative (multi parties prenantes) des structures de gouvernance qui les produisent. À partir du cas de l'agriculture (table ronde pour un soja responsable, table ronde pour l'huile de palme durable), cet article analyse le processus de privatisation de la régulation et de la délibération à l'œuvre *via* ces initiatives et s'interroge sur les garanties apportées en terme d'équité de la représentation et d'influence sur les décisions, et donc en terme de légitimité de ces dispositifs.

MOTS-CLÉS : DÉVELOPPEMENT DURABLE – GOUVERNANCE GLOBALE – GOUVERNANCE PRIVÉE – INITIATIVES MULTI PARTIES PRENANTES – PARTICIPATIF – RSPO – RTRS – STANDARDS/NORMES VOLONTAIRES – TRANSNATIONAL

TRANSNATIONAL NORMS FOR SUSTAINABILITY: PRIVATIZING DELIBERATION

Abstract: Many initiatives are implemented at all levels of governance in order to reshape globalization and mitigate its environmental and social negative impacts. Private voluntary standards are one type of these initiatives, promoted by networks of NGOs, producers and firms. These market-based instruments are proliferating since the end of the 1990s in a number of fields : garment, mining, forests, fishing, and agriculture. Their main specificity lies in their inclusive and participative multi-stakeholder governance structures. Based on two cases in the field of agriculture (soy – RTRS – and palm oil – RSPO), this paper describes the privatization of the deliberation processes at stake. Through an assessment of the ability of the various actors in accessing and influencing the decision process and the framing of the debate, it questions the legitimacy of these devices.

KEYWORDS: GLOBAL GOVERNANCE – MULTI-STAKEHOLDER INITIATIVES – PARTICIPATION – PRIVATE GOVERNANCE – RSPO – RTRS – SUSTAINABLE DEVELOPMENT – TRANSNATIONAL – VOLUNTARY STANDARDS

La globalisation, caractérisée par un accroissement des volumes de matières premières extraits ou produits dans le « Sud », échangés sur les marchés internationaux, puis utilisés au « Nord » (Union européenne, États-Unis) dans les procédés industriels, génère d'importants problèmes environnementaux et sociaux dans les pays de production. Depuis la fin des années 1990, un certain nombre de dispositifs ont émergé pour les juguler. En particulier, les dispositifs de certification « durable » se sont multipliés, basés sur la définition de « standards¹ volontaires » par l'intermédiaire de procédures inclusives et participatives, dites « multi parties prenantes », associant ONG, firmes diverses et producteurs. Initialement mises en place pour les forêts (Forest Stewardship Council – FSC, 1993), la pêche (Marine Stewardship Council – MSC, 1997) et les poissons d'ornement (Marine Aquarium Council – MAC, 1998), ces dispositifs de régulation privée existent aussi dans le domaine de l'industrie textile et extractive, et, depuis les années 2000, pour les matières premières d'origine agricole. On trouve ainsi des tables rondes sur l'huile de palme (Roundtable on Sustainable Palm Oil – RSPO, 2003), le soja (Roundtable on Responsible Soy – RTRS, 2005), la canne à sucre (Better Sugar Cane Initiative – BSCI, 2006 aujourd'hui devenue BONSUCRO), le café (Common Code for the Coffee Community – 4C, 2006), les agrocarburants (Roundtable on Sustainable Biofuels – RSB, 2007), le coton (Better Cotton Initiative – BCI, 2007), le cacao (Roundtable for a Sustainable Cocoa WorldEconomy – RSCE, 2007), etc.

Visant à mettre à l'épreuve leur discours inclusif et participatif, cet article analyse les tables rondes « soja responsable » (RTRS) et « huile de palme durable » (RSPO) en action, à travers une sociologie politique de leur fonctionnement. La collecte des données empiriques sur lesquelles se fonde cet article a eu lieu entre 2008 et 2011, via des sessions d'observation participante lors des conférences annuelles et assemblées générales des tables rondes étudiées d'une part, et la réalisation d'une trentaine d'entretiens auprès des différents acteurs participant ou s'opposant à ces dispositifs d'autre part².

Après avoir présenté brièvement les enjeux théoriques et les grandes lignes de notre démarche analytique, nous décrivons l'émergence de ces deux tables rondes et le contenu des instruments de régulation (standards volontaires) qui en sont issus. Puis nous observons les processus de décision mis en jeu par les tables rondes, en précisant les dispositions institutionnelles formelles qui les caractérisent et leur fonctionnement pratique. Enfin, nous analysons la morphologie des débats et conflits qu'elles génèrent.

Cet article propose ainsi de contribuer à la compréhension des transformations contemporaines de l'exercice du pouvoir économique et politique et des formes émergentes de gouvernance transnationale. Il montre que la privatisation de la régulation induite par la multiplication des dispositifs transnationaux de normalisation passe à la fois par les instruments qu'ils mettent en œuvre (standards privés et certification privée) et les dispositifs de délibération et de décision qu'ils mettent en place (tables rondes). Il plaide pour une analyse critique de ces dispositifs, montrant d'importants écarts entre leur rhétorique légitimatrice et leurs performances réelles en matière d'inclusion et de participation d'une part, et en matière de délimitation du champ de la délibération politique et des options en débat d'autre part.

1. Ce terme désigne une norme technique, un instrument de régulation spécifique ; dans la suite nous préférons le terme de standard à celui de norme afin de le distinguer de la norme sociale.

2. Ce travail a bénéficié du financement ANR-06-PADD-013.

Régulation privée transnationale. Enjeux et approches

Bien qu'un courant d'analyse critique commence à émerger, la littérature sur les dispositifs de régulation transnationale reste principalement dominée par les travaux normatifs.

Une littérature normative sur les défaillances de l'État et les avantages de la régulation privée

Une littérature désormais abondante a dressé le constat des défaillances de l'État et des organisations internationales dans le traitement des questions environnementales et sociales, et a cherché à les théoriser. Après avoir constaté que la globalisation n'avait pas que des effets positifs, ces travaux expliquent la situation en arguant que de manière à la fois structurelle et fonctionnelle, les États et les organisations internationales sont incapables de prendre en charge les problèmes transfrontaliers, de s'adapter aux innovations techniques qui s'accélèrent, et aux évolutions de marché qui en découlent. Ceux-ci sont également décrits comme incapables de gérer des problèmes complexes, de développer des approches interdisciplinaires, et de prendre en compte l'opinion des populations. Les solutions aux effets négatifs de la globalisation sont par conséquent à chercher ailleurs, dans des meilleurs échanges et une meilleure gestion des savoirs et de l'information, dans une correction non plus seulement des défaillances du marché mais également des défaillances de l'État, et dans des actions qui permettent de combler le déficit de participation. Pour cela, un accroissement de l'implication des acteurs privés dans l'action publique est nécessaire, à travers des partenariats publics-privés et des « réseaux globaux de politique publique » (Reinicke, 1998, 2000 ; Witte *et al.*, 2005). Les spécialistes de relations internationales ont également salué l'émergence de formes de « gouvernance globale » et mis en avant le rôle des acteurs privés. Pour John Ruggie (2004) par exemple, nous sommes aux débuts d'une « *fundamental reconstitution of the global public domain away from the one that equated the « public » in international politics with states and the interstate realm, to one in which the very system of states is becoming embedded in a broader, albeit still thin and partial, institutionalized global arena concerned with the production of global public goods* ».

Parallèlement à cette remise en cause des États et des organisations internationales, une littérature florissante s'est développée en sciences du management autour du concept de responsabilité sociale et environnementale des entreprises (*corporate responsibility*, ou *corporate social responsibility*, CSR). Après les travaux séminaux de Freeman (1984), qui a introduit la notion de *stakeholders* (parties prenantes) comme complémentaire à celle de *shareholders* (actionnaires), face auxquels l'entreprise doit également rendre des comptes, cette littérature mène un actif plaidoyer pour que les entreprises s'intéressent à leurs externalités sociales et environnementales (Martin, 2002 ; Zadek, 2004 ; Porter, Kramer, 1999, 2002, 2006). Soulignant que la croissance des entreprises et le bien-être social ne sont pas un jeu à somme nulle, ces auteurs théorisent le fait qu'au-delà de simples opérations de contrôle des dommages ou de relations publiques, la RSE est source d'avantages compétitifs : bien intégrée aux stratégies des firmes, elle devient un facteur essentiel de leur succès. Leurs travaux développent divers outils conceptuels et normatifs dans ce sens.

Une littérature abondante s'est par ailleurs développée à l'intersection entre les approches de science politique faisant appel à une plus grande intervention des acteurs privés et les approches appelant les entreprises à s'occuper de leurs externalités négatives. C'est le cas de la littérature sur les partenariats ou dialogues multi parties prenantes (*multi-party* ou *multi-stakeholder*) qui a fleuri ces dernières années (Glasbergen *et al.*, 2007 ; van Huijstee, Glasbergen, 2008). La dimension « inclusive » et participative de ces initiatives est souvent mise en avant comme forme de garantie de leur efficacité et de leur légitimité (Boström, 2006 ; Bernstein, Cashore, 2007 ; Beishem, Dingwerth, 2008 ; Bernstein 2011). Plus ou moins en parallèle, des travaux sont publiés sous la bannière de la « gouvernance collaborative » (Huxham, 2000 ; Ansell, Gash, 2008 ; Glasbergen *et al.*, 2007), visant à identifier les conditions et variables d'amélioration du niveau d'efficacité de ces partenariats. Initialement issue de la littérature de management public, la gouvernance collaborative est de plus en plus largement utilisée et promue dans le champ de la RSE (Zadek, 2006 ; Zadek, Radovitch, 2006).

Pour une sociologie politique des dispositifs transnationaux de délibération

En contrepoint à ces travaux normatifs et à la suite de travaux de plus en plus nombreux (par exemple Tallontire, 2007 ; Bartley, 2007, 2011 ; Bartley, Smith, 2010 ; Dingwerth, Pattberg, 2009 ; Alphanbéry *et al.*, 2012), nous proposons dans cet article d'aborder ces formes émergentes de gouvernance transnationale à travers une approche plus sociologique, à partir d'un cadre analytique empruntant principalement à l'analyse des politiques publiques et à la sociologie économique.

Notre démarche repose avant tout sur une distinction claire entre (i) les institutions qui encadrent les interactions et débats entre acteurs, en l'occurrence les règles du jeu des dispositifs délibératifs étudiés (règles de fonctionnement des tables rondes) ; (ii) les institutions que ces dispositifs visent à produire, autrement dit les instruments (standards privés volontaires) ; (iii) les acteurs (individus, groupes d'individus, organisations) qui évoluent et interagissent dans le cadre et autour de ces dispositifs. L'enjeu consiste alors à comprendre comment se structurent et évoluent les débats et processus délibératifs en leur sein et comment sont prises les décisions.

Les outils de l'analyse des politiques publiques sont intéressants dans cette optique car les tables rondes, loin de fonctionner comme des forums hybrides chers à Michel Callon ou comme des lieux de recherche commune de la vérité (Risse, 1998), sont des dispositifs de négociation entre intérêts divergents qu'il convient d'approcher comme tels. Pour analyser les rapports de force qui s'y jouent, nous empruntons notamment aux travaux soulignant le rôle joué par les représentations dans les débats de politique publique (par exemple Jobert, 2003, 2004), et portons une attention particulière aux ressources et capacités discursives mises en jeu par les différents acteurs pour analyser leur influence sur les débats à l'œuvre (Fouilleux, 2009).

L'étude portant sur l'analyse de dispositifs visant la régulation de marchés de matières premières globalisés, les outils de la sociologie économique sont également utiles, notamment pour éclairer les stratégies des acteurs dans les négociations. Des travaux particulièrement intéressants analysent ainsi la structuration des chaînes de valeur et les rapports de force qui

s'y jouent. Ils montrent notamment que l'essentiel de la valeur est capturé par l'aval des filières (Gereffi 1994 ; Gereffi, Korzeniewicz, 1994), et que les lieux de définition des standards sont les principaux lieux de pouvoir dans les filières, les acteurs qui les contrôlent contrôlant de ce fait l'ensemble de la filière (Daviron, Ponte, 2005).

L'articulation de ces différentes approches et outils permet de s'interroger sur les débats qui ont donné lieu à la définition des standards volontaires privés « soja responsable » et « huile de palme durable » et de mettre à l'épreuve la rhétorique inclusive et participative à partir de laquelle ces dispositifs se légitiment.

Filières soja et huile de palme : de la contestation aux standards volontaires

Cette première partie décrit brièvement les filières soja et huile de palme et les problèmes environnementaux et sociaux afférents, puis explique la logique des standards volontaires de durabilité en tant qu'instrument de régulation. Enfin, elle décrit comment les tables rondes RTRS et RSPO, qui ont pour objet la formulation des standards, ont été mises en place.

Soja, palmier à huile, problèmes sociaux et environnementaux associés

L'huile de palme et le soja sont deux matières premières de plus en plus produites et utilisées depuis les années 1960-1970. 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), elle est utilisée très largement dans les industries agroalimentaire (biscuiterie, pâtisseries, plats préparés, etc.³), chimique (détergents, savons liquides, shampoings, cosmétiques, etc.) et c'est également un des agrocarburants les plus efficaces en terme de rendement énergétique. Quant au soja, il est principalement utilisé en élevage intensif 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 notamment⁴. Il est également utilisé dans l'industrie agroalimentaire (huile, lécithine) et comme agrocarburant (huile).

Les pays exportateurs d'huile de palme sont géographiquement concentrés. 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 1960, représentent à eux deux 85 % de la production mondiale. Les États-Unis, le Brésil, l'Argentine et le Paraguay sont, quant à eux, les principaux producteurs

3. Plus de la moitié des produits emballés issus de l'industrie agroalimentaire contient de l'huile de palme (cf. RSPO fact sheet, *Promoting the growth and use of sustainable palm oil*, 2009).

4. Le soja s'est progressivement imposé dans l'élevage européen depuis l'après-guerre, au gré du mouvement de spécialisation/intensification de l'agriculture et en faveur des droits de douane nuls sur les produits dits « de substitution aux céréales » concédés aux États-Unis lors de la mise en place de la politique agricole commune.

et exportateurs de soja, totalisant presque la moitié de la production mondiale. Les importateurs de ces produits sont également fortement concentrés : ce sont principalement la Chine – dont la demande explose, l'Union européenne et l'Inde.

Enfin, les prix de ces produits ont doublé ces dernières années, passant de 488 dollars par tonne à 1 050 dollars par tonne pour l'huile de palme entre 2003/2004 et 2007/2008⁵, et de 632 dollars par tonne à 1 325 dollars par tonne pour l'huile de soja sur la même période⁶. 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 – 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 été démultipliée pour accroître la surface agricole disponible, générant d'importants problèmes environnementaux et sociaux.

Pour l'huile de palme (Indonésie, Malaisie, Papouasie Nouvelle-Guinée), les problèmes environnementaux générés par l'extension des plantations 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), émissions massives de gaz à effet de serre 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 sur les aires préalablement déforestées : pollutions par les pesticides, érosion, inondations liées à la disparition d'obstacles naturels aux crues, etc. De nombreux problèmes sociaux sont également dénoncés, 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).

De même, l'expansion des surfaces cultivées en soja génère de nombreux problèmes au Brésil, en Argentine et au Paraguay, au premier rang desquels la déforestation. L'Amazonie, à forte charge symbolique, est mise en avant par les ONG mais le niveau de déforestation est bien plus élevé dans les savanes boisées (Cerrado au Brésil, Chaco Seco en Argentine), un des biomes tropicaux les plus riches en biodiversité⁷. Le soja est lié à la déforestation de deux manières : directement – on déforeste pour planter du soja, et indirectement, en particulier au Brésil, via l'élevage (les bovins « mangent » littéralement la forêt), repoussé vers le Nord du pays (donc vers l'Amazonie et le Cerrado) du fait de la conversion des zones de

5. Source : FAO, 2008, US \$ Ton CIF Rotrm.

6. Source : FAO, 2008, US \$ Ton Dutch, fob ex-mil.

7. Elle était 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 (Sawyer, 2008).

pâturage du 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). Quant aux problèmes sociaux liés au soja, ils renvoient à la destruction des exploitations agricoles familiales et du tissu social rural (expulsions, vente forcée des terres), à la concentration de la propriété foncière et des revenus agricoles, et à la spoliation des droits des populations indigènes.

Les standards privés volontaires et la certification

C'est pour répondre à ces différents problèmes qu'ont émergé les standards volontaires de durabilité, à la suite de nombreux autres standards privés dans le domaine agroalimentaire (Fouilleux, 2012). Ces instruments sont basés sur le marché. Un standard est un cahier des charges (normes techniques) que le producteur s'engage à suivre volontairement parce qu'il lui assure un débouché particulier sur le marché. Un certificateur privé indépendant payé par le producteur contrôle la conformité au cahier des charges des pratiques de ce dernier et lui délivre un certificat. Le certificat garantit ainsi à l'acheteur intermédiaire dans la filière (un industriel par exemple) – et *in fine* au consommateur final – que le produit l'a été dans des conditions « durables ».

Les cahiers des charges des standards de durabilité sont basés sur des ensembles de principes, critères et indicateurs, les « PCI ». 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 activity⁸.*

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

1. *Legal compliance and good business practice,*
2. *Responsible labor conditions,*
3. *Responsible Community Relations,*
4. *Environmental responsibility,*
5. *Good Agricultural Practice⁹.*

Pour chacun de ces principes, sont associés des critères qui précisent en quoi il consiste, puis des « indicateurs », qui permettent de vérifier si le critère est rempli ou non (plus des

8. RSPO, *RSPO principles and criteria for sustainable palm oil production, including indicators and guidance*, October 2007.

9. RTRS, *RTRS principles and criteria for responsible soy: field testing version*, GA-OUT-01.2-ENG, 28 May 2009.

précisions/orientations appelées « guidance »). Par exemple, au principe 5 de RSPO sur la responsabilité environnementale, correspondent six critères parmi lesquels le critère 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.*

Ces standards sont souvent dénoncés par leurs opposants pour leur caractère peu exigeant, donc de faible impact concret sur le terrain. Ils visent en effet un objectif *mainstream*, ayant vocation, à terme, à s'appliquer à la majorité des volumes échangés. Leurs promoteurs les distinguent explicitement d'autres standards bien connus, beaucoup plus exigeants en terme de changement de pratiques 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 deliver¹⁰* ». Les standards doivent 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 world¹¹* ». L'objectif de l'approche *mainstream* est de commencer par régler non pas tous, mais certains problèmes environnementaux et sociaux (« *No need to be comprehensive. Be strategical* ») et de les régler dans le plus grand nombre d'endroits possible.

Les standards durables se caractérisent aussi par la nature de leurs critères et indicateurs. Contrairement à l'agriculture biologique par exemple, ils ne sont pas tranchés oui/non, de type *pass or fail* (« *those which tell you what you can do and what you can't¹²* ») : ce sont plutôt des indicateurs de progression, également parfois décrits comme *performance-based standards*. Les producteurs doivent faire la preuve devant le certificateur que des actions sont prises pour améliorer les pratiques existantes et aller « dans le bon sens ». Si ce type de cahier des charges présente l'avantage de ne pas exclure d'emblée ou décourager les producteurs, ils sont critiqués pour leur faible exigence et assimilés à du *greenwashing* par leurs opposants.

Mais si l'exposé du fonctionnement de ces instruments est nécessaire à la compréhension, ce qui nous intéresse avant tout dans cet article sont leurs dispositifs de gouvernance, appelés « tables rondes ». En effet, plutôt que de s'appesantir sur le contenu des standards et de leurs PCI, les promoteurs de ces instruments mettent en avant les processus qui ont présidé à leur définition, autrement dit les principes sur lesquels fonctionnent les tables rondes. Reprenant la rhétorique de la littérature évoquée *supra*, ils vantent l'efficacité et la rapidité du secteur privé et l'incapacité des pouvoirs publics, en soulignant les avantages du volontariat pour régler les problèmes : « *These are voluntary and not mandatory initiatives. With governments there was the risk to lose the focus of the objective. [...] governments are*

10. Entretien, WWF USA, mai 2009.

11. Présentation de Dawn Robinson, PROFOREST, 3^e conférence de RTRS, 23 avril 2008.

12. Entretien, Jason Clay, Campinas, mai 2009.

*very much on regulatory things, they are not there to mediate conflicts between actors*¹³. » L'autre caractéristique importante des tables rondes est leur caractère participatif et inclusif ; les discussions autour de la formulation des standards rassemblent des acteurs d'horizons très différents : producteurs, industriels, exportateurs, ONG, banques, distributeurs, et visent la recherche du consensus. La partie suivante explique comment ces formes originales de prise de décision sont apparues, fruits de la rencontre entre des acteurs aux intérêts *a priori* divergents au sein de la filière (les producteurs qui veulent vendre au meilleur prix et changer le moins possible leurs pratiques, les industriels qui veulent acheter au moins cher et ne pas être gênés par les critiques des ONG, et les ONG qui veulent changer les pratiques productives des points de vue environnemental et social).

Sociogenèse des tables rondes, dispositifs de formulation des standards volontaires

À partir des années 1980, des ONG de plus en plus nombreuses, ont dénoncé les conditions de production des matières premières échangées sur les marchés internationaux, avec un discours centralement construit autour de la déforestation et de ses conséquences (grands animaux menacés, perte de biodiversité, réchauffement climatique notamment). En Europe du Nord surtout, les grandes ONG internationales comme Greenpeace, le WWF, Conservation International, Les Amis de la Terre, ont été particulièrement actives pour dénoncer ces problèmes. Parmi ces ONG toutes n'ont pas les mêmes stratégies. Certaines favorisent les actions de *naming and shaming* visant les multinationales utilisant ces produits, dénonçant par exemple le lait ou les gâteaux « destructeurs de l'Amazonie », leur processus de production ayant utilisé du soja. Autres exemples, les campagnes récentes de Greenpeace « Demandez à Dove d'arrêter de participer à la déforestation en Indonésie » ou contre Nestlé « KitKat. Give the orang-utang a break¹⁴ ». Les dénonciations portent tant sur les produits (marques) que sur les opérateurs eux-mêmes, grandes multinationales en tête, comme dans le rapport de Greenpeace « Comment les fournisseurs en huile de palme d'Unilever brûlent la forêt de Bornéo¹⁵ ». Les grandes banques d'investissement ont également fait l'objet de plusieurs rapports et dénonciations par les ONG¹⁶. Ce type d'actions et les menaces de boycott sont redoutées par les multinationales car elles nuisent directement à leur réputation et à celle de leurs marques, par conséquent à leurs parts de marché.

D'autres ONG ont des stratégies différentes, comme le WWF, structurellement proche des réseaux de décision économique et politique (Chartier, Ollitrault, 2006), qui privilégie le dialogue et les partenariats avec les entreprises à la dénonciation. Le WWF est le penseur initial des tables rondes de standardisation « durable » des matières premières agricoles comme forme d'instauration d'un dialogue direct entre ONG et industriels (sans les producteurs au départ). L'idée initiale remonte aux années 1990. Traditionnellement orientée vers la préservation des aires naturelles et les approches conservacionnistes, l'ONG a alors renouvelé

13. Entretien, WWF Brésil, Brasília, 2 septembre 2008.

14. [<http://www.youtube.com/watch?v=hgcHTHGu5tA>].

15. Greenpeace international, *How Unilever Palm Oil Suppliers are Burning up Borneo*, avril 2008.

16. 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.

ses approches des enjeux, en s'intéressant aux *commodities*¹⁷, filières, et marchés, comme éléments impactant la nature. Le WWF a ainsi successivement lancé, en étroite collaboration avec les industriels concernés, des initiatives de certification « durable » pour l'exploitation de la forêt (FSC en 1993), la pêche (MSC en 1997) et les poissons d'ornement (MAC en 1998). L'approche s'est parallèlement étendue aux marchés agricoles et à leurs effets environnementaux indirects dont en particulier la déforestation : « *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*¹⁸. » Cette approche s'est fortement développée au sein du WWF, portée notamment par Jason Clay qui se présente lui-même comme le père des standards durables de produits agricoles¹⁹. Il est très influent dans les tables rondes, en particulier à RTRS. Initialement consultant externe, il est entré au WWF USA en 2003 et en est aujourd'hui devenu l'un des quatre « Senior Vice President », en charge du secteur « Market Transformation », pour lequel 55 personnes travaillent aujourd'hui aux États-Unis et environ 350 au sein des différents WWF dans le monde²⁰. Le fait d'avoir autour de la table les principaux acteurs économiques de la filière est un élément-clé du raisonnement : pour atteindre l'objectif *mainstream* et toucher à terme la quasi-totalité des volumes produits, on mise 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) pour que, par pression, la certification s'étende progressivement à tous les producteurs :

« *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 most powerful in the chain*²¹. »

Aux côtés du WWF, Unilever, multinationale néerlandaise-britannique, est un autre acteur majeur des tables rondes. Parmi les premiers fabricants de produits de consommation courante²², possédant de nombreuses grandes marques, elle était alors (et continue d'être), la première utilisatrice d'huiles au monde et une des cibles préférées des campagnes de dénonciation des environmentalistes. Ces pressions l'avaient déjà poussée à agir en participant à la Sustainable Agriculture Initiative²³ et en définissant des *agricultural best practice guidelines* pour ses propres productions agricoles. Les actions des ONG se poursuivant, elle a cherché, via les tables rondes, à promouvoir la « durabilité » de ses fournisseurs. Car, si Unilever possède quelques plantations de palmiers, elle achète la majeure partie de son huile de palme à des producteurs extérieurs. Jan Kees Vis, responsable « *sustainable agriculture* » chez 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*

17. On définit généralement le terme de *commodities* comme des matières premières d'origine agricole pour lesquelles il existe un marché international.

18. Entretien, WWF USA, mai 2009.

19. Voir notamment Clay, 2004.

20. Entretien, WWF USA, mai 2009.

21. Entretien, WWF USA, May 2009.

22. Unilever est en fonction des années, première ou deuxième entreprise agroalimentaire mondiale en chiffre d'affaires et parmi les leaders en fabrication de détergents et savons.

23. Plateforme d'industriels de l'agroalimentaire créée en Europe en 1996 pour discuter du concept d'agriculture durable et définir une série d'indicateurs communs.

our supply chain and put it on a more sustainable footing²⁴. » L'intérêt pour Unilever de participer aux tables rondes proposées par le WWF était particulièrement important, pour des raisons relevant de la gestion du « risque réputationnel » : « 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 issues²⁵. » En termes de priorité, l'huile de palme et le soja (volumes d'achats annuels de matières premières les plus importants effectués par l'entreprise) arrivaient alors en tête pour Unilever. Des contacts anciens avec le WWF, notamment via le Marine Stewardship Council, ont facilité la collaboration.

L'International Finance Corporation (IFC) ou Société financière internationale, institution du groupe Banque mondiale chargée des opérations avec le secteur privé, est aussi membre fondateur de RSPO et RTRS. 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 palmier à huile et des producteurs de soja. Là encore, la question se pose en termes de gestion du risque ; comme soulignait un des acteurs interrogés : « Basically they are a bank. So, they behave like a bank : for them, it is risk management.²⁶ » Les difficultés rencontrées au moment du montage des projets d'investissement du fait de l'absence de standards facilement « auditables » sur les questions environnementales et sociales sont mentionnées par les responsables de l'IFC comme une raison majeure pour se joindre aux initiatives tables rondes. Le fait que les questions de durabilité et de réduction de la pauvreté figurent parmi les missions de l'IFC²⁷ 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 markets²⁸. » Leur implication initiale s'explique aussi par les contacts anciens et réguliers entre l'IFC et le WWF : « On est très proches depuis longtemps ; à Washington, nos bureaux sont à trois blocs des leurs²⁹ ! » L'IFC nourrit aussi des échanges avec d'autres banques sur le sujet, dont ABN Amro, HSBC, et en particulier le groupe Rabobank, banque d'investissement néerlandaise spécialisée dans l'agrobusiness, autre promoteur actif du concept de développement durable et des tables rondes depuis l'origine.

C'est donc à partir de l'accord entre ces quatre principaux acteurs – WWF, Unilever, IFC et Rabobank – qu'auraient initialement émergé les tables rondes³⁰. Concernant les produits concernés, une étude commandée par l'IFC et le WWF et réalisée en 2001 par le cabinet de consultants londonien Proforest a tout d'abord identifié l'huile de palme, le soja,

24. Citation de J.K. Vis, *Unilever Magazine* 119(1), 2001.

25. Entretien, Unilever, mai 2009.

26. *Ibidem*.

27. « 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 », site web, juillet 2009.

28. Présentation orale par Catherine Cassagne, Campinas (Brésil), 29 mai 2009 [http://www.ifc.org/ifcext/french.nsf/Content/Mission].

29. Entretien, IFC, mai 2009.

30. 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 de l'IFC (parti ensuite au WWF et remplacé à l'IFC par Catherine Cassagne), et Bruce Tozer de Rabobank (aujourd'hui décédé).

la canne à sucre et le cacao comme principales *commodities* « sensibles ». La décision a ensuite été prise de lancer les tables rondes dans cet ordre et les premiers contacts entre WWF et les autres acteurs des filières ont suivi. Il est important de souligner qu'au départ, les producteurs n'étaient pas envisagés comme des interlocuteurs pour les tables rondes. Ce n'est qu'après que les premiers contacts aient été noués, et que les acteurs impliqués se sont rendus compte qu'il serait peut-être difficile de leur imposer les choses sans les consulter, que ceux-ci ont été inclus dans les dispositifs.

Les premiers contacts sur l'huile de palme datent de 2002, lors d'une réunion entre WWF, Aarhus, Golden Hope, MPOA, Migros, Sainsbury, Unilever, et d'autres industriels de la 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. 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 ; les volumes échangés augmentent constamment depuis.

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, a subi une phase de tests de terrain puis une version finale a été votée le 12 mai 2010.

Inclusion et participation : les initiatives multi parties prenantes tiennent-elles leurs promesses ?

Si les standards volontaires ont été éprouvés en tant qu'instruments de régulation depuis plusieurs décennies dans le domaine agroalimentaire (Fouilleux, 2010 ; Daviron, Vagneron, 2010), les tables rondes sont en revanche des dispositifs de prise de décision complètement nouveaux. Leur prétention 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, censées permettre aux différentes parties prenantes d'être représentées équitablement dans le processus de décision. Elles se targuent aussi d'animer une vraie réflexion/discussion autour du thème de la durabilité. Mais tiennent-elles leurs promesses dans les faits ?

Les tables rondes, structures de décision innovantes : inclusion, participation, consensus

« *We are all faced with the same challenges ; we all want to go in the same direction*³¹. »

Le principe des tables rondes consiste à inclure à la fois les acteurs de la filière (des producteurs de matière première, aux exportateurs, financiers et transformateurs et aux distributeurs finaux) et des acteurs intéressés à la filière du fait des problèmes qu'elle génère (ONG sociales et environnementales). Chacun doit 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 XXI^e siècle :

« *These 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*³². »

Des statuts précis définissent les modalités de fonctionnement des tables rondes³³. Tout d'abord, l'adhésion aux tables rondes est ouverte et libre, bien que payante³⁴. Ensuite, les membres sont répartis en plusieurs catégories de *stakeholders*. Ces catégories varient d'une table ronde à l'autre (7 à RSPO, 3 à RTRS). Les membres des tables rondes élisent un Bureau Exécutif (*Executive Board*) qui prend les décisions pour l'association en dehors des assemblées générales annuelles (tandis que les tâches administratives et organisationnelles sont assurées par les salariés du secrétariat). Chaque catégorie a un nombre réservé de sièges au *board*. À RSPO par exemple, sur un nombre total de 16 sièges, 2 vont aux industriels, 4 aux producteurs, 2 aux triturateurs et opérateurs de commerce, 2 aux banques, 2 aux distributeurs, 2 aux ONG environnementales et 2 aux ONG sociales. À RTRS, il y a 15 sièges répartis équitablement entre les catégories « producteurs », « industrie commerce et finance » et « société civile ».

D'une façon générale, la règle formelle de prise de décision est celle du consensus, défini comme une « absence d'opposition soutenue » :

« *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*³⁵. »

Quand le vote est utilisé (rarement ; lors des élections du Bureau exécutif principalement), il se fait à main levée, avec des cartons de couleur (vert pour le oui, rouge pour le non, jaune pour l'abstention).

31. Christofer Wells, Banco Real, Président de RTRS, allocution d'ouverture, 3^e conférence de RTRS, Buenos Aires, 23 avril 2008.

32. Jan Kees Vis, Discours inaugural de RSPO-RT 6, Bali, Nusa Dua Beach, 18 novembre 2008.

33. Les statuts de RSPO sont disponibles à [http://www.rspo.org/resource_centre/RSPO_Statutes.pdf], ceux de RTRS à [http://www.responsiblesoy.org/downloads/governance/rtrs_statutes.pdf].

34. À RSPO, la cotisation normale est de 2 000 €. À RTRS la cotisation est de 2 500 € pour les producteurs de plus de 10 000 hectares, l'industrie, les banques et les ONG internationales de budget supérieur à 250 000 €, et de 250 € pour les autres.

35. Statuts de RTRS.

Le fonctionnement des tables rondes fait par ailleurs souvent appel aux services de consultants spécialisés en ingénierie institutionnelle. La définition des principes critères et indicateurs (PCI) de RSPO et de RTRS a ainsi été « facilitée » par le cabinet de consultants londonien Proforest, « *an independent company working with natural resources management and specialising in practical approaches to sustainability*³⁶ ». Nous prendrons ici l'exemple du standard RTRS³⁷. Pendant plus de deux ans, Proforest a animé un groupe de travail dit DG (*development group*), constitué de 9 membres de la catégorie « producteurs », 9 membres de la catégorie « industrie, commerce et finance », 8 de « société civile » (avec 4 représentants pour la dimension sociale et 4 pour la dimension environnementale). Des consultations publiques ont par ailleurs été réalisées par internet : la première a duré 40 jours (25 contributions), la seconde a duré 60 jours (39 réactions) comme la troisième (54 contributions)³⁸. Des consultations 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, via 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.).

Le processus de définition des PCI fut ainsi basé sur une alternance entre phases de travail du DG et phases de consultation. Après chaque consultation publique, Proforest synthétisait les différentes propositions et avis, les soumettait au DG qui réalisait des arbitrages et produisait 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. Ce processus a permis de passer des 9 « impacts-clés de la production de soja » identifiés lors de la réunion d'Asunción en 2006, à 11 principes, ensuite réduits à 5, puis aux critères, indicateurs et guidance associés à ces 5 principes.

En s'en tenant à cette description formelle des procédures, les structures de gouvernance des tables rondes apparaissent comme *a priori* équitables. Toutefois, l'observation du fonctionnement concret de ces dispositifs fait apparaître un certain nombre d'écarts entre théorie et pratique.

Qui représente qui, qui représente quoi ?

Tout d'abord, en regardant le nombre de membres impliqués, on constate dans les deux cas d'importantes disparités en termes de nombre d'acteurs représentés³⁹. Le fait que l'on compte par exemple 100 tritrateurs contre 9 ONG sociales membres de RSPO peut laisser supposer que certains aient une influence sur les débats et 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

36. Site web de l'entreprise Proforest, juin 2010.

37. Pour une description détaillée du processus RSPO, voir Omont (2005, 2006) et pour une analyse critique, Cheyns (2011) et Djama, Verwilghen in Alphanbéry *et al.* (2012).

38. Présentation de Dawn Robinson (PROFOREST), quatrième conférence de RTRS, Campinas, Brésil, 28 mai 2009.

39. Chiffres de 2009, représentatifs de la période de définition des PCI.

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*⁴⁰ ».

Un autre problème est de nature géographique : pour être considéré comme crédible, le standard doit avoir parmi ses membres des ressortissants de tous les pays producteurs et consommateurs, et une représentation équilibrée entre pays. 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, problème souligné plusieurs fois lors des entretiens avec des membres du *board* et du secrétariat exécutif. La nécessité d'accueillir de nouveaux membres (chinois, indiens) est régulièrement évoquée lors des conférences.

Par contre, les problèmes concernant la représentation à l'intérieur des différentes catégories d'acteurs est rarement abordée spontanément par les personnes interrogées. Ils se posent premièrement pour les producteurs, plus particulièrement 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 » (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 récemment privatisé, et non pas à une organisation paysanne peut poser question. La question des *smallholders* est depuis l'origine un sujet de revendications particulièrement important par les ONG, dont en particulier Sawit Watch, ONG indonésienne très active au sein de RSPO et l'ONG internationale OXFAM. Elle a été progressivement prise en compte dans la table ronde, et affichée comme thème central de la 6^e conférence RSPO en 2008.

Dans le cas de RTRS, le problème s'est posé de manière plus explosive. À 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. Un responsable de FETRAF-SUL explique :

« 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 producteurs⁴¹. »

40. Entretien, Solidaridad, Buenos Aires, 24 avril 2008.

41. Entretien téléphonique, depuis Brasília, avec un responsable de la FETRAF SUL, Chapecó, Brésil, 1^{er} septembre 2008 (traduction du portugais).

Mais le refus d'aborder la question des OGM, et, de façon connexe, la disparition des petites exploitations agricoles familiales de polyculture, face aux immenses exploitations de monoculture a très tôt causé leur départ du comité organisateur⁴² :

« 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 approfondi⁴³. Alors on est parti. »

RTRS est donc restée pendant longtemps sans représentant des petits producteurs parmi ses membres, posant un problème aux responsables de la table ronde pour des raisons de légitimité du dispositif. Les ONG, en particulier Solidaridad, ont multiplié leurs efforts pour convaincre de nouveaux membres potentiels parmi les *smallholders* du soja. Des ateliers ont notamment été organisés au niveau local grâce à des financements du gouvernement allemand (agence de coopération GTZ). Finalement, la COTRIMAIO (Cooperativa Agro-Pecuário Alto Uruguai Ltda, 13 500 producteurs de moins de 50 hectares) a rejoint la table ronde en tant que membre du *board*, avant de la quitter l'année suivante.

Deuxièmement, la question de la représentation des différentes catégories d'acteurs se pose aussi du côté des ONG, renvoyant à la différence de pouvoir entre ONG locales et internationales. 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. À RSPO, la dimension environnementale a longtemps été incarnée au *board* par le WWF et Conservation International, et les intérêts sociaux par la branche hollandaise d'OXFAM et Sawit Watch, ONG indonésienne (dont le principal bailleur de fonds est OXFAM). Quant à RTRS, les deux postes principaux du *board* pour la société civile ont longtemps été occupés par le WWF et Solidaridad⁴⁴ (les trois ONG locales occupant les autres sièges étant principalement abondées financièrement par les deux précédentes).

À RTRS, de fortes tensions sont apparues dès le lancement de l'initiative et ont débouché sur la désertion de plusieurs ONG locales refusant d'entrer dans le processus, vécu comme imposé par les ONG internationales et européennes :

« *This initiative came in Brazil in a very strange way... All the idea 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.*

42. « Para nós, o processo da RoundTable [...] 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 du comité organisateur d'Altemir Tortelli, coordinateur général FETRAF SUL/CUT (23 août 2005).

43. Voir note 41.

44. Après avoir été trésorier plusieurs années, Jeroen Douglas (Solidaridad) a été élu président de RTRS en mai 2009, succédant à Jen Kees Vis d'Unilever.

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, our own visions [...] So when we went 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 crazy⁴⁵ ! »

Plusieurs ONG locales travaillant avec les populations indigènes se sont quant à elles opposées au processus sur son principe, refusant catégoriquement de mettre sur un pied d'égalité dans la discussion des acteurs dont les responsabilités par rapport aux dommages causés sont fondamentalement asymétriques :

« 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 commencer un dialogue. Ce n'est pas à lui de le faire. Je disais ça à Solidaridad quand ils essayaient de nous convaincre de devenir membres de RTRS [...] De toute façon 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 fort⁴⁶ ! »

Influencer la formation du consensus : une question de capacités discursives

Au-delà des questions de représentativité et de relations entre acteurs locaux et internationaux, les ressources nécessaires pour participer aux débats et y faire valoir ses positions, englobées ici sous le terme de capacités discursives sont un autre enjeu. Malgré leur caractère inclusif et leurs méthodologies participatives, les tables rondes soulèvent d'importantes interrogations de ce point de vue. Le fait que ces capacités ne soient pas distribuées de manière équitable entre les membres opère un tri, soit avant la table ronde (des acteurs n'étant pas informés ou ne pouvant/voulant s'y rendre), soit lors des réunions de la table ronde. Les capacités discursives renvoient à plusieurs types de ressources : financières, humaines, sociales, analytiques, linguistiques, culturelles.

D'abord, la participation aux tables rondes est payante, ainsi que les événements s'y rapportant, en particulier les conférences annuelles ; si des modalités de réduction sont négociables, elles dépendent de la volonté du secrétariat exécutif et du board, et ne sont ni automatiques, ni toujours portées à la connaissance du public. Par exemple, alors qu'en

45. Interview, Brasilia, ONG Instituto Socio Ambiental, 29 août 2008.

46. Entretien Rio de Janeiro, FASE, 27 août 2008.

2007 le site web de RTRS indiquait explicitement que des tarifs réduits pouvaient être accordés sur demande motivée, aucune indication dans ce sens n'était donnée en 2008. Et outre le fait qu'elles soient payantes et se déroulent systématiquement dans de grands hôtels, ces réunions ont lieu dans des villes ou des pays forcément lointains⁴⁷, qui les rendent difficiles d'accès pour de petites ONG locales et organisations paysannes.

Directement liées aux ressources financières, viennent ensuite les ressources humaines, puisque l'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 leur manque d'effectifs et de temps, alors que les grands groupes ont souvent une ou deux personnes à plein temps sur ces dossiers.

Troisièmement, la participation à ces réunions exige pour y être efficace de disposer de ressources sociales particulières. 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 multinationale, un paysan, un salarié de petite ONG, un cadre d'ambassade) de se rencontrer, travailler ensemble et échanger, l'observateur des sessions de travail en groupe dans ces réunions voit souvent se réinstaller les hiérarchies sociales liées au « rang » des acteurs en présence dans leur vie professionnelle réelle : les personnes se retrouvant à tenir le crayon ou à mener les discussions par exemple, ou celles qui ne le font jamais, sont ainsi souvent les mêmes.

Quatrièmement, viennent les ressources analytiques et linguistiques. Les consultations publiques par internet tendent à solliciter plutôt des contributions d'experts et excluent de fait de nombreux participants potentiels. Autre point important, les discussions s'y font principalement en anglais. Depuis l'origine, RTRS propose des traductions en espagnol et en portugais pour les conférences plénières. À RSPO, les discussions ne se font qu'en anglais ; depuis 2008 seulement les ONG financent un dispositif de traduction simultanée en langue bassa-indonesia pour que les paysans présents puissent comprendre les discussions. Illustrant involontairement l'état d'esprit dominant au sein des tables rondes, un des membres commun au *board* de RTRS et RSPO nous expliquait lors d'un entretien la lenteur du processus RTRS par rapport à RSPO par le fait que les membres importants ne parlent pas tous anglais à RTRS, ceci limitant les échanges interpersonnels permettant de régler les questions épineuses en parallèle des discussions formelles, contrairement à RSPO où l'anglais est partagé « par tous » : il oubliait tout simplement dans son raisonnement les participants à RSPO ne parlant que bassa-indonesia⁴⁸.

Enfin, il faut évoquer la dimension culturelle, le format des tables rondes ne permettant pas aux populations locales de s'exprimer comme elles le feraient habituellement, à partir

47. À 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).

48. Entretien, Bali, 2008.

de récits longs, imagés, basés sur leur expérience quotidienne, sur un registre familier plutôt que pragmatique et analytique (Cheyns, 2011).

Morphologie des débats : entre négociations internes et contestations externes

« ... ensuring that the process runs as smooth as possible⁴⁹ »

Cette partie décrit les différentes formes de mise sous pression des discussions dans les tables rondes par les ONG et leurs limites, ainsi que les formes variées prises par les conflits en leur sein.

Les ONG, moteurs et limites des débats

Les dénonciations par les ONG des effets environnementaux et sociaux négatifs des activités de production ont été à l'origine de la création des tables rondes et restent leur moteur essentiel. Greenpeace par exemple poursuit ses dénonciations *via* des campagnes ciblées sur les produits phares de grandes marques et assure simultanément un travail de veille critique sur les certifications. Son rapport sur United Plantations (2008) a ainsi contribué à mettre en lumière le fait que RSPO ne délivrait pas de certification globale par entreprise, mais par plantation, les plus gros producteurs pouvant utiliser la certification obtenue sur une exploitation modèle dans leurs relations publiques, tout en continuant leurs exactions ailleurs.

Quant aux ONG membres, elles voient les tables rondes comme des processus en devenir : « *RSPO is a process*⁵⁰ », « *There are flaws. There are many flaws. But it's a first step ; a foot in the door to go further*⁵¹ », « *Of course, there is much room for improvement. But let's be positive. There is a lot of positive*⁵² ». Elles essaient de pousser le processus par des moyens incitatifs plutôt que dénonciateurs. Ainsi, constatant qu'alors que 1,75 million de tonnes d'huile certifiée étaient disponibles en 2009 (équivalant à 33 % de la demande européenne), seules 195 000 tonnes ont été achetées par les industriels européens (19 % de l'huile certifiée disponible), le WWF a publié fin 2009 un *scorecard ranking*, sorte de classement des bons et mauvais élèves parmi les industriels et les distributeurs européens. Cela a rendu public que de nombreuses compagnies pourtant membres actifs de RSPO ne s'approvisionnaient pas du tout en huile de palme certifiée (United Biscuits, Carrefour, Ahold par exemple) ou peu ou pas uniquement (Unilever, L'Oréal, Cadbury, Tesco)⁵³. Cette mise en visibilité des écarts entre la rhétorique et la pratique de certains industriels a semble-t-il contribué à une forte augmentation des volumes échangés.

49. Invitation de l'animatrice (Proforest) à l'intention des participants ; conférence annuelle de RTRS, mars 2008.

50. Entretien, ONG Forest People programme, Bali, 17 novembre 2008.

51. Entretien, *Seventh Generation*, fabricant américain de produits ménagers verts, Bali, novembre 2008.

52. Jan Kees Vis, Unilever, Président de RSPO, discours d'ouverture de RT6, Bali, novembre 2008.

53. WWF, *scorecard ranking*, octobre 2009.

Mais le moteur des tables rondes que constitue la mise sous pression des discussions par les actions – finalement complémentaires – d'ONG aux stratégies différentes rencontre des limites. Des limites qui renvoient au périmètre de ce qui est considéré comme discutable ou non en leur sein. La question des OGM (qui a d'ailleurs généré de violents affrontements entre ONG membres et non-membres de RTRS, notamment début 2009 au moment de l'acceptation de Monsanto comme membre de plein droit) illustre bien ce point. En effet, d'une manière que l'on pourrait considérer comme étonnante dans la mesure où ils renvoient à un débat majeur en Europe, les OGM n'ont jamais été considérés comme une question importante à RTRS. Nous en avons d'ailleurs souligné une conséquence à travers le départ ou le refus de participer des petits producteurs. Certains parlent même de tabou.

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 biologique⁵⁴, conventionnel non OGM, ou conventionnel OGM. Seules quelques voix au sein de RTRS ont cherché à soulever la question, comme la représentante du distributeur suisse COOP, membre du board de RTRS depuis l'origine, soulignant la très forte demande européenne pour des produits sans OGM. Elle a longtemps proposé de réfléchir à des options de certifications combinées, « avec » et « sans » OGM, sans succès⁵⁵ :

« *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 understand⁵⁶.* »

Comment expliquer une telle fermeture du débat ?

Bien sûr, la quasi-totalité des membres représentant les producteurs sont partisans des OGM et préfèrent ne pas en faire un sujet de discussion et, *in fine*, un éventuel critère de distinction et de mise en concurrence. Dans la catégorie « *Industry, Trade and Finance* », l'indifférence du départ par rapport à cette question a laissé place à une franche hostilité au fur et à mesure de l'entrée des firmes d'amont de l'agriculture dans RTRS. Mais de façon beaucoup plus cruciale, cette fermeture du débat renvoie au faible écho des 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

54. L'agriculture biologique interdit les OGM dans ses cahiers des charges.

55. Cette position lui a d'ailleurs coûté de ne pas être réélue au board en mai 2009.

56. Entretien, COOP, Campinas, Brésil, 30 mai 2009.

représentant de Fundación Vida Silvestre (ONG argentine affiliée à WWF) : « Pour nous l'important ce sont les forêts. C'est sur ce thème que nous 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 nous⁵⁷. » D'autres ONG s'intéressent aux questions d'impact de l'agriculture sans pour autant s'attarder sur les OGM, qui, à la fin des années 2000 n'étaient aucunement un enjeu pour l'opinion publique brésilienne ou argentine : « 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 génétiquement⁵⁸. »

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 néerlandaise, parmi les plus favorables aux OGM en Europe.

Enfin – et c'est là sans doute un élément explicatif majeur, le WWF USA, en la personne de Jason Clay – fort influent à RTRS⁵⁹, est très favorable aux OGM, qu'il considère comme une innovation scientifique nécessaire.

Des formes conflictuelles différenciées

Avec une qualification de la durabilité évacuant délibérément des questions comme les OGM ou la monoculture, RTRS génère une contestation particulièrement virulente en Amérique latine et en Europe. Des pétitions et lettres ouvertes sont publiées à chaque réunion annuelle, signées par des dizaines d'individus et organisations. La contestation fut particulièrement exacerbée lors des premières réunions de Fos de Iguazu et d'Asunción. Lors de la conférence annuelle de Buenos Aires en 2008, plusieurs fourgonnettes de policiers armés étaient en place et des barrières de sécurité érigées tout autour de l'hôtel Hilton où elle se déroulait.

Caractéristique de RTRS, la contestation n'est pas du tout intégrée au processus. Au contraire, elle y est complètement occultée. Ainsi, au terme du premier jour de la réunion annuelle de 2008, les organisateurs ont fait changer l'itinéraire de sortie de la salle de réunion de l'hôtel par les vigiles, afin que les participants ne croisent pas la dizaine de manifestants anti-RTRS qui, après qu'on leur ait refusé l'entrée à la conférence, voulaient prononcer un discours illustré de photos d'exactions commises par les producteurs de soja au Paraguay.

Cette contestation est particulièrement forte sur le terrain. Et paradoxalement, la pression engendrée n'est pas tant ressentie par les producteurs et industriels, que par les ONG membres. En Argentine, après l'entrée de Monsanto à RTRS en 2009, l'ONG locale FUN-DAPAZ, initialement membre du *board*, a dû quitter la table ronde pour échapper aux attaques de plus en plus fortes dont elle était l'objet localement. Les ONG membres ne comprennent pas ces oppositions :

57. Entretien, Fundación Vida Silvestre, Buenos Aires, Argentine, 25 avril 2008. Traduit de l'espagnol.

58. Intervention de la représentante de l'ONG brésilienne Centro de Vida lors de la troisième conférence de RTRS, hôtel Hilton, Buenos Aires, 23 avril 2008. Traduit du portugais.

59. L'influence de Jason Clay se note chez plusieurs membres influents du *board* de RTRS, qui se réfèrent explicitement à sa position quand on les interroge sur la question des OGM.

« A number of the current problems in Paraguay (intoxications, etc.) could be solved by the [RTRS] process if well conducted. But they [les contestataires] want the revolution. It's very difficult to get a dialogue. [...]. We, Solidaridad, are now more and more engaged. We think we must be there because the people you want to change [les industriels] are in there [...]. They [les contestataires] miss the target; they should have gone to MERCOSOJA to contest and protest, but not here, where things are being done⁶⁰ ! »

Dans le cas de RSPO, les contestations ont aussi une ampleur importante et les conférences annuelles donnent lieu à des lettres ouvertes et pétitions⁶¹. De même qu'à RTRS, on constate des points aveugles dans les débats, comme sur les conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre immigrée dans les plantations, souvent proches de l'esclavage, une question cruciale jamais abordée explicitement. Mais la contestation semble beaucoup plus intégrée au processus qu'à RTRS. Des manifestations contestataires sont organisées dans l'enceinte même de la table ronde. Par exemple, il arrive aux petits producteurs, lassés d'écouter présentations et interventions en anglais sans rien y comprendre, de monopoliser le micro en indonésien pendant plusieurs minutes pour faire connaître leurs positions, malgré l'incompréhension des trois quarts de la salle, pour contester l'absence manifeste de considération de leurs revendications. Autre illustration, 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 entre les différentes sessions, avec l'inscription « *Certification : improvement or exploitation ?* » et est restée en place toute la journée, avant d'être démontée et repliée par les manifestants eux-mêmes en fin de journée, une situation impensable à RTRS.

Cette différence entre une contestation plus intégrée au processus à RSPO et uniquement extérieure 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 en place. 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 grands propriétaires fonciers est particulièrement fort au Brésil ou en Argentine, les grands planteurs et les petits producteurs ont des relations plus étroites en Malaisie et Indonésie du fait des structures de production « *nucleus plasma*⁶² » imposées par l'État dans les plantations de palmiers à huile. 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

60. Interview, Buenos Aires, avril 2008.

61. *Alternative Network against Impunity and Market Globalisation*, « 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.

62. Dans ce modèle, à un « noyau » constitué par une plantation industrielle et son usine de première transformation appartenant à une société d'État ou privée, 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.

comme un habitus de revendications atténuées chez les petits producteurs, dû à leur subordination de fait par rapport aux grands planteurs, dont ils dépendent directement pour écouler leur production.

Conclusion

À partir de l'étude des dispositifs RSPO pour l'huile de palme et RTRS pour le soja, cet article cherchait à comprendre le fonctionnement et les ressorts de formes de gouvernance transnationale de type *multi-stakeholders* qui s'affirment depuis le début des années 2000. Comme nous l'avons montré, l'apparition d'initiatives de certification « durable » de matières premières agricoles est avant tout une réponse des acteurs financiers et industriels européens et internationaux au risque réputationnel que faisaient porter sur leurs marques les critiques croissantes des ONG dénonçant les mauvaises conditions environnementales et sociales de production de ces matières premières. Cependant, malgré des intérêts *a priori* divers au sein des filières, les membres des tables rondes – parfois qualifiées de « complexes ONG-industrie » (Gereffi *et al.*, 2001), partagent une même vision du monde ; ils promeuvent les standards volontaires et la certification par tierce partie comme une solution efficace pour résoudre les problèmes liés à la globalisation, et les dispositifs de tables rondes inclusives et participatives comme une forme de décision démocratique permettant à toutes les parties prenantes volontaires de collaborer à la formulation desdits standards.

Malgré ces promesses d'accès équitable au processus de décision cependant, l'observation empirique de RSPO et RTRS révèle de nombreux écarts entre rhétorique et pratique : rôle central joué par des consultants privés dans le cadrage des discussions, représentativité discutable des membres entre et au sein des différentes catégories représentées, inégale répartition des ressources discursives entre les acteurs pour peser sur la formation du consensus, fortes limites au domaine du « discutable » en leur sein. Nous avons également souligné la très forte présence et la position souvent hégémonique des acteurs européens et internationaux dans ces dispositifs. Nous avons insisté notamment sur la grande difficulté pour les ONG locales à exister dans le processus en dehors de la tutelle (ne serait-ce que financière) des ONG internationales. De même, du côté des acteurs économiques, nous avons expliqué que depuis l'origine, le processus est mené par l'aval de la filière, avec un résultat patent : les contraintes (coûts de formation, changement de pratiques productives, coût de la certification) pèsent essentiellement sur les producteurs, qui n'ont pas réussi pour autant à négocier de « *premium* » (prix de vente supérieur pour les produits) en échange des certifications RSPO et RTRS. Cette domination par les industriels, qui, tout en affichant fortement leur appartenance aux tables rondes dans leurs relations publiques, n'ont pas spontanément joué le jeu de l'achat des produits certifiés mis en marché, explique sans doute en partie les défections récentes des principales coalitions de grands producteurs, tant à RTRS qu'à RSPO, qui préfèrent créer leurs propres standards « durables » concurrents (Hospes, 2012). Plus problématique concernant la catégorie des producteurs, nous avons souligné la difficulté des paysans éloignés des formes de productions agricoles industrielles à se faire entendre dans ces processus et à voir les options qu'ils promeuvent être mises en débat (agriculture familiale, polyculture, circuits courts de commercialisation) face au modèle

industriel (monoculture, exportation). Le rapport de force à l'œuvre explique que les instruments formulés soient finalement relativement peu exigeants en termes de pratiques sociales et environnementales, les tables rondes institutionnalisant un « nouvel esprit du productivisme » (Fouilleux, Goulet, 2012). En effet, au-delà des conclusions auxquelles une lecture hâtive pourrait conduire, ce qui se joue dans le cadre de ces dispositifs dépasse la stricte opposition « Nord »/« Sud », mais renvoie plutôt à une opposition entre modèles de production (et, en miroir, entre modèles de consommation), dans laquelle acteurs du « Nord » et du « Sud » participent des deux côtés. En outre, cette opposition ne se construit pas de la même façon partout : la comparaison entre les deux dispositifs montre en effet que les formes de contestation et de conflit générées autour des tables rondes peuvent varier en fonction des régions concernées (régimes politiques, structures de productions, rapports sociaux).

Cet article a donc mis en évidence un important écart entre les promesses participatives et inclusives des tables rondes et leur fonctionnement en action. Pour autant, ces fortes limites ne semblent pas obérer leur développement, ni remettre en cause la forte implication de nombreux acteurs publics en leur faveur. Nous avons évoqué l'IFC du groupe Banque mondiale, membre historique des tables rondes, mais d'autres organisations internationales se font les chantres des standards volontaires multi parties prenantes (CNUCED, FAO notamment) de même que plusieurs États européens : Suisse, Allemagne, et Pays-Bas notamment financent RTRS, RSPO et d'autres standards de même type *via* leurs politiques de coopération. L'intérêt croissant des pouvoirs publics pour ces dispositifs, qui se conçoivent et se légitiment pourtant comme privés, et les relations qu'ils nouent avec eux constituent ainsi une voie de recherche stimulante et nécessaire. D'autant plus que leur implication ne se limite pas à de simples dispositions financières de soutien. Par exemple, les standards RSPO et RTRS (mais aussi RSB et BONSUCRO) ont été récemment inscrits dans la législation européenne sur les biocarburants (Directive Énergies Renouvelables, 2009/28/CE) en tant que critères garantissant la durabilité des produits concernés, c'est-à-dire institutionnalisés comme passeports pour l'entrée sur le marché européen des biocarburants. Ce détour du processus de décision de la politique européenne par le niveau transnational invite à s'interroger sur les implications, en termes démocratiques, d'une telle délégation au seul secteur privé de l'organisation de la délibération. Le problème se pose non seulement en termes d'asymétries d'accès au processus de décision et de capacités d'influence, mais également en termes d'arbitrage sur les contours à donner à des questions fondamentalement politiques, en l'occurrence celle des pratiques et modèles de production et de consommation pouvant/devant être considérés ou non comme « durables ».

Ève Fouilleux
 CNRS-CEPEL
 CIRAD – ES – MOISA
 eve.fouilleux@cirad.fr

Bibliographie

- ALPHANDERY, P., DJAMA, M., FORTIER, A., FOUILLEUX, È. (dir.) (2012), *Normaliser au nom du développement durable. Dispositifs, savoirs, politiques*, Paris, Quae.
- ANSELL, C., GASH, A. (2008), « Collaborative Governance in Theory and Practice », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), p. 543-571.
- 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*, 113 (2), p. 297-351.
- BARTLEY, T. (2011), « Certification as a Mode of Social Regulation », in LEVI-FAUR, D. (ed.), *The Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, p. 441-452.
- BARTLEY, T., SMITH, S.N. (2010), « Communities of Practice as Cause and Consequence of Transnational Governance: The Evolution of Social and Environmental Certification », in DJELIC M.L., QUACK, S. (eds), *Transnational Communities. Shaping Global Economic Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 347-374.
- BEISHEM, M., DINGWERTH, K. (2008), « Procedural Legitimacy and Private Transnational Governance. Are the Good doing Better? », *SFB-Governance Working Paper Series*, 14.
- BERNSTEIN, S. (2011), « Legitimacy in Intergovernmental and Non-state Global Governance », *Review of International Political Economy*, 18 (1), p. 17-51.
- BERNSTEIN, S., CASHORE, B. (2007), « Can Non-state Global Governance be Legitimate? An Analytical Framework », *Regulation & Governance*, 1 (4), p. 347-371.
- BOSTRÖM, M. (2006), « Regulatory Credibility and Authority through Inclusiveness: Standardization Organizations in Cases of Eco-Labeling », *Organization*, 13 (3), p. 345-367.
- CHARTIER, D., OLLITRAULT, S. (2006), « ONG et développement durable : les liaisons dangereuses », dans AUBERTIN, C., FRANCK-DOMINIQUE, V. (dir.), *Le Développement durable : enjeux politiques, économiques et sociaux*, Paris, La Documentation française, p. 94-114.
- CHEYNS, E. (2011), « Sustainable Palm Oil. The Limits of the Inclusiveness Paradigm and the (De)politicization of the Common Good », in GIBBON, P., PONTE, S., VERSESTGRAD, J., *Governing through Standards*, Basingstoke, Palgrave, p. 210-235.
- CLAY, J., 2004, *World Agriculture and the Environment: A Commodity-by-Commodity Guide to Impact and Practice*, Washington (D. C.), Island Press.
- 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.
- DAVIRON, B., PONTE, S. (2005), *The Coffee Paradox. Global Markets, Commodity Trade and the Elusive Promise of Development*, Londres, Zed Books.
- DAVIRON, B., VAGNERON, I. (2010), « From Commoditisation to De-commoditisation... and Back Again. Discussing the Role of Sustainability Standards for Agricultural Products », *Development Policy Review*, 29 (1), p. 91-113.
- DINGWERTH, K., PATTBERG, P. (2009), *World Politics and Organizational Fields: The Case of Transnational Sustainability Governance*, *European Journal of International Relations*, 15 (4), p. 707-743.
- FOUILLEUX, È. (2009), « À propos de crises mondiales... Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires ? », *Revue française de science politique*, 59 (4), p. 757-782.
- FOUILLEUX, È. (2010), « Les Standards volontaires. Entre internationalisation et privatisation des politiques agricoles », dans HERVIEU B., MAYER N., MULLER P., PURSEGLE F., RÉMY J., *Les Mondes agricoles en politique. De la fin des paysans au retour de la question agricole*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 371-396.
- FOUILLEUX, È. (2012), « Vers une agriculture durable ? Normes volontaires et privatisation de la régulation », dans JACQUET, P., PACHAURI, R., TUBIANA, L. (dir.), *Regards sur la Terre 2012 : développement, alimentation, environnement : changer l'agriculture ?*, Paris, Armand Colin, p. 301-310.
- FOUILLEUX, È., GOULET, F. (2012), « Firms et développement durable : le nouvel esprit du productivisme », *Études rurales*, 190, p. 131-146.
- FRANSEN, L. W., KOLK, A. (2007), « Global Rule-Setting for Business: A Critical Analysis of Multi-Stakeholder Standards », *Organization*, 14 (5), p. 667-684.
- FREEMAN, R. E. (1984), *Strategic Management: a Stakeholder Approach*, Boston (Mass.), Pitman.
- GEREFFI, G. (1994), « The International Economy and Economic Development », in SWEDBERG, R., SMELSER, *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, Russell Sage Foundation, p. 207-233.
- GEREFFI, G., GARCIA-JOHNSON, R., SASSER, E. (2001), « The NGO-Industrial Complex », *Foreign Policy*, 125, p. 56-65.

- GEREFFI, G., KORZENIEWICZ, M. (1994), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport (Conn.), Greenwood Press.
- GLASBERGEN, P., BIERMANN, F., MOL, A. (eds) (2007), *Partnerships, Governance and Sustainable Development. Reflections on Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- HOSPES, O. (2012), *Global Private Partnerships as Proto-Institutions or Rival Governance Networks: The Case of the RSPO and RTRS*, Paper presented at the workshop on « Governance of Sustainable Agriculture through Multi-Stakeholder Initiatives », CIRAD, Montpellier, 12-14 décembre.
- HUXHAM, C. (2000), « The Challenge of Collaborative Governance », *Public Management*, 2 (3), p. 337-357.
- JOBERT, B. (2003), Le Mythe de la gouvernance dépolitisée, dans FAVRE, P., HAYWARD, J., SCHEMEL, Y. (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 273-285.
- JOBERT, B. (2004), « Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de L'État en action », *Pôle Sud*, 21 (21), p. 43-54.
- MARTIN, R. L. (2002), « The Virtue Matrix. Calculating the Return on Corporate Responsibility », *Harvard Business Review*, 80 (3), p. 68-75.
- OMONT, H. (2005), « Roundtable on Sustainable Palm Oil – RSPO. The Second RSPO Meeting in Jakarta in October 2004 », *OCL*, 12 (2), p. 229-232.
- OMONT, H. (2006), « La troisième table ronde de RSPO-RT3, à Singapour en novembre 2005 », *OCL*, 13 (4), p. 229-232.
- PORTER, M. E., KRAMER, M. R. (1999), « Philanthropy's New Agenda: Creating Value », *Harvard Business Review*, 77 (6), p. 121-30.
- PORTER, M. E., KRAMER, M. R. (2002), « The Competitive Advantage of Corporate Philanthropy », *Harvard Business Review*, 80 (12), p. 56-68.
- PORTER, M. E., KRAMER, M. R. (2006), « Strategy and Society: The Link between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility », *Harvard Business Review*, 84 (12), p. 78-92.
- REINICKE, W. H. (1998), *Global Public Policy: Governing without Government?*, Washington (D. C.), Brookings Institution Press.
- REINICKE, W. H. (2000), « The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks », *Foreign Policy*, winter 1999-2000, p. 44-57.
- RISSE, T. (1998), « "Let's Argue!" Communicative Action in World Politics », *International Organization*, 54 (1), p. 1-39.
- RUGGIE, J. G. (2004), « Reconstituting the Global Public Domain. Issues, Actors, and Practices », *Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper Series*, n° 6, Cambridge (Mass.), Harvard University.
- SAWYER, D. (2008), Climate Change, Biofuels and Eco-social Impacts in the Brazilian Amazon and Cerrado, *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 363, p. 1747-1752.
- TALLONTIRE, A. (2007), « CSR and Regulation: Towards a Framework for Understanding Private Standards Initiatives in the Agri-food Chain », *Third World Quarterly*, 28 (4), p. 775-791.
- VAN HUIJSTEE, M., GLASBERGEN, P. (2008), « The Practice of Stakeholder Dialogue between Multinationals and NGOs », *Corporate Social Responsibility and Environment Management*, 15, p. 298-310.
- WITTE, J. M., REINICKE, W. H., BENNER, T. (2005), « Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks », in PFALLER, A., LERCH, M., *Challenges of Globalization: New Trends in International Politics and Society*, New Brunswick (N. J.), Transaction Publishers, p. 109-130.
- WWF-GERMANY (2007), *Rainforest for Biodiesel? Ecological Effects of Using Palm Oil as a Source of Energy*, Frankfurt am Main.
- ZADEK, S. (2004), « The Path to Corporate Responsibility », *Harvard Business Review*, 82 (12), p. 125-132.
- ZADEK, S. (2006), « The Logic of Collaborative Governance: Corporate Responsibility, Accountability, and the Social Contract », *Critical Issue Series, CSR Initiative*, Center for Government and Business, Cambridge (Mass.), Harvard University.
- ZADEK, S. (2008), « Global Collaborative Governance: There is no Alternative », *Corporate Governance*, 8 (4), p. 374-388.
- ZADEK, S., RADOVITCH, S. (2006), « Governing Collaborative Governance: Enhancing Development Outcomes by Improving Partnership Governance and Accountability », *Corporate Responsibility Initiative Working Paper n° 23*, Cambridge (Mass.), John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

GOUVERNEMENT & action publique

Ce varia présente des articles sur la formation d'élites dans les secteurs de la défense et de la santé aux États-Unis, sur la voie inédite tracée par la réforme française de l'allocation dépendance et sur les formes de privatisation des politiques du sport de haut niveau et les tensions qu'elles suscitent entre État et groupes d'intérêts. Dans sa rubrique « regards croisés », la revue offre deux analyses des formes émergentes de gouvernance transnationale. L'une met en évidence la privatisation de la régulation induite par la multiplication des dispositifs de normalisation, l'autre examine le poids des logiques organisationnelles dans la difficile inscription du thème du changement climatique à l'agenda de l'Organisation mondiale de la santé.

LECTURES

Grand angle

Olivier Nay

La théorie des « États fragiles » : un nouveau développementalisme politique ?

Sur l'ouvrage de David Carment, Prest Stewart, Yagadeesen Samy (2010), *Security, Development, and the Fragile State: Bridging the Gap between Theory and Policy*, Londres Routledge

Comptes rendus

- **Olivier Marchal**

Isabelle Thireau, Hua Linshan (2010)
Les Ruses de la démocratie. Protester en Chine,
Paris, Seuil

- **Josua Gräbener**

Cathie Jo Martin, Duane Swank, (2012)
*The Political Construction of Business Interests:
Coordination, Growth and Equality*,
Cambridge University Press

- **Amandine Crespy**

Colin Crouch (2011)
The Strange Non-death of Neoliberalism,
Cambridge, Polity

- **Francesca Artioj**

Christopher Pollitt (2012)
*New Perspectives on Public Services:
Place and Technology*,
Oxford, Oxford University Press

- **Camille Herlin-Giret**

Alexis Spire (2012)
Faibles et puissants face à l'impôt
Paris, Raisons d'agir

PRESSES DE SCIENCES PO

117, Boulevard Saint-Germain - 75006 PARIS
tél. : +33 (0)1 45 49 83 64 - fax : +33 (0)1 45 49 83 34
Abonnements et vente au numéro :
<http://www.pressesdesciencespo.fr> - CDE / SODIS

20€

ISSN 2260-0965
ISBN 978-2-7246-3294-1
SODIS 729 342 5



SciencesPo.
Les Presses



CAIRN.INFO
chercher, copier, avancer