



HAL
open science

Quand les acteurs privés s'emparent de la régulation politique. ONG et industriels dans la globalisation

Eve Fouilleux

► **To cite this version:**

Eve Fouilleux. Quand les acteurs privés s'emparent de la régulation politique. ONG et industriels dans la globalisation. Jacques Commaille, Bruno Jobert. Les métamorphoses de la régulation politique, LGDJ, 2020, 978-2-275-03667-0. hal-02910138

HAL Id: hal-02910138

<https://hal.science/hal-02910138v1>

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.

Chapitre 7

Quand les acteurs privés s’emparent de la régulation politique.

ONG et industriels dans la globalisation

Eve Fouilleux*

1. Introduction

Ce chapitre aborde les métamorphoses de la régulation politique dans leur dimension globalisée. Il pose la question de ce que fait la globalisation à la régulation politique à partir de l’analyse de grandes filières mondialisées régulées par un type d’instrument spécifique : les standards volontaires. Les standards volontaires sont largement analysés dans la littérature comme des formes émergentes majeures de régulation transnationale¹. Ils visent pour la plupart à inciter à des pratiques plus respectueuses de la santé, de l’environnement ou des droits humains et sociaux, au développement durable². Ces instruments se développent de manière particulièrement prolifique ces trois dernières décennies dans des secteurs aussi divers que la banque et la finance, les activités industrielles, la gestion des forêts, la production de matières premières de tous ordres, le management, les nanotechnologies ou la sécurité sanitaire par exemple. Ils sont étudiés ici dans le domaine agricole, à partir des exemples des filières soja et huile de palme.

Les standards volontaires sont des instruments de marché destinés à établir un échange d’information entre des consommateurs et des producteurs qui se trouvent éloignés de dizaines de milliers de kilomètres du fait de la mondialisation et séparés par de nombreux intermédiaires

* Directrice de Recherches CNRS (LISIS, Université Paris-Est Marne la Vallée), CIRAD (MOISA, Montpellier).

¹ Tim Bartley, 'Institutional Emergence in an Era of Globalization: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions', *American Journal of Sociology*, 113, 2007; Tim Büthe et Walter Mattli, *The New Global Rulers : The Privatization of Regulation in the World Economy*, Oxford, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2011; Lawrence Busch, *Standards: Recipes for Reality*, Cambridge, MA: MIT Press, 2011 ; Allison Loconto and Eve Fouilleux, 'Politics of Private Regulation: Iseal and the Shaping of Transnational Sustainability Governance', *Regulation & Governance*, 8, 2014; Kenneth W Abbott, David Levi-Faur, and Duncan Snidal, 'Theorizing Regulatory Intermediaries: The Rit Model', *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 670, 2017.

² Pierre AlphanDéry et al., *Normaliser au nom du développement durable*, Editions Quae, 2012.

industriels. Ces échanges d'informations, qui passent parfois par des labels apposés sur les produits, portent sur les qualités intrinsèques (non visibles à l'œil nu) des produits auxquels ils s'appliquent, dont en particulier leurs conditions de production³. La littérature sur les standards volontaires s'est beaucoup intéressée à leur usage stratégique par les acteurs pour servir des intérêts variés : les ONG les mobilisent pour défendre leurs causes⁴, les industriels s'en servent pour gérer les risques dans leurs chaînes d'approvisionnement, se mettre en conformité avec les exigences des distributeurs, limiter leurs coûts de transaction ou les concurrences entre firmes, ou gagner des avantages compétitifs⁵. Les distributeurs les utilisent pour différencier les produits qu'ils mettent en vente, mettre en avant leur prise en compte des demandes des consommateurs ou reporter le coût de la gestion des risques vers l'amont de la filière⁶. Les Etats s'en saisissent quant à eux pour organiser la segmentation des marchés⁷ ou bien pour reporter les coûts du contrôle sur les acteurs privés quand ils ne disposent plus de ressources suffisantes pour surveiller eux-mêmes la mise en œuvre de leur réglementation⁸. A un niveau plus général, divers travaux décrivent les standards volontaires comme des formes de gouvernement à distance, c'est-à-dire comme des techniques de conduite des conduites⁹. D'autres ont exploré

³ Un standard volontaire est un cahier des charges, c'est-à-dire une liste de pratiques spécifiques (techniques, sociales, environnementales) mises en œuvre volontairement par le producteur ou le fabricant, qui le signale au consommateur final par un label apposé sur le produit. On parle alors de standards Business to Consumers (B2C), qui se distinguent des standards Business to Business (B2B), qui donnent lieu à l'échange de certificats entre opérateurs des filières et permettent une traçabilité des produits, mais sans label associé donc de manière invisible pour les consommateurs finaux. Cette frontière est cependant assez floue, les standards B2B évoluant souvent vers du B2C. La crédibilité de cet échange d'information se base sur un double contrôle. Pour obtenir le label, les producteurs doivent se soumettre à un processus de certification par tierce partie, c'est-à-dire qu'un opérateur privé indépendant (dit « certificateur ») vient, contre paiement, contrôler la conformité de leurs pratiques au cahier des charges. Le certificateur délivre alors un certificat de conformité autorisant l'utilisation du label. En cas de non-conformité, le label est refusé ou retiré. Le certificateur est lui-même contrôlé –également contre paiement– par un organisme dit « accréditeur » qui atteste de ses compétences pour certifier la conformité au standard.

⁴ Douglas L. Murray and Laura T. Raynolds, 'Alternative Trade in Bananas: Obstacles and Opportunities for Progressive Social Change in the Global Economy', *Agriculture and Human Values*, 17, 2000 ; Marcel Djama, Eve Fouilleux, and Isabelle Vagneron, 'Standard-Setting, Certifying and Benchmarking: A Governmentality Approach to Sustainability Standards in the Agro-Food Sector', in Stefano Ponte, Peter Gibbon, and Jakob Vestergaard (Eds), *Governing through Standards*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 184-209 ; Eve Fouilleux and Allison Loconto, 'Voluntary Standards, Certification, and Accreditation in the Global Organic Agriculture Field: A Tripartite Model of Techno-Politics', *Agriculture and Human Values*, 34, 2017.

⁵ Stefano Ponte and Peter Gibbon, 'Quality Standards, Conventions and the Governance of Global Value Chains', *Economy and Society*, 34, 2005 ; Lawrence Busch, 'Performing the Economy, Performing Science: From Neoclassical to Supply Chain Models in the Agrifood Sector', *Economy and Society*, 36, 2007.

⁶ Julio A. Berdegue and others, 'Central American Supermarkets' Private Standards of Quality and Safety in Procurement of Fresh Fruits and Vegetables', *Food Policy*, 30, 2005 ; Spencer Henson, 'The Role of Public and Private Standards in Regulating International Food Markets', *Journal of International Agricultural Trade and Development*, 4, 2008 ; Carmen Bain, 'Governing the Global Value Chain: Globalgap and the Chilean Fresh Fruit Industry', *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 17, 2010.

⁷ Matthieu Ansaloni et Eve Fouilleux, 'Terroir et protection de l'environnement : un mariage indésirable ? À propos d'intégration de critères transversaux dans les politiques sectorielles', *Politiques et Management Public*, 26, 2008 ; Eve Fouilleux et Allison Loconto, 'Dans les coulisses des labels : régulation tripartite et marchés imbriqués. De l'europanisation à la globalisation de l'agriculture biologique', *Revue française de sociologie*, 58, 2017.

⁸ Spencer Henson and Thomas Reardon, 'Private Agri-Food Standards: Implications for Food Policy and the Agri-Food System', *Food Policy*, 30, 2005 ; Olivier Borraz, 'Les normes : instruments dépolitisés de l'action publique', dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Gales, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2004, p.11-44.

⁹ Stefano Ponte, Peter Gibbon, et Jakob Vestergaard, *Governing through Standards : Origins, Drivers and*

les modalités concrètes de fonctionnement qui leur donnent précisément le pouvoir de gouverner à distance, la certification et l'accréditation. Ces deux formes de contrôles, outre le fait d'induire une multiplication de régulateurs intermédiaires et de générer des procédures particulièrement lourdes, complexes et bureaucratiques¹⁰, induisent une multiplication de marchés imbriqués et contribuent à diffuser et à instituer une approche marchande généralisée de l'activité concernée et du développement durable¹¹.

Enfin, les organisations et l'activité de standardisation en tant que telle ont suscité l'intérêt de divers auteurs, qui s'interrogent notamment sur les conditions de la légitimité et de la crédibilité des standards¹². Les standards volontaires de durabilité sont en l'occurrence définis par l'intermédiaire de dispositifs et de procédures spécifiques dites « multi parties-prenantes », associant tout type d'acteur intéressé par la filière (producteurs, ONG, banques, industriels, traders, distributeurs etc.), souvent appelées « tables-rondes ». Ces dispositifs sont apparus initialement 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). Ils se sont ensuite multipliés dans le domaine de l'industrie textile, de l'industrie extractive, et pour les matières premières d'origine agricole. On trouve ainsi des tables-rondes pour 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, transformée ensuite en Roundtable on Sustainable Biomaterials), le coton (Better Cotton Initiative – BCI, 2007), le cacao (Roundtable for a Sustainable Cocoa WorldEconomy – RSCE, 2007), etc.

Dans ce chapitre, je m'intéresse à RTRS et RSPO, les deux premières table-rondes à avoir émergé dans le domaine agricole, en cherchant à caractériser la façon dont ce type de dispositif recompose la régulation politique. Au-delà de leurs effets sur les marchés, l'enjeu est de comprendre comment les standards volontaires de durabilité sont ancrés dans et produisent du politique, comment ils sont mus par des conflits et des contestations et comment ils les transforment – ou non. Dans cette perspective, j'avance l'hypothèse que ces instruments renvoient à différentes formes de politisation, ancrées à différents niveaux, et dans divers contextes institutionnels qui vont des espaces politiques associés à la production à ceux associés à la consommation des produits concernés (et inversement), autrement dit d'une extrémité à

Limitations, Palgrave Macmillan, 2011 ; Henri Bergeron, Patrick Castel et Sophie Dubuisson-Quellier, 'Gouverner par les labels', *Gouvernement et action publique*, 3, 2014 ; Vincent Béal, Renaud Epstein, et Gilles Pinson, 'La circulation croisée', *Gouvernement et action publique*, 2015.

¹⁰ Allison Loconto, Models of assurance: Diversity and standardization of modes of intermediation, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2017, vol. 670, 1, p. 112-132.

¹¹ Eve Fouilleux et Allison Loconto, 'Dans les coulisses des labels : régulation tripartite et marchés imbriqués. De l'europanisation à la globalisation de l'agriculture biologique', *Revue française de sociologie*, 58, 2017.

¹² Kristina Tamm Hallstrom and Magnus Boström, *Transnational Multi-Stakeholder Standardization : Organizing Fragile Non-State Authority*, Northampton, MA, Edward Elgar Pub. Inc., 2010 ; Steven Bernstein, 'Legitimacy in Intergovernmental and Non-State Global Governance', *Review of International Political Economy*, 18, 2011 ; Nils Brunsson, Ingrid Gustafsson, and Kristina Tamm Hallström, 'Markets, Trust, and the Construction of Macro-Organizations', in Nils Brunsson and Mats Jutterstrom (Eds), *Organizing and Reorganizing Markets*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 136-52.

l'autre des filières mondialisées auxquelles ils sont associés, dites « chaînes globales de valeur »¹³.

L'analyse est nourrie de données empiriques collectées via un travail de terrain concernant les filières globalisées du soja et de l'huile de palme, pour lesquels nous avons réalisé avec une équipe de collègues du Cirad un suivi de la mise en place des tables-rondes entre 2006 et 2010, puis un suivi plus distancié de l'évolution des dispositifs dans les années suivantes¹⁴. Le chapitre procède en quatre parties correspondant aux différentes formes de politisation impliquées. Tout d'abord, la dimension politique des standards volontaires renvoie aux contestations portées par des consommateurs –on parle d'ailleurs de consumérisme politique ou de consommation engagée¹⁵, des citoyens, ou des organisations s'en revendiquant, qui *de facto* les ont générés au départ (2.). Elle renvoie ensuite au processus de délibération et de décision visant à la formulation de ces instruments, autrement dit à la gouvernance des organisations de standardisation et aux rapports de force entre les acteurs qui y participent (3.). Enfin, les standards volontaires et leurs dispositifs de gouvernance peuvent également être vus comme générant des formes de recyclage ou de reconstruction des rapports de force politiques sur le terrain (4.).

2. De nouvelles régulations privées transnationales en réponse à une contestation européenne

Les standards volontaires de durabilité sont apparus dans les années 1990 dans l'objectif de rendre les filières agricoles mondialisées (ou chaînes globales de valeur) plus « durables », c'est-à-dire plus exigeantes en matière sociale et environnementale. J'illustrerai ici mon propos à travers l'analyse de l'émergence des deux premières tables rondes de matières premières agricoles, portant sur le soja et sur le palmier à huile.

Ecologie politique du boum des matières grasses. Marchés globaux, déforestations, contestations

L'huile de palme et le soja sont deux matières premières de plus en plus produites et utilisées depuis les années 60-70 et massivement utilisées dans l'industrie. Leurs chaînes de valeur sont emblématiques de la globalisation. Parmi les matières grasses les moins chères du marché, l'huile de palme est utilisée dans les industries agroalimentaire (biscuiterie, pâtisseries, plats préparés, etc.¹⁶) et chimique (détergents, savons liquides, shampoings, cosmétiques, etc.) ; c'est aussi un des agro-carburants les plus efficaces en terme de rendement énergétique. Les principaux pays exportateurs d'huile de palme sont la Malaisie et l'Indonésie, dont les gouvernements ont mis en place des politiques très volontaristes et incitatives pour développer

¹³ Nicola Phillips, 'Global Value Chains', dans *Dictionnaire d'économie politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018, pp. 247-50.

¹⁴ Ce chapitre reprend en les revisitant et en les complétant un certain nombre d'éléments de Ève Fouilleux, « Normes transnationales de développement durable. Formes et contours d'une privatisation de la délibération », *Gouvernement et Action Publique*, Vol.2, n°1 janvier-mars 2013, p.93-119.

¹⁵ Sophie Dubuisson-Quellier, *La consommation engagée*, Presses de Sciences Po, 2018 ; Magnus Boström, Michele Micheletti, and Peter Oosterveer, *The Oxford Handbook of Political Consumerism*, Oxford University Press, 2019.

les plantations de palmiers à huile et les exportations d'huile depuis les années 60. Ils représentent à eux deux 65% de la surface mondiale en palmiers à huile et 83% de la production mondiale¹⁷. Quant au soja, utilisé sous la forme de tourteaux, résultat du pressage de la graine, il est principalement utilisé pour la production animale intensive, constituant majeur des aliments pour porcs, volailles et vaches laitières notamment. Il est également utilisé dans l'industrie agroalimentaire (huile, lécithine) et comme agro-carburant (huile). Les Etats-Unis, le Brésil, l'Argentine et le Paraguay sont les principaux producteurs 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, l'Union Européenne et l'Inde. Leurs formes de production sont archétypiques de l'agriculture de firme et du capitalisme agraire mondialisé ; les surfaces cultivées et plantations appartiennent à de grands groupes, font parfois intervenir des banques commerciales des entreprises d'ingénierie agricole et des fonds de pension, et les formes de mobilisation du travail oscillent entre prise en charge paternaliste de la vie privée des ouvriers et prise en charge minimale des besoins des travailleurs¹⁸.

La très forte demande, tant en soja qu'en huile de palme, s'est traduite par une expansion rapide des surfaces cultivées. En Indonésie, les surfaces plantées en palmiers sont passées de 0,4 à 9 millions d'hectares) entre 1975 et 2014, tandis qu'en Malaisie on est à 5 millions d'hectares représentant 73% de la surface agricole du pays. Pour accroître la surface agricole disponible, la pression sur le milieu naturel a été démultipliée, générant une importante déforestation, très tôt dénoncée par les ONG environnementales.

En Indonésie, Malaisie, Papouasie Nouvelle Guinée, la déforestation générée par l'extension des plantations de palmiers engendre une perte globale de biodiversité, incluant l'extinction d'animaux emblématiques, du fait de la disparition de leur habitat, tigre et éléphant de Sumatra, orang-outang notamment ; des émissions massives de gaz à effet de serre quand, une fois les arbres abattus et évacués, le restant du couvert végétal est brûlé. Ce problème est exacerbé dans les zones de tourbières (*peatlands*) qui constituent une bonne partie des surfaces concernées. Des dysfonctionnements sont constatés dans les échanges hydriques conséquemment à la perte de la forêt primaire ; etc.¹⁹ D'autres problèmes sont liés à la monoculture du palmier sur les zones 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 leurs terres et 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 nombreux²⁰.

¹⁷ Source FAO, 2016

¹⁸ Stéphanie Barral, 'Les défis sociaux et environnementaux du capitalisme agraire. Le cas des plantations de palmiers à huile', *Analyse. Centre d'études et de prospective*, 2014.

¹⁹ WWF-GERMANY, *Rainforest for Biodiesel ? Ecological effects of using palm oil as a source of energy*, Frankfurt am Main, 2007.

²⁰ Marcus Colchester, Norman Jiwan, Andiko Martua, Sirait Asep et Yunan Firdaus, *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, 2007.

De même, l'expansion des surfaces cultivées en soja génère une déforestation massive au Brésil, en Argentine et au Paraguay. 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 biodiversité²¹. Le soja est lié à la déforestation de deux façons : directement (on déforeste pour planter du soja), et indirectement, en particulier au Brésil, via l'élevage (les bovins « mangent » littéralement la forêt), celui-ci étant repoussé vers le Nord du pays du fait de la conversion des zones de pâturage du sud en cultures de soja. L'extension des surfaces cultivées en soja génère d'autres problèmes environnementaux (perte de biodiversité du fait de la monoculture et de l'utilisation massive de pesticides, problèmes sanitaires, problèmes d'érosion des sols, de pollutions des nappes phréatiques, de disponibilité en eau potable dans certaines régions du fait de l'irrigation, etc.)²². Sur le plan social, l'extension du soja engendre 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.

Axant leur discours sur les conséquences de la déforestation (grands animaux menacés, perte de biodiversité, réchauffement climatique notamment), dès les années 80, des ONG de plus en plus nombreuses ont dénoncé les conditions de production des matières premières échangées sur les marchés internationaux. 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 particulièrement complexes à exposer. Toutes n'ont pas les mêmes stratégies, mais elles travaillent souvent en synergie²³. Certaines favorisent les actions de « *naming and shaming* » visant les multinationales fabriquant et vendant des produits utilisant les matières premières en question, à travers des dénonciations de produits et de marques phares, bien connus du public, les invitant au boycott. Par exemple tel gâteau « destructeur de l'Amazonie », son processus de fabrication utilisant du soja, ou les campagnes de Greenpeace dénonçant certains produits cosmétiques d'Unilever : « Demandez à Dove d'arrêter de participer à la déforestation en Indonésie », ou l'émblématique Kit Kat de Nestlé : « *KitKat. Give the orang-utang a break*²⁴ ». Les grandes banques d'investissement et d'agrobusiness ont également fait l'objet de plusieurs rapports et dénonciations²⁵. Ces actions sont craintes par les multinationales car elles nuisent directement à leur réputation et à celle de

²¹ 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 ; voir Donald Sawyer, Climate change, biofuels and eco-social impacts in the Brazilian Amazon and Cerrado, *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, n°363, 2008. p. 1747-1752.

²² Voir notamment Donald Sawyer, Climate change, biofuels and eco-social impacts in the Brazilian Amazon and Cerrado, *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, n°363, 2008. p. 1747-1752.

²³ Emmanuelle Cheyns, 'Le rôle des Ong dans la normalisation des pratiques des entreprises. Le cas de d'huile de palme', dans : Alain Rival, *Le Demeter* 2018. Huiles végétales : Enjeux, marchés et controverses, p.199-210, Paris, Club Demeter, 2017.

²⁴ <http://www.youtube.com/watch?v=hgcHTHGu5tA>

²⁵ 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 : Jan Willem van Gelder, *British Banks and Palm oil and pulp and paper*, a research paper prepared for WWF International, December 2001.

leurs marques, et par conséquent à leurs parts de marché. C'est pour y échapper qu'ont été mis en place les standards volontaires de durabilité.

Mise en place de tables-rondes : la réponse des industriels européens à leur mise sous pression par les ONG

En effet, les tables rondes visant à définir les standards soja responsable et huile de palme durable, comme toutes les autres initiatives de ce type, ont émergé en réponse aux critiques et dénonciations des ONG, dans une perspective de gestion du « risque réputationnel » et de protection des grandes marques de l'agro-alimentaire. Ainsi qu'en témoignait le responsable du développement durable chez Unilever en 2009 : « *Our first objective was to get environmental NGOs out of our back. [...] It is also a problem of risk management. If you want to protect your brand, you have to show that you are dealing concretely with these issues*²⁶ ».

Le WWF a constitué un acteur clef dans la genèse de ces dispositifs. ONG structurellement proche des réseaux de décision économique et politique, le WWF privilégie le dialogue et les partenariats avec les entreprises pour faire avancer ses idées (Chartier, 2009 ; Cheyns, 2018). Les tables-rondes de standardisation « durable » des matières premières agricoles ont ainsi été pensées comme une forme d'instauration d'un dialogue direct entre ONG et industriels. Dans les années 1990, alors qu'il était traditionnellement orienté vers la préservation des aires naturelles et les approches de type conservacionniste²⁷, le WWF a renouvelé ses approches des enjeux, en s'intéressant aux « *commodities*²⁸ », autrement dit aux marchés et filières, comme éléments impactant la nature. Après s'être intéressée aux filières du bois, de la pêche et des poissons d'ornement et avoir lancé le FSC en 1993, le MSC en 1997 et le MAC en 1998 en collaboration avec les acteurs de ces filières, l'ONG a étendu l'approche aux produits et marchés agricoles : « *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*²⁹ ». Le fait d'avoir autour de la table les principaux acteurs économiques de la filière était un élément clé du raisonnement : pour atteindre l'objectif *mainstream* et toucher à terme la quasi-totalité des volumes produits, l'idée est de miser 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*³⁰ ».

Les standards de durabilité ont un objectif « *mainstream* », avec la vocation, à terme, à s'appliquer à la majorité des volumes échangés. Leurs promoteurs les distinguent explicitement

²⁶ Entretien, Unilever, mai 2009.

²⁷ voir par exemple Nicolas Gaidet et Eve Fouilleux, 'Entre Alliances et Métriques. Dynamiques de Débat sur les Politiques Globales de Protection de la Biodiversité', *Revue française de science politique*, 68, 2018.

²⁸ Le terme de « *commodities* » désigne les matières premières pour lesquelles il existe un marché international.

²⁹ Entretien, WWF USA, mai 2009.

³⁰ Entretien WWF-USA, May 2009.

d'autres standards comme ceux de l'agriculture biologique, beaucoup plus exigeants en terme de changement de pratiques mais renvoyant à des marchés dits « de niche » : « *We don't want 1, 2 or 3 percent of market-share. We want to be mainstream. [...] Thirty years of organic farming and only 2 percent of market-share is not acceptable. [...] organic farming does not deliver*³¹ ». Les standards doivent pouvoir être mis en œuvre partout, par le plus de producteurs possible : « *We are looking for a broadly accessible standard. We are looking for a standard that be applicable to all scales of enterprise, and all over the world*³² ». 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 au plus 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't*³³ ») : 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 cahiers 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.

Cette approche a été fortement portée par le WWF, notamment sous l'impulsion de Jason Clay, qui se présente volontiers comme *le* père des standards durables de produits agricoles³⁴. Unilever, multinationale néerlandaise-britannique, est un autre acteur majeur des tables-rondes, déjà activement impliqué avec le WWF dans la mise en place du MSC. Parmi les premiers fabricants de produits de consommation courante³⁵, possédant de nombreuses grandes marques, première utilisatrice d'huiles au monde, Unilever est une des cibles préférées des campagnes de dénonciation des environnementalistes. Ces pressions l'avaient déjà poussée à agir en participant à la *Sustainable Agriculture Initiative*³⁶ et en définissant des « *Agricultural Best Practice Guidelines* » pour ses propres productions agricoles. Les actions des ONG se poursuivant, les tables-rondes ont été vues comme le moyen de pousser ses fournisseurs à améliorer leurs pratiques. Car si Unilever possède quelques plantations de palmiers, elle achète la majeure partie de son huile de palme à des producteurs extérieurs. En termes de priorité, l'huile de palme et le soja arrivaient alors en tête, car ils représentaient les volumes d'achats annuels de matières premières les plus importants par l'entreprise. *L'International Finance Corporation* (IFC) ou Société financière internationale, institution du Groupe Banque Mondiale

³¹ Entretien, WWF-USA, mai 2009

³² Présentation de Dawn Robinson, PROFOREST, 3^{ème} conférence de RTRS, 23 avril 2008.

³³ Entretien, Jason Clay, Campinas, mai 2009.

³⁴ Voir notamment Jason Clay, *World agriculture and the environment: a commodity-by-commodity guide to impact and practice*, Island Press, Washington, 2004. Initialement consultant externe, il est entré au WWF USA en 2003 et en est ensuite devenu l'un des quatre « Senior Vice Président », en charge du secteur « Market Transformation ». Il a semble-t-il été particulièrement actif dans la formation du noyau dur initial avec Jan Kees Vis, d'Unilever, Mark Ekstein de l'IFC (parti ensuite au WWF et remplacé à l'IFC par Catherine Cassagne), et Bruce Tozer de Rabobank.

³⁵ Unilever est en fonction des années première ou deuxième entreprise agro-alimentaire mondiale en chiffre d'affaire et parmi les leaders en fabrication de détergents et savons.

³⁶ Plate-forme d'industriels de l'agroalimentaire créée en Europe en 1996 pour discuter du concept d'agriculture durable et définir une série d'indicateurs communs.

chargée des opérations avec le secteur privé, est aussi parmi les promoteurs initiaux 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, bien sûr, des plantations de palmier à huile et des entreprises de production de soja. Là encore, la question se pose en termes de gestion du risque : « *Basically they are a bank. So, they behave like a bank: for them, it is risk management*³⁷ ». Outre 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 leurs*³⁸ ! »), le besoin de disposer de standards facilement « auditables » sur les questions environnementales et sociales sur lesquels s'appuyer pour évaluer les projets d'investissement soumis à la Banque, institution publique, est avancé par les responsables de l'IFC : « *We behave like a bank with a little bit more, with sustainability as an aim and poorest people as a target group. [...] Wherever there is public good involved, we can invest funds, otherwise it would distort markets*³⁹ ». 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, également cible des ONG. Rabobank est un 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-rondes de durabilité dans le domaine des matières premières agricoles. 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, la canne à sucre et le cacao comme principales *commodities* « sensibles ». La décision a ainsi été prise de lancer les tables-rondes dans cet ordre et les premiers contacts avec les acteurs des filières ont suivi. 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, RSPO a été créée comme association de droit suisse. Depuis lors, une assemblée générale a lieu chaque année. La première version du cahier des charges du standard a été adopté en novembre 2005. La première livraison d'huile de palme certifiée RSPO a eu lieu en novembre 2008. Pour le soja, le processus a été plus lent, chaotique et moins abouti. 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 plusieurs organisations de la société civile, puis une autre a suivi en septembre 2006 à Asunción au Paraguay, donnant lieu à d'importantes manifestations d'opposition de la part d'ONG diverses et d'autres associations de la société civile. Les statuts formels de RTRS ont finalement été déposés en mai 2007 comme association de droit suisse dont le siège est à Zurich. La première version du cahier des charges date de mai 2010.

³⁷ Entretien, Unilever, mai 2009.

³⁸ Entretien, IFC, mai 2009

³⁹ Présentation orale par Catherine Cassagne, Campinas (Brésil), 29 mai 2009. <http://www.ifc.org/ifcext/french.nsf/Content/Mission>.

Les dénonciations par les ONG des effets négatifs des plantations ont donc été à l'origine de la création des tables-rondes et restent leur moteur essentiel, notamment via le travail de veille critique sur les certifications que celles-ci assurent⁴⁰. Par exemple, le rapport de Greenpeace en 2008 « Comment les fournisseurs en huile de palme d'Unilever brûlent la forêt de Bornéo⁴¹ » a contribué à mettre en lumière le fait que RSPO ne délivrait pas initialement de certification globale par entreprise, mais par plantation, les plus gros producteurs pouvant tirer parti de la certification obtenue sur une exploitation modèle dans leurs relations publiques, tout en continuant leurs exactions ailleurs. Autre illustration, le WWF publie régulièrement un *scorecard ranking* pour mettre la pression sur les industriels en jouant sur les effets de concurrence entre eux. En 2009, constatant qu'alors que 1,75 million de tonnes d'huile certifiée étaient disponibles (33 % de la demande européenne) mais que seuls 19 % de ce tonnage avait été acheté, le WWF a publié un classement des bons et mauvais élèves parmi les industriels et les distributeurs européens. Cela a rendu public que de nombreuses compagnies pourtant membres actives 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)⁴². Cela a permis une amélioration dans les années suivantes. En 2013, une alliance d'une vingtaine d'ONG membres et non-membres de RSPO ont publié un rapport intitulé « *Conflict or Consent ? The oil palm sector at a crossroads* » documentant seize cas de violation des droits des populations locales par des compagnies certifiées membres de la table ronde, en contradiction avec le cahier des charges du standard RSPO. Sorti quelques jours avant, il a fait l'objet de discussions et négociations au moment de l'AG annuelle de la table ronde et a permis des améliorations de certains dispositifs de gouvernance internes et relatifs aux audits⁴³.

Parallèlement à ce travail de veille sur les tables-rondes, les ONG poursuivent leurs campagnes de dénonciations *via* des campagnes ciblées sur les produits phares de grandes marques. Ainsi en 2018 Greenpeace lançait sa campagne « Oreo : des biscuits fourrés à la déforestation », dénonçant les « 100 000 orangs outangs disparus de Bornéo, en Indonésie » ces 16 dernières années et l'approvisionnement du groupe Mondelez, fabricant des biscuits Oreo auprès de Wilmar « géant du négoce de l'huile de palme, incapable de garantir que son huile de palme n'est pas liée à la déforestation » alors qu'« Il y a bientôt 10 ans, Mondelez avait pourtant promis de nettoyer ses chaînes d'approvisionnement en coupant les ponts avec la destruction des forêts tropicales et les violations des droits humains. ».

En effet, la pratique montre que la mise en place des tables-rondes et la définition et l'utilisation des standards n'implique pas forcément une amélioration des pratiques productives sur le terrain, ni la résolution automatique des problèmes sociaux et environnementaux induits. Cela s'explique en partie par la manière dont ces organisations fonctionnent.

⁴⁰ Laura Silva-Castañeda and Nathalie Trussart, 'Sustainability Standards and Certification: Looking through the Lens of Foucault's Dispositif', *Global Networks*, 16, 2016.

⁴¹ Greenpeace international, *How Unilever Palm Oil Suppliers are Burning up Borneo*, avril 2008.

⁴² WWF, *scorecard ranking*, octobre 2009.

⁴³ Emmanuelle Cheyns, 'Le rôle des Ong dans la normalisation des pratiques des entreprises. Le cas de d'huile de palme', dans : Alain Rival, *Le Demeter 2018. Huiles végétales : Enjeux, marchés et controverses*, p.199-210, Paris, Club Demeter, 2017 ; voir pages 206-207..

3. Les tables rondes de durabilité, dispositifs de concertation excluante

Les tables rondes de durabilité prétendent intégrer les enjeux environnementaux et sociaux plus efficacement que ne l'auraient fait les pouvoirs publics grâce à leur caractère *multi-stakeholder* et à leurs procédures participatives. Elles se targuent aussi d'animer une vraie réflexion/discussion autour du thème de la durabilité dans les filières concernées et d'apaiser les conflits : dans cette perspective, le secteur privé est considéré comme plus efficace et plus rapide que les pouvoirs publics : « *These are voluntary and not mandatory initiatives. With governments there was the risk to loose the focus of the objective. [...] governments are very much on regulatory things, they are not there to mediate conflicts between actors*⁴⁴ ». Voyons comment cela s'est passé en pratique pour la définition des cahiers des charges des standards.

Les principes : inclusion, participation, consensus

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). L'idée est que chacun doit pouvoir apporter sa contribution à la définition des standards et aux modalités de leur mise en œuvre.

Des statuts précis définissent les modalités de fonctionnement des tables-rondes⁴⁵. Tout d'abord, l'adhésion est ouverte et libre, bien que payante⁴⁶. 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 ensuite un bureau (*Board of Governors* à RSPO / *Executive Board* à RTRS) 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*. A RSPO les statuts n'ont pas changé depuis sa mise en place en 2004 : 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. De même à RTRS, les statuts prévoient 15 sièges, avec un maximum de 5 sièges pour chaque catégorie « 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,*

⁴⁴ Entretien, WWF Brésil, Brasilia, 2 septembre 2008.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ A RSPO, la cotisation normale est de 2000euros pour les membres et 250 pour les membres observateurs. Pour les producteurs il y a un tarif modulé : 2000 euros pour les « Growers » de plus de 500 hectares, pour les groupes des petits producteurs (« Smallholder Group Manager »), c'est 2000 euros au-dessus de 1900 hectares, 1000 euros entre 1000 et 1900 hectares et 250 euros en dessous de 1000 hectares. Pour les producteurs de moins de 500 hectares (« Small Growers »), 250 euros (site de RSPO, consulté le 27/03/2019). A RTRS, la cotisation est de 2500euros pour les producteurs et pour l'industrie, les banques et les traders, ainsi que pour les ONG internationales, et de 250euros pour les producteurs de moins de 10.000 hectares (« small scale producers »), les ONG locales et les membres observateurs (site de RTRS consulté le 27/03/2019).

*decisions are taken by vote*⁴⁷. » 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).

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*⁴⁸ ». Nous prendrons ici l'exemple de la définition du contenu du standard RTRS⁴⁹. 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 « d'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)⁵⁰. 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, permettant de passer des 9 « impacts clefs de la production de soja » identifiés en 2006, à 11 principes, ensuite réduits à 5, associés à des critères, indicateurs et élément de « *guidance* », qui fondent le cahier des charges du standard « soja responsable ».

Mais au-delà de la description des procédures, l'observation du fonctionnement concret des dispositifs fait apparaître un certain nombre d'écarts entre les règles formelles et leur mise en pratique.

Les tables rondes en action : Qui représente qui, qui représente quoi ?

Tout d'abord, en regardant le nombre de membres impliqués au moment des cahiers des charges des standards, on constate dans les deux cas d'importantes disparités en termes de nombre d'acteurs représentés⁵¹. On comptait par exemple 100 tritrateurs contre 9 ONG sociales

⁴⁷ Statuts de RTRS.

⁴⁸ Site web de l'entreprise Proforest, juin 2010.

⁴⁹ Voir Emmanuelle Cheyns, "Multi-Stakeholder Initiatives for Sustainable Agriculture: The Limits of the 'Inclusiveness' Paradigm." In: *Governing through Standards* edited by Stefano Ponte, Peter Gibbon and Jakob Vestergaard, 210-235, Palgrave Macmillan, 2011 et Marcel Djama et Aude Verwilghen, "Figures de l'expertise dans un dispositif de normalisation en agriculture durable. L'exemple de la certification Huile de Palme Durable"(Rspo), dans : *Normaliser Au Nom Du Développement Durable*, Pierre Alphanéry, Marcel Djama, Agnès Fortier and Eve Fouilleux (dir.), Quae, 2012.

⁵⁰ Présentation de Dawn Robinson (PROFOREST), quatrième conférence de RTRS, Campinas, Brésil, 28 mai 2009.

⁵¹ Chiffres de 2009, représentatifs de la période de définition des PCI. Les chiffres actuels sont les suivants :

membres de RSPO, ce qui laisse supposer que certains aient eu 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 étaient également importantes : seulement 16 membres de la société civile sur 87 membres. 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 dans la salle 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*⁵² ».

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 un souci constant depuis l'origine. Par contre, la représentation à l'intérieur des différentes catégories d'acteurs est rarement abordée spontanément par les personnes interrogées, ni discutée publiquement. Elle pose pourtant différents problèmes.

Premièrement, la catégorie « producteurs » interroge quant à la place laissée aux petits producteurs. Au moment de la définition des PCI, sur les 4 sièges prévus pour les producteurs dans le *board* de RSPO, un siège leur est spécifiquement dédié (« *smallholders* »). Mais il était octroyé au FELDA (*Federal Land Development Authority*), organisme étatique malais de développement agricole récemment privatisé, et non pas à une organisation paysanne. Cet enjeu est depuis l'origine un sujet de revendications important des ONG, dont en particulier Sawit Watch, ONG indonésienne très active au sein de RSPO et l'ONG internationale OXFAM. Du fait de ses positionnements répétés, notamment relayés en interne par la branche néerlandaise de l'ONG Oxfam, la question des « *smallholders* » a été progressivement prise en compte dans la table-ronde, et affichée comme thème central de la 6^{ème} conférence RSPO en 2008. Il existe désormais une définition des petits producteurs par RSPO et un dispositif spécialement dédié au sein de la table ronde, qui est d'ailleurs mis en avant sur le site web de l'organisation⁵³. Les petits producteurs peuvent ainsi s'organiser en groupes de certification et appartenir à RSPO en tant que tel, profiter d'une plate-forme spécifique destinée à mettre en avant leurs projets, etc.

Dans le cas de RTRS, le problème de la représentation des petits producteurs s'est posé de manière plus explosive. A l'origine, la FETRAF SUL, syndicat de petits producteurs de soja du sud du Brésil a activement participé aux réunions préparatoires de la table-ronde. Un responsable de FETRAF-SUL explique :

⁵² Entretien, Solidaridad, Buenos Aires, 24 avril 2008.

⁵³ <https://rspo.org/smallholders>, consulté le 27/03/2019. Plusieurs vidéos de petits producteurs y expliquent les bienfaits de la certification RSPO.

« *quand nos amis européens [les ONG européennes impliquées, en particulier Solidaridad, ndla] nous ont parlé de cette possibilité nous étions particulièrement intéressés. Parce qu'il faut savoir que 30% de la production de soja brésilienne est faite par des petits producteurs familiaux. Donc on se sentait très concernés. On y voyait une possibilité à la fois pour construire des relations commerciales futures avec des acheteurs européens, et pour mener un débat pour établir de nouvelles bases pour une production de soja plus respectueuse des hommes et de l'environnement. [...] On a d'ailleurs été très critiqués par nos compagnons, en particulier par la Via Campesina [...] mais nous on était assez motivés par ce genre de négociations, en particulier le fait d'avoir ensemble les deux visions : l'agro-négoce, mais aussi les petits producteurs*⁵⁴. »

Mais le refus d'aborder la question des OGM, de la monoculture et de la disparition des petites exploitations agricoles familiales de polyculture face aux immenses exploitations de monoculture a très tôt causé leur départ du comité organisateur⁵⁵ :

« *Les divergences ont commencé à s'exprimer à Foz de Iguazu ; et puis lors d'une réunion formelle en Europe après Foz de Iguazu. Là, les divergences sont apparues [...]. Au début apparemment ils étaient d'accord d'aborder la question des OGM et de la monoculture. Mais lors de cette réunion, ils ont dit clairement que c'était hors de la discussion. Que le point ne serait ni débattu, ni approfondi*⁵⁶. »

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 de la GTZ. Finalement, la COTRIMAIIO (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. De fait, si l'on s'en tient à la structuration des tarifs d'adhésion aux deux tables rondes, la taille limite pour les petits producteurs est de 10.000 hectare à RTRS et de 500 hectares à RSPO, ce qui donne une idée du type d'unités concernées.

Deuxièmement, la question de la représentation et des relations de pouvoir à l'intérieur des différentes catégories d'acteurs se pose aussi du côté des ONG, renvoyant aux rapports entre ONG locales et internationales, qui sont souvent des rapports de dépendance des premières par rapport aux secondes. La majeure partie des ONG membres des tables-rondes -celles siégeant dans les instances de gouvernance en particulier- sont principalement de grandes ONG internationales. A RSPO, la dimension environnementale a longtemps été incarnée au *board* par le WWF et Conservation International, et les intérêts sociaux par la branche hollandaise

⁵⁴ Entretien téléphonique, depuis Brasilia, avec un responsable de la FETRAF SUL, Chapecó, Brésil, 1^{er} septembre 2008 (traduction du portugais).

⁵⁵ «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).

⁵⁶ Note 37.

d'Oxfam et Sawit Watch, petite 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 Solidaridad⁵⁷ (les trois ONG locales occupant les autres sièges étant principalement abondées financièrement par les deux précédentes). Par ailleurs, de fortes tensions sont apparues dès le lancement de l'initiative. Elles ont débouché sur la désertion de plusieurs ONG locales qui voyaient le processus comme imposé depuis l'extérieur 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.

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 crazy⁵⁸! »

Influencer la formation du consensus : une question de capacités discursives

Au-delà des questions de représentativité et de relations de pouvoir entre acteurs locaux et internationaux, malgré leur caractère inclusif et leurs méthodologies participatives, les tables-rondes soulèvent d'importantes interrogations concernant la possibilité pour les uns et les autres d'influencer les décisions prises. Ces interrogations renvoient aux ressources nécessaires aux acteurs pour participer aux débats et y faire valoir ses positions, englobées ici sous le terme de capacités discursives. Les capacités discursives renvoient à plusieurs types de ressources : financières, humaines, sociales, analytiques, linguistiques, culturelles. Elles ne sont pas distribuées de manière équitable entre les différents types de membres, ce qui opère un tri, tant avant la table-ronde (des acteurs n'étant pas informés ou ne pouvant s'y rendre) que lors des réunions de la table-ronde.

Premièrement, 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

⁵⁷ Après être trésorier plusieurs années, Jeroen Douglas (Solidaridad) a été élu président de RTRS en mai 2009, succédant à Jen Kees Vis d'Unilever.

⁵⁸ Interview, Brasilia, ONG Instituto Socio Ambiental, 29 août 2008.

automatiques, ni toujours portées à la connaissance du public. Par exemple, alors qu'en 2007 le site web de RTRS indiquait explicitement que des tarifs réduits pouvaient être accordés sur demande motivée, 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 de luxe, ces réunions ont lieu dans des villes ou des pays forcément lointains⁵⁹, qui les rendent difficiles d'accès pour de petites ONG locales et organisations paysannes. Elles sont en revanche une routine pour les ONG, les *chief executive officers* ou les responsables « développement durable » des firmes transnationales.

Deuxièmement, directement liées aux ressources financières, les disparités sont fortes en matière de ressources humaines. 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 plusieurs 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 et d'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 : les personnes se retrouvant souvent à tenir le crayon, ou à mener les discussions par exemple, ou celles qui ne le font jamais, sont ainsi souvent les mêmes que dans leur vie professionnelle.

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, notamment tous ceux n'ayant pas accès à l'internet, évidemment très majoritaires parmi les populations pauvres affectées par les plantations. 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. A RSPO en revanche, les discussions ne se faisaient initialement qu'en anglais ; à partir de 2008 seulement les ONG ont financé 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 de définition des PCI par rapport à RSPO par le fait que les membres importants ne parlent pas tous anglais à RTRS. A ses yeux, cela limitait 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 omettait tout simplement dans son raisonnement les participants à RSPO ne

⁵⁹ A titre d'indication, la conférence annuelle de RSPO en 2007 a eu lieu à Kuala Lumpur, celle de 2008 à Bali (hôtel Grand Hyatt), et celle de RTRS à l'hôtel Hilton de Buenos Aires en 2008 et à Campinas au Brésil en 2009 (Hôtel Royal Palm Piazza).

parlant que bassa-indonesia⁶⁰, autrement dit tous les représentants de petits producteurs. Enfin, le format des tables-rondes ne permet pas aux populations locales de s'exprimer comme elles le feraient habituellement, à partir de récits longs, imagés, basés sur leur expérience quotidienne et personnelle, et sur un registre familial plutôt que sur le registre pragmatique et analytique exigé par les tables rondes (Cheyns, 2011).

4. Politisation et recomposition des rapports de force autour de l'implémentation des standards

Outre les campagnes de dénonciations et d'appels au boycott de grandes marques par diverses ONG environnementales en Europe – et plus particulièrement dans les pays du nord de l'Europe – qui leur ont donné naissance, les standards volontaires engendrent différentes formes de politisation. Nous évoquerons tout d'abord les tensions entre ONG autour de l'idée même de standard et la définition de la durabilité, puis les dispositifs internes aux tables rondes de gestion des conflits, et enfin le jeu politique joué par les producteurs et parfois par les Etats des pays producteurs eux-mêmes vis-à-vis des standards.

Tensions et conflits entre ONG sur la légitimité des standards

Les tables rondes et les standards volontaires qu'elles mettent au point suscitent des positions particulièrement contrastées de la part des ONG environnementales et sociales –tant internationales que locales, certaines étant montées dans le train dès le départ, d'autres s'y refusant par principe, d'autres encore adaptant leur position dans le temps ou en fonction des tables rondes⁶¹. Tout d'abord, de nombreuses ONG locales travaillant avec les populations indigènes se sont opposées dès l'origine au processus des tables-rondes, 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 ? C'est ce dont témoignait ce membre d'une ONG très active en Amazonie brésilienne :

« 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 ? Ça c'est quand même fort⁶² ! »

⁶⁰ Entretien, Bali, 2008.

⁶¹ Emmanuelle Cheyns, "Multi-Stakeholder Initiatives for Sustainable Agriculture: The Limits of the 'Inclusiveness' Paradigm." In: *Governing through Standards* edited by Stefano Ponte, Peter Gibbon and Jakob Vestergaard, 210-235. Palgrave Macmillan, 2011..

⁶² Entretien Rio de Janeiro, FASE, 27 août 2008.

Outre la question de la spoliation des populations indigènes et de l'asymétrie des positions entre acteurs impliqués sur le terrain, la contestation porte aussi sur la qualification de la durabilité portée par les tables-rondes et les standards. Les discussions de RTRS ayant refusé délibérément dès l'origine de discuter des enjeux relatifs à la petite agriculture familiale de type polyculture-élevage, et des problèmes liés à la monoculture et aux OGM, cette table ronde a généré dès le départ une contestation particulièrement virulente en Amérique Latine (mais aussi en Europe). La contestation fut particulièrement exacerbée lors des premières réunions de Fos de Iguazu et d'Asunción, générant des moyens de contention publics complètement disproportionnés lors des réunions suivantes, comme lors de la conférence annuelle de Buenos Aires en 2008⁶³. Les critiques sont particulièrement fortes sur le terrain, non pas tant envers les producteurs et industriels qu'envers les ONG membres. En Argentine, suite à l'entrée de Monsanto à RTRS en 2009, l'ONG locale Fundapaz, initialement membre du *board*, a quitté la table-ronde pour échapper aux attaques trop violentes dont elle était l'objet sur le terrain. Les ONG membres ne comprennent pas ces oppositions :

« *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 [grande foire internationale spécialisée sur le soja, ndlr] to contest and protest, but not here, where things are being done⁶⁴!* ».

Malgré la lenteur du processus et son incomplétude, pour les ONG membres, les tables-rondes ont en effet un potentiel transformateur sur lequel il faut miser : « *RSPO is a process⁶⁵* », « *There are flaws. There are many flaws. But it's a first step ; a foot in the door to go further⁶⁶* », « *Of course, there is much room for improvement. But let's be positive. There is a lot of positive⁶⁷* ».

Dans le cas de RSPO, les contestations sont aussi importantes, mais beaucoup plus intégrées au processus que dans le cas de RTRS⁶⁸. Sans doute la structuration de la filière de production de l'huile de palme est-elle un élément explicatif à considérer. Alors que le clivage social et politique petits paysans contre grands propriétaires fonciers est particulièrement fort au Brésil ou en Argentine ces deux parties n'étant la plupart du temps pas liées, les grands planteurs et les petits producteurs ont des relations plus étroites et contractualisées en Malaisie et Indonésie, en particulier du fait des structures de production « *nucleus plasma⁶⁹* » imposées par l'Etat dans

⁶³ Voir 'Normes transnationales de développement durable. Formes et contours d'une privatisation de la délibération', *Gouvernement et Action Publique*, Vol.2, n°1 janvier-mars 2013, p.93-119.

⁶⁴ Interview, Buenos Aires, avril 2008.

⁶⁵ Entretien, ONG Forest People programme, Bali, 17 novembre 2008

⁶⁶ Entretien, *Seventh Generation*, fabricant américain de produits ménagers verts, Bali, novembre 2008

⁶⁷ Jan Kees Vis, Unilever, Président de RSPO, discours d'ouverture de RT6, Bali, novembre 2008.

⁶⁸ Voir note 66.

⁶⁹ Dans ce modèle, à un « noyau » constitué par une plantation industrielle et son usine de première transformation appartenant à une société d'Etat 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.

les plantations de palmiers à huile. Si certains acteurs des tables-rondes rapprochent cette proximité à « *des habitudes de collaboration et d'échanges* » facilitant le processus, cela pourrait néanmoins être interprété comme un habitus de non-revendications chez les petits producteurs, du fait de leur subordination aux grands planteurs dont ils dépendent directement pour écouler leur production. Les types de régimes politiques en place en Malaisie et en Indonésie sont un élément d'explication sans doute plus convaincant. Alors que la liberté d'expression est désormais largement établie au Brésil ou en Argentine, ce n'est pas le cas du tout dans les régimes autoritaires Indonésiens et Malaisiens et RSPO offre une arène d'affirmation aux ONG locales, leur permettant à la fois d'exprimer de manière un peu plus explicite leurs revendications et de se construire une forme de légitimité par rapport au pouvoir en place. En existant dans ces arènes globales, les acteurs de la société civile sont automatiquement moins facilement neutralisables sur la scène politique nationale. Comme exposé dans la section suivante, les modalités de mise en œuvre de la certification sur le terrain et en particulier les mécanismes de gestion des plaintes, permettent aussi à ces ONG locales, souvent en alliance avec des ONG internationales, de rendre publics un certain nombre de problèmes sur le terrain et d'abus affectant les populations locales, et, sinon de les résoudre complètement, du moins de faire avancer les doléances de ces dernières.

Les producteurs : dedans ou dehors ?

Alors que les standards portent principalement sur les conditions de production des matières premières concernées (dans la suite de la filière, la seule contrainte qui pèse sur les acteurs est la traçabilité des volumes échangés), il faut souligner qu'au départ, les producteurs n'étaient pas envisagés comme des interlocuteurs pour les tables-rondes. L'idée des promoteurs des standards volontaires de durabilité des matières premières était plutôt de les leur imposer *via* la demande des acheteurs, comme dans le cas des standards de sécurité sanitaire imposés à leurs fournisseurs par les supermarchés⁷⁰. Cependant, rapidement les acteurs d'aval de la filière qui menaient le processus ont compris qu'il serait difficile d'imposer les choses aux producteurs sans les consulter, notamment du fait du dynamisme de la demande chinoise, indienne et pakistanaise, sans demande particulière quant aux conditions de production. Les producteurs ont donc été inclus dans les dispositifs, après que les premiers contacts aient été noués et le projet lancé.

Arguant que les contraintes (coûts de formation, changement de pratiques productives, coût de la certification) pèsent essentiellement sur eux, les producteurs se sont battus au départ pour obtenir un « *premium* » (prix de vente supérieur pour les produits) en échange des certifications. Si on leur demandait plus de travail, si les processus de production devaient devenir plus coûteux, on devrait leur payer leurs produits plus chers. Mais ils n'ont pas obtenu gain de cause ou très marginalement. Par la suite on a pu constater par exemple dans le cas de RSPO que tout le volume d'huile de palme disponible et mis en marché n'est pas acheté par les industriels, comme l'ont notamment montré les *scorecards* du WWF. Tout en affichant fortement leur

⁷⁰ L'exemple emblématique de ce point de vue est GlobalGAP, standard s'appliquant aux produits frais, *de jure* volontaire mais *de facto* obligatoire pour accéder au marché européen, car exigé par la quasi-totalité des distributeurs. Voir notamment Hugh Campbell, 'The Rise and Rise of Eurepgap: European (Re)Invention of Colonial Food Relations?', *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 13, 2005.

appartenance aux tables-rondes dans leurs relations publiques, les industriels n'ont pas spontanément joué le jeu de l'achat des produits certifiés mis en marché. Ces différents éléments expliquent sans doute en partie de nombreuses défections de producteurs, tant à RTRS qu'à RSPO qui préfèrent créer des propres standards concurrents.

Annoncé par le ministre de l'agriculture alors qu'il était invité à la session d'ouverture de la 8^{ème} conférence de RSPO provoquant ainsi la stupeur de l'assemblée générale, le standard *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO) a été lancé en novembre 2010 comme standard obligatoire pour les planteurs indonésiens. La rhétorique officielle, qui le présente comme équivalent à RSPO en terme d'objectifs visés, le justifie en référence à la supposée faiblesse institutionnelle de ce dernier du fait de son caractère volontaire (Hospes, 2012). En réalité, la comparaison précise des cahiers des charges et des procédures des deux standards montre qu'ISPO est beaucoup moins exigeant que RSPO sur différents aspects. Sur les aspects sociaux, il exige que les planteurs rendent des comptes au gouvernement plutôt qu'en référence aux droits des petits agriculteurs, le principe du consentement libre éclairé et préalable n'y figure pas, des systèmes de compensations foncières sont évoqués mais à mettre en place avec les exploitants miniers et non pas avec les petits producteurs, etc. De même sur le plan environnemental, contrairement à RSPO qui exige que les plantations certifiées n'aient pas été gagnées sur de la forêt primaire après 2005, ISPO ne mentionne aucune date de ce type, ni d'interdiction d'exploiter dans des zones à haute valeur de conservation (HCV), ni n'interdit de convertir des zones de tourbières. Une autre différence fondamentale entre RSPO et ISPO est l'absence de dimension multi-parties-prenantes ; c'est le gouvernement à travers sa Commission Indonésienne du Palmier à Huile (IPOC) qui s'est chargé de sa mise au point, sans y convier aucun représentant de RSPO. Six mois après la création de RSPO, le GAPKI, principal représentant des producteurs indonésiens, avait en effet quitté la table-ronde, considérée comme trop contraignante et trop supervisée par les industriels et les ONG européennes⁷¹. De même en 2013, le standard *Malaysian Sustainable Palm Oil* (MSPO) a été défini par le gouvernement malais sur le même modèle qu'ISPO, sous forme initialement volontaire mais qui devrait devenir obligatoire à partir de 2019. Prolongeant leur réponse politique à RSPO, les gouvernements malais et indonésien ont en outre prévu d'harmoniser leurs standards afin de stabiliser le marché à travers la création en 2015 d'un organisme intergouvernemental le *Council of Palm Oil Producing Countries* (CPOPC)⁷². Réponse clairement politique des pays producteurs, il semble pour l'heure que ni ISPO ni MSPO ne fasse néanmoins directement concurrence à l'huile de palme certifiée RSPO pour l'entrée sur le marché européen.

A RTRS, le lancement d'un standard concurrent, Soja Plus, n'a pas été organisé par les gouvernements, mais par deux associations brésiliennes d'industriels des huiles végétales ABIOVE (incluant ADM, Bunge, Cargill, et Dreyfus qui représentent à eux tous plus de 70% de la transformation du soja au Brésil) et ANEC (représentant des exportateurs de soja), ainsi qu'Aprsoja l'association des producteurs du Mato Grosso, le plus gros état brésilien

⁷¹ Otto Hospes, 'Marking the Success or End of Global Multi-Stakeholder Governance? The Rise of National Sustainability Standards in Indonesia and Brazil for Palm Oil and Soy', *Agriculture and Human Values*, 31, 2014.

⁷² Pablo Pacheco and others, 'Governing Sustainable Palm Oil Supply: Disconnects, Complementarities, and Antagonisms between State Regulations and Private Standards', *Regulation & Governance*, 2018.

producteur de soja. Ces acteurs étaient alors encore membres de RTRS, quittant la table ronde juste après. Le standard Soja plus, qui se présentait initialement selon des lignes générales très proches de RTRS mais incluait en réalité des contraintes environnementales et sociales largement moindres, a fait long feu⁷³. Réalisant que les produits potentiellement certifiés « Soja plus » auraient du mal à pénétrer le marché européen du fait des déclarations très négatives des ONG européennes à son sujet, le projet initial de standard a été transformé en simple programme de conseil et de formation destiné aux producteurs en matière de bonnes pratiques sociales et environnementales⁷⁴.

Mise en œuvre. Entre interprétations nationales et mécanismes de gestion des conflits

La mise en œuvre des standards volontaires de durabilité sur le terrain renvoie également à des formes diverses de politisation. Tout d'abord, formulés en AG au niveau transnational, les standards de durabilité proposent tous des systèmes et des procédures d'interprétations nationales, dans l'objectif d'adapter les principes critères et indicateurs contenus dans les cahiers des charges aux réalités variables des dispositifs institutionnels, des législations, des fonctionnements économiques et autres réalités du terrain, d'un pays à l'autre. Alors que les Etats des pays producteurs ne sont pas membres tables rondes, ils sont présents dans ces instances d'adaptation et dans les différents groupes de travail qui les constituent. Mais malgré cette intention d'adaptation, les caractéristiques techniques, politiques et culturelles des processus prévus par les tables-rondes ne sont pas toujours adaptés aux contextes locaux. Comme cela a été montré dans le cas du processus d'interprétation nationale de RSPO en Equateur notamment, ces caractéristiques génèrent des conditions inégales de construction du consensus lors de l'adoption et tendent à renforcer et perpétuer les formes et processus d'exclusion déjà à l'œuvre dans le pays et dans les procédures de consultation, en l'occurrence celle des populations indigènes Afro-équatoriennes⁷⁵.

Un autre enjeu est celui des audits sur le terrain et de la façon dont ils sont menés. Comme l'ont montré diverses études, même avec des principes critères et indicateurs relativement objectifs et précis, une large marge de manœuvre existe lors de leur interprétation par les auditeurs, notamment en matière de définition des non conformités mineures ou majeures qu'ils sont amenés à constater, en terme de leur nombre sur la totalité du cahier des charges, ainsi qu'en terme de « progression » d'un contrôle sur l'autre⁷⁶. Comme le montre bien Laura Silva-Castañeda dans son travail de terrain sur RSPO en Indonésie, si en théorie la procédure d'audit consiste en une collecte de « preuves objectives », une analyse rapprochée du travail des auditeurs met en évidence les limites d'une telle conception. Les jugements émis par ces

⁷³ Otto Hospes, 'Marking the Success or End of Global Multi-Stakeholder Governance? The Rise of National Sustainability Standards in Indonesia and Brazil for Palm Oil and Soy', *Agriculture and Human Values*, 31, 2014.

⁷⁴ <http://www.sojaplus.com.br/site/br>, visité le 1^{er} avril 2019.

⁷⁵ Adrienne Johnson, 'The Roundtable on Sustainable Palm Oil's National Interpretation Process in Ecuador: 'Fitting' Global Standards into Local Contexts', *Journal of Rural Studies*, 2019.

⁷⁶ Laura Silva-Castañeda and Nathalie Trussart, 'Sustainability Standards and Certification: Looking through the Lens of Foucault's Dispositif', *Global Networks*, 16, 2016. Marie-Gabrielle Piketty and Isabel Garcia Drigo, 'Shaping the Implementation of the Fsc Standard: The Case of Auditors in Brazil', *Forest Policy and Economics*, 90, 2018; Laura Silva-Castañeda, 'A Forest of Evidence: Third-Party Certification and Multiple Forms of Proof— a Case Study of Oil Palm Plantations in Indonesia', *Agriculture and Human Values*, 29, 2012.

derniers sont empreints de visions normatives (notamment d'une conception du développement basée sur les principes industriel et marchand) que le dispositif d'audit n'est pas à même de mettre en lumière. Au contraire, les modes de vérification mis en place ont pour effet de rendre invisibles ces points de vue, et certaines plaintes, vues comme illégitimes, se retrouvent ainsi disqualifiées et les villageois-e-s perdent prise sur le processus d'audit. *Via* la certification, les enjeux hautement politiques que sont les conflits fonciers sont par ailleurs réduits à des questions techniques, fermant les possibilités d'un débat⁷⁷. D'autres auteurs soulignent que la conduite des procédures d'audit dépend aussi des contextes politiques locaux et de la capacité des ONG à maintenir une pression sur leur qualité⁷⁸.

Les conflits fonciers entre les compagnies membres et les personnes affectées par leurs activités sur le terrain sont un sujet central et récurrent pour RSPO. Car si les ONG ont réussi à faire reconnaître dans les standards des éléments comme la protection des droits coutumiers des populations indigènes et le consentement préalable, libre et éclairé des communautés, ils ne sont pas pour autant automatiquement appliqués par les organisations membres. Pour faire face à ce type de situation et éviter les dénonciations par les ONG, autrement dit pour accroître sa crédibilité, RSPO a créé un système parajuridique de gestion des plaintes déposées à l'encontre de ses membres (*complaint system*) et un mécanisme de résolution des disputes visant à résoudre les conflits entre compagnies et populations locales (*dispute settlement facility*). Le plus souvent, il s'agit de conflits fonciers dans lesquels les villageois dénoncent les compagnies pour s'être appropriées sans leur accord des terres qu'ils utilisaient pour l'exploitation du bois, la cueillette, l'enterrement de leurs morts ou pour d'autres rites⁷⁹. Mais ces dispositifs posent le même type de problème que les processus de formulation des standards dans la mesure où ils répondent à une grammaire libérale peu adaptée aux contextes locaux. Les personnes affectées font à nouveau face à des difficultés extrêmes d'une part pour formuler leur plainte dans le format attendu et ainsi pouvoir se faire entendre et d'autre part en terme de type de preuves considérées comme valables⁸⁰.

Pour finir sur ces questions d'application, d'opérationnalisation, il faut souligner que les standards volontaires de durabilité sont utilisés par les Etats européens pour la mise en œuvre de leurs propres politiques publiques. Les standards RSPO et RTRS (mais aussi RSB et BONSUCRO) ont en effet été inscrits dans la législation européenne sur les biocarburants (Directive Energies 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. Se reposer sur la définition de critères préétablis permet en effet aux autorités publiques d'externaliser tant les coûts divers d'élaboration des normes que

⁷⁷ Laura Silva-Castañeda, 'Les conflits fonciers au crible de l'audit. Une expérience indonésienne', in *Au-Delà De L'accapement. Ruptures Et Continuités*, dans Laura Silva-Castañeda et al., *L'accès Aux Ressources Naturelles*, Bruxelles, Peter Lang, 2014.

⁷⁸ Tim Bartley, *Rules without Rights: Land, Labor, and Private Authority in the Global Economy*, Oxford University Press, 2018.

⁷⁹ Michiel Köhne, 'Multi-Stakeholder Initiative Governance as Assemblage: Roundtable on Sustainable Palm Oil as a Political Resource in Land Conflicts Related to Oil Palm Plantations', *Agriculture and human values*, 31, 2014.

⁸⁰ Emmanuelle Cheyns, "Multi-Stakeholder Initiatives for Sustainable Agriculture: The Limits of the 'Inclusiveness' Paradigm." In: *Governing through Standards* edited by Stefano Ponte, Peter Gibbon and Jakob Vestergaard, 210-235. Palgrave Macmillan, 2011.

ceux liés à leur contrôle. Ce détournement du processus de décision de la politique européenne par la régulation privée transnationale invite à s'interroger sur les implications, en termes démocratiques, d'une telle délégation au secteur privé de l'organisation de la délibération et des formes de décision sur des questions fondamentalement politiques, comme en l'occurrence l'arbitrage sur la définition des pratiques et modèles de production et de consommation pouvant/devant être considérés comme « durables ».

5. Conclusion

« We are all faced with the same challenges; we all want to go in the same direction⁸¹ ».

Les deux exemples étudiés dans ce chapitre montrent que la globalisation a des effets de transformation profonds de la régulation politique, qui peut se lire à plusieurs niveaux : acteurs impliqués et alliances ; problématisation et mobilisations ; type d'instruments mis en œuvre ; espaces et formes de délibération en jeu ; place des pouvoirs publics.

Tout d'abord, comme de nombreux travaux sur ce thème l'ont montré, la globalisation confère un rôle majeur aux acteurs privés dans la régulation et fait apparaître de nouvelles alliances politiques. Depuis le début des années 2000, les initiatives de certification « durable » de matières premières agricoles apparaissent ainsi comme autant de réponses des acteurs financiers et industriels européens et internationaux aux critiques croissantes dénonçant les mauvaises conditions environnementales et sociales de production de ces matières premières. Mais elles se font aussi et surtout en alliance entre certaines de ces ONG et les acteurs industriels et financiers concernés. Ainsi, le WWF a été un acteur clef dans le lancement de ces initiatives, de concert avec les multinationales de l'agroalimentaire et des produits ménagers – Unilever en tête - et les banques de l'agro-business, qui ont ensuite agrégé un nombre croissant d'acteurs économiques des filières au sein des tables-rondes. Le leadership de l'aval des filières et la mise sous pression des producteurs pour qu'ils se conforment aux exigences du marché européen a généré de nombreux conflits, qui ont causé la défection de divers producteurs. Ces défections ont été limitées dans le cas de RSPO mais ont considérablement affaibli le dispositif dans le cas de RTRS. Dans le prolongement de cette position dominante des acteurs économiques européens, nous avons noté la grande difficulté pour les ONG locales à exister dans le processus des tables rondes en dehors de la tutelle, ne serait-ce que financière, des ONG internationales.

Ensuite, à travers le développement de filières longues impliquant des sites de production lointains et de nombreux intermédiaires, la globalisation change la nature des problèmes, et donc les formes de problématisation et les processus de mobilisation en jeu. Un premier aspect nouveau est la déconnexion quasi-totale entre les publics mobilisés (consommateurs des pays de l'Union Européenne, et en l'occurrence plus spécifiquement des pays nordiques) et les publics affectés (populations indigènes et petits producteurs des pays producteurs : principalement Brésil et Argentine pour le soja, Malaisie et Indonésie pour le palmier). Une telle déconnexion implique l'intervention d'acteurs tiers qui se chargent de l'intermédiation, en l'occurrence les ONG internationales. Grâce à leurs alliances avec des ONG locales, elles assurent une forme de lien de continuité – quoique ténu - de la mobilisation politique d'un bout à l'autre de la

⁸¹ Christofer Wells, Banco Real, Président de RTRS, allocution d'ouverture, 3^{ème} conférence de RTRS, Buenos Aires, 23 avril 2008.

chaîne. Deuxièmement, la problématisation change de nature car elle implique la mise en évidence de liens de causalité complexes entre l'acte de consommation d'un produit donné à un bout de la chaîne et les conditions de production d'un des composants de ce produit à un autre bout de la chaîne. La problématisation étant indissociable de la mobilisation politique et conditionnant directement son ampleur, certaines causes s'avèrent plus difficiles à défendre que d'autres. En effet, si l'échec du standard RTRS s'explique sans doute en grande partie par les contestations du dispositif par de nombreuses ONG en Argentine et au Brésil et par les multiples défections des producteurs, le soja « durable » est aussi l'objet d'une demande moins pressante sur les marchés européens du fait d'une publicisation relativement moins grande car moins facilement explicable au grand public que dans le cas de RSPO. Alors que l'huile de palme est directement utilisée par les industriels dans l'alimentation humaine et la confection des produits ménagers, avant d'atteindre les chaînes de transformation industrielles et d'arriver dans nos assiettes, l'utilisation du soja - quoique massive - est beaucoup plus indirecte et diffuse. Le fait que celui-ci passe par l'intermédiaire de l'alimentation animale et donc par de nombreux agriculteurs et de très nombreux animaux avant d'être indirectement consommés sous forme de lait, d'œufs ou de viande, en fait un sujet plus complexe, moins traçable, moins visible et donc moins facilement « politisable ».

Par ailleurs, la globalisation transforme la régulation politique dans la mesure où elle promeut des instruments spécifiques de régulation par le marché. Les standards volontaires de durabilité proposent en effet de prendre en charge, à travers le marché, des questions aussi politiques que les droits sociaux, le choix entre modèles productifs (agriculture paysanne *versus* agriculture industrielle), les questions écologiques, etc. Cette prise en charge passe par une politisation de la relation marchande à travers l'acte de consommation engagée qu'implique le standard (et le label qui lui est associé), mais elle passe aussi par la multiplication de marchés de services. Ceux-ci sont légion de l'élaboration des standards (consultants privés en ingénierie institutionnelle notamment, facilitateurs et formateurs divers) à leur mise en œuvre, que ce soit à travers la certification par tierce partie (forme de contrôle payant à la charge des producteurs)⁸² ou les business de la traçabilité des produits ou des achats/ventes de certificats⁸³. Comme on l'a souligné plus haut en évoquant leurs objectifs, le pari initial des inventeurs de ces instruments était de conquérir le marché *mainstream* : contrairement aux standards du type « agriculture biologique », très exigeants en terme de changement de pratiques productives, les standards de durabilité, plus faciles d'accès car moins exigeants, auraient l'avantage de pouvoir se diffuser à l'ensemble de la filière au lieu de se cantonner à une « niche ». Plus de 15 ans après leur lancement, les résultats sont pourtant mitigés. A RSPO, le nombre de membres augmente, ainsi que le pourcentage de surfaces de plantations certifiées, dont en particulier des surfaces gérées par des petits producteurs, autant d'éléments que l'on peut appréhender comme des succès de l'organisation, qui s'ajoutent au fait d'avoir réussi à imposer des améliorations objectives, bien que minimales aux yeux de certains, des conditions de production dans les entreprises certifiées. Mais seuls 19% du volume total de l'offre d'huile de palme crue au niveau

⁸² Eve Fouilleux et Allison Loconto, 'Dans les coulisses des labels : régulation tripartite et marchés imbriqués. De l'europanisation à la globalisation de l'agriculture biologique', *Revue française de sociologie*, 58, 2017.

⁸³ Simona D'Antone and Robert Spencer, 'Organising for Sustainable Palm Oil Consumption: A Market-Based Approach', *Consumption Markets & Culture*, 18, 2015.

mondial sont certifiés RSPO en 2018⁸⁴, bien loin du *mainstream* rêvé, et ce volume n'est même pas acheté en totalité. Du côté de RTRS c'est bien pire néanmoins, avec moins de 1% du marché total mondial pour le soja certifié en 2016⁸⁵.

La régulation politique se transforme également *via* l'émergence de nouvelles structures de gouvernance opérant une privatisation de l'espace de la délibération politique qui n'est pas sans conséquence sur le contenu des débats. Les dispositifs de tables-rondes produisant les standards volontaires de durabilité sont ainsi présentés comme des formes originales, inclusives et participatives, de conduite des débats qui permettent à toutes les « parties-prenantes » volontaires de collaborer à la formulation des standards et procédures relatives. Mais l'analyse de RSPO et RTRS « en action »⁸⁶ révèle de nombreux écarts entre rhétorique et pratique qui confinent en réalité à une forme de concertation excluante : rôle central joué par des consultants privés dans le cadrage des discussions, représentativité entre les différentes catégories de membres et au sein des catégories représentées, inégale répartition des ressources discursives entre les acteurs pour peser sur la formation du consensus, utilisation restreinte du vote et toujours à main levée, fortes limites au domaine du « discutable » dans l'enceinte du dispositif. Ces cadrages et inégalités d'influence se prolongent dans l'ensemble des procédures mis en œuvre par les tables-rondes : procédures d'interprétation nationale des standards, procédures d'audit sur le terrain pour la certification, mécanismes de collecte des plaintes et de gestion des conflits.

Mais si privatisation de la régulation il y a, cela n'implique pas pour autant une absence des pouvoirs publics du paysage. Non seulement certains en sont membres (comme la Banque Mondiale ou certaines agences de coopération bilatérale de pays européens), mais les textes des standards et statuts des organisations de standardisation prennent aussi bien soin de souligner la nécessité d'observer la réglementation commerciale internationale et les règles des Etats. Parfois les relations sont tendues, comme avec la Malaisie et l'Indonésie, où RSPO offre une scène de légitimation à des organisations de la société civile peu appréciées des gouvernements en place et où l'imposition d'exigences sociales et environnementales est vécue comme une forme d'impérialisme européen, mais les autorités politiques ne sont jamais pour autant négligées. Au niveau européen, les relations sont si soignées qu'elles ont débouché sur l'intégration des standards RSPO et RTRS à la directive européenne sur les énergies renouvelables. Les standards de durabilité sont aussi des opportunités de recomposition et de gestion des relations diplomatiques propres à la globalisation. Ainsi en 2016, on a vu RSPO faire irruption dans le débat politique français lors du débat sur la « taxe Nutella » à l'Assemblée Nationale. La surtaxation de l'huile de palme initialement proposée par le gouvernement dans le cadre du projet de loi Biodiversité à cause de ses effets environnementaux délétères a ainsi été abandonné après les vives protestations de l'Indonésie et de la Malaisie, l'abandon étant notamment justifié par la disponibilité d'huile de palme « durable » sur le marché.

⁸⁴ RSPO Impact report 2018, disponible à : <https://rspo.org/impacts>

⁸⁵ Informe de gestion RTRS 2017, disponible à <http://www.responsiblesoy.org/wp-content/uploads/2018/05/IG-2017-ESP-low.pdf>.

⁸⁶ Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'état en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

Au final, sous couvert d'une démocratisation du fonctionnement des filières, d'une prise en charge concertée des problèmes sociaux et environnementaux liés à la globalisation et d'une définition participative de conditions de production « durables », les tables-rondes et standards de durabilité apparaissent comme des instruments stratégiques au service des principaux acteurs et bénéficiaires de la globalisation. Voyant leur hégémonie discutée, les acteurs financiers et industriels les mobilisent à la fois pour gérer le risque réputationnel que font porter sur leurs marques les critiques des ONG, et pour gagner du temps en évitant le plus longtemps possible toute incursion contraignante de l'Etat dans les filières qui leur imposerait de changer leurs pratiques. Les standards volontaires de durabilité apparaissent ainsi comme des stratégies de canalisation et d'appropriation de la critique, d'autant plus réussies quand les instruments de régulation privée en question servent ensuite de base aux politiques publiques.