

Quelle place pour les normes privées de durabilité dans les échanges commerciaux ?

Janvier 2016



Étude commanditée par le Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF)
et financée dans le cadre du programme 215.

Le présent rapport n'engage que ses auteurs et ne saurait être considéré
comme la position du MAAF.

Auteurs :

BARJOLLE Dominique – REDD – ETH Zurich

COSTE Jérôme – IRAM Développement

DJAMA Marcel – UMR Moisa – CIRAD & Université Putra Malaysia (Malaisie)

DOUSSAN Isabelle – GREDEG-CREDECO (UMR 7321) – INRA

GUENEAU Stéphane – UMR Moisa – CIRAD & Université de Brasilia (Brésil)

RENARD Olivier – IRAM Développement – Filières & Territoires

SELVARADJ Sivaranjani – IRAM Développement

Comité de pilotage :

Sébastien COUDERC (MAAF / DGPAAT / BPCEC, commanditaire)

Vanina FORGET (MAAF / DGPAAT / BPCEC, commanditaire)

Alexandre MARTIN (MAAF / SG / CEP, appui du commanditaire)

Pascal AUDEBERT (MAAF / DGPAAT / SSAD)

Marie-Josèphe GUILHOU (MAAF / DGPAAT / BSECC)

Pierre PRIMOT (MAAF / DGAL / BNEM)

Martin BORTZMEYER (MEDDE / CGDD / IDDDPP3)

Julien FOSSE (MEDDE / CGDD / IDDDPP3)

Pierrick Billan (MEDDE / CGDD / / CPR)

Michel HOURDEBAIGT (MEDDE / CGDD / CPR)

Isabelle PION (DGT / Multicom 2)

Myriam CARPENTIER (DGT / Multicom 2)

Matthieu SCHWARZ (PM / MISSIONS / D2IE)

Bruno LARTIGUE (PM / MISSIONS / D2IE)

Sylvain ROUSSET (OCDE)

Sommaire

Résumé exécutif.....	11
1. Problématique générale et méthodologie de l'étude	19
2. Développement des normes privées de durabilité : de quoi parle-t-on ?	21
2.1 Définition des « normes privées de durabilité » (NPD).....	21
2.2 Le poids commercial croissant des NPD dans les échanges mondiaux	22
2.3 Les processus d'élaboration et de mise en œuvre des NPD	26
2.4 Légitimité et pertinence des NPD : une diversité importante de points de vue.....	29
2.5 Un développement tiré par les firmes multinationales et les ONG	32
3. L'action publique en matière de normes privées de durabilité.....	37
3.1. Des logiques d'intervention de l'Etat différentes selon les positionnements commercial et environnemental.....	37
3.1.1. Les NPD, réaction à la critique environnementale et aux risques commerciaux qui lui sont liés	37
3.1.2 NPD de la viande bovine brésilienne : vers une centralisation des multiples initiatives	39
3.1.3. La certification de la filière sucre éthanol au Brésil : un secteur privé engagé.....	40
3.1.4. Essor et défis de la certification d'une huile de palme durable en Malaisie.	41
3.2. Stratégies des gouvernements vis-à-vis des NPD	42
3.2.1. De nombreuses modalités d'action.....	43
3.2.2. NPD et législations nationales : un effet de synergie	46
3.2.3. Diversité des stratégies des pays européens.....	49
3.2.4. Stratégie des gouvernements des pays émergents face aux NPD : cas du Brésil et de la Malaisie	51
3.3. Gouvernance mondiale et NPD : forces en présence et enjeux	55
3.3.1. Le traitement des NPD dans les règles de l'OMC.....	55
3.3.2. Vers une gouvernance mondiale des NPD.....	56
3.4. Gouvernance européenne : des NPD de plus en plus présentes.....	57
3.4.1. NPD et achats publics	57
3.4.2. Accords commerciaux de l'UE et NPD.....	59
3.4.3. Réglementations européennes spécifiques à certains secteurs	62
4. Un phénomène mondial qui présente des risques.....	67
4.1. Des stratégies peu adaptées aux pays les moins développés	67

4.2. Quel effet global des NPD sur la durabilité ?	69
4.3. Des impacts sur la gouvernance des filières et sur les rapports de force entre amont et aval	70
4.4. Les NPD à l'encontre de la régulation actuelle du commerce ?	71
4.5. Une inflation du nombre de NPD qui inquiète	72
4.6. La nécessité d'aller « au-delà de la certification » : un constat de plus en plus partagé.	73
5. Enjeux pour la France, options et recommandations.....	75
5.1. En France : des stratégies publiques et privées prenant peu en compte les NPD.....	75
5.2. Au niveau international : enjeux et recommandations	77
5.3. Aux niveaux européen et français : enjeux et recommandations.....	78
5.4. Les scénarios envisagés	80
5.4.1. Scénario 1 : pas de changement de politique.....	81
5.4.2. Scénario 2 : dispositif léger de suivi et action.....	82
5.4.3. Scénario 3 : soutien actif aux NPD.....	84
5.4.4. Scénario 4 : veille active sur les NPD et développement d'une réponse publique alternative aux enjeux de durabilité	86
Conclusion générale	87
Bibliographie	89

Liste des encadrés

ENCADRE 1 : DEFINITION DES NORMES PRIVEES DE DURABILITE	22
ENCADRE 2 : PRESENTATION DE L'ISEAL ALLIANCE	28
ENCADRE 3 : CAS DE LA NORME PRIVEE GLOBALGAP	30
ENCADRE 4 : LE PLAN FORET DE L'ENSEIGNE E. LECLERC	35
ENCADRE 5 : LE PARADOXE DES NORMES PRIVEES DE DURABILITE	69

Liste des figures

FIGURE 1 - LES OUTILS DE POLITIQUE PUBLIQUE EN LIEN AVEC LES NPD	14
FIGURE 2 - EVOLUTION DE LA PRODUCTION ET DE LA COMMERCIALISATION DE CAFE CERTIFIE « DURABLE »	23
FIGURE 3 - EVOLUTION DE LA PRODUCTION ET DE LA COMMERCIALISATION D'HUILE DE PALME CERTIFIEE « DURABLE »	24
FIGURE 4 - EVOLUTION DE LA PRODUCTION ET DE LA COMMERCIALISATION DE SOJA CERTIFIE « DURABLE »	24
FIGURE 5 - EVOLUTION DE LA PART DES PRODUITS « DURABLES » DANS LA CONSOMMATION AUX PAYS-BAS	25
FIGURE 6 - POSITION DE DIFFERENTS ACTEURS DANS LE SOUTIEN AU DEVELOPPEMENT DES NPD	31
FIGURE 7 - SCHEMA D'APPROVISIONNEMENT DURABLE DE LA SOCIETE UNILEVER	33

Liste des tableaux

TABLEAU 1- PRINCIPALES INITIATIVES DE NORMALISATION/CERTIFICATION DE DURABILITE DE LA VIANDE BOVINE BRESILIENNE	40
TABLEAU 2 – INSTRUMENTS PUBLICS VISANT A FAVORISER L'ADOPTION DES NPD	45

Liste des annexes

ANNEXE 1 - REVUE BIBLIOGRAPHIQUE – COMPRENDRE LES NORMES PRIVEES DE DURABILITE (NPD)

1. L'AUTEUR DE LA NPD : LES ACTEURS EN PRESENCE
2. LE CONTENU DE LA NPD
3. LE PROCESSUS D'ELABORATION ET DE SUIVI DES NPD
4. EXEMPLES DE NPD
5. SYNTHESE

ANNEXE 2 - REVUE BIBLIOGRAPHIQUE – LEVIERS D'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS SUR LES NORMES PRIVEES DE DURABILITE (NPD)

1. LES NPD DANS LES DIRECTIVES EUROPEENNES AUJOURD'HUI
2. ACTIONS PUBLIQUES PERMETTANT LE DEVELOPPEMENT DES NPD
3. UTILISATION DES NPD DANS LES ECHANGES COMMERCIAUX ET LA POLITIQUE COMMERCIALE
4. LES LIMITES DE LA CERTIFICATION

ANNEXE 3 – ETUDES DE CAS DETAILLEES AU BRESIL ET EN MALAISIE

1. LE SECTEUR BRESILIEN DES BIOCARBURANTS ET RSB
2. CERTIFICATION DE LA VIANDE BOVINE BRESILIENNE
3. L'IMPACT DES NPD EN MALAISIE

BIBLIOGRAPHIE MOBILISEE DANS LES ANNEXES

Acronymes

2BSvs	Biomass Biofuels Sustainability voluntary scheme
AFD	Agence Française de Développement
AFNOR	Association Française de NORmalisation
APE	Accord de Partenariat Économique
APPI	Accord de Promotion et de Protection réciproque des Investissements
CEN	Comité Européen de Normalisation
CIPV	Convention Internationale pour la Protection des Végétaux
CIRAD	Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CREDECO	Centre de Recherche en Droit Économique
CTA	Centre Technique de coopération Agricole et rurale
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FLEGT	Forest Law for Enforcement, Governance and Trade initiative
FSC	Forest Stewardship Council
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (IPPC en anglais)
GISCO	German Initiative on Sustainable COcoa
GRSB	Global Roundtable on Sustainable Beef
GSP	General System Preference
GTPS	Groupe de travail sur l'élevage durable
IDH	Initiative néerlandaise pour le commerce durable
IFOAM	International Federation of Organic Agriculture Movements
IIED	International Institute for Environment and Development
IISD	International Institute for Sustainable Development
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
IRAM	Institut de Recherches et d'Application des Méthodes de développement
ISCC	International Sustainability and Carbon Certification
ISEAL	International Social and Environmental Accreditation and Labelling alliance
ISO	International Organisation for Standardisation
ITC	International Trade Center
MSC	Marine Stewardship Council
NPD	Normes Privées de Durabilité
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
ORD	Organe de Règlement des Différends
OTC	Obstacle Technique au Commerce (TBT en anglais)
PEFC	Program for the Endorsement of Forest Certification

PME	Petites et Moyennes Entreprises
RED	Renewable Energy Directive
RSB	Roundtable on Sustainable Biomaterials
RSE	Responsabilité Sociale des Entreprises
RSPO	Roundtable on Sustainable Palm Oil
RTRS	RoundTable on Responsible Soy
SPS	Sanitaire et Phyto Sanitaire
SSI	State of Sustainability Initiatives
UNFSS	United Nation Forum on Sustainability Standards
WWF	World Wildlife Fund

Résumé exécutif

Le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF) souhaite approfondir sa connaissance des « normes privées de durabilité » (NPD), qui prennent une place croissante dans les échanges mondiaux de produits agricoles et agroalimentaires : qui sont les acteurs en présence, les produits et les volumes concernés, quels sont les enjeux pour la France ? Cette étude vise ainsi à « améliorer la connaissance des intérêts, des limites et des marges de manœuvre liés au développement des normes privées de durabilité dans les échanges commerciaux internationaux, afin de formuler en conséquence des recommandations stratégiques pour la France et le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt »¹.

Tout d'abord, le terme « normes privées de durabilité » (NPD) doit être explicité, en raison des risques de confusion avec les normes publiques (entendues comme issues d'entités publiques, lois ou réglementations), les normes internationales issues des organismes officiels de normalisation (normes ISO/ CEN) et des appellations diverses les recouvrant selon les sources (labels, standards, référentiels, normes volontaires, etc.). Le terme « norme » peut prêter à confusion, car les « normes privées » dont il s'agit ici ne sont pas issues d'un organisme officiel de normalisation. Il est ainsi parfois préféré le terme « standard » à celui de « norme ». Néanmoins, s'agissant du terme utilisé par de nombreuses organisations internationales (dont l'OMC, ONUDI, UNFSS), celui-ci a été retenu dans le cadre de cette étude. Il est à noter néanmoins que la définition au sein de l'OMC de ce que sont les « normes privées » est en 2014 en cours de finalisation.

Les « normes privées de durabilité » (NPD) sont donc comprises dans la présente étude comme toute norme élaborée par une entité ne relevant pas des pouvoirs publics et visant à reconnaître la durabilité d'un produit. La terminologie NPD est présentée en contraste par rapport aux normes issues d'organismes officiels de normalisation (i.e. ISO etc.) et aux normes publiques (i.e. réglementation). Une caractérisation plus précise en est donnée en introduction de cette étude.

Comme le rappellent Djama *et al.* (2011), les NPD dans le domaine agroalimentaire se sont développées en 3 vagues successives : une première, issue des mouvements sociaux et plus militante, a donné naissance aux « normes privées » de production biologique (devenue depuis norme publique française et européenne) et de commerce équitable par exemple ; une seconde a vu l'émergence des démarches de type *business to business*, avec la mise en place en particulier des normes privées Global Gap et International Food Standards qui concernaient principalement la sécurité sanitaire des produits. Plus récemment, les nouvelles NPD allient à la fois les dimensions sociale et environnementale, tout en étant résolument tournées vers la réponse aux besoins d'un marché agro-alimentaire globalisé.

Ces nouvelles arènes de construction de « normes privées » échappent aux régulateurs publics sans que leurs effets à moyen ou long terme ne soient réellement mesurés, que ce soit d'un point de vue économique pour les filières concernées, ou d'un point de vue juridique quant à la réception de ces « normes privées » dans les différents ordres juridiques (international ou nationaux).

¹ Cahier des Clauses Techniques Particulières, document d'appel d'offre de la DGPAAT, (2013)

Le bilan contrasté qui peut être fait des premiers résultats des NPD appelle cependant à une analyse plus approfondie : au-delà d'une harmonisation souhaitable à de nombreux égards, quels sont les enjeux commerciaux, quelles sont les stratégies des pays étudiés vis-à-vis de ces NPD ? Quel rôle et prérogatives pour les Etats, quelles implications en termes juridiques, de contrôle et d'influence sur les rapports de force entre acteurs des filières ?

En s'appuyant sur une revue bibliographique aussi complète que possible, des études de cas dans quelques pays (Brésil, Malaisie, Suisse, Pays-Bas) et des entretiens complémentaires, en particulier en France, l'étude, conduite par des chercheurs et experts de l'IRAM, du CIRAD de l'INRA et du REDD, tente donc de formuler des recommandations, afin de contribuer au positionnement du MAAF vis-à-vis de ces NPD, en particulier concernant les échanges commerciaux de produits agricoles et agroalimentaires.

La comparaison entre les positions prises dans les instances internationales et dans le cadre des politiques publiques mobilisées par les pays étudiés et par la France, vise à apporter des éclairages utiles mais encore trop partiels pour pouvoir tirer des conclusions générales. Par ailleurs, compte tenu des limites méthodologiques de l'étude, on ne peut que donner des ordres de grandeur et des grandes tendances d'évolution des parts de marché des produits certifiés ou conformes aux NPD.

Les principaux résultats de l'analyse sont les suivants :

Les NPD sont une réponse privée récente à des problèmes environnementaux et sociaux globaux complexes.

Les rapports récents montrent tous une croissance très importante des parts de marché des produits couverts par les NPD. Par exemple, le rapport *State of Sustainability Initiatives* (SSI) publié en 2014 - qui propose une analyse de 16 NPD - souligne qu'en 2012, ces NPD occupaient une place importante sur les marchés de certains produits : près d'un tiers des marchés agricoles est couvert par des certifications multiples (dont GlobalGAP). En ce qui concerne les NPD les plus récentes, généralement spécifiques à un seul produit, peuvent couvrir jusqu'à 12,5 % des parts de marché (coton, soja et bois).

Si le pourcentage de produits « durables » par filière reste très hétérogène (40% pour le café, 22% pour le cacao, 12,5% pour le bois, 15 % pour l'huile de palme, ...), les engagements des acheteurs pour des achats de plus en plus durables, en particulier les multinationales et certains Etats (achats publics), donnent à penser que d'ici 5 ans, les parts de marché pour ce type de produits pourraient être significatives sur les marchés européens pour un nombre non négligeable de filières.

Il existe de nombreux processus d'élaboration de « normes privées », depuis un simple contrat signé avec les acteurs d'une filière jusqu'à la création d'une NPD issue d'une multitude d'acteurs. Plus précisément, on peut citer les « normes privées individuelles » développées par certaines entreprises comme par exemple Filière contrôlée (Auchan), *Nature's Choice* (Tesco) ou encore *Starbucks' C.A.F.E. Practices* (Starbucks). À celles-ci s'ajoutent les « normes privées collectives »

nationales ou transnationales du type GlobalGAP (norme technique ayant évolué vers une NPD), RSPO ou RTRS (Tallontire *et al.*, 2012).

De nombreuses filières sont également concernées par des dispositifs transnationaux qui s'appuient sur des forums multi-acteurs pour définir des NPD : table ronde pour une huile de palme durable (RSPO), un soja responsable (RTRS), des biomatériaux durables (RSB), une viande de bœuf durable (GRSB) etc. Les produits concernent prioritairement les « commodités » échangées sur de longues distances, dont les conditions de production portent potentiellement atteintes à l'environnement (déforestation, changement climatique etc.) et aux droits sociaux fondamentaux (expropriations, travail indigne, travail des enfants etc.). Un nombre croissant de produits élaborés non seulement au Sud, mais également, de plus en plus, au Nord, sont concernés (sucre, viande bovine etc.). Ces NPD bénéficient d'un fort soutien des multinationales de l'agroalimentaire (production et distribution), de plusieurs pays européens (l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni etc.) et d'ONG internationales (WWF, Max Havelaar, ISEAL etc.). Les NPD sont l'une des pièces maîtresses des stratégies de responsabilité sociale et environnementale des entreprises multinationales.

La plupart des enseignes ont intégré les NPD dans leurs stratégies de responsabilité sociale et environnementale.

Une action publique importante qui intervient à différents niveaux dans l'appui aux NPD.

Si le secteur privé est à l'origine du développement de ces NPD, l'action des pouvoirs publics est également importante : de nombreuses modalités d'intervention existent, pour un appui à divers degrés aux NPD, tout en prenant soin néanmoins de préserver le caractère volontaire de ces « normes privées » (même si ces dernières peuvent dans certains cas être imposées de fait aux producteurs par leurs acheteurs).

Du côté des pays importateurs, le niveau de soutien varie grandement d'un pays à un autre. On observe ainsi une gradation des types de soutiens possibles, synthétisée ci-dessous :

Figure 1 - Les outils de politique publique en lien avec les NPD
Les outils de politique publique



OCDE (2015)

Le degré d'investissement des pays en appui aux NPD varie selon à la fois la prégnance des enjeux environnementaux et sociaux dans le débat public (en particulier à travers le poids des ONG internationales et de la société civile en général), le poids des multinationales dans les pays concernés (à la fois économique, politique et sociétal), ou encore le poids stratégique des filières concernées pour l'industrie agroalimentaire nationale (par exemple, cacao en Allemagne et en Suisse, soja aux Pays-Bas).

Par exemple, la Suisse, siège de nombreuses multinationales de l'agro-alimentaire, est fortement concernée par l'approvisionnement durable des entreprises présentes sur son sol. Les Pays-Bas, pays très commerçant abritant les principaux ports de marchandise d'Europe et offrant des conditions d'accueil favorables aux grandes multinationales (fiscalité, accès aux services publics et aux infrastructures, ...), soutiennent également fortement les NPD.

Le soutien se fait à travers des subventions publiques aux NPD dans une filière, mais non ciblées sur un dispositif particulier (par exemple, appui à un soja durable, mais pas d'appui à la NPD RTRS ; appui à un cacao durable sans privilégier Rain Forest Alliance, 4C ou UTZ). Des partenariats public-privé pour le financement de projets sont mis en place, en particulier via la plateforme IDH, dont le but est le développement de filières d'approvisionnement NPD et qui est cofinancée à parts égales par des fonds publics (ministère néerlandais des affaires étrangères, SECO, DANIDA) et des fonds privés.

Les NPD sont également appuyées à travers i) le financement d'actions de recherche, ii) le financement des dispositifs permettant un accès à l'information et une plus grande transparence (via les travaux de l'ITC en particulier) et iii) le soutien apporté à ISEAL Alliance.

Outre le subventionnement de ce développement privé, le soutien aux NPD peut se faire par une reconnaissance accrue des pouvoirs publics, ce que l'on constate par exemple lorsque des

gouvernements appuient l'adoption des NPD par les entreprises nationales afin de leur faciliter l'accès aux marchés des produits durables (cas de la norme Bio développée par l'IFOAM en Tunisie ou de la NPD MSC en Australie). Des références à des NPD sont explicitement inscrites dans la réglementation, comme c'est le cas pour l'attribution de concessions forestières au Brésil ou en Bolivie, qui favorise les acteurs qui s'engagent dans une démarche de certification FSC (Drigo, 2010).

Concernant les études de cas sur lesquelles nous avons réalisé notre enquête, le travail de terrain et la bibliographie analysée montrent que pour les gouvernements des pays importateurs impliqués dans les démarches d'appui aux NPD, les objectifs poursuivis sont à la fois externes (favoriser une production plus durable en amont de filières globalisées) et internes (affirmer une volonté d'approvisionnement durable et permettre aux entreprises de se positionner sur ce marché en croissance).

Les gouvernements ont à leur disposition quelques instruments pour inciter le secteur privé à s'engager dans l'adoption des NPD, tant par les acteurs économiques de leur pays que ceux des pays fournisseurs. Parmi ces instruments, on peut distinguer notamment les incitations financières (subventions, allègements fiscaux), les incitations non financières (information, formation, appui-conseil, communication, marketing, etc.), les exigences liées à l'accès à une ressource (par exemple : marchés publics, attribution d'une concession forestière, allocation de quotas, ...) et les pénalités appliquées aux acteurs ne respectant pas les plans de développement des NPD.

A contrario, certains Etats établissent des normes (publiques) de durabilité, s'inspirant des NPD qu'elles concurrencent, dans le but de conserver une maîtrise sur la régulation d'un secteur industriel jugé stratégique (exemple des certifications forestières nationales du Brésil, de l'Indonésie ou de la Malaisie, ou encore des normes nationales indonésiennes et malaisiennes dans le secteur de l'huile de palme).

L'inclusion de NPD dans les accords commerciaux présenterait de nombreux risques.

Concernant la question de savoir s'il est pertinent d'inclure des NPD dans les accords commerciaux afin de faciliter l'atteinte d'objectifs de plus grande durabilité des produits sur les marchés internationaux, l'étude souligne l'existence de plusieurs risques :

- obstacle au commerce si les NPD s'imposent aux producteurs du fait d'exigences unilatérales et concertées d'une très large majorité d'acheteurs ;
- incertitude sur les exigences du fait du caractère mouvant des NPD (principes de durabilité régulièrement revus au sein des plateformes multi-acteurs, apparition régulière de nouvelles NPD), ce qui est peu compatible avec des accords commerciaux internationaux qui cherchent à établir un cadre relativement stable dans le temps;
- crédibilité sur le long terme des NPD, car certains doutes existent quant à leurs effets sur la durabilité des filières, qui ne sont pas mesurés scientifiquement ;
- coûts principalement supportés en amont par les petits producteurs, malgré l'engagement des bailleurs en faveur de quelques projets de développement privés et publics.

Au niveau européen, les NPD reconnues comme outils de politique publique

Au niveau européen, les NPD ont pris une importance non négligeable à travers les directives relatives aux énergies renouvelables ou les règles d'accès aux marchés publics. Ces évolutions ont créé des opportunités de marché pour les produits « durables », auxquelles les NPD permettent de répondre rapidement (soit parce qu'elles existent déjà, soit parce que leur création peut être rapide), ce qui n'est pas nécessairement le cas pour les normes issues des organismes officiels de normalisation, pour lesquelles les processus d'élaboration sont plus longs. Ainsi, les acteurs français de la filière biomatériaux ont-ils pu rapidement développer la NPD 2BSvs afin d'être reconnus par la Commission européenne dans le cadre de la directive relative aux énergies renouvelables (RED).

Concernant les filières d'importation globalisées (café, cacao, thé, huile de palme etc.), les acteurs français sont déjà pour partie mobilisés (huile de palme, bois), mais il n'existe pas à l'heure actuelle de politique d'incitation à l'approvisionnement durable comme on peut l'observer dans certains pays. Les entretiens menés dans le cadre de l'étude (non représentatifs de l'ensemble du secteur agroalimentaire français) ont mis en évidence que les industries de l'agroalimentaire hésitent à s'engager clairement en faveur des NPD, ce en raison des risques d'image possibles et de la priorité accordée à d'autres démarches, comme par exemple des certifications environnementales, la RSE ou encore le respect des lignes directrices de l'OCDE.

Ces démarches françaises et européennes s'inscrivent dans le cadre des réflexions actuelles développées par l'AFNOR en partenariat avec l'ANIA et COOP de France en particulier, sur la déclinaison de la norme ISO 26 000 dans le secteur agroalimentaire, et pourraient être portées à l'ordre du jour du comité agroalimentaire TC 34 de l'ISO, dont la France exerce la présidence.

La reconnaissance passe par les voies publiques traditionnelles mais peut également émaner des plateformes des NPD elles-mêmes, comme le fait le Brésil pour la viande durable en participant pleinement à la plateforme GRSB. Les NPD peuvent en effet s'articuler avec les stratégies environnementales et de durabilité nationales.

Recommandations et propositions de scénarios pour la France

En prenant pour hypothèse de base la poursuite de la croissance des NPD à court et moyen terme, quatre scénarios possibles sont formulés pour la France, et déclinés en enjeux et recommandations :

Dans le scénario 1 « Pas de changement de politique vis-à-vis des NPD », il est envisagé de ne pas changer les modes d'appréhension des enjeux de durabilité dans les filières agricoles et agroalimentaires et de maintenir les priorités et programmes actuels sur ces questions. Ce scénario présente le risque pour les acteurs français de l'agroalimentaire, en particulier ceux utilisant des produits issus de pays du Sud, de perdre des parts de marché au niveau européen. Par ailleurs, l'absence de veille limiterait la capacité des autorités publiques à anticiper les changements et à proposer éventuellement des régulations ou des normes publiques pertinentes.

Dans le scénario 2 « Mise en place d'un dispositif léger de suivi et action sur les NPD », il s'agit de fournir information et soutien aux acteurs français, en mobilisant l'ensemble des outils normatifs et réglementaires existants, y compris les NPD le cas échéant. Ce scénario pragmatique présente l'avantage d'offrir aux acteurs des filières des informations et de la connaissance sur les marchés les concernant et de faciliter leur prise de décision, ainsi que les interactions entre secteur privé et public sur les questions de durabilité.

Dans le scénario 3 « Soutien actif aux systèmes officiels de normalisation de la durabilité », il s'agit d'accentuer l'engagement français vis-à-vis de la mise en place de référentiels AFNOR, CEN et ISO sur les filières prioritaires, et d'appuyer la mise en place de stratégies de type RSE, qui permettent une démarche de progrès plus systémique que celle promue par les NPD. Ce scénario, propose davantage d'alternatives aux NPD, qui présentent des risques non négligeables, décrits dans cette étude.

Enfin, dans le scénario 4 « Agir sur les NPD et renforcer la politique actuelle de soutien aux organismes officiels de normalisation et de soutien à la RSE », il s'agit d'une combinaison des scénarios 2 et 3. Ce dernier scénario est ambitieux, car il demande d'assurer une veille proactive sur l'évolution des NPD, les opportunités offertes pour les acteurs français, les enjeux commerciaux, tout en développant une stratégie normative ambitieuse par ailleurs, remettant le public au cœur de la politique normative européenne, plus conforme à la tradition française de normalisation et aux priorités françaises actuelles.

En conclusion à cette étude, les auteurs souhaitent rappeler l'importance que prennent les NPD, à la fois en termes de parts de marché, mais également de gouvernance globale des enjeux de la durabilité. L'appréhension des NPD devrait donc passer par une double approche : d'une part, une approche commerciale pour permettre à l'agriculture et à l'agroalimentaire français de saisir les opportunités offertes par ces NPD ; d'autre part, une approche politique pour prendre en compte les effets à la fois positifs et négatifs de leur développement, en particulier i) sur le changement des pratiques culturelles et d'accès au foncier, ii) sur les rapports de force entre l'amont et l'aval à l'échelle nationale et mondiale et iii) sur les stratégies d'approvisionnement des multinationales de l'agroalimentaire.

Ces deux approches peuvent parfois sembler opposées. C'est pourquoi il est important de pouvoir mettre en place des outils de réponse aux enjeux à la fois de court terme (commerciaux) et de plus long terme (politique normative) dans le cadre d'un dispositif *ad hoc* de suivi et d'appui aux normes de durabilité, à la fois publiques et privées.

1. Problématique générale et méthodologie de l'étude

Les objectifs de l'étude, tels que formulés par le MAAF, sont les suivants :

- Mieux comprendre les dynamiques en cours dans le développement des « normes privées de durabilité » (NPD), en particulier sur le plan international : qu'est-ce qu'une NPD et quelles en sont les principales formes d'organisation ?
- Identifier les opportunités et menaces d'un soutien public des NPD dans les échanges internationaux : un État a-t-il intérêt à intégrer des NPD directement dans ses accords internationaux ou à promouvoir le développement des NPD dans ses filières exportatrices / importatrices ?
- Analyser les stratégies menées par quelques pays actifs dans ce domaine, leurs positions prises dans les instances internationales et les politiques publiques mobilisées : en pratique, comment les pouvoirs publics utilisent-ils les NPD dans leur stratégie commerciale ? Est-il possible et pertinent vu le cadre actuel de l'OMC d'articuler NPD et normes issues des organismes officiels de normalisation dans les échanges internationaux ?
- Analyser le positionnement actuel de la France dans ce phénomène global, et en particulier les menaces et opportunités qui s'offrent à elle sur le plan du commerce et de l'influence internationale, afin d'aider *in fine* le ministère à nourrir sa stratégie en matière de NPD.

Le MAAF a ainsi souhaité disposer i) d'un état de l'art de la littérature existant sur le sujet, ii) d'un état des lieux des différents types de soutiens publics aux NPD dans les échanges commerciaux internationaux et une analyse de leurs menaces et opportunités pour les États, iii) d'une analyse comparative des stratégies menées par divers pays et iv) d'une analyse du positionnement de la France dans ce domaine et des recommandations de stratégie commerciale.

Pour réaliser cette étude, une équipe pluridisciplinaire a été retenue par le MAAF :

- Deux chercheurs du CIRAD, membres de l'unité mixte de recherche « marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs (UMR MOISA) et plus particulièrement de l'équipe « coordination et politiques pour l'agriculture et l'alimentation durables » (COPAAD) : Stéphane Guéneau, basé au Brésil, et Marcel Djama, basé en Malaisie. Ces chercheurs ont participé à l'ensemble de l'étude et apporté plus particulièrement une analyse des contextes brésilien et malaisien, par leurs travaux et les contributions de deux stagiaires ;
- Deux experts de l'IRAM : Olivier Renard, responsable de l'étude, expert des filières agro-alimentaires et du développement territorial ; Jérôme Coste, expert en politiques d'aide au développement et politiques agricoles. Ils ont été appuyés par Sivaranjani Selvaradj, experte junior IRAM.

- Une chercheuse juriste de l'INRA, Isabelle Doussan, experte des questions de droit privé et public de l'environnement (français, communautaire et international), de droit privé et public agricole et de droit économique. Directrice de recherche (DR2) à l'INRA, elle est affectée au centre de recherche en droit économique (CREDECO), composante du groupement de recherche en droit économie et gestion (GREDEG), UMR 7321 CNRS / Université de Nice-Sophia Antipolis.
- Une chercheuse, Dominique Barjolle, spécialiste des filières agro-alimentaires et des questions de commerce international et certification, coordinatrice scientifique et directrice adjointe de l'institut de recherche de l'agriculture biologique (FiBL), Suisse, et consultante internationale pour le réseau échanges – développement durable (REDD).

Conduite sur une durée d'environ 11 mois, l'étude a été suivie par un comité de pilotage, composé de représentants du MAAF, du MEDDE, de la Direction Générale du Trésor et de l'OCDE, qui s'est réuni à quatre reprises.

Les prestataires ont conduit des entretiens en France (principalement téléphoniques), en Suisse, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni ainsi qu'au Brésil et en Malaisie.

Une revue bibliographique a été réalisée (jointe en annexe), afin de dresser l'état de l'art bibliographique, de définir les NPD et de décrire la diversité des NPD existantes et de leurs dynamiques.

Après une présentation du contexte de l'étude et une présentation des NPD à partir de la revue bibliographique, l'étude présente les dynamiques de développement de ces NPD, les actions publiques existantes, les enjeux à différents niveaux (national, européen, international), les opportunités et menaces pour la France, avant de formuler des recommandations pour le MAAF, qui se déclinent en quatre scénarios possibles.

Les questions traitées étant complexes (multitude d'acteurs privés et publics, enjeux à la fois économiques, sociaux, environnementaux, politiques, évolution rapide du contexte,...) et nécessitant pour nombre d'entre elles une analyse plus approfondie que ce qu'il était possible de réaliser dans le cadre de la présente étude, des études complémentaires seraient nécessaires, en particulier concernant les recommandations en vue de la mise en place d'une stratégie française : études de marché au niveau européen par grands produits potentiellement touchés par les NPD, évaluation précise des coûts et bénéfices de scénarios proposés, etc.

2. Développement des « normes privées de durabilité » : de quoi parle-t-on ?

Cette présentation des NPD est essentiellement issue de la revue bibliographique jointe en annexe. Elle vise à résumer les principales informations nécessaires à la compréhension des nouveaux enjeux liés à l'émergence des NPD sur un nombre croissant de marchés.

2.1 Définition des « normes privées de durabilité » (NPD)

L'étude s'intéresse à ces nouveaux outils de gouvernance des chaînes d'approvisionnement internationales appelés « standards de durabilité », « labels durables » ou encore, et c'est la terminologie retenue pour cette étude, « normes privées de durabilité » (NPD). Cette dernière terminologie a été choisie dans la présente étude en reprenant à son compte la définition formulée par l'ISO : *« Bien que l'on puisse considérer que la notion de norme « privée » recouvre toute norme élaborée par une entité ne relevant pas des pouvoirs publics, cette délimitation peut induire en erreur. Dans de nombreux cercles, le terme « privé » est connoté « inférieur », « intéressé », ou « allant à l'encontre de l'intérêt public ». Il existe une gamme étendue de normes non gouvernementales (en nombre croissant) et des différences significatives entre les organismes/organisations qui élaborent des normes relatives à des aspects comme la gouvernance, l'approche du développement, l'engagement des parties prenantes, etc. [...] Une distinction est établie entre les organisations internationales à activités normatives « formelles » [...] et les organisations qui établissent des normes « privées » ». (ISO, 2010).*

La terminologie fait l'objet de nombreux débats à l'OMC et devrait prochainement trouver une définition consensuelle.

Les « normes privées » ont émergé ces dernières années afin de répondre à des besoins nouveaux et complexes, difficilement ou incomplètement couverts par les normes issues des organismes officiels de normalisation et les réglementations au cours des dernières années.

La revue bibliographique a conduit les auteurs à formuler les clarifications suivantes concernant l'objet de l'étude, à savoir les NPD:

Encadré 1 : Définition des « normes privées de durabilité » (NPD)

- ✓ Elles sont de nature volontaire et se distinguent des réglementations, règles, directives obligatoires, émises par une autorité publique, dont le respect ne repose pas sur un consentement préalable.
- ✓ Elles sont élaborées par une entité ou plusieurs entités non-étatiques (entreprises et/ou ONG), ou par co-construction entre ces entités et une entité publique (entreprises – autorité publique ou entreprise-ONG – autorité publique).
- ✓ Elles abordent les questions de durabilité (au sens du rapport Brundtland i.e. les trois piliers social, environnemental et économique – même si cette dernière dimension est parfois implicite et si certaines NPD peuvent se réclamer d'un ou deux piliers uniquement (commerce équitable, agriculture biologique par exemple).
- ✓ Elles portent principalement sur la manière dont les produits sont fabriqués et pas sur leurs qualités, même si les changements de processus de production peuvent impacter la qualité des produits.
- ✓ Bien que d'application volontaire, leur mise en œuvre est contrôlée par des procédures censées garantir la conformité aux NPD (comme par exemple les procédures de certification par tierce-partie).
- ✓ Elles ne sont pas issues d'un organisme officiel de normalisation, i.e. un organisme national ou international reconnu par les autorités publiques comme étant chargé de l'élaboration de normes, y compris volontaires.

2.2 Le poids commercial croissant des NPD dans les échanges mondiaux

L'évaluation des parts de marché des biens agricoles conformes aux NPD ou certifiés est confrontée à plusieurs problèmes méthodologiques. En premier lieu, l'absence de définition reconnue des NPD au niveau international et les données lacunaires sur les échanges de produits certifiés ne permettent pas de réaliser un diagnostic précis (Meybeck et Gitz, 2013). Un autre problème méthodologique est lié à la multiplication des labels. Pour ne donner qu'un exemple, dans le cas de la filière sucrière, l'International Trade Center (ITC) recense 52 dispositifs normatifs privés s'appliquant au sucre. Ainsi, un même produit peut posséder plusieurs labels. Il est donc impossible d'additionner les parts de marché de produits certifiés.

Enfin, un dernier problème méthodologique tient aux indicateurs de marché qui sont retenus dans les différentes études disponibles. Selon que l'on choisit la part de produits certifiés produits, exportés ou consommés, les résultats des études de marché peuvent varier grandement. En effet, certains produits certifiés ne vont pas trouver acheteur et être exportés comme produit conventionnel. Par ailleurs, les volumes de certains produits fabriqués selon des NPD et exportés comme tels sont largement supérieurs à ceux qui sont identifiables sur les marchés de consommation. En effet, une grande partie des produits certifiés, ou répondant à une NPD,

perdent leur certification au long de la chaîne d’approvisionnement, car certains intermédiaires et acheteurs finaux ne sont pas demandeurs de produits certifiés. C’est en particulier le cas du bois certifié FSC.

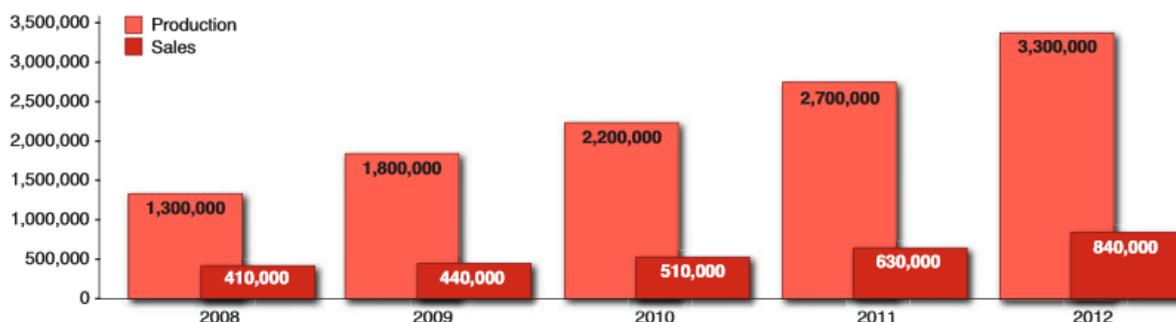
Dans le bassin du Congo, la surface de forêt certifiée FSC est passée de 1,1 millions d’ha à près de 5 millions d’ha entre 2007 et 2012. Potentiellement, ce sont 1,9 millions de m³ de bois certifiés FSC qui pourraient être commercialisés par les pays d’Afrique centrale, soit environ le cinquième de leur production. Pourtant, le bois certifié africain représente encore une part de marché négligeable sur le marché des bois tropicaux consommés en Europe, car tout au long de la chaîne de transformation, de nombreux acheteurs ne sont pas demandeurs du label FSC. Ainsi, si les acheteurs refusent de payer le surcoût lié à la certification, les vendeurs refusent de vendre les bois avec la documentation permettant à l’acheteur d’obtenir le label FSC. De ce fait, malgré la possibilité de commercialisation de produits certifiés, dans de nombreux cas, le produit est vendu au prix de marché sans référence au label FSC. Au mieux, la perte de label tout au long de la chaîne d’approvisionnement correspond à 50% des volumes commercialisés, comme c’est le cas sur le marché hollandais ; mais sur certains marchés, cette érosion peut dépasser 90% des volumes (Picquenot *et al.*, 2012).

Compte tenu de ces différentes limites méthodologiques, on ne peut que donner des ordres de grandeur et des grandes tendances d’évolution des parts de marché des produits certifiés ou conformes aux NPD. Il existe ainsi des données fragmentées, les plus renseignées portant sur les filières de produits biologiques et équitables, pour lesquelles plusieurs études de marché ont été réalisées.

L’étude la plus complète et la plus actualisée portant sur un ensemble de NPD est le rapport SSI de 2014, qui fait référence en matière de description des principales NPD. En 2014, 16 NPD y ont été analysées en profondeur et les résultats principaux sont présentés en détail dans la revue bibliographique en annexe de ce rapport : parties prenantes à l’élaboration des NPD, couverture géographique, activités couvertes etc.

Nous reprenons ici à titre d’illustration les chiffres du rapport SSI 2014 pour le café, l’huile de palme et le soja :

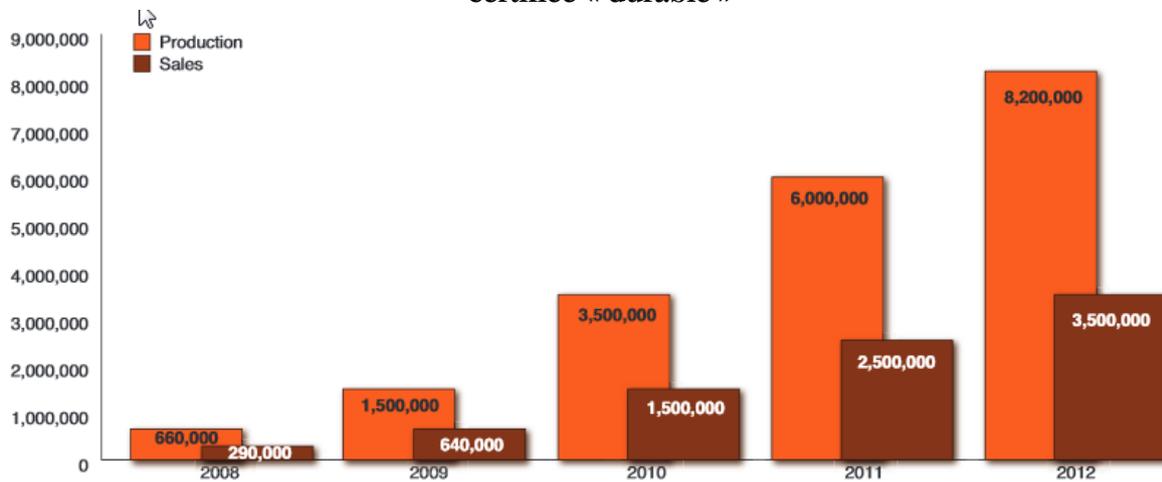
Figure 2 - Evolution de la production et de la commercialisation de café certifié « durable »



Source : SSI, 2014.

La production mondiale de café certifiée « durable » atteint en 2012 40% de la production mondiale (soit 3.300.000 tonnes métriques), alors que 12% des exportations mondiales sont en 2012 certifiées.

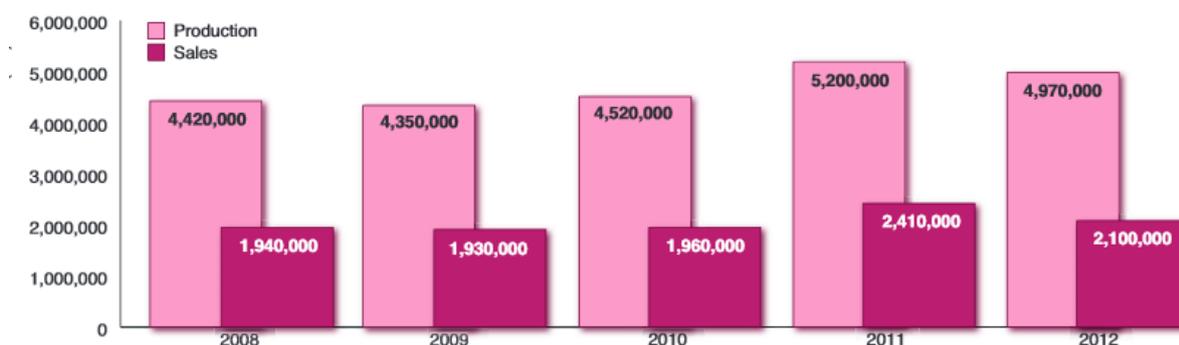
Figure 3 - Evolution de la production et de la commercialisation d'huile de palme certifiée « durable »



Source : SSI, 2014.

On constate que, en 2012, 15% de la production mondiale d'huile de palme est certifiée, soit un volume de 8,2 millions de tonnes (87% de croissance entre 2008 et 2012). 3,5 millions de tonnes ont été vendues en 2012 en tant qu'huile de palme certifiée (principalement RSPO).

Figure 4 - Evolution de la production et de la commercialisation de soja certifié « durable »



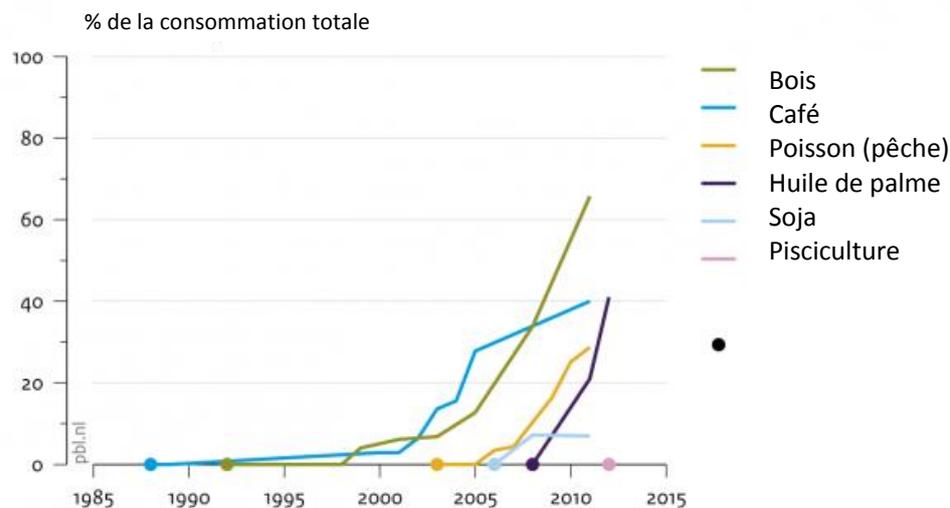
Source : SSI, 2014.

Seuls 2% de la production mondiale de soja sont certifiés en 2012, soit environ 5 millions de tonnes, dont 84% en provenance du Brésil.

Ces estimations montrent que les parts de marché des produits certifiés sont encore relativement faibles. Dans les pays émergents qui tirent la demande mondiale de commodités à la hausse, en particulier en Chine, la consommation de produits certifiés est très marginale et concentrée dans les grands centres urbains (Liu et al., 2012). Au Brésil, par exemple, certaines enseignes spécialisées commencent à voir le jour afin de proposer à la frange de consommateurs les plus concernés quelques produits certifiés (produits de l'agriculture biologique et équitable essentiellement). Mais les travaux récents montrent que les consommateurs brésiliens jeunes, urbains et aisés, ceux-là mêmes qui devraient constituer le moteur du consumérisme politique, sont loin de reproduire des comportements qui prévalent en Europe et en Amérique du Nord (Barbosa et al., 2014).

Le marché des produits certifiés est donc concentré en Amérique du Nord et en Europe, avec quelques pays du Nord de l'Europe qui jouent un rôle moteur. A titre d'illustration, pour le marché néerlandais, qui est l'un des plus porteurs, l'évolution de la consommation de produits certifiés durables au cours des dernières années est présentée dans la figure 5.

Figure 5 - Evolution de la part des produits « durables » dans la consommation aux Pays-Bas



Source: Various sources, processing PBL

Source: PBL (2014), Sustainability of international Dutch supply chains. Progress, effects and perspectives, The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

Avec un objectif affiché de « 100% durable » en 2015, les filières d'approvisionnement des industriels néerlandais se mobilisent pour offrir des produits certifiés « durables », et soutenir les filières d'approvisionnement. La Suisse mène une politique identique à l'horizon 2020. Il s'agit d'objectifs affichés par les gouvernements centraux, et relayés par les différents ministères et agences publiques.

Hormis quelques commodités (café, huile de palme, cacao, thé, banane) la part de produits certifiés dans chaque filière est inférieure à 10% de la production mondiale en 2012. Néanmoins, si les volumes de produits certifiés restent encore marginaux, leurs taux de croissance annuelle moyens sont en revanche très soutenus. A l'exclusion des biocarburants, toutes commodités confondues, ils atteignaient 41 % en moyenne en 2012, pourcentage à mettre en relation avec les 2 % de croissance annuelle des marchés des produits conventionnels. Le décollage des marchés de produits certifiés est particulièrement visible dans certaines filières comme l'huile de palme, le sucre le cacao et le coton, qui affichent, en 2012, des taux de croissance respectifs de 90 %, 74 %, 69 % et 55 % (SSI, 2014).

Par ailleurs, de nombreuses entreprises multinationales, intégrées verticalement ou non, choisissent de prendre part à l'élaboration et d'adopter des NPD (Clapp and Fuchs, 2009), comme le montre leur présence au sein des plateformes multi-acteur d'élaboration des NPD.

L'engagement de ces groupes en faveur des NPD n'est pas uniquement le monopole des multinationales à capitaux majoritairement européens. De plus en plus, les grands groupes industriels des pays émergents s'engagent à offrir à leurs clients, à plus ou moins long terme, des produits certifiés durables sur la totalité de leur gamme. C'est le cas des grands groupes brésiliens Marfrig ou JBS dans la filière viande bovine, ou du groupe OLAM, l'un des géants asiatiques de production et commerce de commodités agroalimentaires, qui s'est engagé dans l'offre de nombreuses productions certifiées (Bonsucro, RSPO, FSC etc.) (OLAM, 2013).

Avec les éléments dont nous disposons aujourd'hui, il est difficile de prévoir dans quelle mesure et avec quelle intensité elle se poursuivra dans les pays émergents. Tout au plus, nous pouvons constater que si la demande de produits « durables » est encore insignifiante dans ces régions, l'offre, quant à elle, semble décoller sous l'impulsion des groupes internationalisés. Ces produits « durables » ne concernent pas seulement les filières longues, ou les produits à risque (comme le soja, en lien avec la déforestation au Brésil). En France, la NPD 2BSvss, ou en Allemagne, RED-CERT, visent à certifier des acteurs nationaux, afin d'accéder aux marchés durables dans le cadre de la Directive 2009/28 relative aux énergies renouvelables. Les productions de fruits exotiques issus des territoires d'outre-mer pourraient également se trouver en concurrence directe avec des produits « durables » en provenance d'Amérique du Sud, des Caraïbes, d'Afrique ou d'Asie. C'est notamment le cas de la banane, avec des pays très actifs comme le Guatemala (22% de la production certifiée durable), la Colombie (15%) ou le Costa Rica (13%). La certification pour le bois durable, les travaux en cours de certification d'une viande durable ou encore d'une viticulture durable laissent à penser que la certification nécessitera de plus en plus que les producteurs européens, dont les producteurs français, puissent faire valoir eux-aussi leurs arguments en termes de durabilité des modes de production nationaux.

2.3 Les processus d'élaboration et de mise en œuvre des NPD

La fin des années 1990 est témoin d'une véritable internationalisation des NPD visant à remédier aux problèmes environnementaux et sociaux. La particularité de ces initiatives repose sur le mode d'élaboration des NPD choisi. Les NPD y sont construites en passant par des procédures

inclusives et participatives, au sein de « tables rondes ». On assiste alors à une forme de « privatisation de la régulation » non seulement à travers les instruments qu'ils mettent en place, autrement dit les « normes privées » et la certification, mais également par les dispositifs de délibération et de décision adoptés (Fouilleux, 2013).

Le fait d'avoir autour de la table les principaux acteurs économiques de la filière – à l'échelle mondiale et non nationale – constitue un élément clé. En effet, pour atteindre les marchés globaux et toucher à terme la quasi-totalité des volumes produits, les promoteurs des tables rondes souhaitent engager les plus gros opérateurs, en particulier du côté de la demande (industriels, distributeurs) afin que la certification s'étende progressivement à tous les producteurs (Fouilleux, 2013). Les NPD deviennent ainsi de facto obligatoires pour pénétrer ou rester sur un marché donné.

Le nombre de tables rondes s'est accru au cours des années 2000. Celles-ci portent essentiellement sur des cultures particulières et souvent controversées telles que le soja, l'huile de palme, la canne à sucre, le coton, le sucre, le café ou encore le tabac et la viande. Les controverses ont porté à la fois sur des questions environnementales (déforestation), sociales (travail des enfants, droits des petits paysans, ...), ou plus rarement économiques (le prix des matières premières ou les niveaux de revenu des paysans n'étant pas à l'agenda des multinationales de l'agro-alimentaire).

Bien qu'étant ouverte et libre, la participation à une table ronde répond à des règles strictement établies. Les futurs membres doivent s'acquitter d'une cotisation minimale pour y prendre part. Les membres sont par la suite répartis selon la catégorie de partie prenante qu'ils représentent et le nombre de catégories varie selon la table ronde. Les membres des tables rondes élisent un bureau exécutif (*Executive Board*) qui prend les décisions pour l'association en dehors des assemblées générales annuelles, tandis que les tâches administratives et organisationnelles sont assurées par les salariés du secrétariat. Chaque catégorie de partie prenante détient un nombre réservé de sièges au sein du bureau exécutif (Fouilleux, 2013).

En plus de constituer un espace de discussion, les tables rondes définissent également un certain nombre de principes, critères et indicateurs en faisant généralement appel aux services de consultants spécialisés en ingénierie institutionnelle. La constitution des points de contrôle et indicateurs de la RSPO et de la RTRS a ainsi été facilitée par le cabinet de consultants londonien Proforest.

L'approche « *mainstream* » de ces initiatives (volonté d'impliquer les acteurs les plus importants à l'échelle mondiale) est soutenue par plusieurs États, tels que la Suisse, les Pays-Bas ou encore l'Allemagne, qui les financent via leurs politiques de coopération ou via l'appui à leurs entreprises, ou encore l'Union européenne (voir Directive RED ou marchés publics).

Selon l'Ecolabel Index 2013, il y aurait plus de 400 labels à travers le monde. Cet accroissement du nombre de NPD entraîne un recoupement des cahiers des charges de chacun d'entre eux, ce qui tend à rendre le système de normalisation de plus en plus complexe et coûteux pour les producteurs et les entreprises concernées. Afin de surmonter cet obstacle, des initiatives privées, parfois soutenues par des pouvoirs publics, ont émergé. C'est le cas d'ISEAL Alliance

(association « globale » des NPD) qui joue un rôle croissant dans le système normatif international (voir encadré 2 ci-dessous).

Encadré 2 : Présentation de l'ISEAL Alliance

ISEAL a été créé à la fin des années 1990 par le FSC (exploitation forestière durable), l'IFOAM (agriculture biologique), Fairtrade (commerce équitable) et le MSC (pêche durable). La création de cette instance s'est faite à partir du constat de « haut niveau de recoupement existant entre leurs systèmes ». Un second rassemblement s'est tenu en 2000 et s'est conclu par la création d'une organisation formelle.

À ce jour, ISEAL comptabilise 12 membres de plein droit, 5 membres associés et 37 membres affiliés qui ont tous souscrit au code d'éthique de l'organisation. Ces membres sont principalement des NPD dont 91 % sont issues du Nord. ISEAL se décrit comme étant un « acteur politique développant des stratégies diverses pour faire la promotion d'une vision spécifique de la durabilité, essentiellement de nature procédurale, et s'affirme comme acteur central. ».

ISEAL tente d'asseoir sa place en tant qu'acteur de référence dans le domaine des NPD à travers la proposition de quatre codes de bonnes pratiques : « le Standard Setting Code, l'Impact Assessment Code, l'Assurance Code et, bientôt, le Claims and Labelling Code. » (Fouilleux et Loconto, 2013).

Cette plate-forme cherche à renforcer sa légitimité sur la scène internationale de la normalisation en procédant à des stratégies d'alliances, et ce, tant publiques que privées. ISEAL ne cherche pas à supplanter les organismes et les institutions déjà existantes et évite justement toute possibilité de litige avec ces derniers. On peut considérer le Standard Setting Code d'ISEAL comme une forme de transposition ou d'interprétation des règles de l'OMC, appliquée à la communauté des NPD. Il en va de même de sa relation avec les États car l'ISEAL veille à ce qu'à aucun moment les NPD ne puissent s'opposer ou se substituer à la réglementation publique mais seulement à combler un vide là où cette dernière a échoué ou est inexistante (Fouilleux et Loconto, 2013). Pour ce qui est de sa relation avec l'ISO, l'ISEAL s'y réfère systématiquement. En outre, l'ISEAL entretient également des liens avec la communauté scientifique et universitaire.

Le positionnement d'ISEAL intéresse de nombreux bailleurs tels que la Banque mondiale, la FAO, les coopérations suisse, allemande, néerlandaise, britannique, qui financent activement différents systèmes de NPD, se nourrissent de ses conseils et font appel à ses services, notamment pour l'organisation de manifestations pour promouvoir les NPD (ISO, 2010).

2.4 Légitimité et pertinence des NPD : une diversité importante de points de vue

Comme le rappellent Djama M. *et al.*, les NPD se sont développées en trois vagues successives : une première, issue des mouvements sociaux et plus militante, a donné naissance aux labels de production biologique et commerce équitable par exemple ; une seconde a vu l'émergence des démarches de type « business to business », avec la mise en place en particulier des « normes privées » GlobalGAP (voir encadré 3) et International Food Standards (IFS). Plus récemment, les NPD allient à la fois les dimensions sociale et environnementale, tout en étant résolument tournées vers la réponse aux besoins d'un marché agro-alimentaire globalisé, touchant un nombre de consommateurs croissant (comparé au commerce équitable par exemple, ou à l'agriculture biologique, qui restent des marchés de niche). La principale caractéristique de ces derniers est qu'ils sont conçus au sein de plateformes multi-acteurs, censées leur conférer une légitimité accrue, en particulier par rapport aux normes publiques.

La recherche, les ONG et le secteur privé sont donc directement impliqués dans des partenariats portant sur la co-construction de NPD. On constate donc une redéfinition des rôles des acteurs et un effacement des limites traditionnelles entre secteur privé et public et entre normes obligatoires et volontaires.

Cependant, des différences notables persistent, en particulier en termes de légitimité. Les organismes de normalisation officiels établissent des normes dont la légitimité repose sur la consultation de trois catégories d'acteurs : producteurs (industriels, entrepreneurs, prestataire), consommateurs (la demande) et pouvoirs publics. A ces trois catégories d'acteurs peuvent s'ajouter les experts (universités, organismes de recherches...), permettant de renforcer la crédibilité et la pertinence des normes édictées.

Toute norme issue de systèmes officiels de normalisation se référant ou s'appuyant sur les travaux des « trois sœurs »² doit être scientifiquement justifiée, ce qui n'est pas le cas d'une « norme privée » (par exemple, pour la fixation d'un niveau minimum de résidus, ou l'utilisation d'un produit chimique, une NPD ne sera pas tenue de s'appuyer sur des études scientifiques pour justifier ses choix). Cela a des impacts importants en termes de coûts d'élaboration des normes issues de systèmes officiels de normalisation, mais limite également la contestation (y compris auprès de l'OMC) sur leur contenu.

Les NPD édictées par le secteur privé peuvent prendre la forme de codes de conduite internes applicables au sein de l'entreprise, de codes de conduite applicables (ou imposés) à ses fournisseurs ou encore de labels ayant comme objectif d'instaurer une « communication » sur le produit avec le consommateur final. Peuvent être donc distinguées, les NPD interentreprises ou « B2B » (*business-to-business*) des NPD applicables aux relations entre entreprise et consommateurs ou « B2C » (*business-to-consumer*).

² La Commission du Codex Alimentarius (CCA), la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV ou IPPC en anglais) et l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE).

Encadré 3 : Cas de la « norme privée » GlobalGAP

La « norme privée » EurepGAP (fin des années 1990), devenue GlobalGAP, illustre bien les NPD B2B. Ce code de bonnes pratiques agricoles ne se restreint pas seulement à la zone européenne dans la mesure où la plupart des clients européens de produits agricoles exigent de leurs fournisseurs non européens des preuves de leur certification GlobalGAP. Les exigences de GlobalGAP vont au-delà des normes officielles : un produit peut tout à fait respecter la législation européenne sans être accepté par une entreprise (de la grande distribution par exemple) appliquant GlobalGAP. Par ailleurs, alors qu'elle était au départ principalement technique, GlobalGAP intègre progressivement des critères environnementaux et sociaux, ce qui classe pour certains auteurs cette « norme privée » également parmi les NPD.

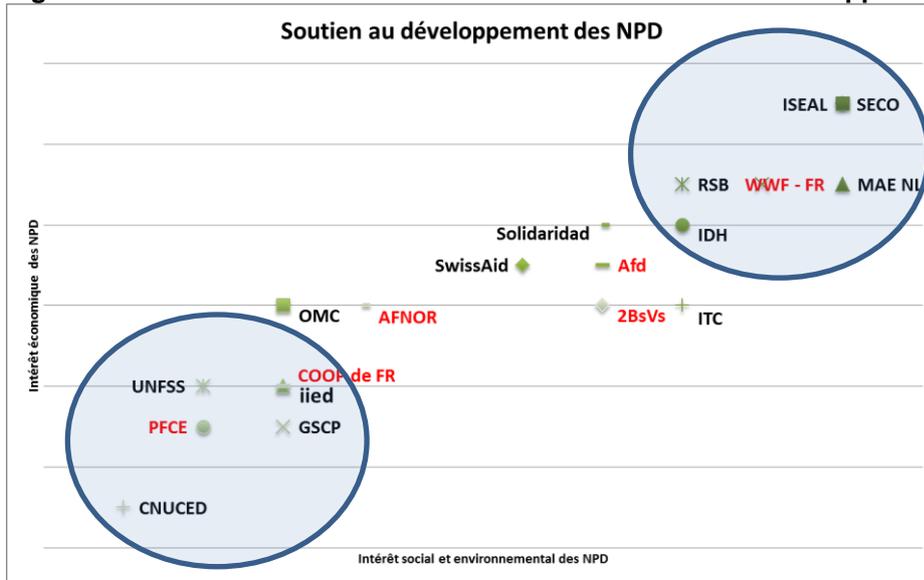
S'il existe des consortiums uniquement représentés par des entreprises comme c'est le cas de GlobalGAP, la plupart des regroupements d'acteurs sont de nature différente (mixte) c'est-à-dire qu'ils intègrent tant des ONG que des entreprises mais aussi d'autres acteurs de la société civile, censés refléter l'intérêt commun.

A l'inverse et en réaction au mouvement d'internationalisation des NPD, on voit apparaître une re-nationalisation de GlobalGAP, à l'image de KenyaGAP, créé en 2007 à l'initiative du secteur privé kényan; on peut également citer les normes VietGAP ou ThaiGAP (développées par leurs gouvernements respectifs) et ChileGAP (partenariat public-privé). Ces lignes directrices étant équivalentes aux « normes privées » GlobalGAP, elles facilitent la conformité des produits locaux aux conditions exigées par les entreprises européennes (Tallontire *et al.*, 2012).

Dans le cadre de l'étude, les auteurs ont pu rencontrer différents acteurs du développement des NPD. Leur positionnement est représenté dans la figure 6 en fonction de leur degré de soutien aux NPD, selon l'axe « économique » et selon l'axe « social et environnemental ».

Si les personnes rencontrées ne représentaient pas nécessairement la position officielle de leurs organisations respectives, cette représentation schématique permet néanmoins de représenter la diversité des positionnements concernant les NPD:

Figure 6 - Position de différents acteurs dans le soutien au développement des NPD



Source : Evaluation qualitative issue de l'analyse des auteurs

On voit ainsi se dégager deux tendances opposées : d'une part, un groupe critique regroupant principalement les institutions internationales en faveur de politiques publiques économiques, sociales et environnementales ambitieuses, et de l'autre, un groupe d'acteurs privés et publics pour lesquels ces NPD offrent une réponse pertinente aux problèmes globaux à la fois économiques, sociaux et environnementaux. La Plateforme du Commerce équitable se différencie logiquement du « durable », en raison de la prise en compte insuffisante des enjeux de pouvoir sur les filières par les NPD ; Coop de France par ailleurs favorise la RSE pour traiter des questions environnementales et sociales, en tant qu'approche susceptible d'inscrire tous les acteurs dans une démarche de progrès.

Les acteurs à positionnement intermédiaire conservent une certaine neutralité liée à leur positionnement institutionnel (OMC, ITC, AFNOR) ou voient dans les NPD des outils pertinents pour faire face aux enjeux de la durabilité, tout en pointant néanmoins leurs nombreuses limites et les risques que cela fait porter sur les filières (AFD, 2BSvs, SwissAid, Solidaridad).

A noter le positionnement atypique du Global Social Compliance Programme : s'il s'agit d'une association des acteurs mondiaux de la distribution, a priori favorables aux NPD, ces acteurs voient dans la multiplication des NPD et dans le coût financier du « marché de la certification » un risque économique, et cherchent ainsi à trouver d'autres voies permettant à la fois d'assurer une plus grande durabilité des filières, et de limiter l'effort financier des fournisseurs et des producteurs pour y parvenir.

2.5 Un développement tiré par les firmes multinationales et les ONG

Les NPD renvoient au concept de développement durable, autrement dit à l'association des dimensions économique, sociale et environnementale. Malgré des principes généraux consensuels, les différentes initiatives privées développent leurs propres indicateurs en fonction des priorités et des intérêts en jeu lors de leur élaboration.

L'équilibre entre ces trois dimensions est donc variable et dépend des degrés d'exigence des acteurs à l'origine des NPD (poids plus ou moins important des ONG environnementales et des entreprises), du contexte (NPD nationales pouvant être plus exigeantes, par exemple, que les NPD internationales) et des filières concernées (viticulture durable vs. huile de palme durable).

La revue bibliographique a permis de montrer l'importance du développement des NPD par le secteur privé, à l'initiative principalement d'entreprises multinationales et d'ONG environnementales internationales (Busch and Bain, 2004; Cashore, 2002; Gereffi et al., 2001). Les ONG impliquées assurent également un suivi de la mise en œuvre de ces NPD. A titre d'illustration, WWF publie annuellement son évaluation des progrès réalisés par un ensemble d'entreprises de l'industrie et de la grande distribution (de toutes tailles), parmi lesquelles les français Système U, Casino, Brioches Pasquier, Intermarché, Danone, Auchan, etc. Unilever et Rainforest Alliance développent de nombreux projets dans le secteur du thé afin d'avoir un thé Lipton « 100% durable ». Le programme allemand GISCO pour un cacao durable, associe l'industrie allemande, la fédération allemande des distributeurs et épiceriers ainsi que les ministères de l'Economie et de l'Agriculture. Cargill est présent dans la plupart des plateformes multi-acteurs, Mac Donald's s'est fortement investi dans la création d'une plateforme « viande durable »... Les exemples sont nombreux et touchent un nombre croissant de filières.

Le développement des NPD est à l'origine influencé par les ONG internationales (ONGI), légitimées par une conscience sociale et environnementale plus grande de la société. Les ONGI environnementales jouent un rôle d'alerte et de mobilisation publique important, qui est reconnu à la fois par l'industrie (leur participation aux tables rondes en étant l'expression) et les pouvoirs publics (les Pays-Bas, par exemple, acceptent et apprécient ce rôle de prescripteur des ONGI³).

Les multinationales jouent un rôle important car elles s'engagent de plus en plus, dans le cadre de leur démarche RSE, dans des pratiques d'achat durable, avec des objectifs souvent chiffrés. Elles financent également certains projets permettant une amélioration des pratiques et une certification des producteurs (avec un rôle clé joué par l'initiative néerlandaise pour le commerce durable (IDH), qui met en relation le secteur public et le secteur privé).

Le développement des NPD correspond – du point de vue de l'agenda mondial en faveur du développement durable – :

1. à un besoin des firmes multinationales de répondre aux attentes des consommateurs occidentaux (besoin souvent exprimé dans le cadre des entretiens réalisés mais dont l'appréciation est en dehors du champ de l'étude) ;

³ Source : entretien réalisé au cours de l'étude.

2. à la volonté des organisations sociales et environnementales de promouvoir des comportements plus « durables » au vu des enjeux planétaires ;
3. à des enjeux de structuration de filières, dont le mode d'organisation basé sur une gestion étatique, via les offices nationaux de commercialisation, a largement été remis en cause dans le cadre des programmes d'ajustement structurels des années 1980-90, laissant des filières désorganisées ;
4. à des enjeux de concurrence et de stratégies commerciales (difficultés d'approvisionnement en quantité et qualité pour certains produits, bouleversement des grands équilibres commerciaux mondiaux avec, en particulier, un poids croissant des pays émergents en tant qu'exportateurs et importateurs, concurrence entre acheteurs (traders, grandes marques), distributeurs, etc.).

A titre illustratif, est présenté dans la figure 7 un extrait du tableau de bord du plan « *Sustainable Living Plan* »⁴ de la société Unilever, relatif à l'approvisionnement :

Figure 7 - Schéma d'approvisionnement durable de la société Unilever



L'objectif affiché par la société Unilever est de parvenir à 100% d'approvisionnement durable en 2020 pour les produits suivants : papier et bois, fruits, sucre, lait, matériel de bureau, huile et graines de soja, légumes, huile de tournesol, glace équitable, thé, cacao, huile de colza et œufs non issus d'élevage en batterie. Unilever considère avoir atteint en 2013 48% de cet objectif. Il est à noter que, outre les filières longues, cet objectif concerne également des productions européennes et/ou françaises (tournesol, colza, œufs, fruits, légumes, sucre, lait, papier, glace, matériel de bureau).

⁴ <http://www.unilever.com/sustainable-living-2014/reducing-environmental-impact/sustainable-sourcing/targets-and-performance/index.aspx>

La durabilité au sens d'Unilever recouvre l'agriculture biologique et le commerce équitable, ainsi que les NPD. En revanche, une recherche succincte n'a pas permis d'établir si les indications géographiques protégées (IGP) sont des produits « durables » pour Unilever, et de manière générale, si les signes de qualité publics français et/ou européens de type AOP, IGP, Label Rouge ou les appellations de type « montagne », « fermier » seraient susceptibles de répondre aux exigences d'Unilever et être qualifiées de « durable ». En effet, les NPD contribuent à la standardisation de la définition de produit durable, utile aux stratégies d'approvisionnement des firmes, ce qui est une forme de commoditisation, alors que les signes officiels de qualité (IGP, etc.) sont à l'inverse des outils de diversification (voir notamment Daviron, Vagneron, 2011)

La question de la définition de la durabilité vaut également pour de nombreuses chaînes de distribution (Sainsbury's, Tesco, Migros Coop, Carrefour etc.) qui ont des objectifs d'achat de produits « durables », sans que cette terminologie ne soit clairement définie, ni qu'elle soit explicitement associée à des NPD ou issues d'organismes officiels de normalisation. Des études de marché complémentaires seraient nécessaires pour pouvoir y répondre de manière plus affirmative.

Les questions environnementales et sociales prennent un poids considérable dans la gouvernance des principales filières commerciales des pays que nous avons étudiés. Les filières des pays importateurs sont soumises à une forte pression des ONG environnementales et sociales dites « de plaidoyer », telles que Greenpeace, WWF et Oxfam, pour ne citer qu'elles. Les sujets les plus abordés par ces campagnes concernent les impacts des activités productives sur la déforestation et les changements climatiques, les conditions de travail dans les plantations (recours au travail forcé et/ou infantile, exposition aux pesticides et polluants entre autres), l'accaparement des terres et les expropriations foncières de communautés locales au profit de plantations industrielles.

Ces campagnes appellent parfois au boycott des produits – ou des marques – incriminées, ce qui oblige les entreprises à élaborer des stratégies réactives. Pour ce faire, elles s'appuient la plupart du temps sur des ONG ou Instituts de recherche spécialisés sur les questions de responsabilisation des chaînes de valeur globales, avec une vision plus proactive. Par exemple IIED⁵, IISD⁸ et WWF⁹ possèdent des programmes spécifiques visant à inciter les entreprises et les gouvernements à mettre en place des outils de vérification de l'origine et des modes de production des principales commodités échangées sur les marchés mondiaux. Un marché de la durabilité visant à accompagner l'adoption de NPD par les multinationales de l'alimentation, s'est également développé avec l'essor de bureaux d'étude ou de consultants spécialisés (Proforest, TFI, etc.).

En développant des principes et des critères à la fois sociaux et environnementaux, un nombre croissant de NPD (aujourd'hui plus de 800, tous secteurs confondus) ont pour objectif de garantir aux consommateurs des produits plus « durables ». C'est le cas pour la certification Rainforest Alliance, demandée par exemple par Unilever, ou encore la certification UTZ. Le marché du café (seconde commodité échangée dans le monde après le pétrole), à titre d'exemple, est aujourd'hui couvert à 40% par des NPD, celui du cacao à 22%.

⁵ Initiative "Shaping Sustainable Markets (SSM)" de IIED. <http://shapingsustainablemarkets.iied.org/> ;

Les NPD ne couvrent pas seulement les produits provenant de pays du Sud, émergents ou en voie de développement, mais également les pays les plus industrialisés : viande durable (Australie, Canada, Etats-Unis, entre autres, sont parties prenantes), viticulture durable, développement de NPD européennes pour répondre à la directive européenne relative aux énergies renouvelables, récente reconnaissance du commerce équitable au Nord, comme pendant au commerce équitable au Sud, etc.

L'approvisionnement responsable est donc devenu un axe stratégique de réponse des firmes européennes et Nord-américaines aux critiques environnementales et sociales qui leurs sont adressées. Les entreprises mondialisées, plus ou moins intégrées verticalement, cherchent à modifier leurs modes de production en amont de leur chaîne d'approvisionnement de manière à limiter leur exposition à ces critiques. Les entreprises importatrices non intégrées, en particulier dans le secteur de la grande distribution, demandent à leurs fournisseurs de faire évoluer leurs pratiques afin que leur approvisionnement soit « durable » (voir encadré 4).

Encadré 4 : Le plan forêt de l'enseigne E. Leclerc

Consciente des problèmes croissants de déforestation à l'échelle mondiale, l'entreprise de distribution E Leclerc a élaboré dès 2004, dans le cadre de ses actions de responsabilité sociale et environnementale, une démarche visant à limiter l'impact de ses activités sur les forêts tropicales. Cette démarche s'est effectuée progressivement en élargissant le périmètre d'action de l'entreprise : au départ, étaient ciblés le mobilier de jardin et le decking en bois tropical. A partir de 2008, une étude d'impact a porté sur l'huile de palme et le soja. Puis en 2010, le plan forêt a été lancé afin de prendre en compte l'ensemble des problématiques de déforestation. La politique huile de palme de l'enseigne consiste d'une part à atteindre une empreinte forestière 100% responsable, par substitution ou obtention de garanties de durabilité, mais également à former les équipes, sensibiliser les fournisseurs, informer les consommateurs, et enfin à assurer la transparence de la démarche, en diffusant annuellement les résultats de cette politique. Depuis 2009, les engagements de l'enseigne ont conduit à la réduction de 3 350 tonnes du volume d'huile de palme qui a été substituée par d'autres huiles. L'enseigne poursuivra cette démarche en 2012-2013 en visant un objectif d'approvisionnement pour moitié en huile de palme certifiée RSPO, et pour moitié en huile végétale de substitution à l'huile de palme.

Valérie Lemaire, E. Leclerc, extrait du 3ème Rapport du Groupe national sur les forêts tropicales

On constate donc un fort intérêt des multinationales à promouvoir les NPD, dans la mesure où :

- En termes d'image, les NPD ont le soutien des grandes ONG internationales (et des consommateurs qui leur font confiance) ;
- L'adoption des NPD s'inscrit dans un mouvement global vers une plus grande durabilité des pratiques, qui intègre de plus en plus de secteurs, dont la finance ;
- En termes de coût, la mise en conformité est supportée par les pays exportateurs, avec l'appui de programmes publics cofinancés partiellement par le secteur privé ;

- En termes de gouvernance mondiale des marchés, on observe une prise en charge par la sphère privée d'enjeux environnementaux et sociaux, qui sont historiquement du ressort des autorités publiques.

Ce dernier point rejoint le constat fait par certains auteurs (Boucheron et Myard, 2011) quant au rôle des entreprises multinationales dans le développement des NPD à savoir qu'il s'agit là d'un *soft power* exercé par un nombre limité de multinationales et ONG internationales anglo-saxonnes, dans la mesure où « *ces opérateurs – entreprises, ONG – travaillent déjà dans la logique d'un marché mondial unique qui ne tolère que des règles a minima, qu'ils ont autant que possible eux-mêmes déterminées.* »

3. L'action publique en matière de « normes privées de durabilité »

Cette partie s'appuie sur les études de cas réalisées dans le cadre de l'étude, ainsi que sur les travaux bibliographiques. Elle vise à décrire le rôle joué par les différents acteurs publics et privés dans le développement des « normes privées de durabilité » (NPD), ou autrement dit à décrypter l'action publique sur les NPD. Il a été choisi de se focaliser sur des pays actifs dans la formulation de ces NPD (« standards makers »), tels que le Brésil, la Malaisie, la Suisse, les Pays-Bas ; et des pays utilisateurs de ces NPD (« standards takers »).

3.1. Des logiques d'intervention de l'Etat différentes selon les positionnements commercial et environnemental

3.1.1. Les NPD, réaction à la critique environnementale et aux risques commerciaux qui lui sont liés

Certaines filières des pays émergents sont particulièrement ciblées par les campagnes d'ONG, telles que l'huile de palme en Malaisie et le soja et la viande de bœuf au Brésil, accusées de contribuer largement à la déforestation tropicale. Les pays les plus visés sont les grands pays exportateurs de matières premières.

Concernant l'huile de palme, les accusations de production non durable ont fortement ciblé les activités qui se déroulent en Indonésie et en Malaisie. Ces deux pays représentent environ 80% de la production mondiale et 56% des surfaces plantées dans le monde, soit 6,7 millions d'hectares. En Malaisie, les surfaces de palmier à huile ont doublé, de 2 à 4 millions d'hectares entre 1990 et 2005. La progression des plantations d'huile de palme se serait effectuée au détriment des forêts à hauteur de 55-59% en Malaisie et de 56% au moins en Indonésie (Koh and Wilcove, 2008).

Les campagnes des ONG contre les plantations d'huile de palme en Asie du Sud-est débutent à la fin des années 1990, dans le prolongement des grands feux de forêt de 1997-1998 en Indonésie, qui avaient permis de prendre la mesure des phénomènes de déforestation liés à l'expansion des plantations d'huile de palme. Elles sont principalement à l'initiative de WWF, Greenpeace et Friends of the Earth qui prennent pour cible les multinationales de l'alimentation, les grands acheteurs d'huile de palme, ainsi que les banques qui financent le développement des plantations industrielles. En 1998, un rapport produit par l'ONG néerlandaise Aid Environment pour le compte des branches suisse et allemande du WWF donne le ton : intitulé « Lipsticks traces from the Rainforest : palm oil, crisis and forest loss in Indonesia », il stigmatise les multinationales en appuyant leur campagne de communication sur des produits phares, facilement identifiables par le grand public (par exemple la marque de cosmétique Dove, propriété du groupe Unilever). Par

la suite d'autres rapports mettront en évidence le rôle de banques suisse, néerlandaise ou plus récemment britannique. Dans le prolongement de ces campagnes le WWF, lance en 2003 en partenariat avec des distributeurs européens et le groupe Unilever, l'initiative pour une huile de palme durable (RSPO). Toutefois, les principales avancées en matière de lutte contre la déforestation s'opèrent souvent en marge du dispositif RSPO, comme lorsqu'en 2008 Greenpeace obtient du groupe Unilever son engagement pour un moratoire sur la déforestation. Récemment (septembre 2014), c'est la multinationale Cargill – également sous la pression des campagnes de Greenpeace – qui a pris un engagement d'approvisionnement dit « zéro déforestation », qui va au-delà des principes et critères RSPO.

Au Brésil, plusieurs études pointent la responsabilité du développement de la culture hautement mécanisée du soja comme l'une des causes principales du déclin de la forêt amazonienne, en particulier au cours des années 1990-2000. Pour certains chercheurs (Morton *et al.*, 2006), l'expansion du soja aurait contribué à hauteur de 17% à la perte directe de forêt dans l'Etat du Mato Grosso au Sud du Brésil, entre 2000 et 2004. La progression des élevages bovins et ses conséquences sur la déforestation est un autre sujet environnemental central puisque les pâturages ont remplacé entre deux-tiers et 80% des terres déboisées dans cette région (Amaral Ribeiro *et al.*, 2005, Nepstad *et al.*, 2006 Barona *et al.*, 2010). Enfin, le secteur des biocarburants qui a connu une embellie au Brésil au cours des années 2000, sous l'impulsion du Président Lula, a également fait l'objet de travaux montrant les risques de changements indirects de l'usages des sols et les menaces sur la sécurité alimentaire (Sparovek *et al.*, 2008 ; Lapola *et al.*, 2010 ; Walker, 2011).

L'expansion récente des cultures de rentes et leurs effets en termes de changement d'utilisation des sols reste l'un des sujets environnementaux les plus sensibles, pour lequel une série de campagnes ont été lancées par les ONG, en particulier en ce qui concerne les filières soja⁶, huile de palme⁷, viande bovine⁸ et sucre-éthanol (Schurig *et al.*, 2008). Les campagnes visant à « responsabiliser » les grands groupes actifs sur les marchés internationaux orchestrées par ces ONG ont un impact considérable sur leurs politiques d'achat. Les rapports rédigés par les ONG sont très médiatisés et parfois accompagnés d'action « coup de poing » dans les pays consommateurs et producteurs.

Les campagnes des ONG contre le soja produit en Amazonie ont démarré avec la publication de plusieurs rapports émanant d'ONG internationales. En 2003 WWF-International publiait « The Impacts of Soybean Cultivation on Brazilian Ecosystems » (Bickel et Dros, 2003), dénonçant la responsabilité de la filière soja dans la déforestation amazonienne, la pollution atmosphérique, les conditions sociales déplorable des travailleurs et le mépris des droits des communautés locales et indigènes. Greenpeace a maintenu la pression sur le secteur de production agroindustriel du soja, accusant notamment les multinationales du commerce de produits agricoles de base d'être en

⁶ Greenpeace. 2006. Eating up the Amazon. Amsterdam: Greenpeace International. Available online at: <http://www.greenpeace.org/international/Global/international/planet-2/report/2006/7/eating-up-the-amazon.pdf>

⁷ Greenpeace. 2008. How the palm oil industry is cooking the climate. Greenpeace International, Amsterdam. Available from www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/palm-oil-cooking-the-climate.pdf

⁸ Greenpeace. 2009. Slaughtering the Amazon Report. Available online at: <http://www.greenpeace.org/usa/press-center/reports4/slaughtering-the-amazon>

grande partie responsables de conversion de la forêt amazonienne en terres agricoles. Trois grandes firmes multinationales étaient particulièrement visées : Archer Daniels Midland, Bunge et Cargill qui contrôlaient 60% de la production de soja au Brésil et fournissaient plus des trois-quarts de l'approvisionnement pour l'alimentation animale des industries de transformation européennes. Suite à des opérations coup-de-poing telles que le blocage du port de chargement du soja de Cargill en Amazonie et l'occupation de restaurants Mac Donald's en Europe, les écologistes ont fait plier les industriels de l'Association brésilienne des industries des huiles végétales (ABIOVE) - qui regroupe les principaux groupes exportateurs de soja. Le 24 juillet 2006, ces derniers annonçaient un moratoire sur la commercialisation de soja planté à partir d'octobre 2006 qui proviendrait de parcelles déboisées de forêt amazonienne.

Au Brésil et en Malaisie, les stratégies de réponse des firmes aux critiques environnementales qui leurs sont adressées passent en grande partie par la mise en œuvre de dispositifs de normalisation privée de la durabilité. Néanmoins, dans certaines filières comme celles du sucre-éthanol et de la viande bovine brésilienne, les initiatives sont encore balbutiantes. Elles sont plus développées dans d'autres secteurs tels que celui de l'huile de palme en Malaisie.

3.1.2. NPD de la viande bovine brésilienne : vers une centralisation des multiples initiatives

De nombreuses initiatives visant à garantir ou à améliorer la durabilité de la filière viande brésilienne ont émergé au cours des années 2000 (cf. tableau 1). A l'origine, ces initiatives ont été poussées par les grands distributeurs regroupés au sein de l'Association des supermarchés brésiliens (ABRAS). Les trois grandes enseignes de supermarché qui dominent le marché brésilien (Walmart, Carrefour et Pão de Açúcar) disposent de politiques d'achat de viande bovine plus ou moins contraignantes. Les entreprises d'abattage et de conditionnement, secteur qui s'est fortement concentré au cours des dernières années, ont également mis en place des systèmes visant à garantir la durabilité de leurs approvisionnements, à l'image du dispositif « Marfrig club », mis en place par le groupe Marfrig. Ce sont ces entreprises qui jouent un rôle pivot, d'une part parce que la plupart ont pris des engagements de « déforestation zéro », d'autre part parce qu'elles imposent des cahiers des charges contraignants à leurs fournisseurs. Enfin, certaines ONG comme Imaflo, qui représente l'organisme de certification Rainforest Alliance au Brésil, ont lancé une initiative de certification de la viande bovine, sous l'égide du réseau SAN (Sustainable Agriculture Network). Mais les élevages et volumes certifiés restent anecdotiques.

Toutes ces initiatives apparaissent assez dispersées et hétérogènes, raison pour laquelle les industriels associés à certaines ONG comme ICV et WWF ont créé le GTPS (groupe de travail sur l'élevage durable) en 2007. Ce groupe a progressivement pris le leadership des initiatives de « verdissement » de la filière viande bovine au Brésil.

Il est membre du GRSB (Global Roundtable on Sustainable Beef). Au départ, les éleveurs et leurs syndicats étaient très hostiles à cette initiative, mais leur participation au GTPS est de plus en plus significative. L'action du GTPS s'est concentrée en grande partie à l'élaboration de critères et indicateurs de durabilité adaptés à l'élevage brésilien. Le GTPS ne souhaite pas cependant que ce standard qu'ils viennent d'approuver serve pour certifier la durabilité de la viande bovine

brésilienne. A l'heure actuelle, il s'agit d'avantage de « lignes directrices » à l'attention des différents acteurs impliqués (qu'il s'agisse des acteurs de la finance, pour l'allocation de crédits, d'ONG pour le montage de projets, etc.). Le système de principes et critères proposé par le GTPS est très flexible de manière à favoriser l'adhésion d'un maximum d'éleveurs. Le GTPS a entamé une discussion pour la reconnaissance de ses principes et critères par la GRSB.

Tableau 1- Principales initiatives de normalisation/certification de durabilité de la viande bovine brésilienne

Origine		Dispositif normatif	Forme/Contenu
Distributeurs membres de l'Association des supermarchés brésiliens	Pão de Açucar (groupe Casino) Walmart	Marque Taea développée par l'entreprise Politique d'approvisionnement responsable	Système de traçabilité de l'origine de la viande Engagement de distribution de produits d'élevage provenant uniquement d'exploitations légales
Industriels		Marfrig club	certificats progressifs (débutant, bronze, argent, or et platine) en fonction du degré de traçabilité du fournisseur
Accords industriels-ONG		Accord Greenpeace – JBS Friboi	Engagement d'approvisionnement de l'industriel dans des zones sans déforestations illégales
IMAFLOA (ONG, représentant Rainforest Alliance au Brésil)		NPD élaborée par le réseau SAN (Sustainable agriculture network)	Référentiel normatif (critères et indicateurs) contrôlé par IMAFLORA, donnant lieu à un certificat
GTPS (membre de la GRSB)		Référentiel élaboré par les membres du GTPS	Principes et critères, pas de certification pour l'instant

Source : Compilation par les auteurs

3.1.3. La certification de la filière sucre éthanol au Brésil : un secteur privé engagé

La certification des filières biocarburants reste assez peu développée au Brésil. Les premiers pas de la certification durable de la filière sucre-éthanol brésilienne datent de 2007. Un accord bilatéral signé entre l'initiative SEKAB Verified Sustainable Ethanol Initiative et les organisations de producteurs brésiliens de São Paulo visait à développer les exportations d'Éthanol brésilien vers le marché suédois.(Zezza, 2012).

Puis la filiale Greenenergy Brésil a été créée afin d'assurer les approvisionnements de biocarburants brésiliens sur le marché britannique, en conformité avec la Directive européenne sur les énergies renouvelables (directive RED). Une dizaine d'unités de production de canne à sucre brésiliennes ont obtenu un certificat Greenenergy.

Aujourd'hui plusieurs initiatives de certification durable s'appliquent au secteur de l'éthanol brésilien ou sont en cours de développement: RSB, Bonsucro, ICCO, RTFO et SEKAB (da Silva,

2011). Néanmoins, c'est surtout le référentiel de certification Bonsucro qui est utilisé par les industriels, en particulier les membres de l'UNICA, principal syndicat des industries de la canne à sucre (Alves, 2013).

En deux ans, sur 38 unités de production d'éthanol certifiées par Bonsucro, 36 unités l'ont été au Brésil - dont 34 sont membres de l'Unica - ce qui représente 820 mille hectares de canne à sucre certifiée au Brésil (UNICA, 2014). Les entreprises brésiliennes membres de l'Unica ont pris l'engagement de certifier la totalité de leur production, mais la crise que subit actuellement le secteur sucro-énergétique brésilien pourrait remettre à plat ces engagements.

3.1.4. Essor et défis de la certification d'une huile de palme durable en Malaisie.

Initiée au début des années 2000 par le WWF et des industriels européens, l'initiative RSPO pour la mise en œuvre d'une production durable d'huile de palme a été très vite rejointe par les producteurs malaisiens organisés au sein de la Malaysian Palm Oil Association (MPOA). Il s'agissait pour ces derniers de ne pas rester en marge de l'élaboration des normes de production durable dans ce secteur stratégique pour l'économie malaisienne.

La forte concentration géographique de la production (93% des volumes mondiaux d'huile de palme sont produits en Indonésie et en Malaisie), ainsi que l'implication des principaux acheteurs européens (Unilever, Nestlé, Migros, Carrefour...) ont contribué à l'essor rapide des volumes d'huile de palme certifiée. En 2011, 534881 ha de plantation étaient certifiés en Malaisie, ainsi que 72 unités de transformation, représentant 14% de la production malaisienne (RSPO, 2012). A l'échelle mondiale, les volumes certifiés représentaient 16% du total produit en 2012. Par ailleurs, plusieurs firmes (Carrefour, Walmart, Nestlé, Johnson & Johnson, Procter & Gamble, Ferrero) se sont engagées à s'approvisionner exclusivement en huile de palme durable dès 2015.

Si la progression de RSPO sur le marché a été forte depuis sa création, le dispositif est aujourd'hui à la croisée des chemins. Il demeure fortement contesté par les ONG qui critiquent ses performances environnementales et sociales jugées insuffisantes. Lors de la récente révision des principes et critères de 2013, nombre d'entre elles (y compris le WWF qui en est l'un des initiateurs) ont estimé que le standard n'avait pas progressé vers plus d'exigence. En réaction, des organisations comme The Forest Trust (TFT) ou Greenpeace, s'efforcent d'orienter les acheteurs vers des sources d'approvisionnement en huile de palme provenant de zones de « déforestation zéro ». Plusieurs multinationales (Unilever, Cargill, Mars entre autres) ont ainsi pris des engagements en ce sens.

Parallèlement, les achats d'huile de palme durable ne sont pas à la hauteur des espérances. En effet, en 2014, près de la moitié de l'huile certifiée n'était pas achetée, y compris par des firmes membres de RSPO, ce qui alimente les frustrations des producteurs qui ont le sentiment d'avoir consentis de gros efforts, sans gratification.

Ce constat explique en partie le fait que les principaux pays producteurs (Indonésie et Malaisie) aient pris quelques distances avec leurs engagements initiaux dans RSPO. La principale organisation de planteurs indonésiens (GAPKI) s'est ainsi retirée de RSPO en 2011 pour s'investir, avec l'appui du gouvernement indonésien, dans l'élaboration d'un dispositif national (Indonesian Sustainable Palm Oil) lancé en 2012. Les autorités malaisiennes leur ont emboité le pas, avec l'annonce du lancement d'un programme national (Malaysian Sustainable Palm Oil) en préparation. La question de la crédibilité de ces normes sur le marché européen, où les exigences de durabilité sont les plus affirmées, reste posée. Mais elles s'inscrivent dans une logique de rapport de force des pays producteurs avec RSPO, avec par ailleurs la perspective d'une croissance de la demande sur les marchés émergents (notamment en Chine et dans le reste de l'Asie), à ce jour peu sensibles aux enjeux de durabilité.

Ces initiatives concurrentes n'ont pas eu d'effets significatifs sur RSPO qui continue de croître en termes d'adhésion et de volumes certifiés. En effet, elles sont surtout le fait des gouvernements et à l'instar du GAPKI, peu de producteurs se sont retirés de RSPO pour rejoindre ces nouveaux programmes. Mais elles ne semblent pas de nature à faciliter le développement d'un cahier des charges encore plus exigeant pour la production d'une huile de palme durable.

3.2. Stratégies des gouvernements vis-à-vis des NPD

Face à l'émergence des NPD, les Etats ont incorporé ces nouvelles formes d'action sociale et environnementale à travers la formulation de leurs propres politiques publiques. En effet, si elles relèvent en grande partie de la sphère privée, les NPD ne fonctionnent pas de manière isolée (Djama, 2011; Tozzi *et al.*, 2011).

Leur mise en œuvre et leur efficacité sont dans la plupart des cas conditionnées à une action publique spécifique qui permet soit leur émergence (appui à la création des marchés de produits certifiés), soit de lever les contraintes à leur fonctionnement (par exemple, prise en charge des coûts supplémentaires liés au contrôle). Certaines actions peuvent également être mises en œuvre en soutien à la certification de manière à garantir son efficacité écologique (Guéneau and Tozzi, 2008). En outre, sachant qu'une politique publique peut être définie comme « *tout ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire* » (Dye, 1976), on verra que dans certains cas, le « laisser faire » des gouvernements face à la montée en puissance de ces dynamiques privées peut être considéré comme de véritables formes d'action publique délibérées.

Un second mode d'intervention des gouvernements concerne leur politique extérieure, ou, autrement dit, la manière dont ils réagissent face aux NPD qui sont élaborées par des instances publiques ou privées transnationales, ou face à celles qui sont soutenues et appliquées dans des pays étrangers.

3.2.1. De nombreuses modalités d'action

Les pouvoirs publics soutiennent la mise en place, ou l'extension, des NPD selon différentes modalités. Alors que les données mettent en lumière une croissance significative du nombre de NPD et de volumes certifiés, les initiatives publiques récentes vont probablement amplifier ce phénomène : Directives européennes encourageant à divers degrés le recours aux NPD, plans « 100% approvisionnement durable » de certains pays (partenariats entre Etats, industrie et distribution aux Pays-Bas et en Suisse) et objectifs nationaux ambitieux pour d'autres (Allemagne, Danemark, Royaume-Uni, etc.).

On constate également l'adoption croissante par certains pouvoirs publics des NPD comme normes de référence reconnues officiellement (MSC en Australie, FSC au Mexique, IFOAM en Tunisie, etc.), ou encouragées (RTRS (Pays-Bas), RSPO et MSC (R-U), etc.).

Les instruments et modalités d'intervention pour la promotion d'une production et consommation durables sont divers, dans l'Union européenne et dans le monde (cf. partie 3.4.3 de l'étude). De nombreux pays s'engagent donc dans l'appui aux NPD, afin de répondre à une demande mondiale : il s'agit des pays pour lesquels l'exportation est un secteur vital de l'économie. D'autres pays utilisent les NPD pour répondre à des problèmes de régulation intérieure (cas de la Tunisie avec IFOAM ou de la Toscane dans le secteur textile) ; d'autres pays, comme le Brésil pour la viande ou les biocarburants, concilient à la fois réglementation du marché intérieur et réponse aux contraintes du marché extérieur.

a. Dans les pays importateurs : Soutien des pouvoirs publics aux dispositifs de gouvernance des NPD

Certains pays en Europe comme l'Allemagne, la Suisse, les Pays-Bas, le Danemark ou encore l'Angleterre soutiennent le développement des NPD à travers le financement des plateformes pluri-acteurs, des organisations impliquées dans le développement des NPD (IDH, ISEAL), d'études d'impact à grande échelle (SSI) et de projets de renforcement de capacités au Sud ainsi qu'à travers leur participation à des agences des Nations Unies (UNFSS, FAO, ITC).

Dans certains cas, les pouvoirs publics se mobilisent directement pour favoriser la mise en place et l'amélioration de NPD. C'est le cas, par exemple, des gouvernements australien, suisse et néerlandais qui sont membres et contributeurs de la *Roundtable on Sustainable Biofuel* (RSB) et de la GIZ qui est à l'origine de la GISCO financée par l'Allemagne et la fondation B&M Gates en 2014 et impliquant principalement les industriels et syndicats allemands, des ONG et des labels internationaux.

Pour les pays qui ont une telle implication, la démarche s'inscrit dans une tradition politique libérale qui confère à l'Etat un rôle de « pilotage à distance » ou d'accompagnement d'initiatives qui relèvent des acteurs économiques ou de la société civile. Elle renvoie également à la poursuite d'objectifs qui sont à la fois externes (favoriser une production plus durable) et internes (se prévaloir d'actions en faveur d'un approvisionnement durable et permettre aux entreprises de se positionner sur ce marché en croissance).

Les « lignes directrices de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales »⁹ constituent une référence importante pour les pays concernés afin d'orienter les industriels dans leurs achats durables. Ainsi, d'après les entretiens menés, le gouvernement néerlandais s'appuie sur ces lignes directrices pour formuler des recommandations aux industries de son pays. Il joue un rôle d'information, et d'incitation à une plus grande prise en compte des enjeux de durabilité par les entreprises néerlandaises, l'objectif étant d'avoir une industrie « durable », en s'appuyant sur l'industrie elle-même (qui s'est engagée en ce sens) ainsi que sur les ONG Internationales (telles Solidaridad, WWF, Greenpeace, etc.), y compris lorsqu'elles sont critiques.

En apportant leur soutien à l'adoption de NPD par les acteurs économiques de leur territoire, les pouvoirs publics cherchent souvent à rendre leurs industries plus compétitives en se plaçant dans une vision stratégique de marchés futurs plus « durables ». Ainsi, le gouvernement régional de Toscane (Italie) a soutenu financièrement l'adoption par les entreprises de la région de la norme SA 8000 (responsabilité sociale) afin de leur permettre de se différencier sur le marché mondial à travers la valorisation d'une image de respect des conditions de travail¹⁰. De leur côté, en soutenant l'adoption de la NPD RTRS au sein de la filière soja, les autorités néerlandaises souhaitent permettre aux industriels de l'alimentation animale de se positionner favorablement sur le marché du soja durable qui est en train d'émerger¹¹. En 2011, les entreprises néerlandaises représentant tous les sous-secteurs qui utilisent le soja ont convenu de passer à 100% de soja durable basé sur la NPD RTRS en 2015 (1,8 million de tonnes RTRS certifiés d'ici à 2015). L'initiative est soutenue par plusieurs ONG et par le programme « soja » de IDH, avec un cofinancement du secteur public et privé confondus. Pour 2012-2015 le financement attendu du programme « soja » d'IDH est de 7 millions d'euros de fonds publics et un montant supplémentaire de 24,5 millions d'euros attendus de cofinancement du secteur privé.

En France, le WWF a appelé les acteurs français à acheter également du soja durable.

Les autorités des pays développés n'ont pas l'apanage de telles stratégies : ainsi, entre autres actions, le Rwanda a financé le coût de la certification East African Organic Product Standard pour plusieurs entreprises exportatrices et a exempté de taxes les achats d'équipements utilisés pour l'agriculture biologique. Ce soutien public à l'adoption de NPD par les acteurs d'un secteur donné peut avoir des effets bien au-delà du secteur en question.

En effet, plusieurs études¹² (ISEAL, 2008) ont mis en évidence l'existence d'un « effet multiplicateur », la démarche testée avec succès dans un secteur étant adoptée par les parties prenantes d'autres secteurs économiques¹³ ou d'autres territoires¹⁴.

⁹ OCDE (2011). Voir : http://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/les-principes-directeurs-de-l-ocde-a-l-intention-des-entreprises-multinationales_9789264115439-fr

¹⁰ La démarche a été engagée suite à de nombreuses révélations par les médias des mauvaises conditions de travail de migrants chinois (enfants et adultes) à Prato, près de Florence. Le gouvernement régional prend en charge jusqu'à 50% des coûts de la certification et accorde des allègements fiscaux aux entreprises certifiées.

¹¹ Selon la France Agricole (2012), ce marché représentait 300.000 tonnes en 2012 et devrait atteindre 5 millions de tonnes dans le monde en 2015. <http://www.lafranceagricole.fr/actualite-agricole/matieres-premieres-alimentation-animale-le-soja-durable-arrive-timidement-sur-le-marche-57799.html>

¹² ISEAL Alliance (2008), « Governmental Use of Voluntary Standards »

¹³ Cas de la Tunisie où le succès de l'usage des normes IFOAM par le ministère de l'Agriculture a conduit d'autres ministères à s'appuyer sur des normes privées internationales pour atteindre leurs objectifs sectoriels.

Ces politiques de renforcement de la compétitivité hors-prix des entreprises d'un secteur donné sont conduites en faisant supporter aux acteurs privés du secteur en question les coûts inhérents à la vérification du respect des NPD adoptées. Si une telle démarche est bénéfique pour les finances publiques à court terme, la répartition au sein des filières des coûts et le partage des bénéfices est souvent inéquitable. En effet, dans bien des cas, les coûts de mise en œuvre de la NPD (marquage pour la traçabilité, certification, promotion, ...) sont davantage supportés par les producteurs que par les importateurs ou les détaillants.

b. Dans les pays exportateurs : Stratégies publiques visant à favoriser l'adoption des NPD par les entreprises nationales

Les gouvernements ont à leur disposition une large palette d'instruments pour favoriser l'adoption de NPD, tant par les acteurs économiques de leur pays que ceux des pays fournisseurs¹⁵. Parmi ces instruments, on peut distinguer notamment les incitations financières¹⁶ (subventions, allègements fiscaux), les incitations non financières (information, formation, appui-conseil, communication, marketing, etc.)¹⁷, les exigences liées à l'accès à une ressource (par exemple : attribution d'une concession forestière, allocation de quotas, ...) et les pénalités appliquées aux acteurs ne respectant pas les plans de développement des NPD. Le tableau 2 synthétise ces différents instruments en indiquant, à titre d'illustration, quelques pays où ils sont mis en œuvre.

Tableau 2 – Instruments publics visant à favoriser l'adoption des NPD

Instruments	Exemples de pays / régions où ils sont mis en œuvre
Incitations financières	
➤ Subventions	Belgique, Géorgie du Sud, Rwanda, Toscane, Tunisie.
➤ Allègements fiscaux	Bolivie, Toscane, Tunisie.
Incitations non financières	
➤ Assistance technique / information	Afrique du Sud, Belgique, Géorgie du Sud, Toscane, Tunisie.
➤ Formation	Tunisie.
➤ Mobilisation des acteurs économiques (animation, appui-conseil, ...)	Afrique du Sud, Géorgie du Sud, Kenya, Toscane, Tunisie.
➤ Promotion / marketing	Belgique, Géorgie du Sud, Toscane.
Exigences liées à l'accès à une ressource (ex : allocations de quotas, concessions forestières, ...)	Géorgie du Sud, Groningen, Guatemala, Israël.
Pénalités en cas de non-respect des plans de développement des NPD	Israël, Tunisie.

Source : ISEAL Alliance, *Governmental use of voluntary sustainability standards* (2008)

¹⁴ Cas de l'Italie où le succès du programme « Fabrica Ethica » en Toscane a incité neuf gouvernements régionaux à mettre en place des actions en faveur de la certification SA 8000.

¹⁵ Pour une typologie des instruments publics en faveur de l'adoption des NPD, voir en particulier : Voluntary Standard Systems, A contribution to sustainable development, Edition Springer, 2014.

¹⁶ Dans les limites éventuelles du droit de la concurrence applicable.

¹⁷ Plusieurs exemples de ces incitations non financières relevés dans différents pays sont présentés dans le document « Revue bibliographique : enjeux commerciaux et normes privées de durabilité », qui constitue l'un des livrables de la présente étude.

L'efficacité des interventions publiques en faveur des NPD nécessite que soient réunies plusieurs conditions (INPA, 2012) : le caractère raisonnable et scientifiquement justifiable des NPD promues ; l'égalité d'accès au contenu des NPD ; l'absence de discrimination dans leur application et, enfin, la conformité des NPD à la réglementation applicable dans le domaine en vigueur. Ces conditions facilitent l'utilisation de NPD déjà en vigueur par de nouveaux pays, de manière à faciliter les reconnaissances mutuelles et donc la croissance des échanges commerciaux.

c. Le rôle de l'aide publique au développement pour la promotion des NPD dans les pays du Sud

Lorsque des pays développés, européens notamment, s'engagent en faveur de la promotion de NPD, à travers une action conjointe des pouvoirs publics et des acteurs privés, cela constitue un signal pour les pays exportateurs qui sont alors incités à mettre en place des programmes structurés en réponse à une demande croissante de produits « durables ». Dans plusieurs cas, les pays développés ne se limitent pas à l'envoi de tels signaux et ils accompagnent les pays exportateurs dans la mise en place des NPD à travers divers instruments et dispositifs relevant de l'aide publique au développement.

L'Autriche, la Suisse et les Pays-Bas ont financé le FSC à un moment crucial de son développement. Ces soutiens ne sont pas du ressort exclusif des agences publiques de coopération au développement ; souvent, ils correspondent à des partenariats multi-acteurs associant des institutions publiques, des ONG et des entreprises privées.

Les financements directs au développement des NPD peuvent être importants (en particulier la Suisse avec le financement de IDH (20 millions de Francs), ISEAL et ITC, les Pays-Bas pour le financement de IDH (environ 20 millions d'euros par an), Allemagne en appui à ITC et ISEAL (GIZ), à certaines NPD (ISCC / bio matériaux), à un programme cacao durable.

Les appuis sont justifiés par les gouvernements concernés à la fois pour atteindre des objectifs de plus grande durabilité des filières (ce qui est prioritairement affiché), et pour soutenir les entreprises nationales leader dans les filières concernées (cas de ISCC en Allemagne, des NPD en général pour les multinationales implantées en Suisse et aux Pays-Bas). Les autorités publiques s'engagent à travers des partenariats entre public (appui) et privé (engagements structurants) : plan « 100% durable en 2015 » des entreprises néerlandaises, du cofinancement à 50 % avec l'industrie des projets d'appui formulés par IDH.

3.2.2. NPD et législations nationales : un effet de synergie

a. Adoption et adaptation des schémas de certification dans les textes réglementaires

Dans plusieurs cas, les pouvoirs publics intègrent au sein de leurs réglementations des normes de durabilité mises au point par des systèmes de certification privés. Cette intégration peut être transitoire (d'autres modes de gouvernance de la durabilité pouvant être ultérieurement mises en place), ou plus pérenne. Par ailleurs les pouvoirs publics se doivent d'articuler l'utilisation des

outils privés avec celle des outils qu'ils mettent eux-mêmes en place dont, dans l'Union européenne, l'Ecolabel européen, l'affichage environnemental français ou encore l'initiative européenne relative à l'expérimentation environnementale des produits¹⁸.

Par exemple, lorsque la Bolivie a décidé d'exiger des concessionnaires forestiers le respect de normes de durabilité, le FSC est apparu comme le seul organe de certification susceptible d'atteindre cet objectif. Le FSC est ainsi devenu le certificateur *de facto* en Bolivie pendant que le gouvernement travaillait à la mise en place de son propre schéma de certification pour une gestion durable et responsable des forêts du pays¹⁹. De même, la Tunisie a basé sa politique nationale concernant l'agriculture biologique sur la « norme privée » IFOAM, considérée comme représentant les meilleures pratiques et donc pouvant être reconnue sur des marchés à l'exportation.

De ce fait, les pouvoirs publics promeuvent des « normes privées » internationalement reconnues dans leur propre pays mais également dans les pays fournisseurs les valorisant. Afin de faciliter leur adoption par les pays exportateurs, qui sont souvent des pays en développement, les NPD autorisent (et encouragent) de plus en plus des adaptations aux conditions locales. Ainsi, la RTRS (soja) publie des guides régionaux comprenant un cahier des charges s'adaptant aux conditions locales.

Plusieurs pays d'Afrique de l'Est (en s'appuyant sur l'IFOAM, les normes issues du système officiel de normalisation national, et en engageant une consultation multi-parties prenantes animée par l'UNEP-UNCTAD) ont élaboré et adopté *l'East African Organic Products Standard*, qui est une norme publique ((EAS 456) reprenant les meilleures pratiques relatives à l'agriculture biologique tout en étant adaptée aux conditions locales. L'adoption de cette norme issue d'un système de normalisation officiel a ensuite conduit à l'abandon de l'ensemble des réglementations nationales et NPD sur l'agriculture biologique. Malgré des réticences initiales à la fois du secteur privé (réticence à voir intervenir les gouvernements) et des organismes de normalisation nationaux (ne souhaitant pas perdre de leurs prérogatives nationales), l'expérience a été considérée comme un succès²⁰.

Réciproquement, les schémas de certification mis en place par certains gouvernements évoluent de manière à être le plus proche possible des NPD utilisées au niveau international, de manière à faciliter les démarches d'équivalence et donc à favoriser les flux commerciaux. Par exemple, l'Indonésie et la Malaisie ont récemment révisé leurs dispositifs spécifiques de certification forestière de manière à ce qu'ils soient davantage conformes à FSC.

b. Le renforcement du respect des législations nationales par les NPD

Certaines NPD reposent fortement sur le respect de la réglementation publique. Par exemple, le *Marine Stewardship Council* (MSC) qui veille à une pêche respectueuse des stocks de poisson et des écosystèmes marins inscrit parmi ses critères de certification le fait que « *la pêche soit soumise à un système de gestion efficace qui respecte les lois et les normes locales, nationales et internationales et intègre les cadres*

¹⁸ Source : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>

¹⁹ Source : Carey et Guttentstein, 2008.

²⁰ Etude de cas de l'OCDE - <http://www.oecd.org/aidfortrade/47719232.pdf>

institutionnels et opérationnels relatifs à l'utilisation des ressources de manière responsable et durable ». A l'heure actuelle, la majorité de la pêche certifiée MSC est issue des pays développés possédant des systèmes de gestion des ressources halieutiques robustes. Les pêcheries de plusieurs pays en développement ne sont pas certifiées MSC en raison de l'insuffisance du cadre légal. Cela conduit certains pays à mettre en œuvre des réformes réglementaires afin que leurs filières halieutiques puissent bénéficier de la certification. C'est par exemple le cas du Vietnam qui met en œuvre une politique visant à améliorer la durabilité de la production de pangas afin de favoriser les exportations à destination des pays occidentaux désireux de consommer des produits halieutiques certifiés.

c. Les normes de développement durable dans les achats publics

Les marchés publics²¹ permettent la mise en cohérence des engagements internationaux des Etats (développement, engagements sociaux, environnementaux, etc.) avec leur politique d'achat public. De plus, de par leur volume, ils peuvent enclencher ou favoriser l'innovation et le développement durable au sein des filières. De ce fait, ils constituent un enjeu important pour la promotion des achats responsables ou « durables », ainsi que potentiellement pour la promotion des normes de durabilité, issues des systèmes officiels de normalisation ou des systèmes privés.

Les politiques relatives aux marchés publics durables font généralement référence aux NPD de deux manières : certains pays développent leurs propres critères de durabilité pour quelques catégories de produits puis ils évaluent dans quelle mesure les différents systèmes de certification privés répondent à ces exigences. C'est notamment l'approche utilisée par le Royaume-Uni pour son approvisionnement en bois durable. D'autres pays choisissent de se référer plus directement aux NPD ; par exemple, la certification FSC sert de référence aux Pays-Bas, en France, au Danemark, en Allemagne ainsi qu'au Japon, en Nouvelle-Zélande et en Australie ; en Suède, tout le café servi dans les bureaux des administrations publiques administratifs doit être certifié IFOAM.

Les collectivités territoriales s'impliquent également dans la promotion et l'utilisation des NPD. La campagne « *Cities for Forests* » du WWF Espagne regroupe 40 administrations locales, dont Barcelone, qui se sont mises d'accord pour acheter exclusivement des produits certifiés FSC.

La revue de la littérature²² met en lumière plusieurs défis auxquels sont confrontés les marchés publics durables, en particulier :

- Le manque de connaissance des acheteurs publics à propos de ce type de marchés ;
- Les coûts, souvent plus élevés, des biens et services durables ;
- Le manque de mécanismes pour le suivi et le contrôle des résultats des marchés publics durables ;

²¹ Un marché public correspond à l'achat par une personne publique (Etats, collectivités territoriales, agences gouvernementales, entreprises publiques, etc.) de produits, de services et d'infrastructures.

²² ISEAL Alliance (2008), « Governmental Use of Voluntary Standards »

- L'absence d'incitations pour introduire les critères de durabilité dans les décisions relatives aux approvisionnements publics ;
- Le manque de disponibilité d'une ou plusieurs NPD appropriées à un secteur en particulier ;
- Le niveau d'exigence des NPD qui est parfois supérieur à celui de la réglementation ;
- Le déséquilibre entre l'offre et la demande en produits certifiés : pour un large éventail de produits, la demande dépasse l'offre.

Selon certains auteurs (Bachmann G., 2014), trois stratégies complémentaires permettraient de surmonter ces difficultés :

- i) améliorer l'information sur les NPD et leur utilisation dans les marchés publics ;
- ii) développer des outils permettant de simplifier l'utilisation des NPD par les responsables des achats publics²³ ;
- iii) accroître la confiance des responsables de la passation des marchés publics vis-à-vis des NPD. La crédibilité des NPD constitue effectivement une question clé pour élargir et faciliter leur prise en compte dans le cadre des marchés publics. C'est dans cette perspective que plusieurs gouvernements appuient les dispositifs existants visant à assurer un contrôle des NPD²⁴.

Les modalités de prise en compte des normes de développement durable (dont les NPD) dans les règles d'achats publics, au niveau européen et au niveau français, sont examinées dans la section suivante.

3.2.3. Diversité des stratégies des pays européens

Les exemples évoqués dans les sections précédentes révèlent un éventail de modalités d'action publique sur les NPD. Selon les pays, les mesures sont assez diversifiées, ce qui révèle un positionnement assez contrasté par rapport aux NPD. Certains pays considèrent en effet que les NPD constituent un moyen privilégié pour induire un changement global : la Suisse, les Pays-Bas, l'Allemagne, et dans une moindre mesure, le Danemark ou la Suède, appuient de nombreuses initiatives de normalisation privée.

Certains pays dont les industries sont dépendantes des approvisionnements internationaux, semblent avoir une ligne claire d'appui inconditionnel aux NPD impulsée – ou soutenue – par de grandes multinationales et ONG internationales telles que le WWF. On retrouve dans ce groupe deux pays, la Suisse (Quatrième plan stratégique de développement durable 2012-2015) et les Pays-Bas (Adoption en 2003 par le gouvernement néerlandais du programme d'Action "Sustainable Action"), dont les approches sont sensiblement similaires : il s'agit pour ces pays de

²³ Telle que la directive européenne « marchés publics » de 2014 ; voir, ci-dessous, la présentation de cette directive.

²⁴ Voir ci-dessus la section « Soutien des pouvoirs publics aux dispositifs de gouvernance des NPD ».

garantir la durabilité de leurs approvisionnements domestiques. Ils se positionnent donc en conséquence en termes de politiques publiques selon trois axes :

- Un soutien actif à l'élaboration des NPD, à travers leur participation directe (souvent comme observateurs) ou indirecte (en finançant ou en incitant les acteurs nationaux à participer aux processus de concertation participatifs) dans les dispositifs transnationaux de type « tables rondes » qui sont soutenues par de grandes ONG (WWF, Solidaridad...);
- Un appui aux acteurs nationaux (importateurs, transformateurs, distributeurs), en favorisant l'accès à l'information, et en encourageant les initiatives du secteur privé (approvisionnement 100% durable aux Pays-Bas par exemple);
- Un appui dans le cadre de leur politique de développement vers les pays en voie de développement ou certains pays émergents, afin de faciliter la réponse à la demande présente et à venir.

En France, mais également au Royaume-Uni, malgré un rôle moteur dans les systèmes officiels de normalisation, les autorités affichent un discours de neutralité ou de retrait vis-à-vis de ces dispositifs « qui restent des initiatives privées », avec toutefois quelques actions qui privilégient les intérêts nationaux ou les intérêts des partenaires de la coopération internationale. Citons à ce sujet le soutien d'un côté de l'élaboration et de la mise en œuvre du dispositif PEFC par la filière bois française (à travers des subventions du Ministère de l'Agriculture aux cellules d'appui à l'écocertification), et de l'autre côté l'appui au développement de l'écocertification FSC dans le Bassin du Congo à travers des projets financés par le Fonds français pour l'environnement mondial et l'AFD (projet Ecoforaf, notamment, dont a bénéficié l'association FSC-France).

En parallèle à son action dans les systèmes officiels de normalisation,, le Royaume-Uni a récemment introduit dans sa politique d'achat public des références claires aux NPD (MSC en particulier, pour l'approvisionnement des cantines publiques, ou approvisionnement exclusif en huile de palme durable).

Il semble donc coexister, en Europe, plusieurs visions des NPD. D'un côté certains gouvernements donnent une place importante aux NPD dans leurs politiques de durabilité : Suisse, Pays-Bas en association d'autres pays partageant leur vision (Allemagne, Danemark, Suède, Royaume-Uni principalement). Ces pays sont très proactifs en ce qui concerne le financement des principaux programmes d'appui aux NPD : programmes de l'ITC pour une plus grande transparence, ISEAL Alliance, IDH, Solidaridad. Ces appuis permettent également de soutenir directement certaines NPD, dont l'équilibre financier n'est pas acquis. De nombreux programmes de recherche sont également financés, afin d'approfondir la mesure d'impact des NPD, d'assurer un suivi de leur développement.

D'un autre côté, plusieurs autres pays Européens semblent moins actifs et peu présents – directement ou indirectement, à travers des ONG et représentants du secteur privé national - dans les grandes initiatives transnationales de NPD. A titre d'exemple, lors de la dernière Conférence de la GRISB qui s'est tenue à São-Paulo début novembre 2014, les Pays-Bas étaient bien représentés (représentants publics : Ambassade des Pays Bas au Brésil ; comme privés :

Unilever, ONG, etc.), mais constituaient la majorité des participants européens, dans un ensemble constitué essentiellement de Nord-Américains et Latino-Américains.

3.2.4. Stratégie des gouvernements des pays émergents face aux NPD : cas du Brésil et de la Malaisie

Dans les pays émergents, les considérations de durabilité des filières ne figurent pas - en tout cas pas encore – dans l'agenda prioritaire des gouvernements, en particulier en raison de la plus faible «demande d'environnement» qui s'exprime au niveau national. L'action publique sur les NPD s'inscrit donc dans une stratégie de réaction à une contrainte externe – européenne et nord-américaine – d'où sont issues les NPD. Dans ce cadre, les pays émergents que nous avons étudiés affichent deux principales stratégies : une adaptation «à la carte» aux NPD imposés par les marchés et une action multilatérale.

a. Un soutien stratégique ciblé sur les NPD utiles au développement des filières d'exportation

L'action du gouvernement brésilien se concentre essentiellement sur une action globale en faveur de l'environnement, à travers des politiques de «commande et contrôle» renforcées sur les secteurs les plus contestés. Par exemple, concernant le secteur de la viande bovine, le ministère public a établi une liste des districts où les taux de déforestation sont les plus élevés et a décrété un embargo sur les produits provenant de ces districts, tant que les propriétaires ruraux ne seraient pas en conformité avec la loi.

Ces mesures de politiques publiques ont été couronnées de succès puisque le Brésil est en passe de réussir son pari de réduire la déforestation amazonienne annuelle de 80% en 2020 par rapport à un scénario de base historique de perte annuelle moyenne de 19 500 km² entre 1996 et 2005 (Arima *et al.*, 2014). En tant que premier contributeur à la perte de forêt mondiale, le Brésil était en effet particulièrement mis à l'index pour sa forte contribution aux émissions de carbone forestier. En outre près du quart des surfaces forestières perdues depuis la fin des années 1980 sont entrées dans une phase de reboisement plus ou moins avancée.

La recherche publique brésilienne est également fortement mobilisée (à travers l'Embrapa notamment) afin de démontrer la durabilité des systèmes de production brésiliens (en particulier sur les aspects «émissions de carbone»). Dans le secteur de l'éthanol, des études en cours portent sur les changements indirects d'usage des sols en vue de montrer la non-implication des cultures de canne à sucre dans la déforestation de l'Amazonie. Dans le secteur de l'élevage, les travaux de recherche se concentrent sur le rôle de la récupération des pâturages dégradés et de l'intensification dans la lutte contre l'effet de serre (à mettre en relation avec le débat sur la déforestation évitée).

A travers ces actions, le gouvernement brésilien pourrait chercher avant tout à atténuer la contestation internationale et à créer les conditions minimales pour que les filières d'exportation puissent accéder de manière volontaire aux NPD. Qu'il s'agisse de la filière sucre-éthanol ou de la

filière viande bovine, les efforts de planification territoriale (zonage des lieux de production et des espaces à conserver) couplés aux mesures répressives (surveillance satellitaire, intensification des contrôles sur le terrain, limitation de l'accès au crédit...) induisent une amélioration de la durabilité des systèmes de production les plus organisés, ceux-là même qui sont orientés vers l'exportation, qui peuvent facilement accéder aux NPD. Ainsi la déforestation issue des propriétés de plus de 25 hectares, celles qui sont plus organisées pour atteindre les marchés externes, est passée de 70% à 30% entre 2003 et 2011.

On observe donc une stratégie à deux vitesses, pour laquelle les filières orientées vers le marché domestique restent encore en grande partie peu régulées, alors que les grandes filières d'exportation se conforment aux exigences des marchés internationaux, notamment par l'intermédiaire des NPD.

b. Intervention directe ou contrôle à distance

Le gouvernement brésilien a tenté en première instance de développer ses propres normes publiques de durabilité, avec l'appui de l'organisme officiel de normalisation Inmetro.

Il a notamment appuyé la création du dispositif de certification Cerflor²⁵ au début des années 2000, à travers l'Inmetro, en collaboration avec les grandes entreprises brésiliennes de production de pâte à papier. Néanmoins, le bilan de cette initiative est assez nuancé. En effet, le système de certification Cerflor, reconnu par PEFC au niveau international, a émergé suite à l'impossibilité de certains groupes de fabrication de cellulose (le groupe Aracruz notamment) d'accéder à la certification FSC, en particulier en raison des critiques des ONG sur les impacts environnementaux et sociaux du développement des plantations monoculturelles d'eucalyptus, principale matière première de l'industrie brésilienne de la pâte à papier dans le Sud-Est du pays. Les entreprises sont donc plutôt enclines, lorsque les conditions sont réunies, à privilégier la certification FSC qui est appuyée par les ONG internationales, ou à obtenir une double certification FSC et Cerflor. Sur les 6,5 millions d'hectares de forêts plantées au Brésil, 4 millions sont certifiées FSC alors que 1,2 millions d'hectares ont obtenu la certification Cerflor.

Ce succès mitigé de la « réappropriation » publique d'une NPD est l'une des explications à la non-duplication d'une stratégie d'intervention directe du gouvernement fédéral au développement de NPD. Un programme de certification des biocarburants a bien été initié par Inmetro en 2007 afin d'élaborer un référentiel pour les producteurs brésiliens souhaitant exporter (Herz da Jornada, 2007). Mais ce programme n'est pas arrivé à son terme, certains auteurs arguant par ailleurs que le secteur des biocarburants ne constituerait plus une priorité pour le gouvernement brésilien (Oliveira *et al.*, 2012).

Bien que le discours du gouvernement brésilien soit plutôt hostile aux NPD qu'il considère comme des instruments potentiellement protectionnistes, il ne s'oppose pas à leur développement. Sa stratégie semble passée du « faire » au « faire faire », en créant les conditions pour que les secteurs d'exportation puissent développer les NPD nécessaires à l'accès des marchés du Nord. Par exemple, la menace de la BNDES (Banque nationale de développement

²⁵ Le dispositif de certification Cerflor est l'équivalent du PEFC-France, il a d'ailleurs été reconnu par le PEFC Council dans le cadre des procédures de reconnaissance mutuelle mises en place par PEFC au niveau international

économique et social) de ne plus financer la filière viande bovine sans contrepartie sur la durabilité a été l'un des éléments moteurs des premières initiatives de formulation de NPD puis de structuration de la filière autour du GTPS (Groupe de travail sur l'élevage responsable).

C'est dans le cadre de ce groupe que les distributeurs, industriels, syndicats d'éleveurs et ONG ont élaboré des principes et critères de bonne gestion de l'élevage brésilien, sur le même modèle que les NPD existant dans d'autres filières. Le gouvernement fédéral n'est pas intervenu directement dans les travaux du GTPS, mais a en revanche accompagné à distance la structuration de la filière en imposant un cadre réglementaire minimal permettant de contenir la déforestation dans les régions d'exportation et en fixant de grandes orientations permettant aux acteurs de s'organiser pour répondre aux exigences internationales. Le GTPS est désormais devenu un membre important de la plateforme GRISB pilotée par des organisations américaines. Ainsi, le GTPS espère faire reconnaître certaines particularités des systèmes d'élevage brésiliens dans les NPD élaborées au niveau transnational, en particulier en jouant un rôle de premier plan dans l'élaboration des NPD GRISB.

En Malaisie, il semble à l'inverse que l'Etat – qui adoptait jusque-là une posture d'observateur attentif face à l'émergence de RSPO – devienne désormais plus actif. Suivant l'exemple de l'Indonésie, il a décidé de développer une norme (publique) de durabilité de l'huile de palme. En Malaisie, ce n'est pas une réglementation, mais une norme (publique) enregistrée par l'organisme malaisien de normalisation (Standard Malaysia). Par ailleurs, au début de sa mise en œuvre prévue en 2015, elle sera volontaire. En Indonésie, ISPO assemble des réglementations éparpillées. L'adoption est obligatoire et conditionne l'attribution des permis d'exploitation. Les principaux arguments mis en avant relèvent à la fois de considération de souveraineté nationale et d'efficacité (une démarche réglementaire qui s'impose à tous les producteurs en lieu et place d'une démarche volontaire et un meilleur accompagnement des petits planteurs). Toutefois, les principaux acteurs économiques ne se sont pas retirés de RSPO, malgré leur mécontentement régulièrement exprimé.

Pour de nombreux commentateurs de la scène malaisienne, le lancement du chantier de la norme (publique) MSPO est surtout un message politique à usage interne, visant à accommoder les intérêts des planteurs de l'Etat du Sarawak, ce dernier jouant un rôle clé dans la Fédération malaisienne.

c. Une action multilatérale renforcée

Le Brésil complète cette stratégie à travers une présence renforcée dans les grandes enceintes de négociations (GIEC, Accords multilatéraux sur l'environnement, FAO, etc.). Cette présence lui permettrait de montrer les efforts entrepris en termes de durabilité, comme par exemple la baisse significative des taux de déforestation en Amazonie, fréquemment mise en avant par le Brésil malgré une reprise à la hausse et des perspectives de diminution supplémentaire de la déforestation incertaines à l'avenir (Guéneau *et al.*, 2014). C'est aussi dans ces enceintes internationales qu'il tenterait de désamorcer certaines polémiques. Par exemple, la question des changements indirects d'affectation des sols est devenue une question très sensible pour les Brésiliens qui ont fait retirer toute référence à ce sujet de l'introduction du dernier rapport du GIEC.

Dans le cadre de la filière biocarburant, le gouvernement brésilien est actif dans le processus de discussion multilatéral sur les NPD. Après une certaine réticence à s'engager dans le Partenariat mondial pour les bioénergies, le Brésil y joue désormais un rôle actif en y assurant la coprésidence avec l'Italie. Dans le secteur de la viande, l'activité du gouvernement brésilien se concentre sur la FAO.

C'est également dans ces enceintes de discussion internationales que les négociateurs brésiliens cherchent à montrer que les démarches de certification leurs sont imposées par des pays étrangers, en particulier européens. D'après les entretiens conduits pendant l'étude, ces démarches seraient illégitimes et constitueraient des barrières injustifiées au commerce. Elles représenteraient une vision non partagée de la durabilité des filières, comme le montre le recours systématique au concept de forêt à haute valeur pour la conservation, concept non reconnu officiellement par le Brésil. L'activité de négociation et la présence d'acteurs publics et privés brésiliens dans les tables rondes chercheraient donc à « démystifier » ce que le gouvernement considèrerait comme un ensemble d'idées reçues.

Il paraîtrait cependant peu probable à ce stade que le Brésil envisage d'engager des procédures de règlement des différends. Dans le cadre des négociations commerciales plurilatérales à l'OMC, le Brésil chercherait avant tout à faire reconnaître les biocarburants comme des produits préférables pour l'environnement, afin de bénéficier des droits de douane préférentiels qui sont attribués à de tels produits.

En revanche, l'Argentine a fait des demandes de consultation relatives aux possibles dérives protectionnistes de la directive sur les énergies renouvelables de l'UE, et aux subventions européennes au secteur des biocarburants.

La Malaisie semble davantage privilégier les arènes commerciales aux enceintes multilatérales de négociation sur l'environnement. La stratégie en la matière s'appuie sur la conclusion d'accords de libre-échange bilatéraux pour faciliter son accès au marché. Au cours de ces dernières années, une dizaine d'accords ont ainsi été conclus avec des pays d'Asie, d'Océanie (Australie et Nouvelle-Zélande) ou d'Amérique Latine (Chili) dans un cadre bilatéral et régional, (au travers de l'ASEAN). La plupart des accords commerciaux conclus n'intègrent pas de clauses liées aux enjeux de développement durable, contrairement aux négociations commerciales en cours avec l'Union européenne ou celles engagées dans le cadre multilatérale du Trans Pacific Partnership (TPP). Pour ces dernières, les volets sociaux et environnementaux constituent l'une des pierres d'achoppement dans la négociation.

3.3. Gouvernance mondiale et NPD : forces en présence et enjeux

3.3.1. Le traitement des NPD dans les règles de l'OMC

Les NPD ont un poids grandissant dans le commerce mondial. Cette progression suscite un certain nombre d'interrogations sur les opportunités et obstacles que pourraient générer ces NPD dans un contexte de libéralisation des échanges internationaux. En particulier, il existe un risque que la baisse des tarifs douaniers soit compensée par de nouvelles formes de protectionnisme vert, à travers les NPD (Fontagné et Mimouni, 2001). Par conséquent, la question de la manière dont les NPD sont abordées dans la régulation du commerce international apparaît centrale.

Selon les règles du GATT, reprises dans le système commercial multilatéral régi par l'OMC depuis 1995, les parties contractantes doivent respecter certains principes afin de créer un climat favorable aux échanges. D'après l'article 1 du GATT (clause de la nation la plus favorisée), chaque pays contractant doit étendre aux autres les avantages commerciaux qu'il accorderait à l'un d'entre eux. D'après l'article 3 (traitement national), les produits importés et les produits domestiques similaires doivent être traités de la même manière. En d'autres termes, toute mesure discriminatoire entre les parties est prohibée (principe de non-discrimination). Par produits similaires, le GATT entend caractéristiques finales identiques des produits.

En respect du principe de non-discrimination, un pays peut imposer une réglementation sur les produits qu'il importe, si et seulement si les produits similaires qui sont fabriqués sur son territoire y sont également soumis. La nature et la rigueur des prescriptions environnementales des pays exportateurs varient selon les pays en raison de leurs différences en matière de dotations naturelles, leur niveau de développement et leurs préférences collectives, et ne peuvent par conséquent être imposées par des pays importateurs (Guéneau, 2002).

L'article XX du GATT prévoit cependant, au titre des exceptions, la possibilité pour un pays d'appliquer des mesures commerciales à finalité environnementale (taxes, restrictions ou interdictions d'importation, etc.) « ...sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de manière arbitraire ou injustifiable... ». Autrement dit, en vertu des règles de l'OMC, un pays ne peut imposer à ses partenaires l'application de normes sur les procédés et méthodes de production destinées à réglementer la manière dont les produits sont fabriqués ou transformés, que si et seulement si ces mesures sont dûment justifiées par une situation environnementale critique et qu'elles ne constituent une infraction aux règles de l'OMC (Guéneau, 2002).

Plusieurs conflits entre commerce et environnement ont été déjà arbitrés par l'Organe de règlement des différends de l'OMC. Dans le conflit opposant les Etats-Unis à un groupe de pays asiatiques au sujet de l'interdiction d'importation américaine de crevettes pêchées avec des chaluts ne disposant pas de dispositifs de limitation des prises accessoires de tortues (filets « *turtle excluded device* »), le panel d'arbitrage de l'OMC a jugé que la mesure environnementale américaine était justifiée au titre de l'article XX du Gatt, mais a cependant décidé de donner raison aux pays asiatiques car une telle mesure lui semblait discriminatoire (DeSombre et Barkin, 2002).

Concernant NPD qui sont établies dans le cadre de programmes privés et volontaires, la manière d'appliquer les règles du commerce international fait encore l'objet de débats au sein de l'OMC.

Les normes sont régies par l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) de l'OMC, y compris lorsqu'elles émanent d'entités privées et sont d'application volontaire. Les gouvernements doivent en effet s'assurer de la compatibilité des programmes de normalisation privés qui sont placés sous leur juridiction, aux règles de l'accord sur les OTC. Celles-ci incluent les obligations de "traitement national" et de "nations la plus favorisée". Autrement dit, elles spécifient que les normes et dispositifs de certification et d'étiquetage n'entraînent pas de discrimination entre produits domestiques et étrangers semblables, et que ces dispositions puissent s'appliquer sans discrimination aux produits similaires de l'ensemble des membres de l'OMC. L'accord sur les OTC ajoute que les organes de normalisation des gouvernements doivent être transparents et ouverts, et qu'ils doivent faire des efforts raisonnables pour harmoniser les dispositions techniques au niveau international (Rotherham, 2007). En théorie donc, dans la mesure où tant les producteurs nationaux que les producteurs étrangers peuvent adhérer à un programme de normalisation privé, et que celui-ci ne crée pas de discrimination entre les membres de l'OMC, sa compatibilité avec l'Accord sur les OTC est assurée.

Dans le cadre d'un arbitrage de l'OMC portant sur une interdiction américaine de thon pêché avec des filets maillants (le cas dit "Thon-Dauphins"), les programmes d'étiquetage volontaires « dolphin safe » ont été jugés conformes aux règles de l'OMC. Toutefois, un certain flou demeure sur la compatibilité des NPD avec les règles commerciales multilatérales. En effet, dans la mesure où certains acteurs économiques, dans certains pays, n'ont pas de moyens d'adhérer à certaines NPD, pour des raisons de capacité technique ou financière par exemple, la normalisation volontaire peut apparaître discriminatoire (IISD and UNEP, 2005; Rotherham, 2007).

Les débats à propos des effets des normes de développement durable sur le commerce international (Rbii Haji, 2014) se poursuivent dans les enceintes des organisations internationales et dans le champ académique. Pour un certain nombre de protagonistes, les normes de développement durable constituent le nouveau visage de politiques protectionnistes au détriment, le plus souvent, des pays en développement. Pour d'autres, l'intégration de ces normes à l'agenda du commerce international aura des effets positifs sur la croissance économique et le développement humain des pays en développement.

3.3.2. Vers une gouvernance mondiale des NPD

Selon Derkx (2011), la multiplicité de NPD en compétition, aurait tendance à multiplier les efforts de certification en amont et nuirait à la rigueur de ces dispositifs ainsi qu'à leur crédibilité. Cette question est également soulevée par l'Union européenne (2009), l'UNFSS (nombreux articles, pointant en particulier la faiblesse des résultats pour les producteurs et le poids financier des certifications à leur niveau) ; plus récemment (2014), en France, l'autorité de la concurrence examine les obstacles éventuels au commerce que représenteraient ces NPD ; enfin, l'AFNOR a initié des travaux sur les filières cacao bois et pêche, afin de répondre aux attentes des acteurs français, demandeurs de davantage d'harmonisation.

C'est dans ce contexte concurrentiel qu'a émergé l'Alliance ISEAL (l'association « globale » des NPD). Un des objectifs de cette association est précisément de rassembler les schémas de certification existants et en émergence afin de les faire travailler ensemble dans des domaines où

la collaboration, plutôt que la compétition, peut renforcer leur efficacité et leur impact (ISEAL Alliance, 2008).

Cohabitent donc aujourd'hui trois espaces de définition et d'encadrement de la durabilité : les normes issues des instances officielles de normalisation, encore naissantes (ISO 26000, CEN, AFNOR en France), les NPD, et la réglementation. Du fait de la globalisation des filières, les choix stratégiques des acteurs dominants (multinationales de l'agro-alimentaire, grande distribution) tendent à s'imposer aux autres acteurs, indépendamment des législations nationales.

La création, au sein du Consumer Goods Forum (regroupant les plus grandes entreprises mondiales de distributeurs), d'un programme « Global Social Compliance Programme », visant à « améliorer la durabilité (sociale et environnementale) de leurs chaînes d'approvisionnement souvent communes », ceci afin de favoriser une reconnaissance mutuelle, par un processus d'équivalence, est également un signe important de mobilisation de l'industrie vers une plus grande harmonisation et simplification. A la différence d'une approche promue par l'AFNOR ou ISO, cette convergence serait portée par le secteur privé exclusivement.

3.4. Gouvernance européenne : des NPD de plus en plus présentes

Bien qu'elles ne soient pas encore inscrites dans les règles commerciales multilatérales (OMC), les NPD sont présentes (selon différentes modalités) dans différents textes engageant, à un titre ou un autre, les pouvoirs publics européens et français.

3.4.1. NPD et achats publics

Selon les données publiées en 2012 par l'OCDE, les marchés publics représentent 12% en moyenne du PIB des pays membres de cette organisation ; pour l'UE, ce taux est de 16% et pour les pays en développement, il se situe entre 25 et 30%. Le secteur agro-alimentaire est particulièrement concerné : en 2008, la CE considérait que les biens et services alimentaires occupaient la deuxième place parmi ses marchés d'approvisionnement. Les politiques d'achat public par les pays sont particulièrement stratégiques pour le développement des NPD ou d'autres certifications plus exigeantes, telles que la certification agriculture biologique ou le commerce équitable.

a. Au niveau européen

Le 26 février 2014, une nouvelle directive de l'UE relative à la passation des marchés publics²⁶ a été adoptée. Ce texte affirme que désormais, dans l'attribution du marché, les pouvoirs adjudicateurs doivent prendre en compte l'offre économiquement la plus avantageuse alors que l'ancienne directive laissait le choix entre l'offre économiquement la plus avantageuse ou le seul

²⁶ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, JOUE n°L 94, 28 mars 2014, p. 65. Voir également la directive dite sectorielle (eaux, énergie, transports et services postaux) 2014/25/UE du 26 févr. 2014, JOUE n° L 94, 28 mars 2014 et la directive 2014/23/UE du 26 févr. 2014, JOUE n° L 94, 28 mars 2014, établissant les règles applicables aux procédures de passation de contrats de concession par des pouvoirs adjudicateurs et des entités adjudicatrices.

critère du prix. La notion d'offre économiquement la plus avantageuse traduit la volonté de favoriser l'attribution des marchés au mieux disant ou au meilleur rapport qualité/ prix par le biais d'un choix multicritères tenant compte des aspects qualitatifs, environnementaux et/ou sociaux liés à l'objet du marché. La directive affirme par ailleurs, en consacrant la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, la possibilité pour un pouvoir adjudicateur d'exiger des conditions particulières d'exécution telles que des considérations environnementales à la condition d'indiquer ces dernières dans l'avis de mise en concurrence et/ou dans le cahier des charges.

Ainsi « *Il est nécessaire que les spécifications techniques établies par les acheteurs publics permettent d'ouvrir les marchés publics à la concurrence et d'atteindre les objectifs de durabilité²⁷. À cet effet, la présentation d'offres reflétant la diversité des solutions techniques, des normes et des spécifications techniques existant sur le marché, y compris celles définies sur la base de critères de performance liés au cycle de vie et à la durabilité du processus de production des travaux, fournitures et services, devrait être possible* » (extrait du considérant 74).

Pour ce faire, la directive se réfère explicitement aux NPD (ou « labels » dans le texte) et précise les conditions selon lesquelles un appel d'offres public peut se référer à un label particulier. Ainsi les conditions posées par l'article 43 de la directive visent à garantir la fiabilité des labels utilisés. Ils doivent par exemple reposer sur des critères vérifiables et non discriminatoires ou encore être établis selon une procédure ouverte et transparente indépendante des acteurs économiques demandant l'obtention du label.

On notera également que le caractère « équitable » est inclus dans les critères : « *Les critères et conditions concernant la commercialisation et ses conditions peuvent par exemple mentionner que le produit concerné est issu du Commerce équitable, y compris l'obligation de payer aux producteurs un prix minimum et une majoration de prix* » (extrait du considérant 97).

Enfin, dans le but d'assurer la libre concurrence, la directive veille à ce que les pouvoirs adjudicateurs ne privilégient pas, dans un marché donné, un opérateur ou une norme par rapport aux autres : « *Les spécifications techniques devraient donc être élaborées de manière à éviter de restreindre artificiellement la concurrence en instaurant des exigences qui favorisent un opérateur économique particulier en reprenant les principales caractéristiques des fournitures, services ou travaux qu'il propose habituellement. [...] Lorsqu'il est fait référence à une norme européenne ou, à défaut, à une norme nationale, les offres fondées sur des standards équivalents devraient être prises en compte par les pouvoirs adjudicateurs. Il devrait incomber à l'opérateur économique de prouver l'équivalence avec le label demandé. Pour prouver cette équivalence, il devrait être possible d'exiger des soumissionnaires qu'ils fournissent des attestations de tiers*» (extrait du considérant 74).

Cette nouvelle directive traduit ainsi la volonté d'utiliser les NPD comme des preuves du respect de certains critères de durabilité et surtout fixe les conditions (objectivité, transparence, indépendance notamment) que doivent respecter les NPD pour apporter cette garantie fiable et limiter les risques de distorsion de concurrence.

²⁷ Les éléments soulignés le sont par les auteurs du présent rapport et non par les auteurs de la directive.

b. Au niveau français

En France, selon le Code des marchés publics²⁸, la prise en compte de la protection de l'environnement peut se faire au stade de la sélection des candidats (art. 45 II), au stade la sélection des offres (art. 53, I, 1°), au niveau des conditions d'exécution du marché (art. 14) et surtout au stade de la définition du besoin au sens de l'article 5 de ce même code. En ce qui concerne la phase de sélection des offres, elle a donné lieu à une jurisprudence abondante au cours des années 2012 et 2013. On retiendra que le critère environnemental doit toujours être mentionné de manière très précise dans les documents de consultation et présenter un lien avec l'objet du marché et/ou les conditions d'exécution du marché sous peine de censure aussi bien en droit interne qu'en droit européen. La seule mention du critère en tant que tel étant insuffisante, le pouvoir adjudicateur doit indiquer de quelle manière ce critère est pris en compte en précisant la hiérarchisation et la pondération de ce critère dans le cadre de l'appréciation de l'offre économiquement la plus avantageuse.

Actuellement, les pouvoirs adjudicateurs peuvent recourir aux spécifications détaillées d'un écolabel ou d'une NPD, sans pour autant pouvoir prescrire la détention par les entreprises candidates d'une NPD déterminée. Toutefois, l'exigence de précision des critères reste de rigueur puisque la Cour de justice de l'UE a précisé qu'il ne peut être octroyé de points en se basant sur le seul fait que les biens à fournir soient munis d'un écolabel particulier, sans avoir énuméré les spécifications propres à ce label et avoir autorisé les candidats potentiels à démontrer que leur produit répond à ces spécifications par tout autre moyen de preuve.

L'environnement occupe une place encore plus importante dans les marchés publics lors de la phase de détermination préalable des besoins par l'acheteur public. Alors que le critère environnemental est un critère facultatif parmi d'autres lors de la sélection des offres, la prise en compte du développement durable, et en conséquence de son pilier environnemental, est obligatoire en amont de la procédure de passation lors de la phase de définition des besoins (article 5 du Code des marchés publics). A cet égard la norme AFNOR « achats responsables » publiée en 2012 a été structurée en deux parties, dont la première porte sur la phase amont des procédures et insiste sur la définition du besoin par l'acheteur public²⁹. Les pouvoirs publics ont par ailleurs publié un certain nombre de guides à destination des acheteurs publics afin de leur faire prendre conscience de l'importance parfois sous-estimée de la définition des besoins³⁰.

3.4.2. Accords commerciaux de l'UE et NPD

Qu'il s'agisse d'accords de l'UE avec des pays de l'OCDE (dont le partenariat transatlantique pour le commerce et les investissements - dit TTIP en anglais – entre l'UE et les Etats-Unis) ou avec des pays en développement, l'ajout de clauses sociales et environnementales reçoit un accueil réservé de la part des pays partenaires qui, le plus souvent, voient ces clauses comme des obstacles potentiels au commerce. Du point de vue européen, les normes sociales et

²⁸ Et en attendant la transposition de la directive 2014/24, au plus tard le 18/04/2016

²⁹ F. LINDITCH, Norme AFNOR « Achats responsables », Contrats et marchés publics n°10, oct. 2012, 59.

³⁰ Circ. 14 févr. 2012, relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics, J. O. 15 Févr. 2012, p. 2600.

environnementales élevées déjà existantes coûtent cher aux producteurs européens, creusant le différentiel de compétitivité avec les partenaires commerciaux.

La référence aux NPD et normes publiques de durabilité (ISO/CEN), outre les objectifs affichés de développement plus durable, représentent donc également – et peut être prioritairement – des enjeux en termes de compétitivité et peuvent donc affecter significativement les équilibres commerciaux entre partenaires.

Dans la mesure où certains pays, y compris européens, favorisent les NPD dans le cadre de leurs politiques économiques, est-il pertinent d'inscrire ces NPD dans le cadre d'accords commerciaux au niveau européen ?

Cette question en soulève d'autres, de divers ordres, en particulier : la faisabilité juridique (en raison du caractère privé et volontaire), l'efficacité (notamment environnementale et sociétale), la compatibilité entre accords de long terme et NPD évolutives, la fragilité des NPD et leur place à moyen terme comme outil de gouvernance légitime de la durabilité.

a. Compatibilité du point de vue juridique

Au regard du droit de l'OMC (Article XX), la référence éventuelle dans des accords commerciaux à des NPD ne doit pas constituer une barrière non tarifaire non justifiée à la libre circulation des marchandises. Autrement dit, les exigences de la NPD doivent pouvoir être justifiées par des critères objectifs et proportionnés aux objectifs visés. Concrètement cela vise les objectifs de protection de l'environnement et de la santé principalement, lesquels figurent dans les textes de l'OMC comme des objectifs légitimes (i.e. pouvant justifier de dérogations aux règles de la libre concurrence) et certains objectifs sociaux type travail des enfants, travail forcé reconnus par des textes internationaux, autrement dit des normes plutôt « basses » en termes d'exigences.

Au-delà, il y a effectivement des risques forts que la référence à des NPD ou à des critères auxquels peuvent répondre des produits qui respectent des NPD soit considérée comme un obstacle non justifié au commerce.

De plus, la référence à une NPD n'est pas suffisante, il faut également renvoyer à des critères objectifs, le respect d'une NPD étant un moyen de preuve que le produit ou l'entreprise répond à ces critères. Donc pour les NPD, la difficulté est que les critères de la « durabilité » sont larges, souvent flous et incluent des objectifs considérés dans les textes internationaux comme « non légitimes » (par exemple cela devrait être le cas pour un revenu minimum pour petits producteurs). Au final, le fait que ces NPD soient volontaires indique qu'elles ne répondent pas en principe à des seuils minimum de protection d'intérêts légitimes (environnement, santé, droit de l'homme fondamentaux), c'est en ce sens que leur inscription dans des accords internationaux multilatéraux est problématique.

Pour ce qui est des accords bilatéraux, les mêmes questions se posent, ce d'autant plus que les accords bilatéraux, entre pays mais également entre grandes régions, sont en nombre croissant.

Au cours des dernières années, l'Union européenne a lancé des négociations en vue de l'établissement d'accords commerciaux avec différents pays ou ensembles régionaux ; plusieurs de ces négociations ont abouti à la signature d'un accord, d'autres se poursuivent et d'autres encore

sont suspendues. Un tableau en annexe de ce rapport rappelle la situation actuelle des différentes négociations commerciales bilatérales conduites par l'UE.

L'Union européenne est engagée dans un grand nombre d'accords, avec des pays ayant un niveau de développement très variable. La question de l'introduction de NPD ne se posera donc pas de la même façon selon les pays concernés, alors même que l'introduction dans l'un de ces accords pourrait créer un précédent pour les autres.

Du point de vue juridique, par ailleurs, se pose la question du caractère volontaire de ces NPD. Selon les entretiens conduits auprès de la Commission européenne, l'Union européenne considère que des NPD devenant de fait obligatoires poseraient un réel problème. Or, les inscrire dans des accords commerciaux reviendrait finalement à en généraliser l'utilisation. Il semble donc de ce point de vue peu probable que les NPD puissent être inscrites dans des accords commerciaux.

En 2014, dans un contexte où les acheteurs des pays importateurs reconnaissent (voire exigent) de plus en plus des NPD, les pays exportateurs sont déjà davantage susceptibles d'affirmer que la certification est obligatoire dans la pratique et constitue alors un obstacle de facto au commerce (Bernstein et Hannah, 2008). Certains acteurs consultés en Suisse considèrent ainsi que le caractère volontaire des NPD serait d'ores et déjà « de moins en moins vrai ».

Par ailleurs, les parts de marché de produits certifiés « durables » sont aujourd'hui couvertes par les acteurs économiques les plus performants. Une montée en puissance de la demande pour des produits certifiés « durables » risquerait à un certain niveau de ne plus rencontrer d'offre, en raison de l'impossibilité des producteurs à remplir les exigences des NPD, faute de moyens humains et/ou financiers. C'est dans un tel contexte qu'il est probable que des plaintes apparaîtront de la part de certains pays, défavorisés par rapport à d'autres.

b. Compatibilité entre accords de long terme et NPD évolutives

Les NPD ont eu la faculté de répondre rapidement à des problèmes environnementaux ou sociaux majeurs. Par ailleurs, ces NPD ont la caractéristique d'être évolutives, et améliorées constamment par leurs membres, en fonction des lacunes identifiées, ou des attentes supplémentaires exprimées par certains groupes d'intérêt. Elles ont donc un caractère mouvant, peu compatible avec des accords commerciaux par nature de long terme.

Le secteur privé, tient également à pouvoir maintenir le caractère volontaire et privé des NPD (afin de ne pas dépendre de régulations publiques, comme l'ont montré par exemple les échanges relatifs au développement d'une norme sur l'agriculture biologique en Afrique de l'Est, ou encore les réticences exprimées par certains acteurs dans le cadre de l'étude, à voir une norme publique cacao durable être développée). Il semble que le secteur privé reste également attaché à la flexibilité des dispositifs, capables d'évoluer en fonction des grands enjeux, et de répondre à une demande segmentée.

Comme cela est le cas pour certaines Directives européennes (RED, marchés publics), les accords commerciaux pourraient renvoyer à des conditions ou critères de durabilité, lesquels peuvent être certifié d'une ou plusieurs NPD existantes et/ou des règles publiques applicables dans certains

Etats parties à l'accord et pas dans d'autres, sans pour autant se référer à une NPD en particulier. Les NPD peuvent alors être des moyens de preuve que les produits commercialisés ou les entreprises remplissent les conditions figurant dans l'accord international. Un tel choix donnerait une légitimité accrue aux NPD, sans que pour autant elles ne soient préférées à la réglementation par exemple. Une éventuelle prise en compte des NPD dans les accords commerciaux n'est donc envisageable que dans la mesure où les accords commerciaux présenteraient des dispositions beaucoup plus approfondies et détaillées qu'ils ne le font aujourd'hui.

c. Système de préférence généralisé : une voie privilégiée de reconnaissance des NPD ?

Une autre piste avancée par certains experts pour faciliter la reconnaissance des NPD serait le recours au système de préférence généralisé de l'UE, le « régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance », entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005 et dénommé « SGP + » (ou « GSP+ » en anglais).

L'accession au SGP + est conditionnée par la ratification de 27 conventions internationales, pour la plupart présentes dans les NPD. Ce système, qui concerne 7.000 produits et 176 pays, est actuellement discuté et il peut être potentiellement révisé tous les trois ans. Selon Schukat *et al.*, la reconnaissance par le SPG de l'UE des systèmes de certification de type NPD nécessite de réunir plusieurs conditions : i) la référence aux conventions internationales (pour asseoir sa légitimité), ii) une attention à l'origine des produits (respect des règles d'origine) et iii) l'existence d'une tierce partie indépendante (pour la crédibilité du système). Pour ces auteurs, le SPG est une voie privilégiée pour permettre une reconnaissance publique des NPD sans courir de risques vis-à-vis de l'OMC. Dans la mesure où le SPG de l'UE vient d'être révisé récemment (avec une entrée en application le 1^{er} janvier 2014), les promoteurs de l'intégration des NPD dans le SPG soulignent qu'il reste du temps, d'ici la prochaine révision pour discuter et éventuellement négocier les problèmes pratiques que poserait cette intégration.

3.4.3. Réglementations européennes spécifiques à certains secteurs

De manière complémentaire à l'analyse de la place des NPD dans les accords commerciaux, il est intéressant d'examiner leur rôle dans les politiques sectorielles de l'Union européenne, en considérant le cas du commerce du bois et celui de la production des biocarburants.

a. Le cas du commerce du bois (FLEGT)

Le site de la Commission européenne rappelle : « En 2003, l'UE a élaboré le plan d'action FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade - Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux), qui prévoit un train de mesures visant à exclure le bois d'origine illégale du marché, à améliorer l'approvisionnement en bois issu d'une récolte légale et à augmenter la demande de produits bois légaux. Les deux piliers du plan d'action sont le règlement de l'UE sur le bois et les accords de partenariat volontaires

(APV), qui consistent en des accords commerciaux conclus avec les pays exportateurs de bois, permettant de sécuriser une offre de bois issu d'une récolte légale. En vertu du règlement de l'UE sur le bois, le bois et les produits dérivés accompagnés d'une autorisation FLEGT ou d'un permis CITES (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction) sont considérés comme conformes aux exigences du règlement. »

Le plan d'action ne fait pas mention de NPD spécifiques ; mais, dans son guide de procédures, il fait référence à ISEAL de la façon suivante : « Dans le processus d'évaluation de la crédibilité du régime de vérification d'une tierce partie, les opérateurs peuvent utiliser les questions suivantes, dont la liste n'est pas exhaustive : a) Toutes les exigences de l'article 4 du règlement d'application (UE) n° 607/2012 de la Commission sont-elles remplies ? b) La certification ou d'autres systèmes de vérification d'une tierce partie sont-ils conformes aux normes internationales ou européennes (par exemple, les codes de l'ISEAL et les guides ISO pertinents) ? ».

On a donc ici une reconnaissance officielle, mais néanmoins limitée, d'ISEAL, sans référence aux NPD existantes, telles que PEFC ou FSC (entre autres).

Le ministère de l'Agriculture français, dans son document « passeport pour le bois », précise pour sa part : « Les contrôles permettent de vérifier que les exigences de légalité et de traçabilité sont respectées. Ils peuvent être mis en œuvre par l'administration du pays producteur, par un acteur du marché, par une organisation tierce ou par une association de ces différents acteurs. Tout système de certification privé utilisé (Origine et Légalité des Bois, Timber Legality and Traceability Verification, FSC, PEFC, etc.) peut, s'il est reconnu par le Gouvernement du pays producteur, permettre de simplifier les contrôles des entreprises certifiées ». Le ministère appuie, par la diffusion d'informations, les acteurs de la filière bois en France afin de faciliter l'importation de bois conforme au plan d'action FLEGT. Selon le dernier suivi réalisé par l'UE, la France connaît néanmoins un certain retard vis-à-vis de certains pays européens, au même stade que la Grèce, l'Italie et la Roumanie³¹.

La France, à travers l'action de l'AFD, finance par ailleurs des projets d'appui à la mise en conformité dans les pays tiers ; un projet d'un montant de 1,5 M€ sur la période 2010 – 2013 a ainsi bénéficié à cinq pays : Cameroun, Congo, Gabon, RCA et RDC. Selon l'AFD, ce projet devait « permettre (i) d'élever la qualité des aménagements forestiers en Afrique centrale en améliorant les méthodes et les techniques de conception et de préparation des plans d'aménagement durable (notamment dans leurs composantes sociales et environnementales), (ii) de renforcer la capacité de suivi et de contrôle des plans d'aménagement des entreprises forestières, des administrations et des ONG, (iii) de diffuser auprès des exploitants forestiers les démarches de certification de légalité (initiative FLEGT) et d'éco-certification, et (iv) de promouvoir les labels d'éco-certification auprès des importateurs européens. »

b. Le cas de la directive 2009/28 relative aux énergies renouvelables et son application au secteur des biomatériaux

Selon la Commission européenne³², « Afin de bénéficier d'un soutien public ou d'une comptabilisation aux fins de la réalisation des objectifs nationaux obligatoires en matière d'énergies renouvelables, les biocarburants utilisés dans l'UE, qu'ils soient issus d'une production locale ou importés, doivent respecter des critères de

³¹ <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/scoreboard.pdf>

³² http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/sustainability_schemes_fr.htm

durabilité. Ces critères visent à empêcher que des zones présentant une grande valeur pour la biodiversité ou renfermant des quantités importantes de carbone soient converties en zones de production de matières premières destinées à la fabrication de biocarburants. La chaîne de production et d'approvisionnement des biocarburants entière doit être durable. À cette fin, la durabilité des biocarburants doit être contrôlée, soit par les États membres, soit dans le cadre de mécanismes volontaires soumis à l'approbation de la Commission européenne (CE). »

Afin de pouvoir s'assurer de la durabilité de la production de biomasse et de biocarburant, l'Union européenne exige la vérification des points suivants : i) pour les biocarburants, une réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 35% à partir du 1er janvier 2010, puis de 50% en 2017 et de 60% à partir de 2018 ; ii) la préservation de la biodiversité (zone protégée, respect des écosystèmes, des tourbières) ; iii) la protection de l'air, de l'eau et du sol ; iv) le respect de l'environnement et de la législation sociale.

« Depuis le 19 juillet 2011, la CE a reconnu des systèmes volontaires qui s'appliquent directement dans les 27 États membres de l'UE. Ces systèmes comprennent le rapport d'évaluation et la décision d'application de la Commission. »³³

Les 7 premières NPD reconnues (sur un total de 25 demandes) étaient :

- ISCC (développé avec l'appui du gouvernement allemand),
- Bonsucro EU (adapté de BONSUCRO pour répondre aux exigences de la Directive 2009/28 relative aux énergies renouvelables),
- RTRS EU RED (Roundtable for Responsible Soy (soja))
- RSB EU RED (Roundtable on Sustainable Biofuels (bio matériaux, adaptée pour la RED),
- 2BSvs (Biomass Biofuels Sustainability voluntary scheme, initiative française, avec l'appui du Bureau Veritas),
- RBSA (Abengoa RED Bioenergy Sustainability Assurance (Abengoa est une entreprise privée)),
- Greenergy Brazilian Bioethanol verification programme (Initiative industrielle initiée par Greenergy (Brésil).

Depuis, RSPO RED, REDCert, NTA 8080, SQC, Red tractor, Ensus, BioGrace, HVO, Gfta, KZR ont été retenus, et plus récemment (septembre 2014), Trade Assurance Scheme for Combinable Crops (TASCC) et Universal Feed Assurance Scheme (UFAS). La validité de la reconnaissance est de 5 années, à l'issue desquelles le processus est renouvelé.

En France, c'est donc le consortium 2BSvs (Biomasse, Biocarburant, sustainability voluntary scheme), fondé en 2010, qui a été reconnu pour gérer le schéma volontaire de certification permettant de répondre aux exigences de l'Union européenne en matière de durabilité des biocarburants. Ce consortium regroupe les partenaires de la filière français de production que

³³ Le tableau récapitulatif peut être trouvé en suivant ce lien :

http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/doc/sustainability_schemes/voluntary_schemes_overview.pdf

sont l' Association Générale des Producteurs de Blé , Association Générale des Producteurs de Maïs, Confédération Générale des planteurs de Betteraves, Coop de France, FNA, Syndicat National des Producteurs d'Alcool Agricole et l'Organisation nationale interprofessionnelle des graines et fruits oléagineux. Le Bureau Veritas a joué un rôle important d'appui.

Selon Pacini *et al.* (2011), il existe un risque que la certification des produits, coûteuse, n'exclue certains producteurs. Même si « *afin d'encourager les petits producteurs à adhérer en tant que membres d'organismes de certification, la plupart d'entre eux ont adopté des niveaux de prix différenciés. [...] Alors que le consommateur final supporte in fine les coûts des biocarburants certifiés, la répartition des coûts de certification le long des chaînes d'approvisionnement pourrait avoir de fortes implications pour les nouveaux producteurs des pays en développement.* » (Pacini *et al.*, 2011). Par ailleurs, dans les pays émergents, mais potentiellement également en Europe, il existe le risque d'une différenciation accrue entre grands et petits producteurs (ce malgré des coûts de certification potentiellement différenciés).

Selon les mêmes auteurs, « *bien qu'elle représente un certain risque d'agir comme une barrière non tarifaire conduisant à la concentration du marché et la réduction du nombre de fournisseurs admissibles, la certification peut aussi exercer des effets positifs puissants en différenciant les biocarburants [les plus durables]. Bien que la certification vise à distinguer les biocarburants en fonction de leur durabilité, elle peut donc aussi affecter les perspectives d'accès au marché.* »³⁴

c. Comparaison des deux cas

On a donc, pour les deux Directives et le plan d'action FLEGT, une approche différente vis-à-vis des NPD : la directive relative aux énergies renouvelables définit une liste précise de NPD accréditées et mise à jour tandis que le FLEGT renvoie vers ISEAL et ISO. La Directive relative aux marchés publics (d'application de toute façon trop large pour pouvoir renvoyer à des NPD) ne mentionne aucune NPD (ce qui aurait été difficile étant donné la diversité des produits et services concernés), et ne différencie pas clairement les labels éthiques des labels durables. Il faut également rappeler que les objectifs et domaines de ces textes ou plans d'action sont différents : mise en œuvre d'une politique de développement durable d'une côté et protection de libre concurrence de l'autre.

Le fait que la Directive relative aux énergies renouvelables fasse référence de manière privilégiée aux NPD est révélateur de la capacité des plates-formes multi-acteurs à développer des schémas normatifs répondant à des enjeux de durabilité des filières. Par ailleurs, la reconnaissance rapide du Consortium français 2BSvs montre également la capacité des acteurs français à se mobiliser autour d'enjeux commerciaux forts, en développant des dispositifs adaptés.

En faisant référence à des NPD dans la Directive relative aux énergies renouvelables, l'Union européenne donne à celles-ci une légitimité accrue, susceptible de faire évoluer les débats sur leur place dans les politiques économiques européennes au cours des prochaines années.

³⁴ Ibid

4. Un phénomène mondial qui présente des risques

L'étude a permis de constater que les organisations et travaux financés – hormis ceux ayant explicitement pour vocation le soutien des NPD – présentent de nombreuses garanties d'indépendance : financement public principalement, recours à des organismes de recherche indépendants, pluralité des dispositifs financés. De fait, les analyses sont diverses et traitent à la fois des effets positifs et des limites du processus en cours. Le caractère évolutif et la volonté affichée d'amélioration constante des NPD sont des éléments favorisant cette remise en question.

Sont décrites ci-dessous les principaux risques liés au développement des NPD, par ailleurs détaillés dans la revue bibliographique en annexe. Ils sont d'ordre divers et interrogent assez fortement la pertinence des NPD pour répondre aux enjeux globaux de durabilité des modes de production et de consommation.

4.1. Des stratégies peu adaptées aux pays les moins développés

Selon le CTA³⁵, on observe « *un durcissement des normes des acheteurs pour le thé, le café et le cacao, en matière de « santé, sécurité, qualité, limites maximales de résidus, métaux lourds, traçabilité et durabilité* », et *plusieurs producteurs ont des capacités limitées à répondre à ces nouvelles exigences. Le respect de ces normes peut requérir un engagement important en termes de ressources financières et humaines, en particulier au vu des nombreuses normes différentes appliquées et du manque de coordination entre les différentes normes* ».

Par ailleurs, comme le mentionne le CTA, le plus grand fabricant de chocolat industriel Barry Callebaut souligne que les utilisateurs veulent du cacao certifié durable « sans augmentation des coûts », malgré les coûts de certification élevés qui peuvent en découler.

Le CTA s'interroge ainsi sur le maintien ou non à l'avenir des primes sur les prix (la certification de la durabilité devenant la norme de l'industrie), mais aussi sur la répartition des coûts de la certification de la durabilité le long de la chaîne d'approvisionnement.

Dans un article critique publié par le CIRAD, les auteurs notent que « *comme toutes ces démarches consistant à considérer que le planteur villageois est un amateur à qui l'on vient enseigner les « bonnes pratiques* », *le processus de certification renvoie aussi à des formes d'ignorance des « développeurs* », *ne sachant pas reconnaître la capacité d'innovation, la rationalité et le professionnalisme de nombreux planteurs. Pour leur propre avenir et durabilité, les agences de certification, les ONG internationales et certains industriels ont aussi à apprendre dans ce domaine. Il y a urgence car ce que nous observons ici en Côte d'Ivoire vaut pour d'autres pays. En 2012 et 2013,*

³⁵ <http://agritrade.cta.int/fr/Agriculture/Produits-de-base/Cacao/Examen-des-couts-et-benefices-de-la-certification-durable-du-cacao>

nos observations à Sulawesi, en Indonésie, le 3e producteur mondial, semblent aller dans la même direction». (Lemeilleur et al., 2013)

Dans de nombreux pays au Sud (cas du Cameroun pour le cacao et le café par exemple), les ressources humaines disponibles sont très insuffisantes, et le secteur privé appuie en priorité les acteurs les plus à même de répondre à leur demande commerciale. Les politiques publiques de vulgarisation et d'appui ne peuvent faire face aux besoins des producteurs, victimes de décennies de désengagement contraint, et de prix bas. Il existe donc des risques importants d'inégalités dans les pays concernés. Par ailleurs, y compris dans les pays disposant de moyens plus importants (Côte d'Ivoire, Vietnam), la certification durable est réalisée en priorité par des plantations privées, laissant l'agriculture familiale exclue de ces nouveaux marchés. Au Vietnam, les grandes plantations de thé bénéficient en priorité des certifications durables, dans le cadre de programmes soutenus par le gouvernement, afin d'accéder à de nouveaux marchés à l'export.

Enfin, le refus des grands distributeurs de modifier leurs procédures d'achat et leurs prix pour ces produits durables a des effets pervers en cascade :

- Les appels d'offre sont remportés par les moins disant financiers, ce qui encourage le « dumping de certification » (au détriment de la qualité des formations, des appuis) ; la fréquence élevée de renégociation des contrats et de mise en concurrence entre fournisseurs sape les bases du développement des fournisseurs au Sud (contrairement à ce qui se pratique dans le commerce équitable, où il existe un engagement de long terme entre acheteurs et fournisseurs) ;
- Les intermédiaires, aux marges déjà étroites, prennent en charge les coûts de certification, mais se remboursent sur la matière première, ce qui réduit d'autant d'éventuelles marges au niveau des producteurs ;
- Les principaux facteurs du manque de durabilité des filières sont exclus des débats (« the elephant in the room », l'éléphant dans la pièce) : volatilité des prix, spéculation sur les marchés de plus en plus financiarisée et découplée des marchés réels, paiements différés, etc.

Certains auteurs parlent ainsi de « paradoxe des NPD » (Sustainability Standards Initiative, 2014) : ce sont les producteurs et les zones qui en ont le moins besoin (les plus riches et les mieux en capacité de répondre aux exigences des « normes privées ») qui sont en priorité concernées par le développement de ces NPD.

Encadré 5 : Le paradoxe des NPD

« En employant un terme utilisé par les économistes, on pourrait dire que les pauvres manquent de « dotations factorielles » pour entrer dans les chaînes d'approvisionnement durables, et c'est pour cette raison que les normes volontaires de durabilité se heurtent à un paradoxe. D'une part, l'objectif de ces systèmes est de fournir l'assurance que les plus démunis aient accès à de nouveaux marchés. D'autre part, la dépendance de ces initiatives à l'égard des forces du marché laisse les parts de marché (et ses avantages) à ceux qui peuvent fournir des biens conformes au moindre coût, ce qui veut dire, ceux qui, plus aisés, ont déjà absorbé la partie substantielle du coût de la transition vers des pratiques et des moyens de subsistance durables. Le résultat obtenu est que les normes volontaires de durabilité sont plus susceptibles de gagner du terrain dans les régions et sur les marchés où elles sont le moins nécessaires ».

The sustainability standard paradox – State of Sustainability Review 2014

4.2. Quel effet global des NPD sur la durabilité ?

Malgré le travail important de l'ISEAL Alliance et des NPD elles-mêmes pour améliorer leur crédibilité, ainsi que le soutien actif de nombreux pays, en particulier européens, les NPD sont régulièrement critiquées pour leur faible impact (soit par des ONG internationales (voir campagne de Greenpeace contre RSPO en 2013), soit à travers des études d'impact approfondies).

En se référant à l'extension du domaine de la normalisation et de la certification de durabilité, certains auteurs voient la globalisation de l'agro-industrie tropicale comme une opportunité pour renforcer la protection environnementale et sociale (Nepstad *et al.*, 2006; Rudel *et al.*, 2009). Néanmoins, les travaux scientifiques d'évaluation de l'efficacité des NPD restent assez prudents quant à l'efficacité de ces dispositifs. La plupart des travaux signalent que, dans l'état actuel des connaissances, il leur est impossible de tirer des conclusions définitives sur la capacité des dispositifs de certification à résoudre les problèmes pour lesquels ils ont été créés (Blackman and Rivera, 2010; Marx *et al.*, 2012; Resolve, 2012; Visseren-Hamakers and Pattberg, 2013).

Les raisons invoquées pour expliquer cette carence sont en premier lieu le manque de recul par rapport à des dispositifs dont l'application est trop récente pour que l'on puisse en mesurer les effets en termes de résolution des problèmes. D'autre part, ces travaux signalent également les difficultés méthodologiques pour isoler les effets causés par les seules NPD.

Si elles semblent indéniablement améliorer la qualité de l'environnement et les conditions de vie des travailleurs des unités de production concernées (souvent de grandes plantations), comme l'attestent plusieurs études réalisées à l'échelle « micro » (Blackman and Rivera, 2011; Cerutti *et al.*, 2011; de Lima *et al.*, 2009), en revanche, leur effet global est plus contesté.

Les « effets de fuite »³⁶ semblent réels et surtout, certaines catégories d'acteurs semblent peu concernés par les NPD, en particuliers les acteurs qui sont peu ou pas insérés sur les marchés

³⁶ L'application volontaire des NPD sur une unité de production ne ferait que déplacer les problèmes sur des unités connexes qui n'appliquent pas les NPD, de sorte que l'effet global des NPD serait minime.

mondiaux, tels que la majorité des agriculteurs familiaux, par exemple (Molnar, 2004; Taylor, 2005).

4.3. Des impacts sur la gouvernance des filières et sur les rapports de force entre amont et aval

Les NPD élaborées au sein des tables rondes se fondent sur une approche « mainstream » (impliquant les multinationales les plus importantes) visant à concerner rapidement la majorité des échanges agricoles et agroalimentaires. Ainsi, certains détracteurs de ces dispositifs pointent du doigt le caractère peu exigeant, donc de faible impact concret sur le terrain, permettant ainsi une utilisation plus systématique et plus large de la certification privée, peu contraignante (Fouilleux, 2013). Cela explique en partie pourquoi certains auteurs comparent ces initiatives durables à du « green washing ».

Pour d'autres auteurs (Alphandery *et al.*, 2013) , les NPD donnent une nouvelle impulsion au processus de rationalisation et de modernisation du commerce à longue distance de produits agricoles, en fournissant « *aux multinationales l'accès à un groupe de fournisseurs interchangeable (répondant aux spécifications techniques souhaitées)* », en organisant une certaine « *transparence* » concernant les conditions sociales et environnementales de production, et contribuent à informer les acteurs situés tant à l'intérieur (employés) qu'à l'extérieur (actionnaires, consommateurs, banquiers, société civile, etc.) de l'entreprise de ses initiatives en matière de développement durable (politique d'approvisionnement, politique du travail, politique des transports, etc.) et enfin, en créant un « *dispositif de signalisation commun* » (le cahier des charges, contrôlé par des certificateurs tiers).

La description des procédures suivies par les tables rondes (Fouilleux E., 2013) laisse par ailleurs à penser que leurs structures de gouvernance sont équitables et transparentes. Pour autant, de nombreux facteurs entrent en jeu, comme les ressources financières, humaines, sociales, analytiques, linguistiques ou encore culturelles. Les consultants privés jouent un rôle central dans le cadrage des discussions (excluant bien souvent les questions apportées par les petits exploitants) et la composition des catégories de parties prenantes demeure discutable. De plus, ces tables rondes sont largement dominées par des acteurs européens et internationaux, remettant en cause la place des petits producteurs au sein de ces dispositifs. Les ONG locales sont souvent écartées des processus de décision en raison de la présence d'ONG internationales (souvent européennes) dont elles sont largement dépendantes. À cela s'ajoute la difficulté pour certains acteurs locaux à comprendre le jargon utilisé au sein de ces dispositifs. Les problèmes énoncés sont par ailleurs majoritairement ignorés par les responsables de ces tables rondes, les passant ainsi au second plan, alors que les contraintes (coûts de formation, changement de pratiques productives, coût de la certification) pèsent essentiellement sur ces derniers.

Certains auteurs s'accordent donc à dire que le caractère participatif promu par ces tables rondes reste pour partie théorique. Des travaux portant sur la structuration des chaînes de valeur et les rapports de force qui s'y jouent montrent par ailleurs que l'essentiel de la valeur est capturé par

l'aval des filières (Gereffi, 1994 ; Gereffi et Korzeniewicz, 1994) et que les lieux de définition des NPD sont les principaux lieux de pouvoir dans les filières ; les acteurs qui les dominent contrôlant de ce fait l'ensemble de la filière (Daviron et Ponte, 2005). L'émergence des NPD traduit ainsi une transformation des modes de gouvernance qui fait que « la démocratie technique » ne se réalise plus uniquement à travers « l'État garant de l'intérêt général ».

4.4. Les NPD à l'encontre de la régulation actuelle du commerce ?

Il existe une inquiétude de la part des pays tiers, qui prend de plus en plus d'importance au plan international au fur et à mesure que le nombre et la portée des NPD progressent, concernant l'utilisation des NPD comme barrières au commerce. Au niveau de l'OMC (entretiens), l'étude a confirmé ces réticences exprimées par les pays en voie de développement à voir se développer des « normes techniques privées » (de type GlobalGAP, qui intègre également de plus en plus des critères environnementaux et sociaux), mais également de durabilité (ces dernières n'étant pas encore officiellement contestées, mais ne pouvant être de toute façon pas traitées par l'OMC). L'UNCTAD souligne également les risques d'inégalités d'accès au marché (en particulier pour les plus pauvres), liés à la mise en place des NPD.

Les entretiens ainsi que les jeux d'acteurs constatés en Malaisie concernant RSPO (contenu des motions issues des producteurs, développement d'une norme nationale concurrente), montrent une réticence d'acteurs des pays exportateurs vis-à-vis des NPD et un souhait de se tourner vers des marchés moins exigeants. Au Brésil, il existe une lecture très critique du développement des NPD, vu comme moyen pour l'Europe de développer de nouvelles barrières à l'entrée en dehors des mécanismes habituellement mobilisés (Droits de douane et OTC); moyen de peser dans l'élaboration des « normes privées » nationales et internationales. Les pouvoirs publics des pays les plus pauvres ayant subi pour une part significative d'entre eux des réformes drastiques de leurs filières, tels que le Cameroun, s'interrogent également sur la multiplicité des NPD qui leur sont imposées, la non-prise en compte des normes nationales existantes, et la difficulté à répondre aux nouvelles exigences de l'aval de la filière, ce malgré des appuis ponctuels du secteur privé ou public (Allemagne en particulier, ou multinationales telle que Barry-Callebaut pour le cacao).

Selon ISO, « *la multiplication des normes privées dans des domaines comme les TIC, l'agroalimentaire et les questions sociales et environnementales, peut créer la confusion chez les utilisateurs et les consommateurs, atténuant ainsi l'importance de ces normes pour le marché, la sécurité et les questions sociales et environnementales. De plus, les déclarations de conformité, au moyen de méthodes d'évaluation potentiellement incohérentes, peuvent également atténuer l'impact de ces normes privées.* ». Par ailleurs, « *le système de la normalisation formelle a aidé à unifier un certain nombre de problématiques en développant des normes internationales importantes sur des sujets sociaux et environnementaux essentiels. Dans le domaine de l'environnement et les domaines connexes, l'ISO publie des normes sur le management environnemental (ISO 14001/4), l'étiquetage environnemental (ISO 14020/21/24/25), l'analyse du cycle de vie (ISO 14040/44), la mesure, la vérification et la validation des gaz à effet de serre (ISO 14064/65) ainsi que les services de l'eau potable et de l'assainissement (ISO 24510/11/12). L'ISO a aussi pris l'initiative d'associer étroitement les parties prenantes à la nouvelle norme ISO 26000 sur la responsabilité sociétale. Ce projet majeur, qui engage plus de 400 experts de 91 pays et 42*

organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales, montre que le processus d'élaboration des normes ISO peut aborder les questions complexes associées à la dimension sociétale et au développement durable. »

Enfin, l'ISO précise que : « *Les disciplines de l'OMC relatives à l'utilisation des normes comme base des mesures réglementaires exigent que les « normes internationales » soient élaborées par des organisations, qui, dans le cas de l'Accord SPS, sont explicitement désignées ou, dans le cas de l'Accord OTC, sont conformes à des principes pour l'élaboration des normes internationales. Les normes internationales formelles telles que celles de l'ISO et de la Commission Électrotechnique Internationale suivent ces principes et ne sont pas traditionnellement considérées comme des « normes privées ». Il est donc instamment demandé qu'une distinction soit établie entre les normes internationales qui appliquent les principes des accords de l'OMC et les disciplines associées à l'acceptation du Code de pratique OTC, et d'autres normes pouvant être qualifiées de normes privées, dont l'élaboration ne suit pas ces principes et disciplines de l'OMC. »* (ISO, 2010)

On a donc là une position claire de l'ISO, qui à la fois se positionne comme l'organisation capable de développer des normes de durabilité, et conteste la légitimité des « normes privées » vis-à-vis de l'OMC.

4.5. Une inflation du nombre de NPD qui inquiète

Comme souligné par ailleurs, on observe un accroissement important du nombre de NPD, pour de multiples produits, ce qui pose des problèmes de surcoûts de certification, de débouchés pour certains producteurs, y compris ceux ayant recours à la certification multiple, de confusion possible des consommateurs, etc. Des initiatives se sont progressivement mises en place pour harmoniser et faciliter l'accès à l'information sur ces NPD : ITC, UNFSS, ISEAL, IDH, etc.

Les entreprises multinationales du commerce de détail, à travers le Consumer Goods Forum, déplorent les surcoûts générés par les certifications multiples, auxquelles ont à faire face leurs fournisseurs. Des travaux sont engagés afin de faciliter les convergences entre NPD, par exemple par la définition des meilleures pratiques pour chaque critère environnemental ou social, de manière transparente, afin que chaque entreprise puisse s'y référer. Ces travaux vont dans le sens du plaidoyer de certaines institutions (UNCTAD, UNFSS, FAO, Union européenne, etc.) en faveur d'une limitation du nombre de certifications durables.

Bien que le « marché de la certification » soit perçu comme un poids inutilement lourd supporté par l'amont des filières et créateur de nombreuses inefficiences, la logique de segmentation des marchés représente un obstacle à une diminution de leur nombre.

La Commission européenne, dans une Communication datée de 2010³⁷ (2010/C 341/04), insiste également sur les risques liés aux NPD, citant :

- les menaces pour le marché unique (problèmes d'échanges transfrontaliers si certains marchés sont interdits du fait de l'exigence de NPD);

³⁷ Orientations de l'UE relatives aux meilleures pratiques applicables aux systèmes de certification volontaires pour les produits agricoles et les denrées alimentaires (2010/C 341/04).

- les questions liées à la transparence des exigences du système et à la crédibilité des allégations, notamment pour les systèmes qui certifient la conformité avec les exigences de base;
- la possibilité d'induire en erreur les consommateurs (confusion entre commerce équitable et Rain Forest Alliance par exemple, ou entre agriculture biologique et autres labels de durabilité); les coûts et charges pour les agriculteurs, en particulier lorsqu'ils doivent participer à plusieurs systèmes pour satisfaire aux exigences de leurs acheteurs ;
- le risque de rejet du marché des producteurs ne participant pas aux principaux systèmes de certification; ainsi que
- les incidences sur le commerce international, en particulier avec les pays en développement.

ISO comme AFNOR souhaite pouvoir harmoniser ces NPD par le développement de normes issues des systèmes officiels de normalisation, dès lors que des acteurs privés en expriment le besoin. Ainsi, les normes issues des systèmes officiels de normalisation s'approprient progressivement les enjeux sociaux et environnementaux : à travers le développement d'une norme ISO 26000, mais également par la volonté de l'ISO développer d'autres normes plus spécifiques aux filières agro-alimentaires. Les travaux en cours de l'AFNOR pour la mise en place d'une norme cacao durable ou pêche durable illustrent cette évolution.

A l'inverse, les promoteurs des NPD plaident davantage en faveur d'une convergence des différentes initiatives durables, pour favoriser les audits couplés qui permettent de faire d'importantes économies, principalement au niveau des producteurs. L'UNFSS (nombreux articles), la Commission européenne (Avis de 2009), ou encore le Consumer Goods Forum, IDH ou Solidaridad (entretiens dans le cadre de la présente étude) plaident en faveur d'un travail d'équivalence entre NPD, pour les consommateurs, mais également pour les producteurs.

La question se pose donc de l'option la plus appropriée : recours au système de normalisation formel, plus légitime du point de vue des Etats et de l'OMC, ou équivalences accrues des NPD, afin de les rendre plus acceptables pour les acteurs des filières concernées.

4.6. La nécessité d'aller « au-delà de la certification » : un constat de plus en plus partagé

Les limites de la certification durable, qui a eu le mérite d'engager les grands acteurs mondiaux vers plus de durabilité (entretien avec Solidaridad), sont de plus en plus évidentes, et les promoteurs des NPD soucieux d'une réelle durabilité parlent aujourd'hui de la nécessité d'une réflexion « au-delà de la certification » : comment prendre en compte, dans les pays concernés, les principaux facteurs du manque persistant de durabilité, et y remédier ? Une approche plus systémique et inclusive, s'appuyant sur les acteurs locaux, publics et privés, est aujourd'hui souhaitée par exemple par Solidaridad, IDH, UNFSS, entre autres (entretiens). IDH et Solidaridad, promoteurs initiaux des NPD auprès des multinationales en soulignent eux-mêmes

les limites : il s'agit aujourd'hui d'aller « au-delà de la certification », utile pour convaincre les multinationales (labels visibles pour le consommateur, caractère fédérateur entre acteurs des filières de la certification), mais outil imparfait et coûteux pour les producteurs.

Une approche « au-delà de la certification » permettrait de prendre davantage en compte les obstacles locaux à une réelle durabilité des systèmes. En cela, l'analyse s'éloigne des fondements de l'économie industrielle, qui ignore largement les questions de gouvernance, pour favoriser une approche de type « Chaîne Globale de Commodités » (proche de l'analyse filière française développée par l'INRA et le CIRAD en particulier), définie comme un « Réseau inter-organisationnel construit autour d'un produit qui relie des ménages, des entreprises et des Etats au sein de l'économie mondiale » (Gereffi et Korzeniewicz, 1994).

Quatre dimensions sont prises en compte pour la caractériser :

- 1) Une séquence d'activités et d'agents, c'est-à-dire une structure inputs-outputs
- 2) Un espace géographique, qui est estimé à travers la localisation des activités et les échanges internationaux, ce qui permet de déterminer s'il y a dispersion ou concentration.
- 3) Un contexte institutionnel, qui regroupe les politiques publiques, la réglementation, les conventions et les « normes privées » ou issues des systèmes officiels de normalisation, pris en compte par l'économie néo-institutionnelle.
- 4) Une structure de gouvernance, prenant en compte l'influence de certains acteurs sur l'organisation de la chaîne³⁸.

Aborder les filières dans une telle perspective nécessite donc de ne pas se limiter à une certification des acteurs faisant peser le poids de la mise en conformité sur les producteurs, mais à s'intéresser davantage au partage de la responsabilité et du pouvoir (en particulier sur les prix) le long de la filière, aux causes institutionnelles.

De fait, de nombreuses études (Greenpeace, CIRAD, iied, State of Sustainability Initiatives Review 2014, UNFSS, FAO, etc.) pointent les faiblesses de la certification durable pour renforcer la durabilité des filières. L'argument principal qu'y opposent les promoteurs des NPD est la nécessité de développer davantage la demande pour ce type de produits, et de se placer dans une perspective « de progrès » : l'amélioration constante des dispositifs devra permettre l'obtention d'impacts sociaux et environnementaux plus probants ultérieurement.

³⁸ D'après Paule Moustier, Cirad

5. Enjeux pour la France, options et recommandations

5.1. En France : des stratégies publiques et privées prenant peu en compte les NPD

La revue bibliographique, ainsi que les entretiens, en Suisse, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en France, convergent quant au constat d'une faible prise en compte des NPD par les acteurs français, à la fois publics et privés. Au Brésil et en Malaisie, pays directement et fortement concernés par les NPD (RSPO en Malaisie, RSB et RTRS, GRSB au Brésil, entre autres), les gouvernements ont mis en place des stratégies propres à leurs enjeux et aux acteurs en présence, aux relations entre secteur privé et secteur public.

Partant de ce premier constat, même s'il convient de rappeler que la présente étude n'a pas vocation à rendre compte de manière exhaustive de la situation des NPD en France, ni de proposer une analyse approfondie des stratégies d'acteurs français, il semble possible de manière qualitative de dégager un ensemble de conclusions utiles à la formulation de recommandations pour la France.

Comme le souligne l'OCDE (2015), les autorités françaises appuient un certain nombre de démarches volontaires/privées, dès lors que ces appuis viennent corriger des risques ou des distorsions de marché : appui à la mise en place d'une certification agriculture biologique afin de protéger les consommateurs et de faciliter les convergences avec le label européen, mise en place de l'Agence Bio, appui aux exploitations agricoles pour une certification HVE, etc. Les certifications, dans ces cas, permettent de remplir les objectifs des politiques publiques.

Dans le cas du commerce équitable, l'appui à la Plateforme du commerce équitable, le soutien à l'organisation de la quinzaine du commerce équitable, ont permis aux certifications concernées de se développer significativement. L'appui de la France se fait ici encore en synergie avec les politiques d'appui au développement au Sud, la certification équitable étant un outil considéré comme efficace d'appui à la production et à l'exportation pour des organisations de producteurs des pays en développement.

Pour le développement de la NPD 2BSvs, les acteurs des filières concernées ont pu répondre à des exigences formulées par la Commission européenne pour accéder au marché ouvert par la directive relative aux énergies renouvelables, ce sans intervention majeure de la part des autorités françaises. L'Alliance pour une huile de palme durable, dont RSPO est l'un des membres importants, a reçu le soutien du MAAF (signature lors du SIAL 2014 d'un mémorandum); les NPD FSC et PEFC, avec d'autres de la filière bois, bénéficient d'un soutien de la part des autorités dans le cadre du dispositif FLEGT. Certaines NPD permettent une convergence avec les politiques françaises et européennes, alors que pour d'autres, ce n'est pas nécessairement le cas. Dès lors que toutes ont pour objectif une production plus durable, elles sont en théories toutes souhaitables, mais dans les faits, une grande diversité d'objectifs et d'efficacité existe.

Par ailleurs, la profusion des NPD peut également créer des surcoûts pour les opérateurs, ou l'exclusion de certains marchés. Le rôle des normes de durabilité issues des instances officielles de normalisation (type AFNOR) serait alors de favoriser l'harmonisation entre NPD, de définir des critères de durabilité selon des procédures strictes et reconnues de normalisation. On peut ainsi considérer les NPD comme des solutions à court terme permettant de pallier des déficiences des marchés, et les normes de durabilité issues des instances officielles de normalisation comme des solutions de plus long terme, dès lors que le législateur aura pu identifier et apporter des solutions appropriées sur un marché donné.

Les entretiens avec les acteurs privés français ont montré une certaine adéquation entre leurs attentes et les dispositifs appuyés par les pouvoirs publics : il existe une certaine méfiance vis-à-vis des NPD, ainsi qu'une volonté de s'inscrire dans d'autres types d'approches et de programmes en cours, tels que la diffusion et l'approfondissement des démarches RSE, la promotion de la qualité et de l'origine des produits via les signes de qualité et d'origine publics (Label Rouge, AOP et IGP, etc.), ou encore la certification environnementale des exploitations agricoles. Par ailleurs, pour ce qui concerne plus spécifiquement les produits importés de pays en voie de développement, les autorités françaises, à travers diverses actions et plus particulièrement le soutien apporté à la Plateforme du Commerce équitable, distinguent clairement l'« équitable » du « durable ».

A titre d'exemple, COOP de France privilégie une approche RSE (ISO 26000 et réfléchit avec l'AFNOR au développement d'un guide RSE pour les Industries agroalimentaires) plutôt qu'une certification « durable » par produits, considérant que la RSE est l'outil adéquat pour agir efficacement dans la diversité des contextes rencontrés par les producteurs ; cette analyse rejoint en cela le souci de certains acteurs d'aller « au-delà de la certification » pour plus de durabilité des filières. Cette vision est promue au niveau du MEDDE par la plateforme RSE, et par l'ISO à travers la norme ISO 26000.

Par ailleurs, l'AFNOR travaille au développement de normes sur certains produits (cacao, pêche, forêt) et de référentiels en soutien aux acteurs des filières (exemple des semences de pomme de terre (NF V25-111, évolutive et prenant en compte progressivement des exigences de durabilité). L'AFNOR représente un recours pour les acteurs privés, en cas de prolifération de NPD préjudiciables au marché. En particulier, c'est le Comité Stratégique agroalimentaire de l'AFNOR qui pourra étudier quels sont les outils et stratégies les plus adaptées pour les filières concernées, et juger si la solution normative est la plus adaptée ou non (entretien AFNOR).

Le fait que la France ait en charge le secrétariat du Comité Technique agro-alimentaire TC 34 (s'appuyant en particulier sur l'expertise de l'AFNOR) est un élément important en termes de gouvernance des marchés pour les acteurs français interrogés, qui peut également permettre de faire évoluer les normes ISO dans le secteur agro-alimentaire.

De nombreux travaux – ayant comme enjeu central une plus grande durabilité des filières et des produits plus « durables » - sont par ailleurs en cours au niveau français et européens concernant l'étiquetage environnemental et l'Analyse du Cycle de Vie. Entre 2011 et 2012, 168 entreprises se

sont portées volontaires (producteurs, distributeurs, regroupements professionnels) pour tester les possibilités d'une généralisation de l'affichage environnemental à l'ensemble des produits de grande consommation. Suite à cette expérimentation, qualifiée de « succès » par les pouvoirs publics français, la mise en place des premiers affichages environnementaux interviendrait au plus tôt à partir du deuxième semestre 2016 (Ministère de l'environnement, 2013). En avril 2013, la Commission européenne a également lancé une expérimentation européenne.

Les enjeux en termes d'accès aux marchés européens « durables » peuvent ne pas exister pour les entreprises françaises (cas de l'horticulture, largement importatrice), mais lorsqu'il existe un marché potentiel, il n'est pas nécessairement jugé comme prioritaire (cas de la banane française priorisant l'IGP et non la certification « banane durable » demandée au Pays-Bas et en Suisse, ou cas de la filière viande davantage tournée pour ses exportations vers l'Est ou le Moyen-Orient que vers l'Europe et les Etats-Unis, susceptibles d'exiger une certification « durable »).

La question de s'engager ou non vers des certifications « durables » existe donc pour les producteurs de produits ciblant des marchés exigeant cette « durabilité », tels que les Pays-Bas, la Suisse, l'Allemagne, et d'autres pays du Nord de l'Europe ou anglo-saxons (Etats-Unis, Canada, Australie), concentrant une part importante des multinationales de l'agroalimentaire mondial sur leurs territoires.

Les NPD n'étant pas en France identifiées par les acteurs des filières agroalimentaires comme un outil privilégié d'action, il n'existe pas de données aisément disponibles sur ce sujet. La plupart des sources de données et d'informations étant par ailleurs en anglais, cela ne facilite pas la diffusion large de l'information.

On constate des stratégies d'acteurs publics et privés qui inscrivent les NPD dans le paysage normatif à moyen terme, pour des raisons stratégiques (voir les différents plans d'action gouvernementaux des Pays-Bas, de la Suisse, du Royaume-Uni, entre autres). Dans ce cadre, les NPD permettent de combler des vides laissés par la réglementation et les normes issues des systèmes officiels de normalisation. La France, grand pays agricole et agroalimentaire au sein de l'Europe fait donc face à de nouveaux enjeux liés à la survenue des NPD, qui nécessitent une stratégie adaptée.

5.2. Au niveau international : enjeux et recommandations

La France fait partie des pays européens (avec le Royaume-Uni et l'Allemagne) historiquement actifs dans le domaine de la normalisation. Avec l'émergence des NPD, on voit d'autres pays – leurs acteurs privés, soutenus par les pouvoirs publics - jouer un rôle important sur ces sujets, par le développement de « normes privées » gagnant en légitimité (en particulier avec le rôle actif d'ISEAL Alliance) et en poids sur les marchés mondiaux. L'absence relative de la France de ces débats pourrait se justifier en raison de la place importante de la réglementation face aux systèmes de normalisation. Néanmoins, dans la mesure où les NPD viennent interroger les protocoles classiques de la normalisation régis via les organisations traditionnelles sur les questions environnementales et sociales (AFNOR, CEN, ISO), la France doit s'interroger sur les

conséquences de cette évolution et son positionnement vis-à-vis de la gouvernance par les NPD au niveau international.

Par ailleurs, il existe des risques croissants de différends commerciaux du fait de ces NPD, portées par des entreprises multinationales européennes. L'enjeu à ce niveau est d'éviter d'une part, pour la France, que ces NPD ne constituent des mesures protectionnistes pour les produits d'exportation français vers ses partenaires commerciaux traditionnels, et d'éviter, d'autre part, que des alliances ou des accords commerciaux noués avec des pays tiers ne soient remis en cause par ces NPD (des contraintes « volontaires » privées venant s'ajouter aux compromis établis entre gouvernements, au détriment des partenaires commerciaux (cas des Accords de Partenariat Economique avec l'Afrique par exemple).

Les acteurs privés français doivent pouvoir saisir les opportunités et faire face aux risques créés par le développement des NPD. L'exemple de la NPD 2BSvs est en cela éclairant, puisque cette NPD a permis d'accéder au marché européen (2BSvs reconnue par la Commission européenne) et aux producteurs français d'être compétitifs vis-à-vis de leurs voisins, en particulier allemands et anglais. Il est donc important, pour chaque cas particulier de filière, d'identifier les stratégies de soutien au secteur privé les plus appropriées. Pour ce faire, le choix des actions et des instruments d'intervention les plus efficaces et/ou pertinents pour soutenir les filières stratégiques est important.

Il est aussi nécessaire de mesurer précisément les risques et opportunités de l'insertion des NPD dans les stratégies de durabilité gouvernementales. En effet, un engagement de l'Etat en soutien à certaines NPD peut avoir des effets sur la crédibilité de l'action publique en cas de discrédit de la NPD en question. Des effets d'aubaine seraient également possibles (création de NPD non crédibles permettant d'accéder aux marchés durables).

Enfin, il semble incompatible d'associer des NPD dont le contenu est régulièrement amendé à des accords commerciaux par nature voués à durer et à être stables.

5.3. Aux niveaux européen et français : enjeux et recommandations

L'étude a souligné la nécessité d'une actualisation de la part de l'Union européenne de sa position, au vu des évolutions récentes des NPD dans le paysage européen et de la place prise par certaines NPD dans les outils de gouvernance des marchés par l'Union européenne. En particulier, le caractère « durable » des NPD posant question, et ces dernières s'imposant sur certains marchés, il semble nécessaire de dégager un consensus sur les risques et bénéfices de ces NPD, en particulier en termes d'obstacles à la libre circulation des produits.

Concernant les filières d'importation globalisées (café, cacao, thé, huile de palme, etc.), les acteurs français sont déjà pour partie mobilisés (huile de palme, bois), mais il n'existe pas à l'heure actuelle de politique d'approvisionnement durable comme on peut le voir dans certains pays. En effet, comme le souligne la PFCE (entretien), le tissu économique agroalimentaire français est

principalement constitué de PME, pour lesquelles la « commoditisation » des filières n'est pas une priorité stratégique.

Le centre d'études et de prospective du Ministère de l'Agriculture (mai 2014), sur les consommations et pratiques alimentaires durables, souligne par ailleurs que *« les tendances nationales indiquent [...] un recul de la prise en considération de la dimension environnementale de la durabilité au profit des aspects économiques et sociaux, en lien avec le contexte économique et financier actuel. Les choix alimentaires apparaissent davantage influencés par les préoccupations autour du pouvoir d'achat, de la santé, avec une montée en puissance de l'intérêt pour les produits de proximité et les circuits courts. »* .

La priorité, concernant l'adoption éventuelle de NPD en France, n'est donc pas tant de répondre à une demande interne en France, mais plutôt de pouvoir répondre à une demande externe, à l'export.

Outre ces filières longues concernant des pays aux réglementations insuffisantes ou insuffisamment appliquées, prioritairement concernées par les NPD, certains produits « durables » tels que la viande, la viticulture, l'horticulture, la pêche, les biomatériaux, les huiles, etc. concernent des filières pouvant venir directement en concurrence avec les produits français. Cela est le cas également pour les produits en provenance des territoires d'Outre-Mer. Dans cette perspective, la question de la reconnaissance européenne et française des démarches actuellement soutenues par la France peut s'avérer nécessaire afin de faire valoir leur caractère « durable ». Ainsi, il serait pertinent d'étudier au cas par cas la possibilité de valoriser le caractère durable des produits sous certification AB ou issues d'exploitations bénéficiant de la certification environnementale. De plus, cette possibilité devrait aussi être explorée pour des produits sous d'autres certifications et appellations soutenues par les pouvoirs publics et qui n'ont pas été conçues dans un objectif de durabilité, comme le Label Rouge, l'appellation « Montagne », les IGP et AOP.

Ces démarches françaises et européennes pourraient par ailleurs s'inscrire dans le cadre des réflexions actuelles développées avec l'AFNOR sur l'application de la norme ISO 26000 dans le secteur agroalimentaire (Rapport AC X 30 0 30), et être portées à l'ordre du jour du Comité agroalimentaire TC 34 de l'ISO, dont la France a la présidence.

Cette reconnaissance du caractère durable des productions françaises à l'international passe par les voies publiques traditionnelles mais peut également être soulevée dans le cadre des plateformes des NPD elles-mêmes, comme peut le faire le Brésil pour la viande durable (en participant pleinement à la plateforme « Global Roundtable for Sustainable Beef »). Il s'agit en effet de pouvoir articuler les NPD avec les stratégies environnementales et de durabilité nationales (cf. résumé exécutif).

5.4. Les scénarios envisagés

Il s'agit ici, au vu des conclusions de l'étude au niveau international, européen et national, d'identifier à chaque niveau les principaux enjeux pour la France, ainsi que les options possibles. Ces scénarios s'appuient sur l'hypothèse d'une progression régulière des NPD en termes de parts de marché en Europe à moyen terme, à la fois sous l'impulsion du secteur privé et du secteur public.

Ces options pour la France se déclinent pour chaque type d'enjeux (national, européen, international) en 4 scénarios :

Scénario 1 : pas de changement de politique vis-à-vis des NPD

Dans ce scénario, il est envisagé de ne pas changer les modes d'appréhension des enjeux de durabilité dans les filières agricoles et agroalimentaires, et de maintenir les priorités et programmes actuels sur ces questions.

Scénario 2 : Mise en place d'un dispositif léger de suivi et action sur les NPD

Il s'agit de fournir information et soutien aux acteurs français, en mobilisant l'ensemble des outils normatifs et réglementaires existants, y compris les NPD le cas échéant.

Scénario 3 : Soutien actif aux normes de durabilité issues des systèmes officiels de normalisation

Il s'agit dans ce scénario d'encourager la mise en place de référentiels AFNOR, CEN et ISO sur les filières stratégiques, ainsi que d'appuyer la mise en place de démarches de type RSE, de manière à éviter une dépendance vis-à-vis des NPD autant que possible.

Scénario 4 : Agir sur les NPD et renforcer le soutien aux systèmes officiels de normalisation et à la RSE

Il s'agit là d'une combinaison des scénarios 2 et 3.

Les auteurs ne proposent pas de soutien actif aux NPD à l'instar d'une politique néerlandaise ou suisse. En effet, il apparaît que ce scénario n'est pas adapté à l'organisation du secteur agricole et agro-alimentaire en France, et qu'il est trop éloigné des attentes et des stratégies actuelles des acteurs français des filières, et des autorités publiques. Cela n'exclue cependant pas la possibilité qu'à moyen terme, en particulier si l'option des scénarios 2 et 4 est retenue, la France évolue progressivement vers un soutien plus important.

5.4.1. Scénario 1 : pas de changement de politique

a. Présentation des actions envisageables

Au niveau national :

Les pouvoirs publics français privilégient l'approfondissement des programmes en cours :

- Pas de soutien au modèle de NPD en France ou au niveau européen et international
- Développement par l'AFNOR de normes de durabilité répondant aux attentes des filières (cf. cas de la pêche ou du cacao)
- Maintien du dispositif d'appui aux certifications crédibles existantes, en particulier le commerce équitable (Nord-Sud et Nord-Nord)
- Valoriser les démarches environnementales en faisant valoir la plus-value durable du système français (étiquetage environnemental, certification environnementale, RSE, encouragement à l'« agro-écologie », soutien à la filière agriculture biologique), gage de filières durables au sens des 3 piliers de la durabilité
- Accompagner les acteurs des filières, des labels, et des signes de qualité soutenus par les pouvoirs publics (AOP, IGP, agriculture biologique, Label Rouge) dans leurs démarches pour l'accès aux marchés durables
- S'appuyer sur /renforcer les programmes de recherche existants
- Soutenir le développement des systèmes privés adaptés au contexte français si nécessaire (cf. NPD 2BSvs)

Au niveau européen et international :

En lien avec les travaux de l'AFNOR, soutien aux travaux CEN et ISO sur les normes de durabilité afin de développer des référentiels maîtrisables là où ils sont nécessaires et demandés par les acteurs des filières

b. Opportunités et menaces

Ce scénario tendanciel ne prend en compte que marginalement les NPD, tout en cherchant à aider les acteurs des filières françaises à pénétrer les marchés pour lesquels le caractère durable des produits sera exigé.

Il présente le risque d'ignorer les évolutions liées à l'émergence des NPD, y compris dans la sphère publique. Le secteur privé (principalement les entreprises multinationales) continuera à s'approprier les NPD en fonction des évolutions du marché, mais une partie significative des secteurs agricoles et agroalimentaire, en particulier au sein du tissu de coopératives et de PME qui les composent, risque de manquer des opportunités ou de subir une concurrence de certaines NPD, faute d'information.

En revanche, en se tenant éloigné des débats relatifs aux NPD, la France évite à la fois un investissement et un risque d'image en cas de discrédit des NPD.

5.4.2. Scénario 2 : dispositif léger de suivi et action

a. Présentation des actions envisageables

Au niveau national :

- Favoriser la valorisation de la dimension « durabilité » des dispositifs soutenus actuellement par les signes de qualité et les labels publics (ex. AOP, IGP, agriculture biologique, Label Rouge), en particulier auprès des distributeurs et des multinationales de l'agroalimentaire
- Valoriser les démarches environnementales en faisant valoir la plus-value sociale du système français (étiquetage environnemental, certification environnementale, RSE, encouragement de l'« agro-écologie », soutien à la filière agriculture biologique), gage de filières durables au sens des 3 piliers de la durabilité
- Constituer une veille, en s'appuyant sur un Observatoire des NPD, interministériel et intégrant les Agences compétentes, le Conseil National de l'Alimentation
- Evaluer les risques (coûts /bénéfices) et opportunités de développement de normes issues des systèmes officiels de normalisation et/ou privées pour les entreprises françaises
- Approfondir la réflexion sur les systèmes de reconnaissance mutuelle et favoriser les rapprochements entre NPD
- Identifier les filières porteuses/à risque (en particulier en termes de crédibilité) et si cela est pertinent, favoriser le développement de systèmes privés adaptés au contexte français si nécessaire (cf. NPD 2BSvs)
- S'appuyer sur /renforcer les programmes de recherche existants, initier des études / diagnostics
- Impliquer l'AFD en synergie avec d'autres agences de développement, la FAO et l'UNFSS pour élaborer des propositions à destination des grands donneurs d'ordre et coalitions d'acteurs
- Mettre en cohérence les travaux sur les NPD et la stratégie de coopération internationale de la France ; renforcer dans la politique de développement et de solidarité internationale de la France l'appui à l'accès aux certifications les plus pertinentes pour les petits producteurs (commerce équitable, agriculture biologique).

Au niveau européen :

- Soutenir les travaux CEN et ISO sur les normes de durabilité afin de développer des référentiels maîtrisables là où ils sont nécessaires et demandés par les acteurs des

filères

- Contribuer à la mise à jour de la stratégie de l'Union européenne (dernière communication en 2010), y compris concernant les critères de prise en compte des NPD dans les textes européens (Directives, Accords commerciaux)

Au niveau international :

- En se fondant sur l'élaboration préalable d'une stratégie globale relative aux NPD, assurer une participation dans les lieux de décision stratégiques (ITC, UNFSS, FAO (division AGS), OCDE, ISO, CE DG TRADE/MARKT/AGRI/ENV/DEVCO, etc.)
- Porter au niveau de l'UNFSS, de l'ITC et de la FAO (division AGS) des chantiers de clarification sur : les questions commerciales, afin d'apporter une réponse concertée sur les NPD ; la crédibilité des NPD et les conditions d'un impact avéré ; intégrer les conclusions de ces travaux dans le cadre des appuis aux NPD au niveau français et européen
- Développer une expertise française- ou internationale- multi-acteurs sur les NPD (de type groupe de travail), en assignant clairement la responsabilité de coordination à une entité unique (en lien avec l'Observatoire (voir ci-dessus)).
- Participation aux tables rondes et forums, veille sur l'évolution de la crédibilité des NPD, coalitions d'intérêts avec d'autres pays (y compris encore peu impliqués tels que l'Espagne, l'Italie, des pays hors UE) partageant les mêmes intérêts et la même vision
- Favoriser les NPD les moins risquées d'un point de vue commercial (celles qui ont une plus forte légitimité internationale) en tentant d'influencer les processus en cours (cf. NPD 2BSvs)
- Porter à l'agenda des débats au sein de certaines NPD (cacao, café, coton, autres) les questions sur la durabilité des filières (la question des prix, des mécanismes de contrôle des marchés, des moyens alloués au soutien des filières dans les pays les moins organisés)

b. Opportunités et menaces

Cette participation à la fois prudente et active aux débats en cours et à l'élaboration des NPD, permet à la fois d'avoir un niveau d'information élevé, partagé avec les acteurs des filières agricoles et agroalimentaire, tout en pesant également sur les processus en cours.

Ce scénario prend acte du poids croissant des NPD et de leur pertinence pour certaines filières, de manière transitoire ou plus pérenne, tout en continuant par ailleurs le soutien aux autres outils normatifs et de régulation français et européens s'inscrivant dans la vision française de la durabilité et du développement international des filières.

Sans nécessairement appuyer des NPD, il s'agit d'en approfondir la connaissance, de saisir des opportunités le cas échéant, et d'élaborer une position française suffisamment documentée et solide pour la faire valoir dans les arènes internationales et européennes.

Il est proposé de pouvoir mettre en place un Observatoire regroupant les personnes en charge des questions de normalisation, durabilité au sein des différents ministères et agences concernés. Si le coût d'un tel dispositif n'est pas négligeable (mobilisation d'expertise publique (dont a minima un temps partiel pour la coordination, voire un temps complet), financement d'études spécifiques, de programmes de recherche, diffusion d'information), les bénéfices peuvent être à la fois de court et moyen terme :

- A court terme, identification d'opportunités commerciales pour les acteurs privés français, convergence entre le système français de valorisation de la qualité et de la durabilité des productions et attentes des multinationales de la production et distribution agroalimentaire ;

A moyen et plus long terme, promotion d'une vision de la durabilité plus conforme à la vision française, partagée par de nombreux pays, partenaires commerciaux de la France, et certaines organisations internationales ; rééquilibrage de la position européenne sur les questions de durabilité en faveur d'une régulation publique, permettant une participation des parties prenantes conforme aux principes de la normalisation publique.

5.4.3. Scénario 3 : soutien actif aux normes publiques de durabilité

a. Présentation des actions envisageables

Au niveau national :

- Soutenir les travaux CEN et ISO sur les normes de durabilité afin de développer des référentiels maîtrisables là où ils sont nécessaires et demandés par les acteurs des filières
- Evaluer les risques (coûts /bénéfices) et opportunités de développement de normes issues des systèmes officiels de normalisation et/ou privées pour les entreprises françaises
- Favoriser une commande publique durable accessible aux signes français d'origine et de qualité s'inscrivant dans une démarche durable ; appuyer ces évolutions
- Renforcer les synergies entre valorisation de produits potentiellement « durables » et plans environnementaux (certification environnementale des exploitations, agro-écologie, agriculture biologique, etc.)
- Approfondir le rôle et la reconnaissance de la RSE pour le développement durable des filières dans le cadre du Comité Technique ISO/ TC 34
- Faciliter l'accès aux processus d'élaboration; Alléger les conditions d'accès aux

processus de définition des normes dans les systèmes officiels de normalisation (élargissement des exemptions de frais aux partenaires de la société civile autres qu'Associations environnementales (Associations, ONG), gratuité d'une partie des documents produits afin d'en faciliter la diffusion)

Au niveau européen

- Soutenir l'influence française sur la normalisation publique de la durabilité et la réglementation européenne
- Appuyer l'obtention d'équivalences entre NPD et normes issues de systèmes officiels de normalisations françaises et européennes pour éviter les barrières commerciales vers certains pays (par exemple : viande labélisée « Montagne », Label Rouge ou certaines AOP reconnues comme « viande durable »)

Au niveau international

- Favoriser le consensus par le développement de normes issues de systèmes officiels de normalisation là où cela est nécessaire, à l'image des travaux en cours sur le cacao durable (CEN/ISO), renforcer leur visibilité, ce en lien avec l'Union européenne
- Favoriser au niveau du CT 34 de l'ISO la prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux soulevés par les NPD
- Renforcer le « volet scientifique », soutenir les évaluations des effets des NPD

b. Opportunités et menaces

Dans ce scénario, il s'agit pour la France de développer suffisamment ses instruments de politiques publiques afin de proposer des solutions alternatives aux NPD, dès lors qu'elles permettent de mieux répondre aux enjeux à la fois de durabilité et de marché.

Il doit être associé au scénario 1, qui prend en compte l'ensemble des actions en cours sur les NPD et questions de durabilité en France, qui sont non négligeables. Néanmoins, ce scénario ne permet pas une réelle veille et proactivité, au service des filières potentiellement concernées.

Ce scénario prend davantage acte des faiblesses inhérentes aux NPD en proposant l'accélération du déploiement d'une stratégie normative et réglementaire publique dans les domaines sociaux et environnementaux. Il présente donc certains défauts du scénario 1, car il ne permet pas de développer une veille stratégique sur le développement des NPD. En revanche, il permet de renforcer la durabilité des filières, en permettant d'offrir aux acteurs à la fois publics et privés une alternative au « tout certification durable », à de nombreux égards non souhaitable.

Les coûts de ce scénario sont principalement liés au développement et à la diffusion des normes de durabilité issues des systèmes officiels de normalisation, par les acteurs existants (pas d'Observatoire spécifique des NPD). Il est également possible qu'une remise en cause des NPD porte atteinte au « marché de la certification » qui s'est développé autour de la certification, en particulier aux certificateurs français désireux de se positionner sur ce secteur.

Les avantages sont pour une large part difficilement chiffrables et dépassent les frontières nationales : il s'agit d'une contribution au débat public sur les enjeux de durabilité des filières, le rôle des firmes et celui des gouvernements ; de la construction d'un système normatif public prenant pleinement en compte les enjeux de durabilité.

Au niveau européen, l'émergence d'une alternative aux NPD en termes de contribution à une plus grande durabilité des filières d'approvisionnements de l'Union européenne (de la part des pays tiers et des pays membres) permettra d'éviter un pilotage accru des filières par l'aval, sous couvert de plus grande durabilité des modes de production.

Pour les filières et l'industrie agroalimentaire française, cette stratégie a l'avantage d'offrir aux acteurs privés un éventail de choix éclairés afin de faciliter leurs stratégies commerciales.

5.4.4. Scénario 4 : veille active sur les NPD et développement d'une réponse publique alternative aux enjeux de durabilité

a. Actions envisageables

Ce scénario combine les scénarios 2 et 3. Outre une veille active et des actions sélectives en appui à certaines NPD, il vise à renforcer les dispositifs publics en réponse aux enjeux de durabilité et aux enjeux commerciaux, à la fois pour les filières françaises et pour les produits importés.

Au niveau national, il s'agit de combiner à la fois une présence, une veille et des actions ciblées sur les NPD et favoriser l'émergence de normes de durabilité issues de systèmes officiels de normalisation permettant de pallier les limites des NPD

b. Opportunités et menaces

Ce scénario, en combinant les avantages des scénarios 2 et 3, permet à la fois une veille active sur les NPD et la construction d'une approche plus conforme à la vision française de la normalisation, dans le domaine environnemental et social.

La prise en compte à la fois des alternatives publiques aux NPD et les NPD elles-mêmes peut se faire en synergie, les deux approches se nourrissant l'une l'autre et permettant de construire une stratégie globale plus cohérente.

En termes de coûts, ce scénario nécessite un investissement conséquent, à la fois pour le suivi des NPD et l'appui aux alternatives publiques. Ces investissements permettraient néanmoins d'offrir aux acteurs français des filières agroalimentaires des informations précises ainsi que des outils adaptés à la situation de chaque filière.

Conclusion générale

L'étude établit un panorama actualisé et aussi complet que possible du développement des « normes privées de durabilité » (NPD), de la place qu'elles occupent aujourd'hui dans le commerce mondial, et des questions que le développement de ces « normes privées » d'un nouveau type suscitent.

Il ressort de l'étude qu'un nombre significatif de multinationales du commerce agricole et de l'agroalimentaire ont initié un mouvement massif de conversion des acteurs des filières à des modes de production plus durables. Néanmoins, la gouvernance de ce mouvement, bien qu'elle intègre les ONG internationales environnementalistes et la recherche, reste au service de l'aval de la filière, et prend trop peu en compte les contraintes et les attentes des producteurs. Promouvoir une réelle durabilité en amont des filières nécessite une remise en cause plus en profondeur de leurs modes de gouvernance, qui n'est pas encore à l'ordre du jour.

La France ne paraît que marginalement impliquée dans l'émergence de ces NPD. Néanmoins, les multinationales françaises, ainsi qu'un nombre significatifs de PME ou de coopératives dont les produits dépendent à divers degrés des filières concernées par ces NPD, doivent s'adapter à l'évolution de leurs marchés.

Il est donc important que la France, plus qu'elle ne l'a fait jusqu'à aujourd'hui, prenne en compte l'émergence de ces NPD. Les différents scénarios esquissés dans cette étude présentent un ensemble d'actions envisageables par les pouvoirs publics, pour appréhender de la manière la plus complète possible les NPD, et se donner ainsi les moyens d'appuyer les acteurs privés pour s'y adapter, ou le cas échéant, développer des stratégies alternatives.

L'émergence des NPD est un phénomène relativement récent qui présente de nombreux avantages (rapidité de mise en place, réponse à des enjeux sociétaux variés et mouvants, entre autres), mais également de nombreux risques, abordés dans cette étude et largement consensuels. Pour pallier une partie de ces risques, de nouvelles modalités de gouvernance se mettent en place, avec un rôle croissant par exemple de ISEAL Alliance pour une plus grande crédibilité des NPD, ou encore l'émergence d'un discours appelant à aller « au-delà de la certification », ou vers une plus grande harmonisation des NPD.

Dans ce contexte incertain, il est important, comme le souligne Claude Revel dans son rapport « Développer une influence normative stratégique internationale pour la France » (2013), que le secteur « agroalimentaire [soit] légitimement orienté par un État stratège ».

L'appréhension des NPD devrait donc passer par une double approche : d'une part, une approche commerciale pour permettre à l'agriculture et à l'agroalimentaire français de saisir les

opportunités offertes par ces « normes privées » ; d'autre part, une approche politique pour prendre en compte les effets à la fois positifs et négatifs de leur développement, en particulier i) sur le changement des pratiques culturelles et d'accès au foncier, ii) sur les rapports de force entre l'amont et l'aval à l'échelle nationale et mondiale et iii) sur les stratégies d'approvisionnement des multinationales de l'agroalimentaire.

Ces deux approches peuvent parfois sembler opposées. C'est pourquoi il est important de pouvoir mettre en place des outils de réponse aux enjeux à la fois de court terme (commerciaux) et de plus long terme (politique normative) dans le cadre d'un dispositif *ad hoc* de suivi et d'appui aux normes de durabilité, à la fois publiques et privées.

Bibliographie

- ADEME (2014), « Biocarburants : De quoi parle-t-on ? »
< URL : <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?catid=23697> >.
- Alves, L-R. (2013), « Ações sustentáveis e a busca pela certificação do etanol no setor sucroenergético », *Cognitio / Pós-graduação, Unilins*.
- Arima, E.Y., Barreto, P., Araújo, E., Soares-Filho, B. (2014) Public policies can reduce tropical deforestation: Lessons and challenges from Brazil. *Land Use Policy* 41, 465-473.
- Barbosa, L., Portilho, F., Wilkinson, J., Dubeux, V. (2014) Trust, participation and political consumerism among Brazilian youth. *Journal of Cleaner Production* 63, 93-101.
- Blackman, A. et J. Rivera (2010), « The evidence base for environmental and socioeconomic impacts of 'sustainable' certification », *RFF Discussion Paper*.
- Blackman, A. et J. Rivera (2011), « Producer-level benefits of sustainability certification », *Conservation biology*, 25, 1176.
- Boucheron et Myard (2011), « Les vecteurs privés d'influence dans les relations internationales », *Rapport d'information, Commission des Affaires Etrangères, Assemblée nationale Française*, 141 p.
- Busch, L., Bain, C. (2004) New! Improved? The Transformation of the Global Agrifood System*. *Rural sociology* 69, 321-346.
- Cashore, B. (2002) Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority. *Governance* 15, 503-529.
- Cerutti, P.O., Tacconi, L., Nasi, R. et G. Lescuyer (2011), « Legal vs. certified timber: Preliminary impacts of forest certification in Cameroon », *Forest Policy and Economics*, 13, pp. 184-190.
- Cerutti, P.O., Tacconi, L., Nasi, R., Lescuyer, G. (2011) Legal vs. certified timber: Preliminary impacts of forest certification in Cameroon. *Forest Policy and Economics* 13, 184-190.
- Clapp, J., Fuchs, D.A. (2009) Corporate power in global agrifood governance.
- Daviron, B et S. Ponte (2005), « The coffee paradox: global markets, commodity trade and the elusive promise of development »
- De Lima, A-C-B., Keppe, A-L-N., Maule, F-E., Sparovek, G., Alves, M-C. et R-F Maule (2009), « Does certification make a difference? Impact assessment study on FSC/SAN certification in Brazil », *Imaflora, Piracicaba, SP, Brazil*, p. 96.
- DeFries, R-S., Rudel, T., Uriarte, M. et M. Hansen (2010), « Deforestation driven by urban population growth and agricultural trade in the twenty-first century », *Nature Geoscience*, 3, pp. 178-181.
- Derx (2011), « Metagovernance in the realm of private sustainability standards setting ».
- Djama M., Fouilleux E. et Vagneron I. (2011), « Standard-setting, certifying and benchmarking: A Governmentality Approach to Sustainability Standards in the agro-food sector ».
- Djama, M. (2011), « Articuler normes volontaires privées et réglementations publiques », *Perspectives CIRAD*, n°11.
- Drigo, I.G., (2010) As barreiras para a implantação de concessões florestais na América do Sul: os casos de Bolívia e Brasil. - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de

São Paulo - Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement (AgroParisTech).
São Paulo, Paris.

FAO/OCDE (2011), « Biocarburants, Matières premières utilisées dans la production de biocarburants », Perspectives agricoles de la FAO et de L'OCDE 2011-2010, Ch.3, pp 91-107.

Fouilleux E. et A. Loconto (2013), « L'Alliance ISEAL, ambassadeur des standards volontaires. Emergence et affirmation d'un acteur politique transnational », Normaliser au nom du développement durable, Ed Quae.

Fouilleux, E. (2013), « Normes transnationales de développement durable : formes et contours d'une privatisation de la délibération ».

Gereffi, G., Garcia-Johnson, R., Sasser, E. (2001) The NGO-industrial complex. Foreign Policy 125, 56-65.

Greenpeace (2009), « A Farra do Boi na Amazônia », Greenpeace Brasil.

Guéneau, S., Tozzi, P. (2008) Towards the Privatization of Global Forest Governance? International Forestry Review 10, 550-562.

INMETRO/MDIC (2008), « Consulta Publica. Regulamento de Avaliação da Conformidade para Etanol Combustível », Portaria nº 282, de 07 de agosto de 2008, Instituto Nacional de Metrologia Normalização e Qualidade industrial, MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Disponible sur < URL : <http://www.inovacao.unicamp.br/report/inte-certificacao-etanol081006.pdf> > Accès le 26/03/2014.

ISEAL Alliance (2008), « Governmental use of voluntary standards : innovation in sustainability governance ».

ISO (2010), « Normes internationales et normes privées ».

Jovkovic, V. (2014), « Les obligations vertes arrivent à maturité », M&G Investment.

Koh, L.P., Wilcove, D.S. (2008) Is oil palm agriculture really destroying tropical biodiversity? Conservation Letters 1, 60-64.

Koh, L-P. et D-S Wilcove (2008), « Is oil palm agriculture really destroying tropical biodiversity? », Conservation Letters, 1, pp. 60-64.

Lemeilleure S., Ruf F. et Y. N'Dao (2013), « Certification du cacao, stratégie à hauts risques », Inter-réseaux développement rural.

Liu, X., Wang, C., Shishime, T., Fujitsuka, T. (2012) Sustainable consumption: Green purchasing behaviours of urban residents in China. Sustainable Development 20, 293-308.

Marx, A., Maertens, M., Swinnen, J. et J. Wouters (2012), « Private Standards And Global Governance: Economic, Legal and Political Perspectives », in Series, L.G.g. (Ed.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, p. 336.

Meybeck et Gitz, (2013), « Signs to choose: voluntary standards and ecolabels as information tools for consumers », in Voluntary Standards for Sustainable Food Systems: Challenges and Opportunities - A Workshop of the FAO/UNEP - Programme on Sustainable Food Systems, pp 171-185

Mezzadri, F-P. (2013), « Análise da Conjuntura Agropecuária. Pecuária de corte. Ano 2012/13 », SEAB – Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento, Departamento de economia rural, p. 49.

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (2014), « Les biocarburants », < URL : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Les-biocarburants-.html> >.

- Molnar, A. (2004) Forest certification and communities. *International Forestry Review* 6, 173-180.
- Morton, D-C., DeFries, R-S., Shimabukuro, Y-E., Anderson, L-O., Arai, E., del Bon Espirito-Santo, F., Freitas, R. et J. Morissette (2006), « Cropland expansion changes deforestation dynamics in the southern Brazilian Amazon », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 103, pp. 14637-14641.
- Nepstad, D.C., Stickler, C.M., Almeida, O.T. (2006) Globalization of the Amazon soy and beef industries: opportunities for conservation. *Conservation biology* 20, 1595-1603.
- Nepstad, D., Soares-Filho, B-S., Merry, F., Lima, A., Moutinho, P., Carter, J., Bowman, M., Cattaneo, A., Rodrigues, H. et S. Schwartzman (2009), « The end of deforestation in the Brazilian Amazon », *Science*, 326, pp. 1350-1351.
- OCDE (2008), « Biocarburants : Lier les politiques de soutien aux bilans énergétiques et environnementaux », OCDE/FIT.
- OCDE (2015), « Voluntary environmental standards in agriculture », à paraître
- OLAM (2013), « Building Sustainable Supply Chains: Corporate Responsibility & Sustainability Report », < URL : <http://49tmko49h46b4e0czy3rlqaye1b.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2013/12/Olam-CRS-2013.pdf> >.
- Oliveira, S-M-d., Azevedo, D-B-d., Centenaro, M., Padula, A-D., Pereira, R-d-S., Fornazier, A., Pozas, M-U-B. et C. Steffens (2012), « Certificação da indústria do etanol brasileiro no contexto dos stakeholders », *Revista em Agronegócio e Meio Ambiente*, 5.
- Pacini H. et L. Assunção (2011), « Sustainable biofuels in the EU: the costs of certification and impacts on new producers », *Biofuels*.
- PBL (2014), Sustainability of international Dutch supply chains. Progress, effects and perspectives, The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Resolve, (2012) Toward sustainability: The roles and limitations of certification. , RESOLVE. Steering Committee of the State-of-Knowledge Assessment of Standards and Certification, Washington, DC.
- Revel, C. (2012), « Développer une influence normative stratégique internationale pour la France » Rapport remis à Nicole Bricq, Ministre du Commerce Extérieur.
- Rudel, T.K., Defries, R., Asner, G.P., Laurance, W.F. (2009) Changing drivers of deforestation and new opportunities for conservation. *Conservation biology* 23, 1396-1405.
- Schurig M-C. (2008), « Sugarcane and Ethanol in Brazil: A literature review. Case study for the Sugar Ethanol Campaign (SEC) of Solidaridad ».
- Smith, G. (2010), « Interactions entre normes publiques et normes privées dans la filière alimentaire », Éditions OCDE
- Tallontire A., Nelson V., Dixon J. et T. Benton (2012), « A Review of the Literature and Knowledge of Standards and Certification Systems » *in* *Agricultural Production and Farming Systems*, *NRI Working Paper*, Series on Sustainability Standards, N° 2.
- Taylor, P.L. (2005) In the Market But Not of It: Fair Trade Coffee and Forest Stewardship Council Certification as Market-Based Social Change. *World Development* 33, 129-147.
- The State of Sustainability Initiatives review (2014), Standards and the Green Economy. ENTWINED, IDH, IIED, FAST, IISD.

Tozzi, P., Guéneau, S. et A. Ndiaye (2011), « Gouverner par les normes environnementales : jeux d'acteurs et de puissance dans la certification forestière », *Espaces et sociétés*, 146, pp. 123-139.

UNICA (2012), Projeto Renovação.< URL: <http://www.unica.com.br/projeto-renovacao/> >

UNICA (2014), « Açúcar/Etanol : Cresce número de usinas com certificação Bonsucro », 06/02/2014
< URL : <http://www.unica.com.br/unica-na-midia/27251092920326811142/acucar-por-cento2Fetanol-por-cento3A-cresce-numero-de-usinas-com-certificacao-bonsucro-unica/> > consulté le 26/03/2014.

Visseren-Hamakers, I-J. et P. Pattberg (2013), « We can't see the forest for the trees: The environmental impact of global forest certification is unknown », *GAIA*, 22, 25-28.

Zezza, A. (2012), « Certification on sustainability in the biofuel sector: a case study on Brazilian ethanol », 1st AIEAA Conference "Towards a Sustainable Bio-economy: Economic Issues and Policy Challenges, Italian Association of Agricultural and Applied Economics (AIEAA), Trento, Italy.