

Régulation
de l'économie
globalisée

Articuler normes volontaires privées et réglementations publiques

Marcel Djama

Comment atténuer l'impact social et environnemental de la globalisation économique ? Face aux blocages des négociations interétatiques pour mettre en œuvre une action collective, des acteurs privés – entreprises multinationales, ONG – développent des normes de « bonnes » pratiques sociales et environnementales, telles que la certification forestière ou les normes sur les conditions de travail.

Pour certains, la multiplication de ces normes volontaires traduit une privatisation des politiques de développement durable. Dans les faits, normes privées et réglementations publiques sont souvent complémentaires et entrent en synergie. Des synergies à renforcer.

Depuis une vingtaine d'années se multiplient des normes visant à établir des règles de bonnes pratiques sociales et environnementales, les normes de développement durable. Ces normes cherchent à réguler un secteur d'activité ou une filière industrielle dans son ensemble ; elles se distinguent en cela des codes de conduite ou de la responsabilité sociale et environnementale (RSE) que développent certaines entreprises.

Les premières initiatives apparaissent dans le sillage du Sommet de Rio (1992) ; elles adoptent des critères pouvant s'appliquer indistinctement à plusieurs secteurs d'activité. Dans les années 2000, l'objectif est de cibler les industries les plus polluantes, ce qui débouche sur le développement de normes sectorielles. À la fin des années 2000, face

à la prolifération des normes, il devient nécessaire de codifier le mode d'élaboration des normes.

Les dispositifs privés de normalisation se sont développés dans plusieurs secteurs d'activité – industries extractives, industries textiles, finance, etc. Ils ciblent des domaines d'action aussi divers que l'environnement, la transparence financière, la « bonne gouvernance », les droits humains ou les droits sociaux des travailleurs.

Ces normes volontaires sont proposées par des acteurs privés – multinationales, ONG (organisations non gouvernementales) – dans un secteur d'activité donné. Elles sont élaborées en concertation avec les personnes impliquées, et sont soumises à des procédures de contrôle et de certification.

perspective

Avec *Perspective*, le Cirad ouvre un espace d'expression de nouvelles pistes de réflexion et d'action, fondées sur des travaux de recherche et sur l'expertise, sans pour autant présenter une position institutionnelle.

La définition des bonnes pratiques repose de plus en plus sur des partenariats entre acteurs privés.

Selon plusieurs observateurs, ces normes constituent l'une des principales innovations institutionnelles de ces dernières années. En effet, longtemps cantonnée dans la sphère de responsabilité des pouvoirs publics ou des instances professionnelles, la définition des bonnes pratiques repose de plus en plus sur des partenariats entre acteurs privés. De nouveaux cadres de concertation sont ainsi apparus, au sein desquels s'instaure un dialogue entre les individus ou les groupes sociaux concernés par les problèmes dus à une activité industrielle : producteurs (agriculteurs, forestiers, mineurs...) ; industriels (transformateurs, distributeurs...) ; communautés locales ou groupes de riverains ; ONG sociales, environnementales ou de défense des droits humains ; banquiers ; investisseurs ; etc. Les parties prenantes sortent ainsi du face-à-face avec les pouvoirs publics.

L'agroalimentaire et la forêt, deux secteurs en pointe

L'agroalimentaire et la forêt sont parmi les secteurs les plus dynamiques et innovants. Ils concentrent à eux seuls plus d'une dizaine de dispositifs transnationaux visant à promouvoir des normes de développement durable.

En pratique, la plupart de ces normes prennent la forme de cahiers des charges définissant des principes et des critères qui régissent le mode de production et le mode de transformation d'un produit. Ces principes et critères sont élaborés au nom d'une conception du développement durable consensuelle, établie par les parties prenantes. Enfin, pour accroître la crédibilité des normes, la plupart des dispositifs reposent sur la certification par une tierce partie, qui vérifie la conformité aux principes et aux critères, ainsi que la traçabilité des produits.

Outre qu'elles sont issues d'un partenariat entre ONG et entreprises, les normes volontaires privées conçues au nom du développement durable présentent quatre caractéristiques communes.

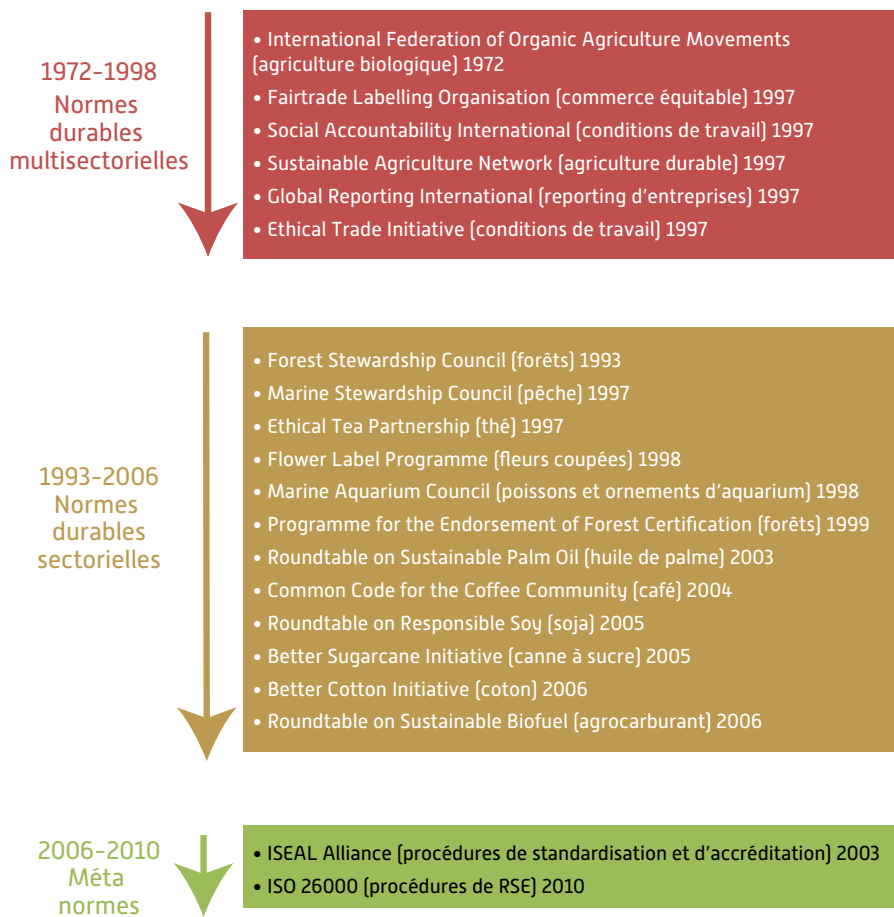
En premier lieu, l'échelle de régulation visée est transnationale : il s'agit de produire des règles dont le champ d'application transcende les frontières des États-nations. En deuxième lieu, la gouvernance constitue un élément central. Une part importante des activités et des ressources est consacrée à la mise en œuvre de procédures de participation, de concertation et de délibération. La légitimité des normes s'appuie ainsi à la fois sur une représentation équilibrée des parties prenantes et sur leur capacité à proposer des réponses aux problèmes environnementaux et sociaux générés par l'industrie. En troisième lieu, les dispositifs de normalisation cherchent à s'institutionnaliser et à s'imposer comme des instruments de régulation. Ils s'efforcent pour cela d'impliquer le plus grand nombre d'industriels. Enfin, tous ces dispositifs s'appuient sur la loi de l'offre et de la demande comme arbitre ultime des « bonnes pratiques ». La nécessité de distinguer les firmes vertueuses des autres explique le rôle accordé aux démarches de traçabilité, de contrôle et de certification.

Types de normes volontaires privées

- **Les codes de conduite des entreprises** sont produits par des entreprises pour définir les lignes directrices de leurs actions et interdire certaines conduites ayant des effets néfastes sur le plan social ou environnemental. Le code de conduite peut être imposé par l'entreprise à ses fournisseurs.
- **Les initiatives impliquant les parties prenantes** (*multi-stakeholder initiatives*) reposent sur la coopération pour élaborer des normes dans un ou plusieurs domaines (conditions de travail, environnement, corruption, etc.) d'un secteur d'activité. Elles peuvent déboucher sur un processus de certification par tierce partie, sur un label.
- **Les certifications et les labels** sont produits par des organisations accréditées. Ils s'appuient sur des audits sociaux ou environnementaux. Ils ont pour objectif de fournir aux acheteurs (consommateurs ou industriels) une information fiable permettant d'orienter leur décision d'achat.
- **Les méta-normes** sont élaborées par des coalitions d'organismes de normalisation. Elles établissent des cadres et des principes directeurs pour mettre en cohérence plusieurs dispositifs de normalisation. Par exemple, la nouvelle norme ISO 26000 définit un cadre d'élaboration des chartes de responsabilité sociale et environnementale des entreprises ; ou encore l'International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance (ISEAL) rassemble les principales initiatives multi-parties prenantes et des organismes d'accréditation afin d'améliorer les normes.

Source : d'après OCDE, FAO.

L'évolution des normes privées volontaires multi-parties prenantes



Vers une gouvernance privée transnationale ?

De par leurs caractéristiques, les normes privées volontaires sont emblématiques des organismes de régulation désignés comme des « autorités privées transnationales ». En effet, elles produisent des règles perçues comme légitimes par les acteurs auxquels elles s'appliquent et, au-delà, par certains États ; elles mettent en œuvre des procédures de contrôle et de sanction en cas de non-respect des règles. Pour certains, ces instruments incarnent à eux seuls le potentiel régulateur du marché, considéré comme plus efficace que les États pour imposer aux firmes un comportement éthique.

Ces enthousiasmes doivent cependant être tempérés. En effet, même si les normes privées volontaires se développent, les produits certifiés ne constituent qu'une part infime des flux commercialisés et ne ciblent en général que des marchés de niche. Et lorsqu'ils s'attaquent au marché global sans répercuter au consommateur le surcoût de la mise aux normes, comme pour la production d'huile de

palme certifiée durable, les consommateurs ne sont pas nécessairement au rendez-vous.

Par ailleurs, s'ils illustrent le rôle croissant des acteurs non étatiques dans la politique mondiale, les liens des normes durables avec les réglementations publiques s'avèrent bien plus complexes que ne le laisse paraître le discours récurrent sur le retrait de l'État. En effet, les normes privées volontaires ont souvent été promues par des États, qui les perçoivent comme un moyen d'imposer des normes environnementales et sociales à l'échelle internationale. Le recours à des opérateurs privés, chargés de sensibiliser les consommateurs et de faire pression sur les firmes, apparaît comme un moyen de contourner les règles imposées par l'OMC (Organisation mondiale du commerce) et de freiner l'attractivité des pays à faibles contraintes environnementales et sociales. Par exemple, ce sont les autorités états-uniennes (l'administration Clinton) qui ont favorisé, dans les années 1990, l'essor d'organisations non gouvernementales de promotion de normes sociales telles que Social Accountability International (SAI), ou Fair Labor Association (FLA). Il s'agissait alors de limiter les risques de délocalisation des entreprises dans des pays à faibles réglementations sociales et environnementales, suite à la mise en œuvre de l'Accord de libre échange nord-américain (Aléna). Plus généralement, plusieurs initiatives privées volontaires bénéficient ou ont bénéficié du soutien financier d'États, de l'Union européenne ou des États-Unis pour l'essentiel, qui cherchent à promouvoir la diffusion internationale de normes de développement durable.

L'appui des États s'exerce aussi de manière incitative : facilités fiscales consenties aux entreprises qui adoptent des normes de développement durable ; introduction de clauses préférentielles dans les marchés publics ou les politiques d'achat. Par exemple, des collectivités locales décident de ne s'approvisionner qu'en produits certifiés, issus de forêts gérées durablement ou du commerce équitable.

Ces instruments de régulation s'institutionnalisent et se déploient donc selon une logique hybride mobilisant les pouvoirs publics et le secteur privé. Ce constat va à l'encontre d'une littérature universitaire qui considère – pour le célébrer ou pour le déplorer – l'essor des normes privées volontaires comme un indice du déclin de l'État.

Les liens des normes durables avec les réglementations publiques s'avèrent bien plus complexes que ne le laisse paraître le discours récurrent sur le retrait de l'État.

Les normes privées volontaires contribuent à renforcer les réglementations publiques des pays dans lesquels opèrent les producteurs et les entreprises.

Renforcer les synergies

De fait, les liens entre les normes privées volontaires et les réglementations publiques existent bien. Ils gagneraient à être davantage mis en exergue et systématisés.

Paradoxalement, les normes privées volontaires contribuent à renforcer les réglementations publiques des pays dans lesquels opèrent les producteurs et les entreprises. En effet, les normes adoptent comme principe de base la mise en conformité de leurs adhérents avec les lois et réglementations nationales. De plus, les procédures de contrôle indépendantes vérifient la bonne application des lois et contribuent ainsi à corriger les défaillances de certains États en la matière.

Par ailleurs, les normes volontaires sont un lieu de production et d'expérimentation d'innovations que les États peuvent ensuite intégrer dans leur politique publique. Par exemple, les instruments d'identification et de zonage

des territoires à haute valeur de conservation (HVC), l'une des composantes de la certification forestière FSC, ont été adoptés en tant que tels par des États (Chine, Bolivie...) ou par des collectivités territoriales, dans leur politique d'aménagement du territoire.

Enfin, des soucis de transparence et d'impartialité peuvent conduire certains États à externaliser leurs prérogatives réglementaires, en recourant aux normes privées volontaires. En déléguant aux organismes privés de certification le contrôle et la traçabilité des produits « durables » importés, les États se prémunissent des suspicions de protectionnisme ou d'instrumentalisation politique des principes du développement durable.

Plutôt que d'opposer les normes volontaires privées aux réglementations publiques, il convient donc d'explorer plus avant les complémentarités et les synergies existantes ou potentielles. ■

Quelques mots sur...

Marcel DJAMA est chercheur en sciences sociales au sein de l'UMR Moisa, Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs (<http://umr-moisa.cirad.fr/>).

Ses recherches portent sur l'internationalisation des politiques environnementales et agricoles et leurs effets locaux et nationaux. Il s'intéresse en particulier aux mouvements sociaux (notamment les mobilisations des communautés locales et autochtones) et au rôle accru des acteurs non étatiques (firmes et ONG) dans la politique mondiale.

marcel.djama@cirad.fr

Ce *Perspective* est issu des travaux conduits dans le cadre du projet Normes. Financé par l'Agence nationale de la recherche (programme Agriculture et développement durable (ANR-06-PADD-013), ce projet a été conduit par le Cirad, en partenariat avec l'Iddri (Institut du développement durable et des relations internationales) et l'Inra (Institut national de la recherche agronomique). Au Cirad, plusieurs chercheurs de l'UMR Moisa y ont participé : Emmanuelle Cheyns, Benoit Daviron, Marcel Djama, Ève Fouilleux, Stéphane Guéneau, Isabelle Vagneron.

Ces travaux ont donné lieu à plusieurs publications, parmi lesquelles :

- Djama M., Fouilleux E., Vagneron I., 2011. Standard-setting, certifying and benchmarking. A governmentality approach to sustainability standards in the Agro-Food sector. *In* Ponte S., Vestegaard J., Gibbon P. (eds.), *Governing through Standards: Origins, drivers and limits*. London: Palgrave.
- Djama M. 2010. Le « complexe industries-ONG » et la procédure de constitution d'un standard de « développement durable ». *In* Droit

de Cités, n° 15, mars 2010, <http://droitdecites.org/2010/03/15/marcel-djama/>

- Cheyns E., 2011. Multi-stakeholder initiatives for sustainable agriculture: The limits of the 'inclusiveness' paradigm. *In* Ponte S., Vestergaard J. & Gibbon P. (eds.), *Governing through standards: Origins, drivers and limits*. London: Palgrave.
- Daviron B., Vagneron I., 2011. From commoditization to de-commoditization... and back again? Discussing the role of the new sustainable standards. *Development Policy Review*, 29 (1): 91-112.
- Fouilleux È., 2010. Les standards volontaires : entre internationalisation et privatisation des politiques agricoles. *In* Hervieu B. *et al.*, *Les Mondes agricoles en politique*, Presses de Sciences Po, Paris, p. 371-396.
- Guéneau S., 2009. Certification as a new private global forest governance system: the regulatory potential of the Forest Stewardship Council. *In* Peters A., Koechlin L., Föster T., Fenner Zinner-nagel G. *Non-State Actors as Standard Setters*, Cambridge: Cambridge University Press: 379-408.



LA RECHERCHE AGRONOMIQUE
POUR LE DÉVELOPPEMENT

42, rue Scheffer
75116 Paris . FRANCE

www.cirad.fr

perspective

Directeur de la publication :
Patrick Caron, directeur général
délégué à la recherche et à la stratégie

Coordination : Corinne Cohen,
délégation à l'information scientifique
et technique

Conception graphique/réalisation :
Patricia Doucet, délégation
à la communication

EN SAVOIR PLUS

Bartley T., 2007. Institutional emergence in an era of globalization: the rise of transnational private regulation of labor and environmental conditions. *American Journal of Sociology*, vol. 113, (2), 297-351.

Carey Ch. & Guttenstein E., 2008. Governmental use of voluntary standards: innovation in sustainability govern-

ance. ISEAL Alliance & Trade Standards Practitioners Network Report 079: London UK

FAO, 2003. Normes environnementales et sociales, certification et labellisation des cultures commerciales. Rome : FAO, 111 p.

Pattberg Ph., 2007. Private institutions and global governance. The new politics of environmental sustainability. Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing Limited.