



Institut Veblen
pour les réformes
économiques

FANNY COUSTALINE

Fanny Coustaline est chargée de mission à l'ONG de développement Rongead, où elle travaille sur la régulation du commerce agricole. Elle est auteure du rapport "Commerce international et filières durables: normes privées et normes publiques" (Rongead/FPH, mai 2011).

Institut Veblen
38 rue St-Sabin
75011 Paris

www.veblen-institute.org
[@VeblenInstitute](https://twitter.com/VeblenInstitute)

Commerce international et filières durables

Outils pour réguler la mondialisation agricole

FANNY COUSTALINE

DÉCEMBRE 2013

Comment réconcilier le commerce mondial des matières premières agricoles avec les objectifs du développement durable et de lutte contre la pauvreté ? En absence d'une vraie régulation publique à l'échelle de la planète, cette note propose plusieurs voies pour améliorer l'univers existant de normes sanitaires, environnementales et sociales :

- **une collaboration plus étroite entre acteurs publics et privés dans les processus d'élaboration et de révision des normes ;**
- **l'inclusion des pays en développement dans les processus de décision ;**
- **une meilleure coordination et intégration des labels pour réduire les coûts et la complexité des certifications multiples ;**
- **enfin, le développement d'outils pour mesurer l'impact réel des démarches dites « durables ».**

En 2007, le commerce international représentait plus de 60% du PIB mondial, contre moins de 30 % au milieu des années 1980. Si la multiplication des échanges crée des emplois dans nombre de pays en développement, ce n'est pas toujours au service du bien-être social ; en attestent les scandales à répétition comme celui des suicides des travailleurs de l'usine de Foxconn (fournisseur d'Apple) dans les années 2007-2010, ou, plus récemment, celui des usines textiles de Bangladesh. La priorité est aujourd'hui à l'intégration des questions sanitaires, environnementales et sociales dans les régulations des échanges et les négociations internationales.

La tâche est urgente notamment dans le cas du commerce des produits agricoles, filières qui cumulent tous les enjeux du développement durable et de la sécurité alimentaire. Dans la première moitié de ce siècle, avec une population mondiale s'approchant des neuf milliards, la demande globale en alimentation humaine et animale va quasiment doubler, alors qu'une partie croissante

des terres arables sera réclamée par la production des biocarburants ou d'autres buts industriels. L'agriculture sera aussi confrontée à tous les grands défis écologiques : changement climatique, conservation des habitats naturels, protection des espèces en danger et de la biodiversité... Ces enjeux se posent avec une acuité particulière dans les pays les plus pauvres, où 80% de la population vit en zone rurale et dépend de l'agriculture pour leur survie, les petites exploitations agricoles familiales fournissant jusqu'à 80 % de la nourriture. C'est aussi dans ces pays que la croissance démographique est la plus forte : en 2050, l'Afrique subsaharienne représentera 22% de la population mondiale et l'Europe ne représentera plus que 6,5%. Toutes ces mutations placent les filières agricoles au cœur des défis de ce siècle.

Surtout pour les pays pauvres à dominante agricole, l'accès aux marchés internationaux demeure un facteur essentiel du développement, mais il doit être régulé par des critères qui leur permettraient véritablement de tirer profit de cette insertion. Cette note passe en revue trois grands groupes d'outils conçus pour plus de durabilité : normes publiques, engagements issus de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) et gouvernance privée (labels) –, pour examiner rapidement le potentiel et les limites de chacun.

L'exemple du Sénégal

Pendant la période de récolte locale (d'avril à août), le Sénégal met en place des restrictions aux importations pour protéger la filière locale contre la concurrence des produits d'importation moins chers, en provenance des pays européens comme la France ou la Belgique. Grâce à cette politique restrictive, de 2004 à 2011 la production locale est passée de 70 000 à 235 000 tonnes par an, permettant même au pays de devenir exportateur (vers l'Espagne notamment).

Normes publiques

Entre le préambule du GATT (1947) et celui de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (1994), la seule différence réside dans l'introduction de la notion de développement durable. Depuis l'Accord de Marrakech, les membres de l'OMC reconnaissent en effet que « leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein-emploi [...] l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement [...] ». L'OMC possède un outil coercitif capable d'imposer ses accords (l'Organe de Règlement des Différends) mais refuse d'intégrer les questions sociales et environnementales dans ses négociations (hors exceptions). Malgré la prise de

conscience de l'impact social du commerce international et la demande croissante pour des produits plus respectueux de l'environnement, seules quelques démarches, qui plus est volontaires, existent dans les pays membres. Les conventions internationales, telles celles de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le droit du travail, bien que signées par la majorité des pays du monde, peuvent être bafouées sans risque.

Et pourtant, au sein même de l'OMC il existe des outils qui permettent de soutenir le développement d'une agriculture locale, comme la clause de sauvegarde spéciale de l'Accord sur l'agriculture, applicable à certains produits agricoles. Cette clause reconnaît aux pays en développement « la possibilité de relever leurs droits de douane lorsque le volume des importations excède un certain niveau ou que les prix tombent en deçà d'un certain niveau ». Un pays qui a su s'en servir pour développer une filière agricole particulière (filière oignon) est le Sénégal (voir l'encadré).

Les accords de l'OMC, souvent décriés par les pays en développement, peuvent donc être utilisés pour soutenir l'agriculture locale. Mais pour y parvenir, il faut réunir plusieurs éléments : une bonne connaissance des mécanismes commerciaux, la coopération entre des acteurs locaux structurant des filières agricoles (coopératives locales, OP, syndicats, instituts de formation...), des infrastructures et surtout une politique agricole volontariste.

Des pays pauvres insuffisamment représentés

Alors que le milliard de personnes souffrant de la faim se concentre dans les pays en développement (plus de 50% en Asie-Pacifique et ¼ en Afrique subsaharienne), ce sont eux qui ont le plus de mal à répondre aux standards, publics ou privés, pour accéder aux marchés. Les efforts du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDF), financé par des membres de l'OMC, ne sont pas suffisants, sans compter que les pays du Sud ne sont pas correctement représentés dans les schémas de gouvernance de mise en place de ses standards. Par conséquent, l'accès au marché est souvent bloqué par des normes sanitaires excessivement élevées, sans impact réel sur la santé des consommateurs des pays riches.

Un exemple frappant en offrent les négociations sur les teneurs maximales en aflatoxines dans les arachides autorisées par l'Union européenne (voir l'encadré). En l'occurrence, l'illusion de mieux protéger la santé du consommateur a été préférée au développement des pays producteurs, parfois très dépendants de ces cultures. Des recours existent certes, mais nécessitent du temps, de l'argent et des connaissances spécifiques qui ne sont pas toujours à la portée des pays en développement.

Accords bilatéraux et partenariat volontaires

Un exemple d'accords intégrant les critères sociaux et environnementaux est offert par le programme Européen « Forest Law Enforcement, Governance and Trade »

(FLEGT), en français « Application des réglementations forestières, gouvernance et commerce ». Ce programme vise à améliorer la gouvernance et à diminuer l'exploitation illégale des forêts en promouvant le commerce du bois produit légalement. Il se concrétise par la signature d'Accords de Partenariat volontaires (APV) qui établissent un double système de vérification dans les pays producteurs et d'autorisations à l'export. Les APV prévoient l'élaboration, dans chaque pays, d'une « grille de légalité » qui régule l'exploitation des forêts, l'aménagement des terres, les conditions de transport, les aspects sociaux et environnementaux, etc.

Le grand mérite des APV est de favoriser, dans les pays en développement, un processus national de concertation et de négociation entre les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile, pour établir la réglementation d'une politique forestière durable. L'APV permet également l'appropriation, au niveau des PED, des processus de certification qui étaient jusque-là le fait d'ONG ou d'organisations internationales.

Le cas d'aflatoxines

Depuis 1998, la teneur maximale autorisée d'aflatoxines B1 dans les arachides est de 8 µg/kg (Règlement UE N° 165/2010), bien au-dessous du seuil retenu par d'autres normes internationales, comme le Codex alimentarius de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ou le Comité Mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires (20 µg/kg). Le Codex étant une simple recommandation, les Etats sont libres d'établir leurs propres standards tant qu'ils fournissent des justifications scientifiques. Des pays producteurs ont exprimé leur préoccupation devant ce projet, en affirmant qu'il entraînerait un rejet accru (de 20 à 30 %) des leurs exportations sans pour autant réduire sensiblement les risques pour la santé des consommateurs. De plus le Comité Mixte FAO/OMS a montré dans une étude de 1998 que le passage d'une limite réglementaire de 10 à 20 µg/kg d'aflatoxines ne modifierait en rien le risque pour le consommateur. Cela n'a pas infléchi les instances européennes et le règlement de 1998 reste en vigueur encore aujourd'hui.

Initiatives internationales volontaires

La deuxième « famille » d'outils émane de grandes institutions internationales qui veulent appuyer les démarches soutenables et les relayer à l'échelle de la planète. Les années 2000 ont ainsi vu une prolifération d'initiatives visant à encourager les pratiques responsables au sein des entreprises, comme le Pacte mondial (Global Compact) de l'ONU et les « Principes directeurs » de l'OCDE. Un exemple similaire est la norme ISO 26000, dont l'adoption en 2010 montre que le concept de développement durable s'introduit dans le système normatif international.

Adoptés en 1976 et révisés en 2000, les « Principes Directeurs » figurent parmi les tous premiers instruments globaux visant à accorder davantage les entreprises avec les politiques publiques et les sociétés dans lesquelles elles évoluent. Ces « Principes » sont des recommandations non contraignantes adressées aux entreprises par les 41 gouvernements qui y ont souscrit¹. Quant au Pacte mondial, il a été lancé par Kofi Annan en 1999 au forum économique de Davos ; en l'adoptant, les entreprises s'engagent à appliquer dans leur sphère d'influence dix principes universels concernant les droits de l'homme, les normes du travail, l'environnement et la lutte contre la corruption. En 2009, le Pacte Mondial comptait 7 700 participants dont 5 300 entreprises.

Les Principes Directeurs de l'OCDE (1976), la Déclaration de principes tripartite de l'OIT (1977), le Pacte mondial des Nations Unies (2000) sont les rares instruments d'orientation sur la responsabilité des entreprises qui jouissent d'une reconnaissance officielle. Chacun de ces instruments donne un cadre aux démarches de développement durable des entreprises, mais aucun n'est réellement contraignant ; c'est le principal reproche qui leur est adressé.

La même critique vaut pour la norme ISO 26000. On y trouve des lignes directrices et des principes, ainsi que des moyens pour intégrer les critères sociaux et environnementaux dans les stratégies, pratiques et processus adoptés par les organisations. Destinée à tous les types d'organisations, cette norme atteste de l'importance accordée par l'entreprise à la responsabilité sociétale, mais elle ne pourra pas faire l'objet d'une certification.

La limite de ces démarches est évidente. Pour être légitime, le cadre mondial de la responsabilité sociétale des organisations (RSO) devra concerner toute la sphère d'influence de l'organisation (la chaîne d'approvisionnement en étant souvent au cœur) et devra se doter de moyens coercitifs.

Commerce équitable, labels et chartes

Le troisième groupe d'outils est composé d'initiatives et de labels privés. On y retrouve notamment le commerce équitable, qui offre un grand nombre d'accords porteurs de critères de durabilité dans les filières agricoles. Dans le cas de certaines filières comme la banane ou le café, la part de marché des produits labellisés « bio-équitable » peut atteindre les deux chiffres, mais le commerce équitable dans son ensemble ne représente que 0,1-0,2% du commerce mondial.

De nombreux labels privés et volontaires continuent à émerger, les plus connus dans le secteur agricole étant Max Havelaar, UTZ et Rainforest, FSC (filière bois), MSC (filière pêche), auxquels se rajoutent les labels transversaux comme l'Agriculture Biologique. Ces labels sont généralement développés par les acteurs de la société civile, mais de plus en plus d'initiatives d'entreprises privées s'invitent dans le jeu, comme C.A.F.E. Practices® de Starbucks et Nespresso AAA Sustainable Quality Program® de Nestlé pour le café. Ces différents programmes

répondent à des sensibilités diverses, tantôt plus écologiques, tantôt plus sociales, mettant accent sur la protection de la biodiversité, la traçabilité des produits, etc., en fonction du contexte et de l'organisme détenteur du label.

D'autres démarches visent actuellement à renforcer la durabilité de l'ensemble des filières (face aux labels qui restent souvent des marchés de niches), telles que « The Sustainable Trade Initiative » (IDH) ou le programme « Transforming Markets » de WWF. L'objectif de ce dernier est de s'assurer que les achats mondiaux des produits de base répondent à des normes internationalement reconnues. Il faut également mentionner les « tables rondes » et les « forums multi-acteurs » comme le World Banana Forum, soutenu par l'ONG Banana Link et rassemblant toutes les parties prenantes (acteurs publics et privés, syndicats et société civile) autour d'une plateforme d'échange.

Pour être crédible, ces initiatives doivent s'engager sur un minimum de points :

- la garantie de la participation de toutes les parties prenantes dans l'élaboration du référentiel ;
- des cahiers des charges adaptés aux contraintes locales ;
- un organisme certificateur extérieur et lui-même certifié par la norme ISO 65, pour garantir l'indépendance des contrôles ;

De plus, les démarches socio-environnementales doivent se donner des moyens d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle, pour augmenter la part globale du commerce « durable » face au secteur conventionnel. Ces initiatives communes doivent inclure :

- un outil commun de mesure des impacts ;
- des audits groupés et des doubles certifications ou reconnaissance mutuelle ;
- des outils de formations communs ;
- un référentiel commun, incluant a minima le respect des conventions mondiales ratifiées (CITES, OIT, ...)

Cette troisième « famille » d'outil est actuellement à un croisement des chemins : jusqu'ici, les initiatives s'y sont développées de manière ad hoc, en fonction des convictions des porteurs de projet ou en réponse aux attentes du marché. Il en est résulté une multiplication des standards et une complexité accrue, de sorte qu'une meilleure coordination des initiatives entre elles – mais aussi une coopération avec les autres organismes de standardisation – est nécessaire pour que le mouvement puisse changer d'échelle.

Conclusion

Face à une réglementation publique défaillante voire absente, les initiatives privées tentent d'améliorer la durabilité des filières mondiales, notamment agricoles. En attente d'une véritable coordination à l'échelle mondiale, les labels – puisqu'ils sont identifiables par les consommateurs finaux – demeurent l'outil plébiscité par les entreprises pour mettre en avant leurs démarches en matière de RSE. Or ces labels, diffusés aujourd'hui dans le

monde entier, ne sont régis par aucun cadre légal international ou harmonisé. Ils ne nous dispensent donc nullement du besoin d'adopter des politiques multilatérales contraignantes. Au-delà de ce constat général, cette note débouche sur quatre propositions.

Premièrement, la gouvernance des politiques agricoles et des réglementations qui impactent la production gagnerait sur une collaboration plus étroite entre les institutions publiques et privées. Du côté publique, certaines règles de l'OMC peuvent être mieux utilisées comme leviers d'action. Aussi, il est temps que les nombreux accords signés à l'OIT soient respectés ou qu'un mécanisme identique à l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC puisse pousser à leur respect.

Deuxièmement, les pays en développement doivent prendre une part plus active dans les processus d'élaboration et de révision des standards, tant publics que privés. Les entreprises de la distribution et de l'industrie agroalimentaire, tout particulièrement les multinationales, ont ici un rôle central à jouer en intégrant l'ensemble de leur sphère d'influence dans le plan des politiques d'achats responsables.

Troisièmement, les détenteurs des labels socio-environnementaux doivent s'entendre entre eux pour réduire les coûts et la complexité des certifications multiples : il faut développer des audits groupés, des outils de formation communs, de la certification collective, etc.

Enfin, l'impact réel des démarches dites « durables » doit être mesuré de façon beaucoup plus systématique. A l'heure actuelle, il n'est pas possible d'affirmer que les standards « durables » produisent réellement des effets escomptés. A cet égard, lorsque des chercheurs comme Esther Duflo appliquent des méthodes « cliniques » pour évaluer les politiques de développement, ils indiquent aussi la voie à suivre dans le domaine des labels socio-environnementaux. Le récent « Code of impacts » de l'alliance ISEAL² et l'outil COSA³ font un pas dans ce sens en proposant une méthodologie commune permettant de comparer les résultats obtenus à différents moments et dans différents domaines.

Pur conclure, rappelons que face à la croissance démographique il ne s'agit pas seulement de produire plus, mais de produire mieux et de mettre en relation la production avec la demande. Cette mise en relation des acteurs implique une approche holistique qui va au-delà même de la vision filière ou d'un label « durable ».

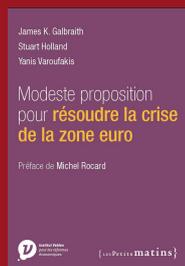
Notes

¹ Les 31 pays membres de l'OCDE et 11 pays non membres (Argentine, Brésil, Égypte, Estonie, Israël, Lettonie, Lituanie, Maroc, Pérou, Roumanie et Slovaquie).

² <http://www.isealalliance.org/>

³ <http://www.thecosa.org/>

DERNIÈRES PUBLICATIONS



Modeste proposition pour résoudre la crise de la zone euro

James K. Galbraith, Stuart Holland et Yanis Varoufakis
Préface de Michel Rocard

Face à la crise de la zone euro, il faut se montrer réaliste et pragmatique : un changement des traités européens ce n'est pas pour demain. Ce livre formule une proposition immédiatement applicable, s'inscrivant dans le cadre institutionnel actuel et propre à remettre la zone euro sur la voie de la prospérité.

A paraître 2 janvier 2014

Une co-édition Petits Matins/Institut Veblen



Pourquoi l'égalité est meilleure pour tous

Richard Wilkinson et Kate Pickett
préface de Pascal Canfin

Les pays les plus inégalitaires sont aussi ceux où les taux de maladie mentale, de mortalité infantile, d'obésité, de déscolarisation, de grossesse précoce et de criminalité sont les plus élevés. « L'intuition de John Steinbeck selon laquelle "une âme triste vous tue beaucoup plus vite qu'un germe" est désormais confirmée par des études épidémiologiques ».

Novembre 2013.

Une co-édition Petits matins/Institut Veblen, en partenariat avec Etopia



Vivement 2050 ! Programme pour une économie soutenable et désirable

Robert Costanza, Gar Alperovitz, Herman E. Daly, Joshua Farley, Carol Franco, Tim Jackson, Ida Kubiszewski, Juliet Schor, Peter Victor, Les petits matins - Institut Veblen, mai 2013.

Les principes qui fondent l'économie mondiale doivent changer, et vite ! La bonne nouvelle est qu'il serait possible de satisfaire les besoins de tous, de concilier le nécessaire et le souhaitable, et de vivre mieux dans une économie rendue enfin durable.

Mai 2013

Une co-édition Petits matins/Institut Veblen



L'économie verte en trente questions

Alternatives Economiques Poche n°61 mars 2013

La triple crise économique, sociale et écologique nous invite à questionner les finalités de l'économie. Que doit-on produire ? En mobilisant quelles ressources ? Avec quels résultats ? Comment aller vers un nouveau plein emploi ? C'est à ces questions que répond ce hors-série poche.

En partenariat Institut Veblen/Alternatives Economiques

Pour suivre nos activités, abonnez-vous à notre newsletter

www.veblen-institute.org

@VeblenInstitute

Mission

L'Institut Veblen promeut la transition écologique et sociale. Il anime le programme IRE (Initiative internationale pour repenser l'économie), initié par la Fondation Charles Léopold Mayer en vue de faire émerger de nouvelles propositions dans le domaine de l'économie.

Publications

Les notes Veblen présentent les travaux de l'Institut et de ses partenaires. Suivez nos productions sur le site ou par twitter.

Chercheurs associés

Robert Costanza, Carol Franco, Ida Kubiszewski, Pascal Petit, Geoffrey Pleyers, Philippe Roman, Bruno Théret, Jean-Michel Servet...

Equipe exécutive

Wojtek Kalinowski
Aurore Lalucq

Conseil d'administration

Philippe Frémeaux (président)
James Galbraith (vice-président)
Patrick Hébert (trésorier)
Jérôme Blanc (secrétaire)

Nous contacter

Institut Veblen
38 rue St-Sabin
75011 Paris
France
Tel : + 33(0)1 43 14 75 75
Fax : + 33(0)1 43 14 75 99
E-mail : contact@veblen-institute.org