

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC A MONTRÉAL

LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE DANS LA GOUVERNANCE
TRANSNATIONALE DE LA PRODUCTION DES AGROCARBURANTS :
LA REPRÉSENTATION DES PARTIES AFFECTÉES LOCALES DANS
L'ÉLABORATION DES STANDARDS MULTIPARTITES, LE CAS DE LA
ROUNDTABLE ON SUSTAINABLE BIOFUELS

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DE LA MAÎTRISE EN SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT

PAR

VÉRONIQUE FAYEL

JUILLET 2013

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je remercie Louise Vandelac, mon professeur en sociologie de l'environnement et la directrice de l'Institut des Sciences de l'Environnement de l'UQAM, d'avoir aiguisé mon intérêt et ma curiosité pour les multiples enjeux de l'exploitation de la biomasse. Grâce à son concours, j'ai pu financer ma formation par l'obtention d'une bourse FARE.

Je remercie Elisabeth Abergel, professeure au département de sociologie et à l'ISE de l'UQAM, ma directrice de recherche, pour son écoute et son soutien tout au long de mon parcours dans cette recherche, je la remercie surtout pour son ouverture d'esprit et sa confiance qui m'ont permis d'avoir une grande liberté dans mes choix et mes orientations.

Je remercie Emmanuelle Cheyns, chercheur au Cirad de Montpellier, ma co-directrice de recherche, pour ses connaissances sur le sujet des standards dans le domaine des agrocarburants dont elle m'a fait bénéficier, et, pour la qualité et la précision de ses critiques chaque fois que je l'ai sollicitée.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES	vii
RÉSUMÉ	ix
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1	
PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE ET CONTEXTE : POURQUOI RÉGULER LE DÉVELOPPEMENT SOUTENABLE DES AGROCARBURANTS ?	5
1.1 le choix du développement des agrocarburants pour les états.....	5
1.2 Le problème des « 4F »« Food, Feed, Forest, Fuel » et la soutenabilité de la production des agrocarburants.....	7
1.3 L'encadrement des agrocarburants aux niveaux international et national: une revue des politiques et initiatives de certifications.....	13
1.4 Le développement durable local des agrocarburants et les Principes socio-économiques adoptés dans les standards.	17
CHAPITRE 2	
LES NOUVEAUX MODES DE GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE VIA LES PARTENARIATS PUBLICS-PRIVÉS TRANSNATIONAUX	21
2.1 La “promesse” des nouveaux modes de gouvernance.....	23
2.2 La gouvernance transnationale: la standardisation via les partenariats multistakeholders.....	25
2.3 Le challenge de la légitimité démocratique: la représentation des parties affectées.	28
2.3.1 La légitimité	28
2.3.2 La légitimité démocratique.....	30
2.3.3 La représentation des parties affectées dans les Multistakeholders rules-making organisations	31
CHAPITRE 3	
LA REPRÉSENTATION DES PARTIES PRENANTES LOCALES DANS LE PROCESSUS MULTISTAKEHOLDERS ORGANISÉ PAR LA ROUNDTABLE ON SUSTAINABLE BIOFUELS.....	37
3.1 Présentation du processus, objectifs, questions de la recherche et hypothèse.....	37
3.2 Méthodologie.....	40
3.2.1 Le choix de l'étude de cas RSB et la validité externe.....	42
3.2.2 Évolution de la problématique et précision du cadre théorique.	43
3.2.3 Le questionnaire aux membres des 4 Working Groups (WG)	51
3.3 Résultats	63

3.3.1 Évolution du dispositif de gouvernance	63
3.3.2 Le traitement des Principes & Critères sociaux.....	75
3.3.3 La représentation dans les Working Groups.....	84
CONCLUSION	107
ANNEXE 1	
QUESTIONNAIRE TO THE RSB MEMBERS OF THE WORKING GROUPS	113
BIBLIOGRAPHIE	123

LISTE DES FIGURES

Figures	Pages
1.1 : Projection de la demande mondiale en agrocarburants et terres associées à la production d'ici 2050 (scénario IEA Blue Map 2008).....	7
1.2 : Revue des principes sur le bien-être des communautés locales inclus dans Plusieurs standards (Extrait van Dam et al. 2010, p.2460).....	19
2.1: La promesse des nouveaux modes de gouvernance, extrait Backstrand et al., 2010.....	23
2.2 : Les 2 dimensions de la légitimité, extrait Backstrand et al., 2010, p.42.....	29
2.3 : Le concept de légitimité démocratique, extrait K.Dingwerth, 2007, p.14.....	30
3.1 : Schéma de gouvernance RSB depuis Janvier 2009.....	64
3.2 : Chronologie du processus RSB (Extrait modifié P. Schleifer, 2012).....	66
3.3 : Composition du Steering-Board de Novembre 2006 à Novembre 2009.....	68
3.4 : Typologie des organisations membres du Steering-Board entre Novembre 2006 et Novembre 2009	72
3.5 : Représentation des stakeholders et définition des « issues ».....	88
3.6 : Stakeholders manquants ou peu représentés.....	89
3.7 : Aspects sociaux qui auraient été adressés avec une représentation plus forte des SH locaux.....	92
3.8 : Les SH représentés par les répondants estimant représenter des intérêts, ou leur adressant des rapports réguliers.....	103

RÉSUMÉ

Les politiques climatiques, notamment en Europe, ont donné lieu à une augmentation rapide de la consommation mondiale d'agrocarburants considérés comme « carburants verts ». Mais, le développement d'une production à grande échelle a révélé des impacts environnementaux et sociaux négatifs, transfrontaliers, interagissant et complexes. Ce constat a mené à la prolifération d'initiatives d'élaboration de standards de certification.

Dans le cadre de la gouvernance environnementale et sociale globale, des schémas de gouvernance hybrides liant organisations publiques et privées ont émergé. La Directive Européenne RED prévoit ainsi que les obligations en termes de critères environnementaux pour la production d'agrocarburants pourront être satisfaites par le biais de certifications agréées par la Commission Européenne. Les initiatives d'élaboration de standards font désormais partie de ces nouveaux schémas de gouvernance transnationale, *meta-politiques hors Etats*, qui permettent aussi de dépasser partiellement les contraintes des règles de l'Organisation Mondiale du Commerce et de la souveraineté des États.

Les initiatives *multistakeholders* au cœur de ces nouveaux dispositifs, intégrant eux aussi des acteurs publics et privés, devraient répondre aux nécessités de la gouvernance environnementale et sociale, mais aussi de l'« idéal » démocratique qui veut que les parties affectées soient incluses et engagées d'égale manière dans le processus de décision collective. La représentation des parties « affectées » est un concept clé de la légitimité démocratique de ces schémas de gouvernance hybrides. Ces processus multipartites sont aussi, pour les organisateurs des initiatives d'élaboration de standards, le moyen d'assurer la légitimité-crédibilité du processus et des principes et critères adoptés.

Cette recherche exploratoire tente d'apporter une réponse sur la façon dont ces schémas de gouvernance transnationale intègrent la légitimité démocratique par le biais de la représentation des parties affectées et régulent les impacts sociaux au niveau local, dans le cadre des initiatives *multistakeholders* d'élaboration de standards. En particulier, il s'agit de comprendre comment est organisée la représentation des parties affectées, quelle est effectivement cette représentation dans la phase d'élaboration du standard, quelle est la représentation des acteurs locaux les plus vulnérables. Elle se base sur l'observation du dispositif participatif mis en place par la *Roundtable on Sustainable Biofuels (RSB)* dans la phase de définition de ses principes et critères.

Les résultats montrent que le dispositif de gouvernance et de participation est instrumentalisé, adapté, en fonction des objectifs des organisateurs. Dans la première phase correspondant à l'élaboration des principes et critères de la version agréée par la commission européenne, le comité de pilotage composé d'une vingtaine de membres proches des fondateurs prend toutes les décisions. Il s'agit essentiellement d'organisations du Nord : organisations intergouvernementales (UN, IUCN...), ONG (WWF...), grands groupes industriels (BP, SHELL...). Le processus multipartite organisé dans les groupes de travail

chargés de définir les critères qui seront proposés au comité de pilotage, correspond plutôt à un collège d'experts que de parties prenantes, réuni autour des thèmes « Social », « Environnement », « Gaz à Effet de Serre », « *Implémentation* ». Les acteurs locaux y sont faiblement et indirectement représentés par certaines ONG. Les organisations intergouvernementales (OIG) paraissent dominer le processus tant par leur degré d'engagement que par leur objectif de négocier les critères de durabilité. Les organisations privées dominent en nombre et semblent partager avec les OIG une vision pragmatique du processus qui doit aboutir à la diffusion des certifications. Alors que, les ONG et les universitaires présentent simplement des « visions » de la durabilité environnementale et sociale. Plusieurs répondants rapportent, une forte asymétrie des influences lors des discussions qui met en question une réelle possibilité de négociation.

Les principes et critères concernant les impacts sociaux sont traités au prisme de ce qui est considéré comme « *implémentable* ». De plus, ils ne concernent que les régions estimées particulièrement vulnérables (pauvreté, sécurité alimentaire) et portent essentiellement sur l'évaluation et le suivi des impacts sociaux. Il y a peu d'obligations visant à protéger les communautés locales et promouvoir le développement endogène.

La légitimité démocratique basée sur une représentation inclusive n'est donc pas organisée dans la phase d'élaboration du standard, et n'est pas posée en tant que question à traiter.

Dès lors, si les processus multistakeholders sont des outils de légitimation, en particulier de légitimation démocratique, il paraît nécessaire de les différencier et les requalifier en fonction de la qualité de la représentation démocratique. Si la RSB n'est pas rendue responsable d'assurer la représentation démocratique des parties affectées par les règles qu'elle élabore, comment donc assurer l'indispensable représentation démocratique dans ces nouveaux modes de gouvernance transnationale hybrides ?

Mots Clés : Gouvernance environnementale et sociale transnationale, méta-gouvernance, agrocarburants soutenable, processus multistakeholder, légitimité démocratique, représentation.

INTRODUCTION

Les usages de la biomasse par les sociétés humaines sont nombreux et anciens. Les deux principales utilisations énergétiques de cette matière organique sont les biocombustibles (bois de chauffage) et les agrocarburants (carburants produits à partir de la biomasse non fossile) (Colonna et Houllier, 2010).

On différencie trois générations d'agrocarburants. La première utilise des végétaux alimentaires comme matière première : sucre de canne et de betterave, amidon de céréales et huiles des oléagineux. La filière des huiles produit du biodiesel, la filière du sucre, du bioéthanol. Ces filières de première génération sont en phase d'exploitation depuis plusieurs années. La seconde génération d'agrocarburants permet d'utiliser l'intégralité de la plante, c'est à dire ce que l'on nomme lignocellulose, constituée de cellulose, d'hemicellulose et de lignine (constitutif des tissus de soutien de la plante). Atteindre le fractionnement de la cellulose en molécules plus simples, utilisables pour la fabrication des biocarburants, est une technologie en-cours de développement qui a déjà donné des résultats exploitables (Colonna et Houllier, 2010).

La biomasse adaptée à la production de seconde génération est diverse. Elle peut être extraite des « écosystèmes naturels (forêts, pâturages ou écosystèmes aquatiques) ou peut être produite à partir de cultures dédiées aux bioénergies... » (IEA, 2010). Il y a ici un enjeu important pour l'industrie de l'agro-raffinage qui est d'identifier les biomasses disponibles, et, d'adapter les technologies associées aux différentes sources d'approvisionnement.

La troisième génération d'agrocarburants est réalisée à partir de la culture de micro-algues en milieu ouvert ou fermé, mais, sa mise en production à l'échelle industrielle reste à démontrer.

Ainsi donc, la diversité des sources de biomasse, de la culture dédiée (arbustes et arbres à rotation courte comme le peuplier, le saule ou l'eucalyptus, et autres plantes cultivées comme le jatropha), aux résidus tertiaires comme les déchets municipaux, en passant par les résidus primaires agricoles (pailles...) et forestiers (branches, souches, cimes des arbres...) pose des enjeux différenciés pour le développement soutenable des agrocarburants.

Les agrocarburants, comme énergies alternatives à l'usage des carburants fossiles, connaissent un développement particulièrement important, depuis une dizaine d'années, en lien avec la crise du pétrole et celle des changements climatiques. Cette « révolution verte », industrie de transformation du végétal en agrocarburants, devait permettre une diminution des Gaz à effet de serre (GES), une augmentation de la sécurité énergétique (voire une indépendance énergétique pour certains pays) et une augmentation du revenu des agriculteurs (Pons, 2008).

Ainsi, grâce à des politiques de soutien adoptées dans de nombreux pays, la production mondiale d'ethanol en 2009 a été de 76 billions de litres (53 % aux US, 33 % au Brésil, 5.2 % en EU); tandis que la production mondiale de biodiesel en 2009 a été de 19 billions de litres dont 80% dans l'Union Européenne. En outre, les terres utilisées pour la production d'agrocarburants dans le monde en 2008, représentaient 20 Millions d'hectares dont 8 Millions pour la production de canne à sucre au Brésil (Scarlat et Dallemand, 2010).

Cependant, pour le sociologue Francois Houtart (2009), le développement des agrocarburants s'inscrit dans un « *long processus d'exploitation de la nature sans grande préoccupation de la reproduction de cette dernière, liée à un mépris des classes sociales du travail et des peuples de la périphérie* ». Le modèle agricole actuel, basé sur l'idée que seule l'augmentation de la production peut répondre aux besoins alimentaires de la planète, promeut d'une part, la monoculture intensive qui permet de réduire les coûts grâce aux économies d'échelle et à la mécanisation, et, d'autre part, l'intensification des rendements par l'utilisation d'intrants chimiques et de plants génétiquement modifiés sensés mieux résister à certaines conditions locales. Ces arguments sont mis en balance face à une agriculture paysanne considérée comme inefficace. Ce modèle conduit à l'organisation d'un marché mondial agricole dans lequel la logique de la rationalisation de la production soutient une

concentration de la propriété de la terre. Dans le même temps, le développement d'une agriculture dédiée à l'énergie accroît la pression sur la production alimentaire, et, constitue un pallier supplémentaire dans la course pour l'accaparement des terres que ce soit aux fins d'accroissement de leurs profits pour les investisseurs et les industries transnationales, ou, de sécurisation des ressources alimentaires et énergétiques pour certains pays. Certains États accordent, ainsi, de très grandes concessions à des multinationales espérant qu'elles contribuent au développement économique mais sans véritables garanties.

Francois Houtart (2009) fait état des effets sociaux très graves dans certains pays du Sud liés à la production des agrocarburants : expulsion et/ou expropriation de paysans et de communautés autochtones, répressions quelquefois sanglantes, exodes... La médiatisation de ces effets, les émeutes de la faim de 2008 consécutives à l'augmentation du prix des denrées alimentaires que l'on a attribué, en partie, au développement des agrocarburants, ont déclenché leur remise en cause par la société civile, comme carburant « vert » alternatif aux énergies fossiles. Dans le même temps, plusieurs chercheurs critiquaient les méthodes d'évaluation des bilans d'émissions des gaz à effets de serre et énergétiques de la production des agrocarburants, certains démontraient même des bilans négatifs.

En réponse, sur le modèle du Forest Stewardship Council¹ et d'autres standards existants dans l'agriculture, des standards dédiés à la production des agrocarburants se sont développés. Les normes sont en effet devenues un outil de régulation des impacts sociaux et environnementaux des activités de l'économie capitaliste à l'échelle globale. Elles font partie de schémas de gouvernance globale hybrides qui associent organisations publiques et privées, États, grandes industries transnationales, ONG. Instruments de gouvernance conçus hors des frontières des États, les standards utilisent les processus *multistakeholder*, comme mode essentiel de légitimation. Mais, des réalités différentes dans les dispositifs participatifs mis en œuvre, correspondent au seul concept de processus *multistakeholder*.

L'originalité de cette étude consiste à interroger la façon dont ces outils de légitimation que sont les processus *multistakeholder* sont organisés, dans le cadre de l'élaboration de standards, afin d'assurer la légitimité et en particulier la légitimité démocratique sur la base du concept de représentation de toutes les parties affectées. L'étude de cas de la *Roundtable*

¹ Certification forestière dédiée à "promouvoir la gestion responsable des forêts mondiales" www.fsc.org

on *Sustainable Biofuels (RSB)*, standard reconnu par la commission Européenne en Août 2011, montrera un type de dispositif participatif considéré comme adéquat pour la définition des principes et critères du standard et la représentation des parties affectées. Il sera observé en particulier comment cette initiative internationale organise la représentation des acteurs locaux et comment sont traités les principes et critères dédiés à la régulation des impacts sociaux. Le présumé est que, les parties affectées locales devraient participer à l'élaboration des règles applicables localement d'une part, parce qu'elle concerne une activité qui les affecte, d'autre part, parce que ces règles les affecteront

Après avoir développé les raisons pour lesquelles l'augmentation de la production mondiale des agrocarburants nécessite d'être régulée, nous expliquerons dans le second chapitre, ce que sont les nouveaux modes de méta-gouvernance environnementale et sociale, et, la régulation transnationale via les initiatives d'élaboration de standards et leurs processus *multistakeholder*. Les concepts de légitimité, légitimité démocratique et représentation des parties affectées y seront explicités. Dans le chapitre 3 nous présenterons la problématique, la méthodologie utilisée et les résultats de l'étude. Ces résultats indiquent comment, dans le cas de la RSB, sont organisées la gouvernance et la participation, comment sont traités les impacts sociaux, quel est le dispositif mis en œuvre pour la représentation des parties affectées dans les groupes de travail ayant participé à la définition des principes et critères, quelle est la réalité de cette représentation, et, comment elle est perçue par les organisateurs et les participants.

CHAPITRE 1

PROBLEMATIQUE GENERALE ET CONTEXTE : POURQUOI REGULER LE DEVELOPPEMENT SOUTENABLE DES AGROCARBURANTS ?

1.1 LE CHOIX DU DEVELOPPEMENT DES AGROCARBURANTS POUR LES ÉTATS

Le développement de la production des agroénergies présente des enjeux importants aux niveaux géopolitique et stratégique. D'une part, du fait du caractère distribué géographiquement de la source d'approvisionnement comparativement à l'offre des énergies fossiles, et d'autre part, de la raréfaction de la ressource pétrolière et donc de l'augmentation prévue de son coût. Parallèlement au bénéfice d'une certaine indépendance énergétique pour les pays producteurs d'agrocarburants (une application immédiate est l'allègement de la très lourde charge, pour les membres de l'Agence Internationale de l'Énergie, de l'obligation d'une réserve de 90 jours de carburants), cette production répond aux objectifs de diminution des GES et de développement économique. Ainsi, beaucoup d'acteurs, actuels et potentiels, de la filière des agrocarburants de liere et seconde génération (industriels de l'agro-raffineries, agriculteurs, compagnies aériennes et de transport, industries forestières etc...) défendent des avantages socio-économiques qu'ils estiment majeurs ce qui constitue une forte pression sur les choix politiques des États.

Plusieurs pays ont donc mis en œuvre des politiques destinées à développer la part des agrocarburants consommée dans le secteur des transports afin de développer le marché :
(Source IEA, 2010)

Brésil : objectif entre 20 et 25% de bioéthanol et 5% de biodiesel (2013)

Chine : objectif de 10% de bioéthanol en 2020

Europe : La Renewable Energy Directive (RED, 2009) donne un objectif de 10% de consommation d'agrocarburants dans les transports en 2020 (associé au critère de 35% de réduction de GES en 2013, puis 50% en 2017 et 60% en 2018).

United States : Le Renewable Fuels Standards (RFS, 2007) définit le volume des différents agrocarburants qui devront être mélangés aux carburants fossiles entre 2006 et 2022 (seul pays à inclure des agrocarburants de seconde génération).

Mais, le gain économique pour les États entre importation d'énergies fossiles et production d'agrocarburant est cependant à relativiser. Il reste très variable en fonction du prix du pétrole et du prix des matières premières destinées à la production d'agrocarburant; et, on a pu constater qu'une hausse du prix de pétrole s'accompagnait souvent d'une hausse du prix des matières premières.

De plus, les besoins et applications liés aux agroénergies sont diverses et très importants en quantité, et, la production doit être planifiée en tenant compte des connexions entre filières (agriculture, foresterie, industrie, services scientifiques et technologiques...), de la gestion des ressources disponibles : « compétition entre usages des sols » (agriculture destinée à l'alimentation humaine et animale, aux pâturages etc...) et de l'intégration (aménagement) au territoire.

Au niveau environnemental, il faut veiller à la limitation des intrants chimiques et en eau car dans le cas des cultures dédiées, il y a une augmentation des surfaces exploitées en monocultures intensives; il faut aussi gérer la perte de biodiversité et la modification du paysage rural associées à l'extension des zones de culture. Enfin, il s'agit de vérifier la réalité de l'économie en émission de GES réalisée (Colonna et Houllier, 2010).

Que ces contraintes soient assumées par les États ou non, un des scénarios de l'IEA (2010) montre une progression phénoménale de la demande en agrocarburants d'ici 2050 (multipliée par 10 en quantité d'énergie) avec une multiplication par 4 de la surface des terres dédiées (une proportion moindre du fait du développement des agrocarburants de seconde génération et d'un approvisionnement en résidus et/ou de l'augmentation du rendement agricole) :

Figure 6. Demand for biofuels and land requirements in 2050 in the IEA Blue Map scenario

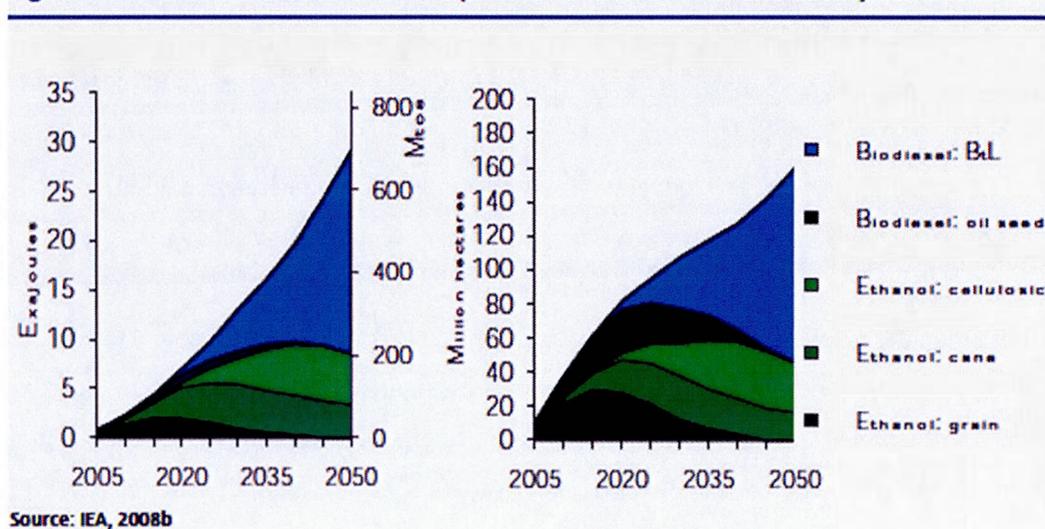


Figure 1.1: Projection de la demande mondiale en agrocarburants et terres associées à la production d'ici 2050 (scénario IEA Blue Map 2008)

1.2 LE PROBLEME DES « 4F » « FOOD, FEED, FOREST, FUEL » ET LA SOUTENABILITE DE LA PRODUCTION DES AGROCARBURANTS.

Rapidement après l'engouement pour cette « énergie verte » des critiques ont largement remis en cause les bénéfices qu'elle était censée apporter. Ainsi, la réduction des GES a été sévèrement revue à la baisse par de nombreuses études et des effets secondaires ont été rapportés « au niveau environnemental (*pollution des sols et des eaux, monoculture, perte de biodiversité*), économique (*remise en cause du modèle agricole vivrier pour faire place à des filières longues d'exportation, contribution à la hausse des prix des matières alimentaires*) ou social (*expropriation des populations indigènes, conditions de travail dans certaines exploitations*) » (Pons, 2008).

Ces critiques sont nées d'une part avec l'augmentation importante du prix des denrées alimentaires à partir de 2004 jusqu'au point culminant qui donna lieu aux émeutes de la faim en 2008. De nombreux observateurs et analystes accusèrent le développement des agrocarburants d'être un facteur déterminant dans cette crise (l'accroissement de la demande en agrocarburants concurrençant l'offre en matière alimentaire contribuerait à faire monter les prix). D'autre part, un article de Searchinger et al. en 2007 lança le débat sur les impacts des changements d'utilisation de terres liés à la production des agrocarburants : l'augmentation des prix des denrées alimentaires, la conversion de terres vierges et l'augmentation des GES associée (non pris en compte dans les analyses de cycle de vie) (van Dam et al. 2010).

Ainsi, la soutenabilité de la production des agrocarburants (première génération) est mise en question dans plusieurs domaines environnementaux et sociaux (Roy, 2009):

Les GES et les échanges carbone: plusieurs études remettent en question une véritable diminution des GES quand on évalue les émissions de carbone sur l'ensemble du cycle de vie. Ainsi, Roy (2009, p.54) rapporte les études de Pimentel (2003) sur la production d'éthanol-Maïs qui indiquent qu'entre production et usage, le bilan en émission de GES est fortement alourdi. De plus, une demande croissante va entraîner une conversion de terres à la monoculture intensive et donc des émissions de GES : "*Searchinger et al. (2008) évaluent pour leur part que le changement d'affectation des terres ferait doubler les émissions durant les trente prochaines années au lieu de diminuer les émissions de GES de 20%*" (Roy, 2009). En effet, le Indirect Land Use Change (ILUC) correspondent à des changements d'affectation de terres (transformation de terres utilisées par des cultures alimentaires en cultures énergétiques, mais aussi, transformations de terres inutilisées en terres destinées à l'alimentation ou à l'énergie). Ils ne sont pas directement liés à des projets spécifiques mais sont la conséquence d'une pression globale exercée sur l'utilisation des terres. Or, la conversion de terres pour l'agriculture intensive est très émettrice de GES.

Compte tenu de ces nouvelles controverses, un enjeu important pour les politiques, et les scientifiques, est de s'accorder sur une méthode de calcul du bilan GES qui analyse l'intégralité du cycle de vie. Mais, comme le rapportent Scarlat et Dallemand (2011), il manque encore une méthode internationalement acceptée et qui tienne compte des ILUC.

Le bilan énergétique : peut s'avérer négatif pour certaines cultures si on prend en considération l'énergie mobilisée durant tout le "*processus de production et de distribution des biocarburants de façon directe (tracteurs, camions, usine, etc...) et indirecte (engrais, pesticides, électricité, etc...)*" (Colonna et Houllier, 2010). Ainsi, selon Roy (2009, p.60) les positions varient fortement au sein de la communauté scientifique à propos du bilan énergétique réel de la production d'éthanol-maïs. La prise en compte, ou non, de la réutilisation des résidus de production dans le bilan énergétique est une des sources de variation des résultats. Dans ce cas aussi, il s'agit d'harmoniser les méthodes et de rendre des résultats pour chaque source d'agrocarburants. Car la possibilité d'un bilan énergétique négatif remet en cause l'argument de la sécurité énergétique surtout compte tenu des variations liées au cours du baril comme vu précédemment.

L'érosion et la dégradation des sols: du fait de l'agriculture intensive et de la récupération des résidus agricoles et forestiers. L'érosion des sols est reconnue comme étant un des premiers impacts de l'agriculture intensive. Roy (2009, p.69) explique que « *diminuant, les concentrations de matières organiques, [l'érosion] affecte négativement la productivité des sols et réduit la biomasse produite (Pimentel, 2006)* ». Ainsi, l'auteur rapporte qu'aux États-Unis, la culture du maïs génère une érosion 10 à 40 fois plus rapide que la capacité de sols à se régénérer naturellement. Or, ces cultures sont soumises à des exigences de rendement qui entraînent une augmentation croissante d'engrais et de pesticides afin de pallier à cette érosion. Cette inflation accroît encore l'appauvrissement des sols et provoque une perte de biodiversité, ce qui favorise les maladies et la recrudescence des ravageurs. avec pour conséquence une utilisation renforcée de pesticides qui impactent la santé humaine (Roy, 2009, p.70).

La qualité des eaux et consommation en eau: Les intrants chimiques agricoles pénètrent les cours d'eau, eaux côtières et nappes phréatiques par ruissellement et lessivage des sols érodés. L'azote ainsi répandu provoque un phénomène d'eutrophisation qui entraîne une diminution de la concentration d'oxygène dans l'eau, et, la mort d'organismes participant à la chaîne alimentaire et à la biodiversité. (Roy, 2009, p.72). Les contaminants pesticides s'insinuent dans tous les organismes. La consommation d'eau est aussi un enjeu important

pour certaines cultures qui en requiert des quantités importantes comme le maïs, mais aussi pour certaines régions où l'eau constitue une condition et un enjeu pour le développement social et rural.

La perte de biodiversité: diminution, fragmentation et dégradation (diffusion des pesticides) des habitats naturels et donc des services environnementaux associés (augmentation du risque lié aux effets de seuil et diminution de la résilience) pour les populations. (Roy, 2009, p.73). La disparition des zones d'écosystèmes agricoles maintenus, de façon traditionnelle, par certaines populations, participe au risque de perte d'autonomie et d'insécurité alimentaire.

La qualité de l'air: les émissions lors de la fabrication et de la combustion de l'éthanol seraient au moins au tant néfaste que dans le cas des carburants fossiles.

La sécurité alimentaire et l'augmentation des prix des denrées alimentaires: ainsi, dans le cas de l'éthanol-maïs "*le détournement d'un maïs alimentaire vers une production énergétique fait à la fois directement augmenter son prix mais aussi le prix des autres grains*" (Roy, 2009, p.75); parallèlement, les agriculteurs sont poussés à consacrer plus de terres à la culture du maïs-éthanol à cause des perspectives de gains. Autant de facteurs participant à la diminution des réserves alimentaires et à l'augmentation du prix des denrées alimentaires, ce qui augmente la vulnérabilité des pays les plus pauvres aux risques de crises alimentaires. Roy (2009, p.85) rapporte les estimations de Runge et Senauer (2007) selon lesquelles à chaque fois qu'il y a une augmentation du prix des denrées alimentaires de 1%, 16 millions de personnes en plus sont dans l'insécurité alimentaire.

L'accaparement des terres résultant de l'intérêt pour ces cultures énergétiques entraîne aussi une augmentation du prix de la terre, ce qui la rend plus difficile d'accès aux cultivateurs locaux et contribue à diminuer leur autonomie alimentaire et donc à augmenter leur insécurité alimentaire. De plus, les terres dites sous-utilisées ou marginales sont un enjeu dans cette course à l'accès aux ressources. « Patrimoine commun », c'est sur ces terres là que se font, quotidiennement, les récoltes « invisibles » (plantes médicinales, gibier, cueillette...) « *apport nutritionnel indispensable mais elles sont aussi essentielles à la sécurité*

alimentaire » selon un communiqué d'ETC Group² (2009). Toujours selon ce communiqué, dans certains pays d'Afrique, ces ressources sauvages couvrent 80% des besoins domestiques en cas de pénurie d'aliments de base, « *c'est pourquoi transformer le patrimoine commun en un maillon de la chaîne industrielle ou énergétique reviendrait à aggraver considérablement l'insécurité alimentaire* » (ETC, 2009, p.9).

Accaparement des terres: « *entre 15 et 40 millions d'hectares auraient été acquis durant les cinq dernières années par des entreprises, des fonds d'investissement et des gouvernements, et des millions d'autres hectares seraient actuellement en négociation...* » (Antoine Bouhey, 2010). Cet engouement révèle, d'une part, le besoin pour certains États de sécuriser leurs approvisionnements alimentaires par l'intermédiaire de grandes industries transnationales. D'autre part, il est une conséquence de l'explosion de la demande en agrocarburants : l'auteur rapporte les estimations données par Action Aid et Peuples Solidaires selon lesquelles 17,5 millions d'hectares de terres devront être alloués à la production d'agrocarburants dans les pays en développement afin de remplir les objectifs de consommation de l'Union Européenne³. Enfin, les profits prévisibles liés à l'augmentation du prix des matières premières agricoles et à l'exploitation de cultures à fort rendement, ont provoqué aussi l'intérêt des fonds de pensions et banques d'investissement (Bouhey, 2010). Pour l'ONG les Amis de la Terre (2010), beaucoup de firmes européennes sont ainsi impliquées dans l'accaparement de terres en Afrique (Ethiopie, Mozambique, Tanzanie), et, des entreprises de biotechnologies y voient l'opportunité de nouveaux débouchés à des variétés GM (génétiquement modifiées). Les promesses d'amélioration des rendements liées à l'utilisation de ces organismes GM sont mises en avant d'une part pour attirer les investisseurs, d'autres parts, pour convaincre les gouvernements des pays hôtes. Ceux-ci perçoivent souvent ces investissements étrangers comme ouvrant des perspectives d'emplois locaux et d'amélioration des infrastructures locales.

Cette « *distribution massive de terres* », aurait été soutenue selon Bouhey (2010, p.49) par les grandes organisations internationales et les gouvernements qui invoquent deux arguments. Il

2« Action Group on Erosion, Technology and Concentration » <http://www.etcgroup.org>

3 « Peuples Solidaires en association avec Action Aid, Le plein de faim : L'impact des agrocarburants sur les populations et la faim dans le monde, Paris, Peuples Solidaires en association avec Action Aid, avril 2010, p. 6 » In « Terres arables, une nouvelle ruée vers l'or » ? (Bouhey, 2010).

s'agit d'abord de l'existence d'une surface très importante de terres considérées comme sous-exploitées, des terres dites « marginales », dont on a expliqué l'importance pour la survie des populations dans certains pays en développement, et, dont l'exploitation participe à une économie locale plus ou moins formelle. Or, *« en réalité, la terre est souvent classée comme marginale au seul motif qu'elle n'est pas possédée individuellement. Il peut s'agir de terres communautaires, qui servent souvent pour faire paître les animaux, cultiver des plantes alimentaires, et aussi cueillir des plantes médicinales, mais ce terme peut également s'appliquer à des zones humides, des marécages ou des zones montagneuses. Comme les Communautés villageoises ne détiennent que rarement des titres de propriété pour les terres qu'elles utilisent, il peut être difficile d'empêcher la vente de ces terres »* (Les Amis de la Terre, 2010).

Le second argument met en avant le bénéfice que pourrait apporter la monoculture agricole intensive pour le développement des pays du Sud, grâce aux projets et aux capitaux de grandes entreprises internationales, *« par opposition aux agricultures familiales et paysannes, perçues comme relativement inefficaces en matière de production et incapables de générer les revenus nécessaires pour le développement des zones rurales »* (Bouhey, 2010, p.51).

Mais, selon les Amis de la Terre (2010), les promesses d'emplois ne sont pas tenues. La culture du Jatropha demande, par exemple, peu de main d'œuvre sur le long terme (main d'œuvre saisonnière sur une courte durée). L'ONG indique que les emplois se concentrent essentiellement dans la transformation et l'industrie de production, les grandes exploitations agricoles mécanisées rendant encore moins évident l'emploi local. De plus, ces grands projets peuvent provoquer la déstructuration et la perte d'autonomie de la paysannerie, donc des risques pour le développement économique endogène et la sécurité alimentaire. Il est très difficile, pour les populations locales et les pays hôtes, d'obtenir des garanties sûres et précises de la part des entreprises qui acquièrent des terres: garanties d'emplois locaux, salaires décents, transferts de technologies, plans de développements des économies locales... ; alors que, ces entreprises étrangères bénéficient d'un cadre juridique international favorable qui les protège des *« actions défavorables du gouvernement hôte (expropriation,*

traitement arbitraire au sens large)...»⁴ (Bouhey, 2010). Ainsi, même dans le cas où des programmes d'aide aux agriculteurs locaux sont mis en œuvre, ils ne sont pas vraiment réalisés en vue d'un développement endogène (pas de garantie du prix d'achat des matières premières, diffusion de semences portant un droit de propriété (GM), développement de certifications et codes de bonne conduite difficiles d'accès aux petits paysans...) : « Un certain nombre de firmes européennes comptent sur des programmes d'aide aux petits paysans pour obtenir la matière première des agrocarburants, surtout dans le cas du jatropha. Les paysans signent des contrats octroyant à l'entreprise les droits sur leur récolte, et reçoivent le cas échéant les semences et des conseils sur la façon de cultiver ces plantes...[...]...les paysans qui signent pour cultiver du jatropha s'exposent à des années d'investissements préalables avant de pouvoir récolter les graines. S'ils n'ont pas de récolte à vendre à la compagnie, ils n'ont aucun revenu de leurs terres. Et s'ils ont remplacé leurs cultures vivrières par du jatropha, ils peuvent se retrouver sans aucune source de nourriture ni argent pour en acheter. » Les Amis de la Terre (2010).

Face à ces risques, des ONG et organisations paysannes demandent à ce que soit considéré le concept de souveraineté alimentaire défini comme le droit des populations et des États à définir leur politique agricole et alimentaire, qui place les populations locales au centre de tous les processus de décisions (politiques locales et globales) affectant ces domaines (Bouhey, 2010).

1.3 L'ENCADREMENT DES AGROCARBURANTS AUX NIVEAUX INTERNATIONAL ET NATIONAL: UNE REVUE DES POLITIQUES ET INITIATIVES DE CERTIFICATIONS

Revue réalisée sur la base de celle effectuée par J. van Dam, M. Junginger, A.P.C. Faaij (2010) à fin 2009.

Politiques Nationales et Supranationales

Europe : La commission européenne a fixé l'objectif de 20% d'énergies renouvelables et 10 % dans les transports pour la consommation européenne en 2020, ce qui se traduit par des objectifs pour les États membres. Les critères environnementaux de réduction de GES, de

⁴ Lorenzo Cotula et Sonja Vermeulen, 2009, « *Accaparement des terres ou opportunité de développement* », Briefing-Londres-IIED, cité dans A.Bouhey (2010), « Terres arables, une nouvelle ruée vers l'or ? », Revue internationale et stratégique, 210/3 n°79.

conservation de la biodiversité et de bonnes pratiques de gestion environnementales sont développés et mentionnés dans la Renewable Energy Directive (EC-RED, 2009) pour garantir la durabilité des agrocarburants. La CE agréée un certain nombre de standards de certification qui garantissent que la chaîne d'approvisionnement rempli ces critères (la certification RSB a été agréée en Août 2011).

Amérique du Nord :

USA : La Renewable Fuel Standard (RFS), incluant l'Energy Independence and Security Act (EISA), encourage la promotion des agrocarburants (spécialement des biofuels cellulosiques). L'EISA demande un minimum de réduction de GES, décourage l'utilisation de culture de « food and feed » comme matière première, et, décourage les ILUC.

Canada : CEM, un groupe de travail sur les Renewable Fuels, la consultation des acteurs a commencé depuis début 2009.

Amérique du Sud

Brésil : Social Fuel Seal donne des avantages aux producteurs afin qu'ils se fournissent auprès de petits cultivateurs et de fermes familiales.

Afrique:

la politique Sud-Africaine des agrocarburants est formulée en considérant les impacts sur l'emploi, la sécurité alimentaire et les écosystèmes.

Asie

Chine : pour le gouvernement, les agrocarburants ne doivent pas mettre en danger la production alimentaire mais la production d'éthanol est soutenue.

Indonesie : le gouvernement a établi des lois et des régulations pour guider l'expansion des agrocarburants, y compris l'interdiction de détruire la forêt.

Japon : a établi un label volontaire appelé « Biomass Mark » mais qui n'est pas associé à des critères de soutenabilité.

Australie, Nouvelle Zélande

La Nouvelle-Zélande a mis en place des *Biofuels Sales Obligations*, comme étape d'une politique plus large, qui oblige les compagnies importatrices de pétrole, à compter de 2008, à vendre un certain pourcentage annuel.

Organisations internationales

(Liste non exhaustive)

European Committee for Standardization : a établi un comité technique CENT 383 pour établir un standard dans le domaine des agrocarburants. Il devrait d'abord travailler sur les principes inclus dans EC-RED. Les questions socio-économiques et les ILUC sont en-cours de réflexion et l'issue est pour 2013.

Global Bioenergy Partnership (GBEP) : a été créé en 2005 avec 35 pays et organisations partenaires et 22 pays observateurs. « *Les principaux objectifs du Partenariat sont : créer un niveau élevé de dialogue politique sur la bioénergie...* ».

Les 5 principales initiatives de certification volontaire selon l'étude de Vogelpohl et Hirschl (2011)

Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) : créée en 2004 à l'initiative de WWF et de plusieurs corporations du secteur dont la société Unilever et l'association des employés de l'industrie de l'huile de palme de Malaisie. Elle est composée de membre de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement et aussi de banques et d'ONG. Elle a adopté un ensemble de principes et critères en 2007 et octroi des agréments depuis 2008.

Roundtable on Sustainable Biofuels (RSB)⁵ : initiative internationale, organisée par l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne depuis 2006 (indirectement financée par le gouvernement Suisse), rassemblant des organisations gouvernementales internationales, des ONG comme WWF et de grands industriels. Le système est basé sur l'idée d'un meta-standard qui repose sur les certifications et standards existants. L'objectif est de développer un système de certification global dont le processus intègre des acteurs du publique, du privé et de la société civile. La version 2 des principes et critères a été adoptée en Novembre 2010 et l'implémentation devrait débuter en 2011.

Roundtable on Responsible Soy (RTRS) : a été officiellement fondée en Suisse en 2006 principalement par des représentants de l'industrie et du commerce du soja et WWF. Il s'agit d'un processus multistakeholders qui se base sur la soutenabilité d'autres productions (café, sucre, coton...). La première version de leur standard a été adoptée en Juin 2010 et l'implémentation devrait débuter en 2011.

⁵ Appellation transformée en Roundtable on Sustainable Biomass en Mars 2013

Better Sugar Cane Initiative (BSI) : fondée en 2005 par WWF, la Banque Mondiale et plusieurs corporations de l'industrie du sucre, son ambition était de rassembler un grand nombre d'acteurs venant de groupes d'intérêts différents dans le domaine de la canne à sucre afin de mener une discussion et d'aboutir à une définition, un développement et une implémentation de mesures concrètes pour promouvoir une production meilleure quand aux impacts sociaux et environnementaux. Malgré de faibles avancées, le BSI standard a été adopté en Juin 2010.

International Sustainability & Carbone Certification (ISCC) : Aujourd'hui complètement privée, cette initiative a été lancée par le gouvernement Allemand, en 2006, avec l'appui d'une société de consultants afin d'établir un standard de certification des agrocarburants. Le but était de développer une certification implémentable avec la participation des représentants de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, des gouvernements et des ONG, et, qui remplisse les objectifs de la German Biomass Sustainability Ordinance et de la directive RED. Le standard a été finalisé en Avril 2010.

Il existe aussi de nombreuses initiatives au niveau des compagnies, des associations indépendantes et des ONG.

Il y a ainsi une prolifération, depuis 2007, des standards et autres initiatives pour la régulation du développement soutenable des agrocarburants dont les moteurs sont principalement la sécurité énergétique et les changements climatiques. Selon J. van Dam, M. Junginger, A.P.C. Faaij (2010), les préoccupations socio-économiques dans les critères de soutenabilité sont plus importantes dans les pays en développement et les préoccupations environnementales plus importantes au Nord. Enfin, bien que le problème de la compétition avec la production alimentaire soit largement reconnu, il ne fait pas l'objet de mesures politiques concrètes.

1.4 LE DEVELOPPEMENT DURABLE LOCAL DES AGROCARBURANTS ET LES PRINCIPES SOCIO-ECONOMIQUES ADOPTES DANS LES STANDARDS.

Les Principes socio-économiques garantissent la prospérité locale et le bien-être social des employés et de la population locale, mais, des distinctions peuvent être faites entre les effets négatifs sur les droits humains et d'autres problèmes comme la sécurité alimentaire (van Dam et al. 2010).

Plusieurs de ces questions sont intégrées dans les déclarations et conventions internationales (Déclaration Universelle des droits de l'Homme etc.). Aussi, le International Labour Organization (ILO) a développé un système international de standards du travail qui sont mis en application par des conventions et des recommandations, et, ces principes sont intégrés dans plusieurs standards dédiés aux agrocarburants (dont RSB). Par ailleurs, les principes socio-économiques proposés par des initiatives comme UK-RFTO ou la norme Néerlandaise NTA 8080 ou dans les politiques intégrant les certifications, ne sont pas obligatoires mais basés sur le volontariat. L'une des raisons principale de choisir cette voie est la législation de l'Organisation Mondiale du Commerce qui exige qu'un pays importateur ne fasse pas de discrimination entre pays exportateurs et production locale (Pons, 2008). En effet, les principes comme le bien-être socio-économique et la prospérité locale sont limités aux frontières des pays et ne peuvent pas représenter un lien territorial avec les pays importateurs de biomasse. Les différences d'environnement social ne sont donc pas considérées comme justifiant une limitation du commerce.

Dans sa publication *Bioenergy development : Issues and Impacts for Poverty and Natural Resource Management*, la Banque Mondiale (Cushion et al., 2010) reconnaît et définit les impacts sociaux locaux :

- **Sécurité alimentaire** : augmentation globale du prix des denrées ; au niveau local, on estime que le problème est surtout lié à la conversion de terres de bonne qualité (forêt) pour les cultures énergétiques, mais, il s'agirait d'impacts dans le court terme ; à plus long terme, le développement des agrocarburants aurait moins d'impacts négatifs pour la sécurité alimentaire et pourrait constituer un complément de revenu pour les petites exploitations (notamment celles éloignées des villes) et créer des emplois.

- **Régimes fonciers** : le besoin en surfaces cultivables pour le développement de la production d'agrocarburants peut à mener des conflits si les droits de propriété ne sont pas bien définis. Dans certains pays (Colombie) des fermiers sont chassés de leurs terres. Des paysans pauvres sont tentés de vendre leurs terres à bas prix.
- **Moyens d'existence** : du fait du développement des agroénergies à grande échelle dans une perspective d'augmentation des profits, les propriétés terriennes ont tendance à se concentrer. Les petits fermiers ont un risque accru d'être dépossédés de leurs terres du fait de leur accès limité au capital nécessaire pour réaliser de larges opérations de production d'agrocarburants. Même quand certains peuvent conserver leurs terres, ils ont de la difficulté à pérenniser leurs exploitations notamment du fait de la rémunération de leur production. La conversion des terres dites « marginales » ou dégradées, peut altérer les moyens de subsistance des populations locales.
- **Emploi et travail** : le développement des agrocarburants offre des perspectives de création d'emplois, en particulier, dans les zones rurales. Il faut cependant vérifier les la qualité et les conditions de sécurité de ces emplois. Mais la mécanisation dans les grandes exploitations réduit les opportunités d'emploi. Il faudrait développer des mécanismes qui assurent que les petits producteurs puissent bénéficier du marché des agroénergies comme des « *contract farming arrangements or coopératives* ».
- **Les questions de genre**

La revue de littérature réalisée par van Dam, et al. (2010) montre qu'il existe un consensus général sur le fait qu'il faille au minimum adopter les principes suivants, et, on les retrouve dans le standard RSB:

- Des mécanismes afin de sécuriser les droits de propriétés et de tenure
- Des procédures afin de communiquer et de consulter la population locale
- L'application d'un d'un plan d'évaluation des impacts sociaux.

Le standard RSB intègre dans une certaine mesure la question de la sécurité alimentaire (uniquement localement dans les zones estimées vulnérables). Mais, la protection de la paysannerie et des communautés locales (notamment dans les pays du Sud) contre les possibles effets négatifs d'une production intensive organisée par des industries transnationales, la promotion d'un développement socio-économique endogène, sont très peu

abordées dans les standards. Avec la sécurité alimentaire, il s'agit de questions très complexes dont le traitement doit intégrer plusieurs paramètres (van Dam et al. 2010).

Figure 1.2 : Revue des principes sur le bien-être des communautés locales inclus dans plusieurs standards (Extrait van Dam et al. 2010, p.2460)

Overview of selected principles on well-being of local communities included in various standards [21,24,61,63,76,87,96,98,117,118,126,188,189]. + = included, - = not included.

	EC-RED	US-RFS	RSB	RSPO	RTRS	BSI	NTAS08	UK-RTFO	ISCC	Greenery	SAN	FSC	CCBS ^a
Legal and customary rights (property rights)	-	-	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Procedures			•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Proof of ownership			•	•	•	• ^b	•	•	•	•	•	•	•
Compensation systems available			•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Well-being local communities	-	-	•	•	•	•	-	•	-	•	•	-	-
Contribution towards local economy and activities						• ^c					•	• ^d	
Fair and transparent prices available				•									
Compensation for use traditional knowledge													•
Preference employment of local people					•						•	• ^e	
Local procurement services and inputs					•							• ^f	
Support local education											•	• ^f	
Safeguarding local food security			• ^g						•				
No replacement of staple crops			•						•				
Use of (co-) products does not affect traditional/local use			•			•	•						
Participation/communication local people	-	-	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	-
Procedures or methods established				•	•	•	•	•	•	•	•	•	
Complaints and grieving mechanism				•	•	•	•	•	•	•	•	•	
Social Impact Assessment in participatory way	-	-	•	• ^h	•	•	• ⁱ	-	-	•	•	•	•
Existence of social management plan											•	•	•
Specific measures to target vulnerable groups			•										•
Take measures to counteract negative effects						•	•		•				•
Mentioned parameters for SIA are:	-	-	•	•	-	-	•	-	-	•	-	•	•
Access and use rights/land tenure			•	•			•			•		•	•
Physical and economic displacement							•						
Economic livelihoods, working conditions			•	•					•			•	
Job creation and potential loss			•										
Subsistence activities			•	•									•
Cultural and religious values			•	•								•	•
Gender differences							•						
Health and education facilities			•	•			•						
Other community values			•										•

^a BSI: Guidance on customary rights is provided in ILO Conventions 169 and 117.
^b Reporting indicators based on Global Reporting Initiative on the basis of Economic Performance Indicators EC 1, 6 and 7.
^c Only valid for food insecure regions.
^d The ILO Decent Work Agenda is a recommended tool for assessing local impacts.
^e On the basis of the Social Performance Indicator S01 of the Global Reporting Initiative.
^f Communities within, or adjacent to, the forest management area should be given opportunities for employment, training, and other services.
^g Forest management and marketing operations should encourage the optimal use and local processing of the forest's diversity of products.
^h Specifically for project design and development.

Scarlat et Dallemand (2011), de la Commission Européenne, estiment que le suivi et le renforcement des critères sociaux sont des challenges, en particulier dans les pays en développement, qui dépendent aussi de l'application des lois dans chaque pays. L'élaboration d'une approche commune de mesure et de suivi des impacts socio-économiques est présentée par certains auteurs comme une nécessité et un défi majeur pour la régulation des impacts

socio-économiques de la production des agrocarburants (Scarlat et Dallemand, 2010, p.1642 ; van Dam et al. 2010, p.2460).

Cependant, l'importance donnée au suivi des impacts socio-économiques (qui s'appuie sur le constat du manque de recul et de connaissances dans le domaine des agrocarburants), comparativement à des problèmes précis comme la perte d'autonomie de la paysannerie ou la diminution des moyens de subsistance, montre la réserve des initiatives d'élaboration de standard quand au traitement effectif de ces problèmes.

CHAPITRE 2

LES NOUVEAUX MODES DE GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE VIA LES PARTENARIATS PUBLICS-PRIVES TRANSNATIONAUX

Les développements précédents montrent les enjeux et effets multi-facteurs et multi-échelles liés au développement des agroénergies (sociaux et environnementaux mais également politiques, géopolitiques et stratégiques, économique). Ceux-ci, conjugués aux critiques et controverses associés à la soutenabilité des agrocarburants depuis quelques années, ont mené à la prolifération de normes gouvernementales et d'initiatives internationales d'élaboration de standards de certification relativement hétérogènes jusqu'à aujourd'hui. Il s'agirait, en effet, de permettre la poursuite d'un développement « visiblement » soutenable de la production des agroénergies de première et seconde génération qui, selon les prévisions d'ici 2050 de l'IEA, devrait répondre à une explosion de la demande. Ainsi, la directive européenne RED subordonne l'octroi d'avantages fiscaux au respect de critères environnementaux et indique que cette obligation peut être acquittée par l'intermédiaire de schémas de certifications volontaires reconnues par la Commission Européenne. Une structure de régulation hybride qui peut être vue comme un type de *méta-gouvernance* à propos de laquelle Pieter Glasbergen (2011, p.194) écrit qu'elle s'applique aux processus de structuration des interactions et des relations entre des systèmes de règles gouvernementales classiques et des régulations privées et semi-privées.

Ce type de régulation est né avec l'élaboration de la norme FSC⁶, et, l'émergence des problèmes liés à l'intégration des questions sociales et environnementales dans la gouvernance environnementale globale.

6 Forest Stewardship concil

Selon Biermann et Gupta (2011, p.3), il s'agit de répondre à 5 types de contraintes caractérisant les questions environnementales :

- **Les interdépendances spatiales** : Elles peuvent avoir un caractère systémique (des règles non adoptées dans certains pays rendent les politiques de certains autres inefficaces quand il s'agit de gouverner un bien commun comme le trou de la couche d'ozone), et/ou, cumulatif (accumulation de problèmes au niveau local ayant un impact global). Elles concernent d'une part la responsabilité des États alors que les impacts des actes nuisibles à l'environnement dépassent les frontières. D'autre part, elles concernent les relations de responsabilité dans la gouvernance privée transnationale. Biermann et al. (2011) expliquent que le « citoyen », bénéficiaire et arbitre du pouvoir de décision, a été remplacé par la construction sociale du « *stakeholder* ». La détermination des inclusions et exclusions est donc cruciale dans la définition du stakeholder dans ce système de gouvernance qui peut rendre les acteurs responsables vis à vis de normes communément adoptées. Selon les auteurs, dans ce système, les acteurs du Nord de façon explicite (via les organisations transnationales) ou implicite (via le choix des consommateurs) assument le rôle de gouvernant sur les acteurs du Sud. Biermann et al. (2011) indiquent que, dans ce monde d'interdépendances spatiales où une question majeure est « *who represent whose interests...* », il est important d'élaborer un système de gouvernance qui puisse légitimement gérer et intégrer la diversité dans les standards globaux et les processus délibératifs.

- **Les interdépendances fonctionnelles** : ainsi, la production et la consommation soutenable d'agrocarburants affectent des secteurs, des enjeux environnementaux et sociaux, des acteurs et des utilisateurs divers et en interdépendance.

Selon Biermann et al. (2011), ces interdépendances fonctionnelles rendent aussi cruciale et problématique l'élaboration de structures de gouvernance démocratique. En effet, l'évaluation de la responsabilité et de la légitimité reste dépendante des frontières dessinées par les schémas d'inclusion des parties prenantes.

- **L'incertitude** : en particulier au niveau scientifique

- **L'interdépendance temporelle** : la responsabilité intergénérationnelle et la responsabilité historique des Etats pollueurs.

- *Les évènements extrêmes* : la nécessité de structures de gouvernance globale capables de répondre rapidement à des situations de crise.

2.1 LA “PROMESSE” DES NOUVEAUX MODES DE GOUVERNANCE

Ces « nouveaux modes de gouvernance » sont présentés par Backstrand et al. (2010) comme permettant de répondre à 3 *déficits* spécifiques de la gouvernance environnementale durable:

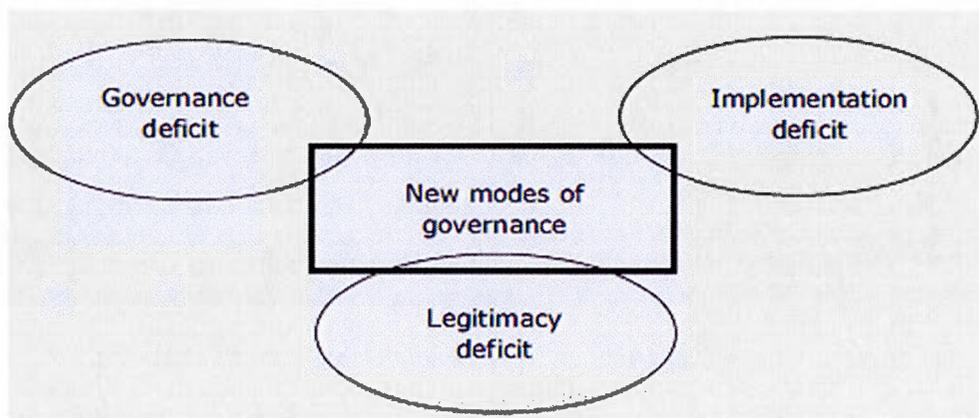


Figure 2.1: La promesse des nouveaux modes de gouvernance, extrait Backstrand et al., 2010

Les déficits dans la gouvernance et dans l'implémentation sont le résultat de la nature intersectorielle, fragmentée et transnationale (Backstrand et al., 2010) des problèmes environnementaux, telle que décrite précédemment. Les politiques et régulations environnementales, sous l'influence des aspirations émanant de la société civile et /ou, d'une rhétorique exigeante sur le développement durable, peuvent être difficiles à implémenter. Elles le sont surtout quand, élaborées au niveau international ou national, elles doivent être implémentées au niveau de territoires aux contextes politique, social, culturel, économique, environnemental, très diverses. Le déficit de légitimité tient, selon Backstrand et al. (2010), au déclin de la confiance des citoyens en la capacité des États à gérer les crises environnementales.

Les schémas de «méta-gouvernance» transnationale doivent aussi répondre aux contraintes qu'imposent les lois de l'OMC et la souveraineté des États. Ainsi, une des raisons pour laquelle la directive RED n'impose pas de normes sociales en lien avec l'activité des agrocarburants, est que cela pourrait être considéré comme une entrave aux lois du marché,

elle incite donc à la certification volontaire afin de remplir les critères environnementaux et sociaux (Vogelpohl et Hirschl, 2010, p.5). Il y a bien là, complémentarité et hybridité des modes de gouvernances qui correspondraient, selon Lena Partzsch (2009, p.4), à de nouveaux types de processus transnationaux reflétant une relation nouvelle entre État, marché et société.

Associant directions hiérarchiques et non hiérarchiques, acteurs du marché, de la société civile et inter-gouvernementaux, ces modes de gouvernance publics-privés devraient répondre aux nécessités de la gouvernance environnementale, mais aussi, à l'« idéal » de la démocratie délibérative qui réclame que les membres du public soient inclus et engagés d'égale manière dans le processus de décision collective. Cet « idéal » devrait contraindre ces nouveaux modes de gouvernance transnationale à organiser l'inclusion et la participation des parties affectées dans « l'esprit » d'une démocratie électorale.

L'inclusion concerne le champ d'application, la portée, le spectre de la règle. En effet, définir ce champ devrait permettre d'identifier la circonscription des parties affectées par l'élaboration des règles. Le concept de champ d'application de la règle permet aussi d'évaluer, à posteriori, dans quelle mesure les parties affectées sont sélectionnées et représentées dans les processus d'élaboration des politiques (Backstrand et al., 2010, p. 40).

Selon Backstrand et al. (2010, p.5), les penseurs de l'écologie politique ont, dans ces dernières années, lié les « performances » de la démocratie délibérative aux résultats environnementaux : *«The notion that public participation in environmental policy-making will increase the democratic legitimacy and performance of green regulation is a recurrent theme within contemporary green political theorizing (Baber and Bartlett, 2005; Meadowcroft, 2004; Smith, 2003; Dryzek, 2000)»*. Les auteurs expliquent que le dilemme classique en politique qui oppose démocratie et efficacité, procédure et résultats, a une possibilité d'être dépassé grâce au caractère plus collaboratif des dispositifs mis en œuvre dans les nouveaux modes de gouvernance comme les initiatives *multistakeholder*: *« the promise of new modes of governance lies in the connection between legitimate democratic processes (input) and effective environmental policies (output) »* (Backstrand et al., 2010, p.15).

2.2 LA GOUVERNANCE TRANSNATIONALE: LA STANDARDISATION VIA LES PARTENARIATS MULTISTAKEHOLDERS.

« *La globalisation politique répond à la globalisation économique, mais pas sous la forme d'un gouvernement mondial...La globalisation culturelle promeut les mêmes schémas, les mêmes visions du monde...(Hallstrom et Bostrom, 2010) ».*

La gouvernance par les *multistakeholder certification schème* est une illustration de cette réalité. Ils sont présentés comme une réponse aux « promesses » de performance environnementale et d'idéal démocratique des nouvelles formes de gouvernance environnementale globale.

Les certifications volontaires, et, de façon plus générale, les « Non State Market Driven » (NSMD), partie non-étatique privée des schémas de méta-gouvernance environnementale et sociale, sont définis par Bernstein et Cashore (2007, p.348) comme des « *organisations de gouvernance délibérative et adaptative destinées à intégrer des normes environnementales et sociales dans le marché globale, et dont l'autorité émane directement des acteurs concernés incluant ceux qu'elles cherchent à réguler, et non des États souverains* ». Cependant comme l'indique Lena Partzsch (2009, p.11), ces initiatives d'élaboration de standards sont « *predominantly driven by the need of companies to control reputational risk while the position, power and security of some of the most vulnerable actors is not likely to change for better* ». Qui plus est, Vogelpohl et Hirschl (2010, p.25) mentionnent que les certifications des agroénergies apparaissent particulièrement dominées par l'industrie comparativement aux certifications dans le secteur du café. Or, selon Bernstein et Cashore (2007, p.351), les systèmes NSMD, ne peuvent effectivement assurer une gouvernance légitime, si ils souscrivent principalement aux exigences des intérêts des grandes compagnies.

On voit combien cruciale est la démonstration de leur légitimité pour ces structures de gouvernance émergentes. En effet, selon Bernstein et Cashore (2007, p.351), « *à la différence des États souverains, qui, par définition, possèdent une autorité légitime, ou des institutions internationales, dont la légitimité émane du consentement des Etats souverains, les systèmes NSMD doivent activement construire leur « légitimité politique » (Suchman 1995, Cashore 2002) ».*

Les “transnational multistakeholders standard-setting” sont définis par Dingwerth et Pattberg (2009) comme des processus multipartites « *in wich non-state actors from more than one country generate behavioral prescriptions that are intended to apply across national borders* ».

Ils se caractérisent par:

- Leur **prolifération** depuis le milieu des années 1990 (norme FSC) dans l'agriculture, les textiles, la pêche, la foresterie, etc...
- « **Meta-organisations** » : Organisations d'organisations (Ahrne & Brunsson, 2008)⁷ dont les rôles et pouvoirs sont essentiels dans l'organisation des processus et la nature des résultats (OIG, ONG, groupes industriels transnationaux).
- « **Meta-game** » (Beck,2005)⁷ qui s'auto-organisent et définissent leur échelle, leurs frontières, les catégories de leurs joueurs (stakeholders) : créés des **méta-politiques hors Etats** (Bostrom & Hallstrom, 2010).
- Des **catégories de stakeholders** qui classifient les participants : le fait d’être acteur ne va pas de soi, les acteurs existent en vertu de la catégorie dans laquelle ils sont placés ; c’est à eux de s’organiser politiquement afin de véritablement participer à la définition des règles (Beck, 2005)⁷. Ces catégories ont une importance pour les tâches attribuées, les responsabilités, le pouvoir de décision,...la catégorisation concerne l’inclusion et l’exclusion par rapport à certaines activités, mais aussi le rôle attribué aux stakeholders (Hallstrom et Bostrom, 2010, p.118).
- Une rhétorique dans la communication vis à vis du public qui met **l’emphase sur le processus plutôt que sur la teneur du standard** : « *transparency, accountability, and deliberation...* » (Dingwerth et Pattberg, 2009, p. 713). Une façon selon Djama, Fouilleux et Vagneron (2011, p.205) de limiter les tensions, de dépolitiser les débats.
- Des **schémas de participations similaires**: consultations régionales de *stakeholders*, délibérations d’experts sur des questions spécifiques, commentaires du public...dans le but d’assurer la légitimité du processus, de sensibiliser à l’implémentation des principes, et d’améliorer la base d’informations pour la prise de décisions (Dingwerth et Pattberg, 2009, p. 714).
- Des décisions basées sur la recherche du **consensus**.

⁷ In Bostrom & Hallstrom, 2010. Transnational Multi-Stakeholder standardisation. Edward Elgar, USA

- L'importance cruciale de **prouver la légitimité** du processus et/ou des décisions « *in constant need to achieve, maintain and manage legitimacy to exert authority, since they need to convince standards users to adopt them and 'audiences' to see such adoption as something acceptable* » (Ponte et al., 2011).

Le problème réside aussi dans la définition même de la légitimité alors que ces schémas s'auto-organisent à l'intersection entre société civile et « business ». On peut parler d'une « *re-articulation of regulatory authority* » (Utting, 2008)⁸ où les concepts de légitimité et d'autorité, voire même de démocratie, deviennent ambigus (en particulier, quand l'organisation fait partie d'un schéma de gouvernance intergouvernemental comme la directive européenne RED).

Ainsi, alors que les sources de l'autorité privée sont : l'expertise perçue, la pratique historique de l'exercice de l'autorité, ou le « *grant of power* » des Etats (Cutler et al., 1999)⁷, la réputation et/ou les autorités affiliées comme certaines ONG (Roseneau, 2003)⁷; les initiatives multistakeholders montrent beaucoup d'efforts pour atteindre une « imitation » de la représentation démocratique traditionnelle comme la représentation des parties affectées, la promotion de la transparence, de l'ouverture, de la responsabilité (Ponte et al., 2011).

⁸ In Ponte et al., 2011, *Governing through standard- Origins, drivers and limitation*. Palgrave Macmillan.

2.3 LE CHALLENGE DE LA LEGITIMITE DEMOCRATIQUE: LA REPRESENTATION DES PARTIES AFFECTEES.

2.3.1 La légitimité

La légitimité concerne la justification de l'autorité (Schouten et Glasbergen, 2011, p.1). Selon Suchman (1995), il s'agit de « *la perception, ou de la supposition, généralisée que les actions d'une entité sont souhaitables, correctes, ou en tout cas appropriées aux systèmes socialement construits de normes, valeurs, croyances et définitions* » (Glasbergen et Shouten, 2011).

Schouten et Glasbergen (2011, p.1) proposent trois raisons à l'importance particulière que revêt la démonstration de la légitimité pour les structures de gouvernance privée :

- La nature volontaire de la participation et de l'adhésion rend ces systèmes plus dépendants de la justification de leur autorité alors que les gouvernements peuvent utiliser la coercition,
- L'importante pré-condition de l'efficacité du processus en lien avec la nécessaire acceptation des normes élaborées.
- Les organisations participantes et ayant un pouvoir de décision, ne sont pas seulement responsables vis à vis de ceux qui sont directement affectés par leurs régulations mais aussi vis à vis de leurs membres.

La légitimité politique est définie par Bernstein et Cashore (2007, p.348) comme « *the acceptance of shared rule by a community as appropriate and justified* ». Une définition qui, selon l'analyse de Vogelpohl et Hirschl (2010, p.8) correspond à l'approche descriptive de la légitimité qui concerne l'acceptation sociale de l'autorité (Schaller, 2007, p.11). Cette légitimité politique conçue par Bernstein et qui s'applique en particulier aux nouvelles formes de gouvernance globale concerne l'« *autorité politique qui en retour, résulte d'un maillage entre pouvoir, légitimité, et communauté.*» (Bernstein 2005, p.165) » (Vogelpohl et Hirschl (2010, p.8).

L'approche normative de la légitimité concerne les « *conditions dans lesquelles une autorité peut moralement être évaluée comme légitime* » (Schaller, 2007, p.11), « *la validité des décisions et des arrêtés politiques et leur prétention à la légitimité...* » (Zürn, 2004, p.260). Une institution est légitime quand elle a « *the right to rule* » (Buchanan et Keohane, 2006). La validité normative concerne l'acceptabilité de l'autorité et se base sur des normes de base et des procédures concernant la prise des décisions (Dingwerth, 2007, p.15).

La « promesse » des nouveaux modes de gouvernance se situe selon Backstrand et al. (2010) dans le cadre de cette approche normative de la légitimité. Reprenant Scharpf (1999 ; 2006), ils indiquent que, dans la lignée de cette approche et aussi du contexte particulièrement propice de l'Union Européenne, la légitimité a deux dimensions :

Input legitimacy (Procedural legitimacy)	<ul style="list-style-type: none"> • Participation/inclusion • Control/accountability • Deliberative quality
Output legitimacy (Effectiveness)	<ul style="list-style-type: none"> • Policy effectiveness • Institutional effectiveness • Compliance effectiveness • Environmental effectiveness

Figure 2.2 : Les 2 dimensions de la légitimité, extrait Backstrand et al., 2010, p.42

Selon les études de cas rapportées par Backstrand et al. (2010), la tension demeure valide entre l'ambition de l'idéal démocratique grâce aux procédures et celle de la résolution des problèmes environnementaux. Mais il ne s'agit pas réellement d'une opposition mais plutôt d'un glissement vers le fait de s'appuyer sur l'efficacité des processus plutôt que sur la procédure démocratique. La légitimité paraît être conçue comme un continuum où il est possible de contre balancer la faiblesse de la légitimité de la procédure, par l'efficacité des politiques ou des résultats. Des lors, le dispositif d'inclusion et de participation dans les initiatives *multistakeholders* serait instrumentalisé pour obtenir certains résultats plutôt que d'être considérée comme une fin en soit : « *to a large extent, the legitimacy of environmental politics rests upon the effective management of urgent environmental threats* » Backstrand et al. (2010, p.225). Parallèlement, ces études montrent que l'évaluation

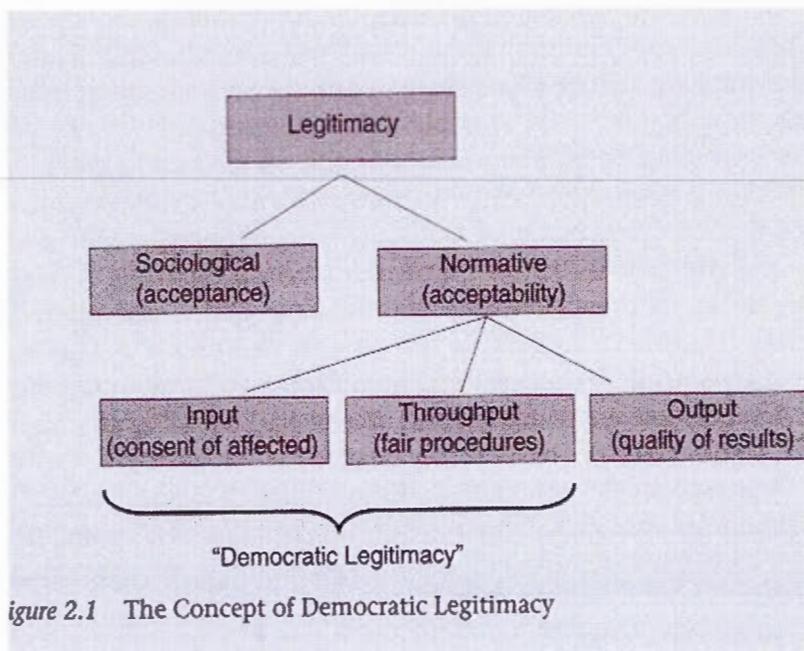
de la performance environnementale de ces modes de régulation publics-privés reste très difficile à juger par rapport aux politiques classiques.

2.3.2 La légitimité démocratique

La légitimité démocratique est un concept issu de l'approche normative. Ce concept adresse en premier lieu l'aspect procédural des processus de décision et met le focus sur qui est intégré à l'élaboration des règles et comment la participation est transformée en résultats :

« *a rule-making process can be said to be **democratically legitimate** to the extent that the questions **Who is involved in making rules?**, and **How is the input of participants transformed into results?**, are answered in a manner that gives affected constituencies good reasons to accept the rules as rightful* » Dingwerth (2007).

Figure 2.3 : Le concept de légitimité démocratique, extrait Dingwerth, 2007, p.14.



Les 3 sources principales de la légitimité démocratique selon Klaus Dingwerth (2007) sont :

- La participation et l'inclusion : représentation et qualité de la participation
- Le contrôle démocratique : transparence et responsabilité
- La qualité discursive : « balance » des arguments.

Concernant la participation et l'inclusion, la vraie question posée par la légitimité démocratique n'est pas si il y a participation, mais, dans quelle mesure ceux qui sont soumis aux décisions, ont été inclus dans le processus de décision (Dingwerth, 2007 p.28). Cette question a deux aspects qui sont l'étendue et la qualité de la participation. Cette étude porte sur l'étendue, autrement dit qui participe, quelle est la représentation des parties affectées. Selon Dingwerth (2007), la représentation est liée au postulat selon lequel le spectre des individus significativement affectés par une décision collective est identique au spectre des individus qui font les règles (ou sont représentés par ceux qui les font). Des lors, l'identification et la définition des parties affectées dans les processus de décision dans l'élaboration de règles est une question importante pour les organisateurs.

La représentation est donc un concept clé de la légitimité démocratique qui est crucial dans la constitution des organisations de régulation qui se sont « échappées » des limites étatiques et œuvrent dans l'informel. Son opposé n'est pas la participation mais...l'exclusion (Plotke, 1997)⁹.

2.3.3 La représentation des parties affectées dans les *Multistakeholders rules-making organisations*

Le concept de la représentation est au cœur de la définition de la démocratie : « *tout schéma d'organisation qui met en œuvre le principe que toutes les parties affectées par des décisions collectives devraient avoir l'opportunité d'en influencer le résultat* » (Habermas 1996, Dahl 1998, Held 1996, Young 2000, Gould 2004) » (Urbinati & Warren, 2008, p.395). C'est la norme de l'autonomie démocratique pour laquelle les décisions collectives affectant l'auto-détermination devraient inclure ceux qui sont affectés.

Pitkin (1969) estime que pour qu'une représentation soit démocratique, il faut que les représentants soient autorisés à agir, qu'ils agissent dans un sens qui promeuve les intérêts des représentés, et, que les représentés aient les moyens de rendre leurs représentants responsables de leurs actions (définition tirée du contexte électoral).

⁹ Cité dans Urbinati et Warren, 2008. The concept of representation in contemporary democratic theory

Selon I.M. Young (2000), les positions anti-représentation d'une part refusent de voir la complexité des processus démocratiques actuels et opposent participation et représentation. D'autre part, elles prétendent qu'une authentique démocratie n'est pas compatible avec la représentation se fondant sur la logique de l'identité entre ceux qui font les lois et ceux qui les suivent. Pour sortir du paradoxe entre la nécessité de la représentation et une décision démocratique basée sur une co-présence des citoyens, l'auteure propose d'abandonner la notion d'identité et d'adopter la « *conception derridienne de la différence pour formuler une autre évaluation de la représentation* » (Young, 2000, p.127). Ici, les représentés ne sont pas ramenés à une identité commune mais laissés dans leur pluralité. La conception de la représentation basée sur l'idée de différence amène à décrire la relation entre représentants et représentés, et parmi les représentés, « *ou la temporalité du passé et du futur anticipé laisse des traces dans les actions de chacun* » (Young, 2000, p.127). I.M. Young (2000, p.128) considère qu'il est plus intéressant d'évaluer le processus de la représentation selon les caractéristiques de la relation entre représentants et représentés que de vouloir construire la signification normative de la représentation. La représentation devrait donc être comprise et évaluée comme une relation au sein d'un groupe ayant une histoire et des expériences communes (Urbinati et Warren, 2008, p.394).

D'après Urbinati et Warren (2008), le sujet de la représentation est devenu beaucoup plus visible d'une part en raison de l'augmentation de la complexité des terrains politiques car moins confinés aux limites des frontières, plus divers, plus liés à des négociations informelles devant générer de la légitimité politique. D'autre part, grâce à l'importance croissante des mouvements de minorités et celui des femmes. Mais, dans un contexte de globalisation des marchés et de complexification des problématiques, la représentation démocratique dans les organisations de méta-gouvernance est rendue difficile : manque de légitimité formelle des *stakeholders* et d'une représentation claire de la responsabilité pour ceux qui sont affectés par les décisions, *circonscriptions* (ensemble de parties affectées) multiples et/ou se chevauchant... Une conséquence fondamentale et problématique est que la régulation des problèmes collectifs n'admet qu'en partie la définition du représenté basée sur le lieu de résidence (ironiquement la représentation était à l'origine basée sur l'appartenance au territoire).

Des questions majeures qui permettent d'analyser la représentation :

La définition de la « circonscription » ou « démos » : elle est essentielle car elle établit la trame des inclusions et exclusions des participants qui sont basées sur la définition des problèmes à résoudre («issues»). Dans l'arène globale où la démocratie électorale n'existe pas, on a une représentation « auto-autorisée » (Urbinati & Warren, 2008, p.404) qui auto-définit son électorat et dont les organisations participantes représentatives organisent les autorisations avec ceux qu'ils représentent. Dans ce contexte, avec la dimension économique de la redistribution et la dimension culturelle de la reconnaissance, la représentation serait la troisième dimension de la justice selon Fraser (2005)⁹ qui correspond à la dimension politique

Conception et définition de la représentation : il existe une relation différenciée entre représentants et représentés qui s'étend dans le temps et l'espace (Young, 2000, p.123) ce qui pose la question de la nature de leurs relations : Autorisation, comptes rendus, dialogue, responsabilité...

Urbinati et Warren (2008, p.404) proposent d'évaluer la représentation en posant les mêmes questions que dans la représentation électorale : - Comment les représentants sont autorisés par les représentés ?, - Comment sont-ils tenus responsables par ceux qu'ils déclarent représenter ? I.M. Young (2000, p.128, 132) explique que, dans la relation entre représentants et représentés, la connexion est maintenue dans le temps grâce à l'anticipation et la récollection dans les phases d'autorisation et de responsabilisation ; la menace de déconnexion serait le principal problème normatif de la représentation. Selon Pitkin (1969)¹⁰, une représentation qui fonctionne bien intègre et se situe entre : - une délégation avec un mandat clair, - un administrateur qui agit seulement selon ses propres visions ; le représentant peut ainsi agir de son propre chef mais, dans l'anticipation d'avoir à rendre des comptes à ceux qu'il représente.

On peut définir trois modes de représentation selon I.M.Young (2000) : **Intérêts** (ce qui affecte ou qui est important pour les perspectives de vie des individus ou les buts des organisations, ils définissent les moyens pour atteindre des objectifs), **Opinions** (principes,

¹⁰ Cité dans I.M. Young, 2000. Inclusion and Democracy. Oxford University Press

valeurs, priorités, croyances sur comment sont les choses ou comment elles devraient être, et, les jugements politiques qui en découlent), **Perspectives** (aspects de la réalité sociale portée par les membres d'un groupe du fait de leur position sociale structurelle).

Les positions sociales structurelles produisent des expériences particulières et un savoir spécifique des processus sociaux et de leurs conséquences nous dit Young (2000, p.136). La notion de perspective sociale suggère, selon l'auteure, que les agents qui sont proches dans un champ social, ont un point de vue similaire, et, ceux qui sont distants, ont plus de chance de voir les choses différemment, chaque vision étant un aspect de la réalité des processus sociaux. Young (2000, p.137) définit la perspective sociale comme le point de vue que les membres d'un groupe ont des processus sociaux du fait de leur position dans ces processus. Les individus interprètent généralement la société avec plusieurs perspectives de groupes sociaux.

Les intérêts et opinions sont donc volontairement construits par les personnes ou les groupes souvent dans le but d'obtenir des résultats, alors que, les perspectives seraient une sorte de production culturelle.

Ainsi, « *représenter un intérêt ou une opinion implique habituellement de promouvoir certains résultats particuliers dans le processus de prise de décision. [Alors que] Représenter une perspective revient souvent à promouvoir certains sujets de discussions [...] le représentant d'une perspective pose certaines questions, rapporte certains types d'expérience [...] certaine façon de voir l'expérience des autres* » (Young, 2000, p.140). Les perspectives aideraient plutôt à définir les limites dans lesquelles différentes interprétations des intérêts sont possibles (Williams, 1997)¹⁰. La différence principale entre intérêts et opinion, et, perspectives, est que certains intérêts et opinions peuvent être considérés comme mauvais ou illégitimes, alors qu'une perspective sociale ne peut être en soit illégitime (Young, 2000, p.146).

Selon Young (2000, p.140), chacun des modes de représentation, intérêts, opinions et perspectives constitue un aspect indépendant des personnes ou des groupes. Les traiter ensemble permet de multiplier les questions et d'accroître la connaissance sociale.

La représentation spéciale des groupes marginalisés :

Mettre en place un dispositif de représentation spécifique (quotas, représentation proportionnelle, sièges réservés etc...) pour les groupes désavantagés encourage la participation et l'engagement de ceux qui sont souvent exclus des processus politiques et apporte les savoirs locaux. Si ce n'est pas fait, cela risque d'aggraver les inégalités socio-économiques structurelles. En effet, selon Urbinatti et Warren (2008, p.405), dans les processus non-électoraux, il n'existe pas l'égalité correspondant à l'influence de la voix grâce au vote, les avantages de l'éducation ou de la distribution inégale des ressources sont bien plus aisément transposables, transformables en pouvoir d'influence, dans les patterns existants de sur et sous représentations. Les auteurs concluent que, si la représentation auto-autorisée présente des avantages, elle peut aussi mener à une incroyable inégalité de la représentation. I.M. Young (2000, p.144) indique que là où des groupes sociaux ont dominé la discussion politique et le processus de décision, les perspectives sociales ne sont pas considérées comme une certaine manière d'aborder les problèmes mais bien comme si elles étaient neutres et universelles. Des lors, selon l'auteure, organiser une représentation spéciale pour les perspectives sociales généralement exclues révèle la partialité et la spécificité des perspectives déjà politiquement présentes.

CHAPITRE 3

LA REPRÉSENTATION DES PARTIES PRENANTES LOCALES DANS LE PROCESSUS MULTISTAKEHOLDERS ORGANISÉ PAR LA *ROUNDTABLE ON SUSTAINABLE BIOFUELS*

3.1 PRÉSENTATION DU PROCESSUS, OBJECTIFS, QUESTIONS DE LA RECHERCHE ET HYPOTHESE.

Selon ses organisateurs, la *Roundtable On Sustainable Biofuels* (RSB) a été créée, en 2006, à l'initiative de deux chercheurs de l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne (qui l'héberge depuis) :

Entretien avec un membre du secrétariat le 28.09.11 : « ce sont 2 chercheurs [...], le directeur de Energy Center, et un autre chercheur qui est désormais le secrétaire général du conseil mondial de l'énergie [...] qui, devant le retour de manivelle au sujet des biocarburants dans les années 2000...ce sont dit qu'il y avait quand même du potentiel pour les biocarburants [...] ils ont observé ce qu'il se passait dans le monde des standards, les autres initiatives qui avaient développé des certifications notamment pour le bois, le label FSC ou la table ronde pour l'huile de palme et idem pour la canne à sucre...tout ces exemples qui montraient qu'on pouvait vraiment constituer des systèmes qui permettaient vraiment d'offrir une distinction assez crédible entre les bons et les moins bons...donc la-dessus, ils ont utilisé leur réseau pour constituer un 1er groupe d'acteurs ».

Le comité de pilotage initial comprenait une vingtaine d'organisations : *des universitaires, des industriels (SHELL), des OIG (IUCN, UNEP...), des gouvernements (Suisse) et des ONG (WWF)*. Vogelpohl et Hirschl (2010, p.12) précisent que la RSB est en partie financée par le gouvernement Suisse.

L'objectif était de créer un standard et de pouvoir certifier une chaîne de traçabilité mais aussi de certifier des groupes de producteurs. L'ambition de la RSB était aussi de constituer une référence pour les réglementations et d'être reconnu par les grandes organisations régulatrices comme l'Union Européenne.

La version 2 du standard, la plus aboutie, est sortie en Novembre 2010. La Commission Européenne a reconnu la certification RSB en Août 2011 dans le cadre de sa directive RED. Les premières certifications devaient débiter en 2012.

Objectifs de l'étude :

Général : Explorer la mise en œuvre du processus *multistakeholder* de la RSB comme dispositif des nouveaux modes de gouvernance environnementale durable, du point de vue de la légitimité démocratique.

Particulier : Analyser la légitimité démocratique en interrogeant l'organisation de la représentation des parties affectées dans les groupes de travail sur la définition des principes et critères (Working Groups) de la RSB, en particulier celle des parties prenantes locales. Analyser le traitement des impacts sociaux.

Questions:

Principale : L'organisation de la représentation des parties prenantes dans le processus multistakeholder de la RSB : quelle légitimité démocratique, quelle place pour les parties affectées locales?

Secondaires :

- 1- La construction de la composition du « démos » est-elle démocratique ?:
Construction du démos originel, procédure de construction du démos, perception des concepts de parties affectées et de représentation, le démos est-il construit sur la base de l'inclusion de toutes les parties affectées ?
- 2- Quelle est la légitimité démocratique de la représentation des parties affectées?:
Nature de la connexion entre représentants et représentés, perception de la légitimité du lien entre représentants et représentés, modes par lesquels les parties affectées sont représentés, méthodes de sélection, existe-t'il des parties affectées non représentées ?.
- 3- Quelle est la spécificité de la représentation des parties affectées locales?
Place des acteurs locaux, enjeux (« *issues* ») ou perspectives non représentés.

Hypothèse :

Tout en mettant l'emphase sur la nécessité d'une représentation « balancée » des parties affectées (« *To have legitimacy, any effort must ensure that the key stakeholder categories are well represented* », Steering Board Meeting report (Nov. 2006), RSB Stakeholder Mapping, 2011), les organisateurs reconnaissent dans plusieurs documents, et au moins depuis la constitution des Working Groups en 2007, que cela est loin d'être le cas. Ainsi, peut-on lire sur le site de la RSB: « *the RSB does not currently have the capacity to interact sufficiently with all key stakeholders in all of the regions of the world in which it aims to operate. For this reason, it is critical that the RSB develop a strong methodology for how to identify key stakeholders*¹¹... » (RSB Stakeholder Mapping, 2011).

Analysant le dispositif mis en œuvre et la qualité de la représentation dans les Working Groups de la RSB, je fais l'hypothèse, à la suite de Backstrand (2010, p.225-230), que, loin d'atteindre l'idéal démocratique de la légitimité démocratique basée sur une représentation inclusive, ce processus *multistakeholder* est instrumentalisé par les organisateurs afin de valider des principes et critères comme ayant un caractère « universel » ou en tout cas consensuel afin de construire la légitimité et la crédibilité du processus, alors qu'en réalité, la représentation des parties affectées locales est faible et la prise en compte de leurs perspectives et intérêts est partielle.

11 ...and that it convey the correct messaging to these stakeholders in as clear and concise a manner as possible to efficiently involve those interested parties in the discussions and decision making process, and ultimately create a strong sense of ownership among these actors. »

3.2 METHODOLOGIE

C'est au printemps 2011, dans le cadre d'un cours en Sociologie de l'Environnement donné par Louise Vandelac que je me suis intéressée au sujet de l'exploitation durable des agrocarburants. J'ai commencé par entamer une revue de littérature tous azimuts via Google Scholars et la bibliothèque de l'Uqam, sous l'égide et le regard averti de mon professeur. Sur la base des termes : *biofuels*, *bioenergy*, *agrocarburants*, *sustainable development biofuels*, j'ai constitué une banque d'articles scientifiques sur les agrocarburants et leur production soutenable.

Dans le même temps, Louise Vandelac me suggéra de participer à deux événements très différents mais complémentaires qui me permirent de voir plusieurs facettes de mon sujet. Le premier fut une rencontre informelle avec des membres d'ETC Group qui, lors d'un séminaire à Montréal, présentaient leur récent rapport sur « *The new Biomasters* » dénonçant une nouvelle « *green carbon economy* » qui favorise notamment l'accaparement des terres et des moyens de subsistance de la petite paysannerie du Sud par des consortiums transnationaux. Le second événement était une table ronde sur l'avenir de l'agroraffinerie organisée par le CRIBIQ¹², un consortium ayant pour objectif « *de stimuler et financer le développement de bioprocédés performants et novateurs au Québec, et ce, en facilitant la collaboration entre des partenaires industriels et les établissements de recherche* ». Il me permit d'appréhender la réalité des enjeux économiques et *scientífico-techniques* de l'exploitation de la biomasse. J'ai aussi pu me faire une idée des « protagonistes » intéressés par l'industrie de la biomasse: industriels de l'agro-alimentaire et de la chimie, instituts de recherche privés et universitaires, spécialistes des brevets et du droit de propriété intellectuelle...se positionnant comme acteurs d'une *Bio-industrie* post industrie pétrolière, s'appuyant pour certains sur les incitations de l'Union Européenne, avec comme préoccupations principales, pour beaucoup, d'assurer la disponibilité de la ressource en biomasse par la sécurisation des approvisionnements, de meilleurs rendement pour l'exploitation de la biomasse, et, d'implémenter des modèles industriels de raffinerie de la biomasse.

Mon sujet s'avérait vaste avec des enjeux environnementaux et sociaux, économiques et politiques différenciés aux échelles locales et transnationales. A ce stade, j'étais bien

¹² Consortium de recherché et innovations en bioprocédés industriels au Québec

renseignée sur les problèmes environnementaux liés à la production intensive de cultures dédiées (maïs, canne à sucre, jatropha, palmier à huile...) grâce au flot d'articles scientifiques collectés. Je connaissais les enjeux et perspectives techniques et économiques liés à la demande et aux possibilités de production d'Énergie aux niveaux local (notamment pour les pays en développement) et global, grâce, entre autres, à divers rapports réalisés par l'Agence Mondiale de l'Énergie et la Banque Mondiale.

Je connaissais aussi les controverses émanant de la communauté scientifique (remise en cause du niveau de réduction des gaz à effets de serre, GES) et de la société civile. Imprégnée des réflexions des penseurs de l'écologie politique présentés dans mon cours de sociologie de l'Environnement (Alain Gortz, Jean Zin, Alain Lipietz...), la question de la régulation émergea. Dans le même temps, la découverte du travail de revue des politiques et initiatives de certification pour la régulation des agrocarburants de Jinke Van Dam (2010), acheva de me convaincre de mon intérêt pour la question du « comment » est organisée la régulation de l'exploitation des agrocarburants et dans quelle mesure elle tient compte des critères de durabilité environnementale et sociale.

Puis, dans le cadre d'un cours en Géopolitique mondiale et Environnement animé par Elisabeth Abergel, qui devint ma directrice de recherche, je découvris les travaux de Karen Backstrand et le concept de *gouvernance* environnementale globale. Mais, je m'intéressai, en premier lieu, aux normes et certifications. Je réalisai une revue de littérature autour des termes : *standards*, *certifications*, appariés ou non aux termes : *sustainability* et *biofuels*, et très vite il m'apparut que le concept de *gouvernance* revenait associé aux concepts de régulation hybride public-privée, de schéma de gouvernance « méta-gouvernementale », de Non State Market Driven....développés par des chercheurs comme Steven Bernstein, Franck Bierman, Pieter Glasbergen, Benjamin Cashore, ...Tous évoquaient la « problématique » légitimité des nouvelles formes de gouvernance transnationale issues d'une réorganisation des relations entre États, marché et sociétés.

Je m'intéressais donc à ce phénomène récent d'institutionnalisation de la gouvernance privée telle que décrite par Philip Pattberg (Gueneau, 2009).

Au début de l'été 2011, j'élaborai alors une première version de mon sujet: « *Gouvernance légitime et production soutenable des agroénergies : Le cas de la Roundtable on Sustainable*

Biofuels (RSB), une étude exploratoire de la légitimité sociale du processus et de l'intégration des principes et critères sociaux et environnementaux ».

3.2.1 Le choix de l'étude de cas RSB et la validité externe.

J'ai très tôt décidé de m'orienter vers l'étude du cas de la RSB.

En effet, la « stratégie méthodologique » de l'étude de cas me paraissait bien convenir à l'étude exploratoire que je souhaitais mener sur les initiatives transnationales d'élaboration de standards environnementaux. D'une part, parce qu'elle permet d'explorer des phénomènes nouveaux, d'autre part, parce qu'elle permet de comprendre le contexte et l'historique, deux des forces de l'étude de cas selon S.N. Roy (2003).

Par ailleurs, bien que n'ayant pas effectué de revue de littérature exhaustive qui me permette d'assurer que le processus et le standard élaborés par la RSB sont généralement perçus comme « dominants », plusieurs articles affirment que ce dernier pourrait être le plus à même de prendre l'avantage dans l'actuel processus d'harmonisation de la régulation des agrocarburants (van Dam et al.2010, Cushion et al.2010), tant par le niveau d'intégration des principes et critères de soutenabilité (Nuffield Concil on Bioethics 2011) que par la légitimité de son processus en particulier concernant l'inclusion des « stakeholders » (Vogelpohl et Hirschl, 2010).

De plus, la RSB est membre d'ISEAL¹³ qui contribue, selon Dingwerth et Pattberg (2009), à promouvoir des « *mimetic processes* » dans les processus transnationaux d'élaboration de normes, basés sur des processus Multistakeholders et les valeurs d'inclusion, transparence, responsabilité, délibération. Djama, Fouilleux et Vagneron (2011) vont plus loin, indiquant qu'ISEAL viserait à une véritable activité de « benchmarking » entre les standards « membres » où l'attention est portée sur les structures de gouvernance et les procédures plutôt que sur le contenu même des normes (objectifs, critères, définition de la soutenabilité...)...une façon de dépolitiser le débat sur la soutenabilité selon les auteurs. Notons à titre d'illustration la toute récente (Juin 2012) reconnaissance par la RSB du

13 International Social and Environmental Accreditation and Labelling

standard de la Sustainable Agriculture Network (SAN, membre d'ISEAL) pour certifier les activités des fermes ayant rempli les critères¹⁴.

Enfin, la conclusion de l'étude du *design process* de la RSB réalisée par P.Schleifer (2012) confirme aussi cette tendance à l'homogénéisation de ce type de processus grâce à l'« effet » réseau :

The analysis produced robust evidence that **network ties and imitation** played an important role in the RSB design process. RSB designers had strong network ties to the FSC and somewhat weaker ties to the RSPO. They used these two organizations as templates when constructing their own organization. However, the data suggests that they did not simply copy these arrangements. Instead, they appear to have engaged in hybridization which means that they combined design features from the two target institutions.

Ainsi, bien que le cas de la RSB ne puisse être considéré comme parfaitement représentatif ou exemplaire, les résultats issus de l'exploration de son processus, peuvent être considérés comme relativement révélateurs du modèle émergent de standard pour les processus transnationaux d'élaboration de normes, qui est entrain de se *consolider* selon l'expression adoptée par Dingwerth et Pattberg (2009).

3.2.2 Évolution de la problématique et précision du cadre théorique.

Au mois de Septembre 2011, je poursuivais ma revue littéraire autour des concepts de *legitimacy*, *global environmental governance* et *Multi-Stakeholders Initiatives (MSI)*. La difficulté pour moi était d'arriver à problématiser judicieusement sur le sujet de la légitimité que je découvrais. Il me semblait que je devais me construire une certaine « culture » dans le domaine politique et la légitimité en lien avec les MSI...sans pour autant m'y perdre, et en restant ancrée dans mon sujet de la régulation d'une production soutenable des agrocarburants. Au cours de mes recherches, je consultai un article de Marcel Djama dans la revue Perspectives d'Août 2011 éditée par le Cirad. Cet article était issu des travaux d'une équipe de chercheurs de l'UMR Moisa du Cirad de Montpellier, sur le thème des normes et de

14 « Upon completion of this process, Rainforest Alliance Certified™ farms will be able to access biofuel supply chains by receiving RSB certification through a simplified audit process restricted to compliance with RSB Principle 3 and RSB Principle 6, therefore saving costs. In the future, the RSB is planning to recognize other credible standards and certification systems through similar benchmarking processe » <http://www.isealalliance.org/online-community/news/roundtable-on-sustainable-biofuels-recognises-rainforest-alliance-certified-farms>

la gouvernance privée transnationale. Non seulement la thématique étudiée était très proche de mes questions mais l'objet de recherche était dans le domaine de l'agriculture et des agrocarburants. En particulier, Emmanuelle Cheyens et Marcel Djama avaient publié leurs travaux sur les standards Roundtable on Sustainable Palm Oil et Round Table on Sustainable Biofuels¹⁵. Ils avaient l'expérience « du terrain » qui me faisait défaut, et la somme de connaissances et de références que l'on imagine après plusieurs années de recherche sur les normes dans l'agriculture..je sollicitai rapidement une codirection de mon mémoire qu'Emmanuelle Cheyens accepta.

Ayant beaucoup lu...il était temps que j'aborde mon terrain. Ma problématique et mon cadre théorique n'étaient pas encore bien établis et je pensais que confronter mes connaissances au réel allait m'aider à y parvenir. Vers la fin du mois d'Octobre 2011, je décidai de contacter un membre du Secrétariat¹⁶ de la RSB qui en fait partie depuis sa fondation. Je lui transmis un questionnaire par mail à propos de l'organisation du processus de l'origine jusqu'à l'élaboration de la version 0¹⁷ du standard, qui comprenait 4 grandes questions : - Comment s'est constitué le tout premier groupe d'organisateur ?, - Comment la participation a évolué dans le *Founding Steering Board*¹⁸ (mode d'intégration, critères d'inclusion...) ?, - Comment a été constitué le Secrétariat et son mode de fonctionnement ?, - Comment ont été constitués les quatre groupes de travail (Working Groups : WG)¹⁹ ?. J'eus un contact rapide et positif avec mon interlocuteur. Il me proposa un entretien par téléphone et accepta, très volontiers, de me transmettre les comptes rendus des téléconférences et des réunions du Steering Board et des WG qui n'étaient pas en ligne sur le site. Mon intention n'était pas encore de m'en tenir à la première phase du processus, mais je procédais par étape, souhaitant comprendre ce que les organisateurs avaient voulu mettre en œuvre comme *dispositif* comme *cadre pour la*

15 Cf supra 1.3 L'encadrement des agrocarburants aux niveaux international et National ; descriptions de ces initiatives de certification extraites de Vogelpohl et Hirschl (2011)

16 Met en œuvre la stratégie de la RSB et les décisions du Comité des direction, s'occupe de l'organisation générale, etc... : Cf .3.3.1 : Évolution du dispositif de gouvernance

17 Première version des principes et critères, sortie en Août 2008 suite aux réunions des groupes de travail Social, GES, Environnement, Implementation : Cf. Fig 7 Chronologie du processus RSB.

18 Premier comité de pilotage, créé en 2006, composé des membres fondateurs de la RSB, seul organe de décision jusqu'au changement de gouvernance en 2009, il est aidé par le Secrétariat et les 4 groupes de travail (GES, Environnement, Social, Implementation) chargés de faire des suggestions sur la définition des principes et critères du standard: Cf. Fig 9 Composition du Steering-Board de Nov.2006 à Nov. 2009.

19 Groupes de travail dans les domaines Social, GES, Environnement, Implementation ayant travaillé sur la définition des principes et critères entre Juin 2007 et Août 2008 pour la version 0, première version du standard. 408 membres de 45 pays auraient participé selon les organisateurs. Les choix étaient basés sur le consensus avec en appui des groupes d'experts *Ad Hoc*. Rôle consultatif de suggestions auprès du Comité de pilotage.

participation qui devaient légitimer le processus, ainsi que l'exprime Emmanuelle Cheyns (2010).

Entretien avec un membre du secrétariat le 28 Octobre 2011 (1 heure): En fait, j'avais préparé une série de questions un peu différentes. J'avais travaillé sur le document « *RSB Stakeholders Mapping* »²⁰ (Janvier 2011) qui présentait les étapes du processus et les modes de gouvernance et d'intégration des *Stakeholders*. Il me semblait que questionner mon interlocuteur à partir d'un document qui présente ce que les organisateurs souhaitent montrer du processus et de la gouvernance, serait beaucoup plus riche que mes questions « trop » ouvertes.

Deux informations issues du *Stakeholder Mapping* (01. 2011) m'avaient particulièrement intéressées et les commentaires de mon interlocuteur, à leur propos, ont contribué à faire évoluer ma réflexion et, par suite, la problématique (les autres résultats de l'entretien sont intégrés à la présentation et aux résultats).

La première apparaît à la page 2 : « *la RSB n'a pas, pour l'instant, la capacité d'interagir suffisamment avec tous les stakeholders dans toutes les régions du monde...* ». Les organisateurs reconnaissent ainsi une faiblesse du dispositif qui a une conséquence sur le niveau d'inclusion des stakeholders. Ceci m'a amené à poser 3 questions à mon interlocuteur (posées indirectement lors de l'entretien) :

Extrait entretien du 28 Octobre 2011

VF : Pourquoi mettre en avant ce constat ?

R : « C'est **plus une reconnaissance des limites de notre manière de travailler...aujourd'hui, comme vous l'avez dit, on est reconnu comme une initiative crédible...on a commencé avec une structure très informelle, on avait des groupes de travail qui étaient vraiment ouverts à tous**, il suffisait de s'inscrire par mail...mais on a dû structurer notre gouvernance de manière plus formelle, il faut maintenant être membre, même s'il n'y a pas beaucoup de conditions, il faut en tout cas justifier une activité liée aux biocarburants ou en tout cas un enjeu très fort à ce niveau là, **on a un système de représentation et une gouvernance qui est maintenant structurée...** ».

VF : Qui sont les stakeholders manquants ?

R : « **Tout ce qui est producteurs, on en a pas mal, mais tout ce qui est syndicat, organisations de droits humains, toutes ces choses là, c'est beaucoup plus dure. C'est difficile, parce que ce sont de petites organisations qui n'ont pas énormément de capacité ou de force de travail ; nous on les invite à participer... il y en a beaucoup qui**

²⁰ <http://rsb.epfl.ch/files/content/sites/rsb2/files/Biofuels/Stakeholder%20Mapping/11-01-20%20RSB%20Stakeholder%20Mapping.pdf> Consultation Novembre 2012

refusent parce qu'ils n'ont pas vraiment la capacité.... après, il faut voir le côté politique de la chose, il y a des organisations qui ont des positions très négatives vis à vis des biocarburants...certaines ONG comme Greenpeace ou les Amis de la Terre qui eux ont une position vraiment anti-biocarburants...donc même si nous on ne demande pas à nos membres d'endosser le standard, de le promouvoir activement, ces organisations là ne veulent même pas entrer en matière pour discuter de critères de durabilité parce que, par principe, ils sont contre...».

VF :Quelles sont les implications pour la définition des Principes et Critères (P&C)?

R : «c'est mon opinion personnelle, mais **je ne pense pas que ça crée un trop gros vide sur le contenu du standard...**c'est vrai qu'on a énormément de contributions, qu'en plus de nos membres on organise des consultations publiques, il y a beaucoup de gens avec qui on discute, on a fait des études de terrain, on a testé le standard auprès de producteurs, auprès d'organismes de certification, donc, **il ne manque pas grand chose dans le contenu du standard, aujourd'hui ce qu'on essaye d'améliorer c'est la mise en œuvre pratique** c'est à dire, faire quelque chose qui ne soit pas trop difficile à appliquer...**le fait d'avoir plus d'acteurs notamment de pays d'Afrique ou d'organisations de terrain ce serait plus pour la crédibilité, pour encore augmenter la crédibilité, dire voilà, on fait participer les gens qui ne sont pas forcément consultés systématiquement dans d'autres initiatives...**

...Ce qui est important à comprendre c'est que **d'un côté on a le résultat avec un système de certification avec des normes et ça n'importe qui peut faire ça, je veux dire même une entreprise** peut définir des normes et créer de la certification par rapport à ça, mais le **deuxième pilier c'est le processus et c'est la dessus que nous on se distingue...**pour définir ces normes, on n'a pas fait ça dans notre coin avec des entreprises , **on a vraiment essayé d'avoir un consensus très large auprès de secteurs très différents que ce soit la société civile ou les entreprises, donc plus on a de membres, plus ils sont divers en origine géographique ou en secteur d'activité et plus notre crédibilité augmente.**

Le terme *légitimité* n'est jamais employé alors que celui de *crédibilité* l'est à plusieurs reprises notamment quand il est question de la participation des *stakeholders* en lien avec la définition des P&C. Les organisateurs paraissent présenter la crédibilité comme condition nécessaire et suffisante pour la validité du processus.

La reconnaissance des limites du processus en termes d'inclusion est immédiatement suivie du constat que la RSB est aujourd'hui reconnue comme crédible. Cela paraît suffisant...même si on reconnaît que la structure de gouvernance et de représentation n'était pas très formelle précédemment. Ce qui indique que le fait d'être membre d'ISEAL, d'être reconnu par la CE et de faire l'objet de critiques positives pourraient suffire à rendre le standard RSB crédible. Cependant, la crédibilité est considérée comme aussi liée à la diversité et à la représentativité des *stakeholders* (syndicats locaux, ONG...).

Le *Stakeholder Mapping* indique deux phases dans le processus et c'est bien, deux modes de gouvernances qui sont indiqués par mon interlocuteur, deux organisations de la participation. Une phase dite « informelle », notamment en terme d'organisation de la participation au cours de laquelle peut-être certains *stakeholders* ont manqué, mais cela n'aurait pas nui à la définition des P&C du standard, et une seconde phase avec une gouvernance plus formelle, ou il s'agit d'améliorer la mise en œuvre pratique. Et, comme pour justifier ces deux étapes différentes, tant du point de vue de leurs objectifs que des dispositifs mis en œuvre, mon interlocuteur explique qu'il faut considérer deux choses, d'un côté le *résultat*, les normes, et ça « *n'importe qui peut faire ça* » et de l'autre, le processus, le point fort de la RSB. Même si, il explique qu'il s'agit « *d'avoir un consensus très large auprès de secteurs très différents* » pour définir ces normes, on remarque que sa formulation marque une différence entre procédure et résultat, leur lien n'est pas évident (Cf. Djama, Fouilleux, Vagneron, 2011).

La seconde affirmation apparaît en page 11 du *Stakeholder Mapping* : « ***Le rôle des organisations de la chambre 5²¹ est de relayer les progrès auprès des communautés locales, dans le développement et l'implémentation du standard RSB auprès de leurs membres et de s'assurer de leur soutien et de leur confiance afin qu'ils promeuvent la certification comme une solution crédible pour adresser les questions sociales*** ». Or, dans l'organisation actuelle, la chambre 5 correspond aux « rural développement or food security organizations & smalholder farmer organisations or indigenous peoples organisations or community based civil society organisations ». Il est étonnant que le document présente comme rôle unique de ces organisations de faire la promotion du standard RSB sur le terrain. Selon mon interlocuteur, « *...ce n'est pas non plus la seule chambre dont les membres font de la promotion pour nous ou relaient les vues de leurs bénéficiaires* ». Cependant, je n'ai pas retrouvé ce rôle expressément mentionné pour d'autres chambres.

Il m'apparut alors que la RSB se trouvait dans une phase opérationnelle correspondant à la diffusion du standard de certification que l'on pouvait faire correspondre à la seconde phase du mode de gouvernance et de participation. Une phase dans laquelle la procédure de participation était plus formelle laissant une voix à chaque groupe de *stakeholders* (chambres). Un mode participatif qui pouvait ainsi encourager les organisations représentant

21 Depuis 2009, la structure de la gouvernance comprend 7 chambres (correspondant à des catégories) de *stakeholders* qui élisent chacune 2 de leur membres au comité de direction: Cf.3.3.1 : Évolution du dispositif de gouvernance.

les acteurs locaux à devenir membre. Or, les organisateurs affichaient assez clairement que le rôle de cette catégorie de parties affectées était principalement de « promouvoir la certification comme une solution crédible pour adresser les questions sociales ». Alors que, parallèlement, ils estimaient que dans la première phase d'élaboration du standard, la faible représentation des parties affectées locales (dont on peut imaginer qu'elle soit liée au mode participatif) n'avait pas nui à la qualité des principes et critères adoptés.

Ainsi donc, suite à mes premières investigations dans la documentation de la RSB, mon entretien avec le membre du secrétariat, et la lecture des articles d'E.Cheyns, il m'apparu qu'analyser la légitimité du processus et (en lien avec) l'intégration des principes et critères sociaux et environnementaux, tel que je l'envisageais, pouvait s'avérer difficile si on part d'un cadre théorique qui interroge la légitimité.

Je souhaitais baser mon approche de la légitimité essentiellement sur l'aspect participation/procédure (input legitimacy). Or, l'observation du processus de la RSB a rapidement montré qu'il existait différentes phases avec des « patterns » d'inclusion différents, certainement adaptés aux objectifs de résultat de l'organisation²². De plus, les explications de mon répondant du secrétariat, laissaient penser que l'inclusion des stakeholders était plutôt instrumentalisée. Selon mon interprétation, des « fonctions » étaient attribuées aux stakeholders, selon leur catégorie et selon la phase du processus, sur la base d'un « dosage » entre le fait d'assurer la légitimité, ou en réalité la crédibilité, et l'atteinte des objectifs.

J'en suis ainsi arrivée à la conclusion d'une part, que la légitimité basée sur l'inclusion est relative à la phase du processus et, d'autre part, qu'aborder la légitimité du processus uniquement à partir de l'inclusion des stakeholders pouvait poser des biais problématiques. En effet, il me paraissait difficile de ne questionner la légitimité que sur un aspect unique. Elle semblait être mieux abordée comme un « tout » en tenant compte des autres sources : légitimité morale, cognitive, output legitimacy, la faiblesse des unes pouvant être compensée par la force des autres. Par ailleurs, il me semblait que la légitimité devrait s'analyser aussi par une approche diachronique, toutes les phases participant à sa construction. Sur la base de

22 Ce découpage en phases est explicité dans un article de Glasbergen (2011) : « Understanding Partnerships for Sustainable Development Analytically: the Ladder of Partnership Activity as a Methodological Tool » *Environmental Policy and Governance* Env. Pol. Gov. 21, 1-13 (2011)

ces éléments, mon étude pouvait aisément prêter le flan à la critique si elle restait dans le cadre théorique de la légitimité.

En effet, mon questionnement était, en quelque sorte, trop « situé » pour apporter une réponse « juste » à la question de la légitimité. Je l'avais reformulé en: le "cadrage de la participation", plus précisément, l'organisation de la participation (qui et comment) et de la procédure, et, (en lien avec) les objectifs de production et donc la nature du standard. Or, cela impliquait que je me penche en particulier sur la phase d'élaboration du standard et que je regarde principalement la procédure et l'organisation de la participation. De plus, la question de la nature de la durabilité révélée par la nature des P&C pouvait dépasser le cadre théorique de la légitimité.

Ainsi, à ce moment, décembre 2011, je commençais à penser que le cadre théorique de la légitimité n'était pas tout à fait adapté à mon questionnement.

Je revins à Backstrand et m'attardai sur la lecture de « Environmental Politics and Deliberative Democracy : Examining the Promise of New Modes of Governance » (2010). Je relu aussi un article qui m'avait beaucoup intéressé quelques mois plus tôt, sur la représentation des stakeholders dans le processus d'élaboration de la norme ISO 26000 écrit par Coline Ruwet (2010). Il m'apparut alors que mon sujet s'inscrivait bien dans le cadre proposé par Backstrand et Kronsell (2010, p. 28) pour l'analyse des nouveaux modes de gouvernance environnementale: Input legitimacy ou légitimité procédurale, et, Output legitimacy ou effectivité.

Je réécrivis, alors, ma question principale : « *Comment les processus multipartites répondent aux enjeux de la représentation et de l'effectivité dans la gouvernance globale d'une production soutenable des agrocarburants: le développement soutenable local dans le processus d'élaboration du standard de la RSB* ». Elle interrogeait les initiatives multisatkeholders et leur organisation de la représentation des parties prenantes, et (en lien avec), la nature du standard (le résultat ou effectivité). Ce n'était plus la légitimité qui était interrogée mais l'organisation de ces processus. Ce n'est pas le cadre théorique de la légitimité qui manquait de pertinence par rapport à ma question mais le fait qu'il soit trop large.

Je ne considère pas ici le cadre de Backstrand comme un cadre théorique mais comme le contexte théorique normatif de mon questionnement qui fait le lien entre processus démocratique et efficacité des politiques environnementales. Il ne s'agissait pas de répondre à la question de l'existence ou de la non existence de ce lien mais plutôt de comprendre comment cet arsenal conceptuel *se joue*.

Le développement soutenable local était le *fil rouge*, variable transversale qui permet de donner un ancrage à l'analyse et qui, peut-être, pourrait apporter une certaine *matérialité* au lien possible entre nature de la participation et nature du standard. Mon intérêt pour le sujet du développement durable du territoire, différents entretiens, les risques sociaux économiques au niveau local d'une production des agrocarburants à grande échelle, la très faible représentation des acteurs du territoire (petits fermiers, associations...) dans le processus de la RSB, m'ont conduit à vouloir observer en particulier comment y est défini et régulé le développement durable local au niveau social.

Mon hypothèse était que les dispositifs mis en place dans les processus multipartites participant à la gouvernance environnementale globale des agrocarburants par les certifications, n'atteignent pas l'idéal de la démocratie délibérative lié à une juste représentation des parties affectées, et, ont une efficacité discutable si l'on se réfère à la nature des P&C élaborés. Ces dispositifs instrumentalisent la participation des stakeholders en fonction d'objectifs et de résultats attendus. Les standards, ainsi élaborés, pourraient être biaisés par ces dispositifs participatifs qui, en réalité, servent d'abord les objectifs des membres organisateurs. Les aspects sociaux et économiques du développement soutenable local paraissent constituer un champ crucial (politique) pour lequel la juste représentation constitue une dimension controversée.

Mon sujet et mon cadre théorique se resserraient donc autour du concept de représentation. Grâce aux références données par Colline Ruwet (2010), je découvris des auteurs (peu nombreux) essentiels, ayant théorisé sur la représentation : Hanna Fenichel Pitkin dans *Representation* (1969), Iris Marion Young dans *Inclusion and Democracy* (2000)...cette dernière, en particulier, montrait que l'on oppose à tort représentation et participation (notamment dans le débat démocratie délibérative vs démocratie représentative) alors que la représentation est aussi une question importante de la démocratie. Or, la démocratie définie

comme « *tout schéma d'organisation qui met en œuvre le principe que toutes les parties affectées par des décisions collectives devraient avoir l'opportunité d'en influencer le résultat* » (Habermas 1996...) » (Urbinati & Warren, 2008), est effectivement une question importante dans les nouveaux outils de gouvernance transnationale que sont les MSI.

Enfin, grâce à l'ouvrage *The new transnationalism- Transnational governance and democratic legitimacy* de Klaus Dingwerth (2007), je trouvai le “chaînon manquant” entre la légitimité et la représentation: la légitimité démocratique. Et, je pus finaliser ma problématique : L'organisation de la représentation des parties prenantes dans le processus multistakeholder de la RSB : quelle légitimité démocratique, quelle place pour les stakeholders locaux? . Mon cadre théorique était bien la représentation des parties affectées dans la construction de la légitimité démocratique des nouveaux modes de gouvernance transnationale hybride. Je conservai le cadre de Backstrand comme contexte théorique ne gardant de l'aspect effectivité que l'observation du traitement de la régulation des impacts sociaux. A mon sens, cela apportait un certain éclairage à l'analyse de la représentation des parties affectées locales mais aussi une profondeur et pourrait constituer peut-être une des *briques de base* pour des études sur le lien entre *démocratie et efficacité*.

3.2.3 Le questionnaire aux membres des 4 Working Groups (WG)

Compte tenu de la richesse de la question de la représentation mais aussi de la difficulté de la démonstration, j'avais ainsi décidé de ne pas étudier directement l'aspect effectivité du lien avec la nature des Principes & Critères. Mais, je l'utilisais dans mon questionnaire aux membres des groupes de travail (Working groups : WG) dans le but de faire émerger des informations.

Ma problématique renvoyait aux 3 grandes questions secondaires suivantes (les sous questions permettent de répondre aux questions secondaires mais ne sont pas destinées à préciser la problématique):

1- La construction de la composition du « demos » est-elle démocratique?

- ◆ Construction du « demos » initial?

- ◆ Procédure de construction du « démos » : critères, invitation...
- ◆ Perceptions du concept de Stakeholder et de représentation par le Comité de pilotage et les participants?
- ◆ Le « démos » est-il construit sur la base du « all possibly affected interests »? (affectés par la production des agrocarburants, impactés par les règles du standard, principe d'auto-détermination...)

2- L'élaboration de la définition des problèmes à résoudre est-elle démocratique?

- ◆ Les problèmes à résoudre (durabilité) sont-ils définis par les « all possibly affected interests »?
- ◆ Les problèmes retenus sont-ils limités à ceux affectant les membres représentés?

3- La représentation des Stakeholders est-elle légitime?

- ◆ Que représentent les Stakeholders? :
 - Nature de la connexion dans le temps entre représentants et représentés (autorisations, comptes rendus, responsabilité des représentants...)
 - Perception du lien entre représentants et représentés.
 - Modes par lesquels les stakeholders sont représentés : perspectives et/ou intérêts? Existe t-il une procédure légitime et inclusive organisant la représentation des participants?
- ◆ Existe t-il une procédure spéciale permettant la représentation des acteurs les moins visibles?
- ◆ Existe t-il des parties affectées non représentées? Et donc, des perspectives ou intérêts non pris en compte dans la définition de la durabilité et des principes et critères.
- ◆ Quelle est la représentation des acteurs du territoire?

Afin de répondre à mes questions, j'eus l'idée d'exploiter un fichier que mon interlocuteur au secrétariat avait bien voulu me transmettre et qui comprenait les noms, organisations et mails des personnes ayant participé à la définition des principes et critères (P&C) dans les groupes de travail (Working Groups :WG) en 2007/2008. L'organisation de la représentation dans les

WG me semblait intéressante à étudier car selon mon interprétation ses membres avaient participé à la définition de base des P&C qui ont été repris pour la version 1 (sortie en Novembre 2009) agréée par la Commission Européenne. En effet, après des consultations publiques en 2008/2009 sur la première version (v.0) élaborée suite au travail des WG, la version 1 a été revue pour être « implementable »: « *to include compliance indicators, guidelines and a full set of normative documents for the implementation of the RSB Standard through certification* » (Stakeholder Mapping, Janvier 2011, p.5).

En Février 2012, je conçus donc un questionnaire (version finale en anglais en Annexe) que je portai sur *Google docs* et sollicitai par mail les réponses des participants. Le questionnaire se présentait comme suit (les titres n'étaient pas précisés):

Construction de la composition du « demos »

Processus de sélection

- Comment avez vous été amené à participer aux groupes de travail? :
 Invitation du board
 Candidature spontanée
 Autres...
- A quels groupes de travail avez vous participé?
- Avez-vous participé à l'identification et/ou la sélection de nouveaux membres?
 Non
 Oui : identification, lesquels :
 Sélection, lesquels:
- Avez-vous participé à la définition des problèmes à réguler? Non, Oui
- Si oui, existe t-il un problème qui aurait du être retenu et qui ne l'a pas été? Lequel?

Légitimité de la représentation

Que sont les Stakeholders (SH)?

- Quel type de positionnement souhaitiez vous (votre organisation) avoir dans ces groupes de travail : choisir 1 parmi les suivantes
 - Porteur d'enjeux
 - Partie prenante
 - Groupe d'intérêt
 - Autres...
- Quel type d'objectif général aviez-vous (votre organisation) en participant à ces groupes de travail : évaluer sur un total de 100 la part de chacune des propositions

- Faire part de notre vision du développement d'une production durable des agrocarburants
 - Mieux connaître les enjeux portés par les différentes organisations
 - Négocier afin de parvenir à des critères qui correspondent à nos attentes.
 - Autres...
- Comment définiriez-vous votre activité au sein des groupes de travail ? : évaluer sur un total de 100 la part de chacune des propositions
 - Expert
 - Partie prenante
 - Porteur d'enjeux
 - Observateur
 - Groupe d'intérêt
 - Autres..
 - Selon vous, quel était selon le Comité de pilotage, votre statut au sein des groupes de travail : choisir 1 parmi les suivantes
 - Expert
 - Stakeholder
 - Observateur
 - Groupe d'intérêt
 - Autres...
 - Le découpage des catégories ENV, SOC, IMP, GHG²³, vous a-t-il permis d'atteindre vos objectifs : choisir 1 parmi les suivantes
 - Oui, complètement
 - A peu près
 - pas complètement
 - Non, pas du tout
 Pourquoi?

La Représentation

- A quelles catégories de stakeholders pensez-vous que votre participation puisse être bénéfique en particulier : choix multiple
 - Petits Fermiers, petits paysans et petits producteurs locaux de matières premières
 - Petits producteurs locaux de matières transformées.
 - Gros et moyens fermiers
 - Communautés locales
 - Producteurs transnationaux de matières premières
 - Industriels locaux
 - Industriels transnationaux
 - Transporteurs et vendeurs
 - Autres...
- Peut-on considérer que vous (votre organisation) représentez certains intérêts et/ou perspectives de certaines catégories de stakeholders?

23 Abréviations données aux groupes de travail ENV ; Environnement, SOC : Social, IMP : Implementation, GHG : GES.

- Petits fermiers, petits paysans et petits producteurs locaux de matières premières : - Intérêts : oui Non, - Perspectives : Oui, Non
 - Petits producteurs locaux de matières transformées : - Interets : oui Non, - Perspectives : Oui, Non
 - Gros et moyens fermiers : Interets : oui Non, - Perspectives : Oui, Non
 - Communautés locales : - Interets : oui Non, - Perspectives : Oui, Non
 - Producteurs transnationaux de matières premières : - Interets : oui Non, - Perspectives : Oui, Non
 - Industriels locaux : - Intérêts : oui Non, - Perspectives : Oui, Non
 - Industriels transnationaux : - Intérêts : oui Non, - Perspectives : Oui, Non
 - Transporteurs et vendeurs : - Intérêts : oui Non, - Perspectives : Oui, Non
 - Autres...
- Quelle est la nature du lien que vous (votre organisation) entretenez avec les stakeholders dont vous estimez représenter certains intérêts et/ou perspectives :
- Petits fermiers, petits paysans et petits producteurs locaux de matières premières :
Choix multiple
Autorisation particulière,
Comptes rendus réguliers,
Relai information occasionnel,
Responsabilité morale,
Autres,
Aucun
 - Petits producteurs locaux de matières transformées : idem
 - Gros et moyens fermiers : idem
 - Communautés locales: idem
 - Producteurs transnationaux de matières premières: idem
 - Industriels locaux: idem
 - Industriels transnationaux: idem
 - Transporteurs et vendeurs: idem
 - Autres...
- Selon vous, la représentation des stakeholders a t-elle été suffisamment diverse et complète pour définir tous les problèmes liés au développement d'une production durable des agrocarburants? : choisir 1 parmi les suivantes
- Oui, complètement
 - A peu près
 - pas complètement
 - Non, pas vraiment,
Pourquoi?
- Selon vous, la représentation des stakeholders a t-elle été suffisamment diverse et complète pour définir les meilleures critères pour le développement d'une production durable des agrocarburants? : choisir 1 parmi les suivantes
- Oui, complètement
 - A peu près
 - pas complètement
 - Non, pas vraiment,
- Pourquoi?

- Quelles catégories de stakeholders devraient être représentées ou mieux représentées?
 - Selon vous quels principes ou critères mériteraient d'être corrigés ou ajoutés?
 - Une représentation plus importante des acteurs locaux au sein des groupes de travail aurait-elle permis :
 - Une autre définition des principes et/ou critères de soutenabilité au niveau local : évaluer sur une échelle de 1 à 5
 Oui, absolument : 1 2 3 4 5 Non, cela n'aurait rien changé
 Pourquoi?
 - De valider la qualité démocratique du processus multistakeholder de la RSB : choisir 1 parmi les suivantes
 Oui, cela aurait été nécessaire
 Oui, cela aurait été souhaitable mais pas nécessaire
 Non, ce n'est pas nécessaire dans la phase d'élaboration du standard
 Non, ce n'est pas nécessaire pour le processus multistakeholder de la RSB
 Pourquoi?
 - De participer à la légitimité du processus de la RSB : choisir 1 parmi les suivantes
 Oui, cela aurait été nécessaire
 Oui, cela aurait été souhaitable mais pas nécessaire
 Non, ce n'est pas nécessaire dans la phase d'élaboration du standard
 Non, ce n'est pas nécessaire pour le processus de la RSB
 Pourquoi?
-
- Si vous pensez que les critères et/ou principes auraient été différents dans le cas d'une représentation plus importante des acteurs locaux, sur quels éléments de la soutenabilité socio-économique cela aurait pu porter : (choix multiples)
 - Contribution aux activités et à l'économie locales
 - Prix équitables et transparents disponibles
 - Compensations pour l'utilisation de savoirs traditionnels
 - Préférence donnée à la main d'œuvre locale
 - Approvisionnement local
 - Soutien à l'éducation locale
 - Préserver la sécurité alimentaire locale
 - Pas de remplacement des cultures de base
 - L'exploitation des co-produits²⁴ ne doit pas affecter leur utilisation traditionnelle
 - Participation/communication des personnes locales
 - Processus d'Évaluation des impacts sociaux sur un mode participatif
 - Mesures spécifiques ciblant les groupes vulnérables
 - « *prioritize and/or protect smallholders in biofuels supply chains, and to ensure that rural communities benefit from biofuels* »*
 - Mesures pour contrer les effets négatifs
 - « *appropriate solutions to avoid elite-capture by powerful*

24 Matière valorisable produite de façon inévitable en même temps que le produit principal.

lobbies/multinationals interested in bio-fuels”*
 « *biofuel production should not undermine self-sufficiency
 of local communities, or disturb local markets* »*

Promouvoir les “smallholders” et leur accès aux certifications*
 Autres

Cette liste est extraite de van Dam et al., 2010, « *Overview of selected principles on well-being of local communities.* » in From the global efforts on certification of bioenergy towards an integrated approach based on sustainable land use planning)

*Roundtable on Sustainable Biofuels, Working Group on Social Impacts, Re-drafting of social principles (Round One), for September 10, 2007 meeting, p.5

Le fichier Excel transmis comportait 408 noms d'individus associés à leurs organisations répartis dans les 4 groupes de travail. La plus part figuraient dans plusieurs groupes. Mon répondant me fit ce commentaire en me transmettant le fichier : « *Ci-joint la liste des groupes en Juillet 2009 (à cette époque, nous commençons la transition vers le système des chambres ; elle n'a donc pas évolué après cela)...*»²⁵. On se rend compte qu'en effet, beaucoup des participants (les plus impliqués) aux groupes de travail deviennent membres des chambres lors du changement de gouvernance.

Sur ces 408 individus, j'ai sélectionné les 282 répondants ayant participé aux groupes Social ou Environnement. Il me semblait que les enjeux discutés dans ces deux groupes étaient particulièrement liés aux problématiques locales et que donc la représentation des parties affectées locales devrait y être plus importante.

²⁵ Ce commentaire confirme la correspondance des dates entre la sortie de la version 1 du standard « implementable » en Novembre 2009 avec le changement de phase (démarrage de la diffusion des certifications), et, le changement de gouvernance : Cf 3.3.1 Évolution du dispositif de gouvernance

Chiffres des données collectées :

Nombre total d'envois : 282

Nombre de mails reçus: 197 (70% des envois)

Nombre de mails lus : 58 (29 % des recus)

Part des réponses par rapport au nombre d'envois : 14 %

Les réponses :

Nombre de réponses au questionnaire : 28 soit 48 % des mails lus.

Nombres de réponses « pas participé » : 11 soit 19 % des mails lus

Autres entretiens : 1

Total des réponses : 40 soit 69 % des mails lus

*Les données par Working Groups :*WG SOC

112 mails recus sur 168 envois soit 67 % des envois

36 lus soit 32 % des reçus

22 réponses dont 6 « pas participé » soit 61 % des mails lus

WG ENV autres²⁶

85 mails recus sur 114 envois soit 75 % des envois

22 lus soit 26 % des reçus

17 réponses dont 5 « pas participé » soit 77 % des mails lus

La première salve d'envois eut lieu fin Février 2012, puis un rappel environ 3 semaines plus tard.

Le questionnaire présentait des questions à choix multiples et, dans certains cas, la possibilité de préciser un autre choix s'il n'était pas dans la liste. Des commentaires à propos des réponses étaient sollicités.

²⁶ « Autres » signifie qu'il s'agit des individus ayant participé au groupe ENV mais non au groupe SOC (la liste des envois du groupe SOC comprend les individus qui avaient aussi participé au groupe ENV).

Je dois rapporter la critique très intéressante sur le fond de mon questionnaire, que m'a fait l'un des répondants, travaillant lui même sur la normalisation environnementale et sociale et la gouvernance par parties multiples en Suisse (ayant indiqué ne pas avoir participé aux WG):

Échanges de mail entre le 18 et le 21 Mars 2012

R: « Votre questionnaire traduit un a priori négatif quant au processus en question. Vous semblez penser que la participation n'a pas été adéquate et que le contenu de la norme en souffre et vous cherchez confirmation au travers de vos questions.

C'est particulièrement le cas pour les questions 26 et suivantes. C'est dommage parce que si vos répondants ont le même sentiment, cela va biaiser les réponses: ceux qui sont fâchés avec le processus vont répondre et ceux qui sont favorables ne vont pas répondre. Ce qui risque d'offrir un flan facile à la critique au résultat de votre étude, si elle devait conclure qu'effectivement la participation dans le processus RSB n'était pas adéquate.

Je n'ai pas l'impression que votre questionnaire permette d'évaluer la force des différents groupes de parties prenantes. De mon point de vue, les processus de normalisation sociale et environnementale souffrent presque tous de la difficulté d'inclure les parties les plus faibles dans le processus - souvent les groupes sociaux de populations locales et/ou autochtones. Il n'y a pas de question qui permettrait d'évaluer, par exemple si une carte des parties prenantes a été élaborée par les organisateurs, avec la pondération de chaque groupe en terme d'importance et de pouvoir de participation dans le processus. Un tel exercice devrait avoir eu lieu puisque c'est une exigence de ISEAL et que RSB en est membre. Mais les participants en sont-ils conscients? Ont-ils pu participer à cet exercice? Cet aspect aurait aussi l'intérêt de voir si les exigences de process d'ISEAL sont observées et si elles ont un effet sur le terrain »

VF: « ..Je m'intéresse à la qualité de la représentation des parties affectées en lien avec la nature du standard élaboré. La représentation des parties affectées au sein des WG de la RSB lors de la phase d'élaboration du standard est loin d'être "idéale" et cela est reconnu par le comité de pilotage dans plusieurs documents. Je m'appuie sur ce constat et interroge les participants sur ce fait, sur la position de leur organisation par rapport au concept de représentation et aux impacts sur la nature du standard en particulier concernant le dev durable local. Mais c'est vrai que cela introduit une connotation négative qui peut être mal ressentie. J'ai malgré tout des réponses de personnes "pour" et "contre". Comment aurais-je pu formuler autrement? »

R: « Mon point était simplement que la participation virtuelle de groupes qui n'ont pas la capacité effective d'influencer le processus fait qu'ils deviennent des alibis. Le pouvoir que les parties ont dans les négociations est donc tout aussi important que leur représentation elle-même. Cela fait partie intégrante de la qualité de la représentation, de mon point de vue...Dans cette optique d'évaluation de la qualité de la participation, il pourrait être intéressant de savoir si les participants ont réalisé qu'une cartographie des participants a été développée comme moyen d'évaluer l'efficacité des moyens mis en place par les organisateurs. »

Ces réflexions confirment que la qualité de la participation des stakeholders dans la gouvernance via les MSI est généralement considérée comme leur point critiquable (« faible ») et controversé. En revanche, la qualité de la représentation, selon mon répondant, serait plus une affaire de procédure, qui, dans le cas de la RSB serait validé par le fait qu'elle

est membre d'ISEAL. Or, dans ce cas, réaliser une « cartographie » des parties prenantes fait partie des « exigences de process ». Ainsi, selon ce répondant, l'intérêt de mon étude résiderait plus, finalement, dans le fait de «...voir si les exigences de process d'ISEAL sont observées et si elles ont un effet sur le terrain ». Évidemment, ce n'était pas vraiment mon ambition !

En faisant le constat que le problème « classique » dans les processus de normalisation environnementale et sociale, est l'intégration des parties affectées les plus faibles, ce répondant relativise en quelque sorte cette faille du processus RSB.

En indiquant que la représentation tient beaucoup au fait d'avoir la capacité de participer car l'aspect procédurale est validé par le fait d'être membre d'ISEAL, mon interlocuteur relativise aussi l'intérêt de mon étude et déplace la responsabilité sur ISEAL « si elle [l'étude] devait conclure qu'effectivement la participation dans le processus RSB n'était pas adéquate ». Mais, l'objectif de cette étude n'est pas de répondre à la question de la légitimité et de l'adéquation du processus participatif de la RSB, mais d'apporter de l'information sur *comment* est organisée la légitimité démocratique dans les MSI outils de gouvernance transnationale de la production des agrocarburants, grâce au cas de la RSB.

Précisons en outre que le membre du secrétariat m'a assuré à plusieurs reprises, lors d'un entretien en Avril 2012, qu'une cartographie des participants n'avait pas été réalisée et que le processus était, dans cette phase, plutôt informel. Les quelques documents qui m'ont été transmis sur l'intervention d'ISEAL, essentiellement un rapport datant de Mai 2011, semblent indiquer que l'audit se situe dans la seconde phase du processus, après la version 1 du standard. Mon interlocuteur du secrétariat m'a cependant affirmé que l'audit d'ISEAL avait bien couvert la première phase, peut-être sur la base de la consultation de la documentation et des minutes des téléconférences, je n'ai pas eu cette précision.

Voici ce qu'indique le rapport d'ISEAL²⁷ à propos de la participation des petites communautés :

Representation of small stakeholder groups (e.g. local representatives of land population): Interest groups of negatively affected persons are represented indirectly by nationwide organisations. RSB organizes regional outreaches to intensify the dialog but the last one was in Kenya and Malaysia 2009. Considering the highly complex setting of standard documents there might be some doubt if these local groups are in the position to participate in the stakeholder dialog on an eye-to-eye-level.

Mon répondant « critique » partage donc la même conception de la représentation que les auditeurs d'ISEAL : elle dépendrait essentiellement de la capacité à participer. Quand au processus participatif, mis en œuvre par la RSB, pour ces communautés, il est axé sur la recherche de l'intensification du dialogue grâce à des meetings régionaux. Il est donc admis un rôle uniquement consultatif pour ces *smallstakeholder groups* alors que les véritables décisions sont laissées aux OIG qui sont considérées comme les représentant indirectement²⁸.

La seconde critique de ce répondant à trait au biais que pourrait présenter la perception que le « questionnaire traduit un a priori négatif quant au processus en question » et qui aurait comme conséquence que cela pourrait « biaiser les réponses: ceux qui sont fâchés avec le processus vont répondre et ceux qui sont favorables ne vont pas répondre ». D'abord, se poser des questions et les poser ensuite pour savoir et comprendre, c'est forcément « mettre en question » donc douter. Il me paraît évident que mes questions reflètent ce questionnement. Je ne crois pas que le questionnaire reflète surtout un a priori négatif. Ainsi, plusieurs membres du board ou proches ont répondu, certains ont accepté de poursuivre en entretien par mail, d'autres ce sont montrés critiques effectivement par rapport à certaines questions mais ont expliqué leur position. Les réponses montrent également que l'on n'a pas à faire qu'à des « fâchés » et à des favorables, plusieurs montrent une position de critique positive.

²⁷ Document transmis par le répondant membre du secrétariat de la RSB, non disponible sur le site web.

²⁸ Les résultats montreront que les OIG ont un rôle majeur et vraisemblablement une influence prépondérante dans le processus multistakeholder de la RSB dans la première phase d'élaboration des principes et critères.

Enfin, si l'on se réfère aux chiffres, on se rend compte que sur le nombre total de mails envoyés, environ 30% ont été lus et sur ces 30%, près de 70% ont répondu. Donc un taux de réponse important pour ceux qui ont pris le temps de lire le corps de mon mail qui est, à mon avis, plutôt neutre :

« Hello,
 My name is Veronique Fayel and I am currently pursuing a Master's degree in Environmental Science at the Université du Québec à Montréal (UQAM).
 My research project deals with the ways in which the metagovernance of biofuel production is organized. More specifically, I am interested in how participants are represented within the design and elaboration of standards and how this affects the nature of the standards. You have been selected as respondent because of your involvement and knowledge of the RSB process. Your assistance is therefore extremely valuable and involves answering a short questionnaire (around fifteen minutes).
 The questionnaire relates to the period of elaboration of the principles and criteria in the working groups between 2007 and 2008 towards the Version 0. Your response is completely anonymous but you can choose to present yourself in answering questions about your identity in the questionnaire. Thank you very much for participating
 I've invited you to fill out the form **Questionnaire to the members of the Working Groups of the RSB**. To fill it out, visit:
<https://docs.google.com/spreadsheet/viewform?formkey=dHQzbEFkaGVCQnJ5TXlwUVpVenVIX3c6MQ>»

On pourrait aussi argumenter que le biais va dans le sens contraire : ceux qui sont « fâchés » ne répondent pas, comme on boycotte, et, ceux qui sont « favorables » répondent plus, pour défendre le processus!. De plus, on peut penser qu'il faudrait vraiment être très « fâché » pour passer 15 minutes de son temps à remplir un questionnaire.

Ainsi, selon moi, ce que l'on peut simplement supposer est que ceux qui ont répondu sont des personnes intéressées par le processus RSB, mais, on ne peut pas supposer que ceux qui sont « fâchés » ont majoritairement répondu ou ceux qui sont favorables ont majoritairement répondu. Donc, je ne crois pas que l'on puisse affirmer qu'il existe un biais particulier dans les résultats issus des réponses à ce questionnaire.

3.3 RESULTATS

L'étude de P. Schleifer (2012) révèle le rôle clé d'une poignée d'individus ayant initié et élaboré le processus RSB. Issus du World Economic Forum, de WWF, de l'Ecole Polytechnique Federale de Lausanne et du Fairtrade Labelling Organization, ils ont exercé une grande influence sur la composition du Founding Steering Board et sur le processus dans les premières années. Ainsi, le mode de recrutement des membres du comité de pilotage initial, basé sur le réseau relationnel des initiateurs (WEF: "high profile industry and government", WWF et FLO: "conservationist and social rights groups") a eu, selon l'auteur, un effet filtrant ayant des impacts considérables sur les décisions prises dans les premiers temps du processus. L'auteur mentionne en particulier la faible représentation des acteurs de "upstream industry".

Selon mes observations et aussi celles de P.Schleifer, ce 'leadership' va mettre en œuvre les préférences déjà indiquées dans le « White paper »²⁹ de 2006. Il durera à peu près jusqu'au changement de gouvernance décidé début 2009 mais qui ne sera réellement effectif qu'à la fin de l'année, au moment de la sortie de la version 1 du standard (Novembre 2009), version « implémentable » et soumise à l'agrément de la Commission Européenne. A ce moment, beaucoup de décisions sont entérinées, les P&C sont définis.

3.3.1 Évolution du dispositif de gouvernance

Le *Stakeholder Mapping* présente ainsi les étapes du processus RSB :

Phase 1 du processus : Avril 2007- Janv.2009 :

- Le Comité de pilotage ou Steering-board est le seul organe de décision.
 - 4 groupes de travail (Working Groups) ENVironnement, SOCial, GHG (gaz à effets de serre), IMPlémentation travaillent sur les P&C (Principes et Critères) de la version 0 du standard entre 2007 et 2008, aidés par des groupes d'experts *Ad hoc*. Ils établissent des suggestions de définition des critères sur la base du consensus et les soumettent au comité de pilotage qui décide. Ils ont un rôle consultatif.

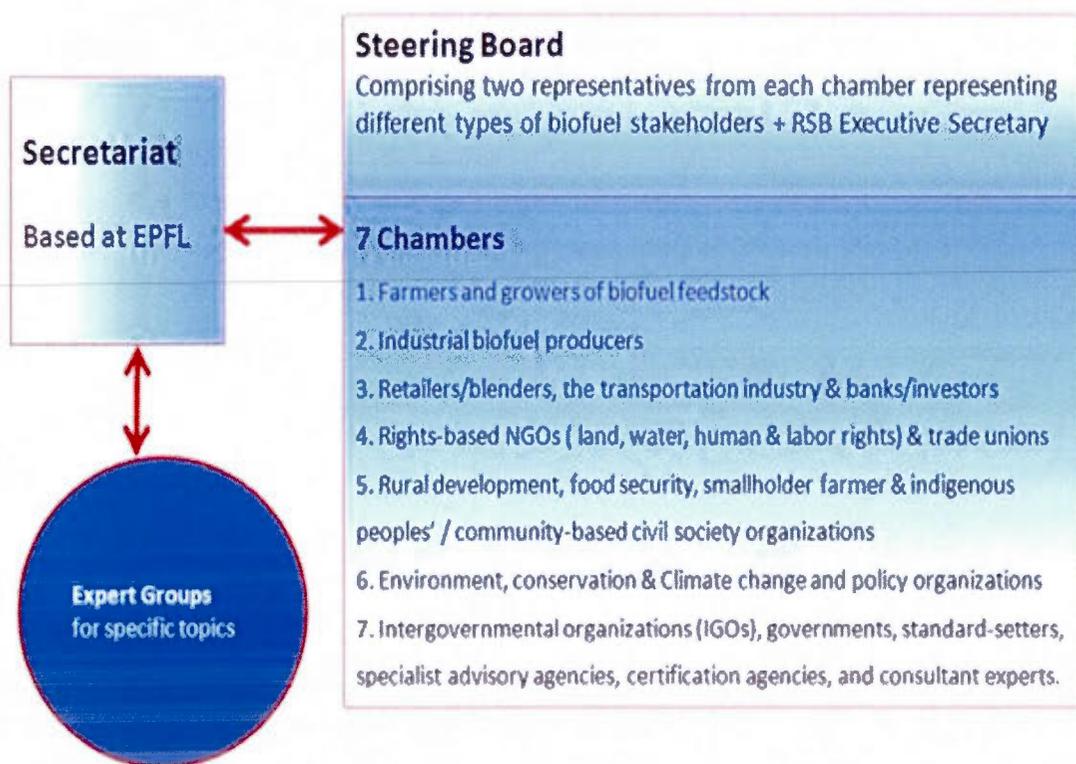
29 Document édité en Novembre 2006 par les fondateurs exposant les raisons de créer une nouvelle certification pour la production de « biofuel » et la stratégie à court terme en 2 phases (d'abord organiser un processus multistakeholders puis mettre en pratique la certification).

- La version 0 du standard, sortie en Août 2008, est ajustée suite à des consultations publiques (2008-2009) en Europe, Indonésie et Amérique du Sud.

Phase 2 : depuis Janv. 2009 :

Une nouvelle gouvernance est décidée avec un système ouvert d'intégration de ses membres, divisé en chambres représentant les différents acteurs de la chaîne (120 membres). Chaque chambre élit 2 membres (1 venant des pays du Nord et le second des pays du Sud) qui forment le steering-board avec des membres du secrétariat :

Figure 3.1 : Schéma de gouvernance RSB depuis 2009³⁰.



30 Extrait site web de la RSB consulté en Novembre 2012. Ce site a été complètement changé début 2013 et présente désormais un schéma de la structure de gouvernance un peu différent qui laisse penser que le mode opératoire de la prise de décision n'est plus tout à fait le même. Cependant, il n'y a pas d'explication claire sur ce mode opératoire (le *Stakeholder Mapping*, datant de Janvier 2011, présentant l'évolution de la gouvernance n'a pas été modifié).

La septième chambre, celle des organisations intergouvernementales, gouvernements et *standard-setters*, n'a qu'un rôle consultatif. Ses représentants sont au Comité de pilotage mais n'ont pas le droit de vote.

Les décisions sont prises sur la base du consensus mais cette contrainte ne paraît plus être aussi forte que dans la phase précédente. En cas d'opposition répétée, une décision peut être adoptée avec les trois quarts des membres (concerne les chambres et le comité de pilotage). Le comité de pilotage, composé de 2 membres de chaque chambre et du secrétaire exécutif du Secrétariat, prend toutes les décisions.

Selon les organisateurs « *This new structure will ensure a strict balance amongst different actors affected by biofuels* ».

En Novembre 2010, la RSB produit la version 2 de son standard international comprenant 12 « Principes et critères pour une production de biofuels soutenable »:

Principe 1 : Légalité

Principe 2 : Planification, suivi et améliorations permanentes

Principe 3 : GES

Principe 4 : Droits Humains et du travail

Principe 5 : Développement rural et social

Principe 6 : Sécurité alimentaire locale

Principe 7 : Conservation de la biodiversité, des écosystèmes

Principe 8 : Sols

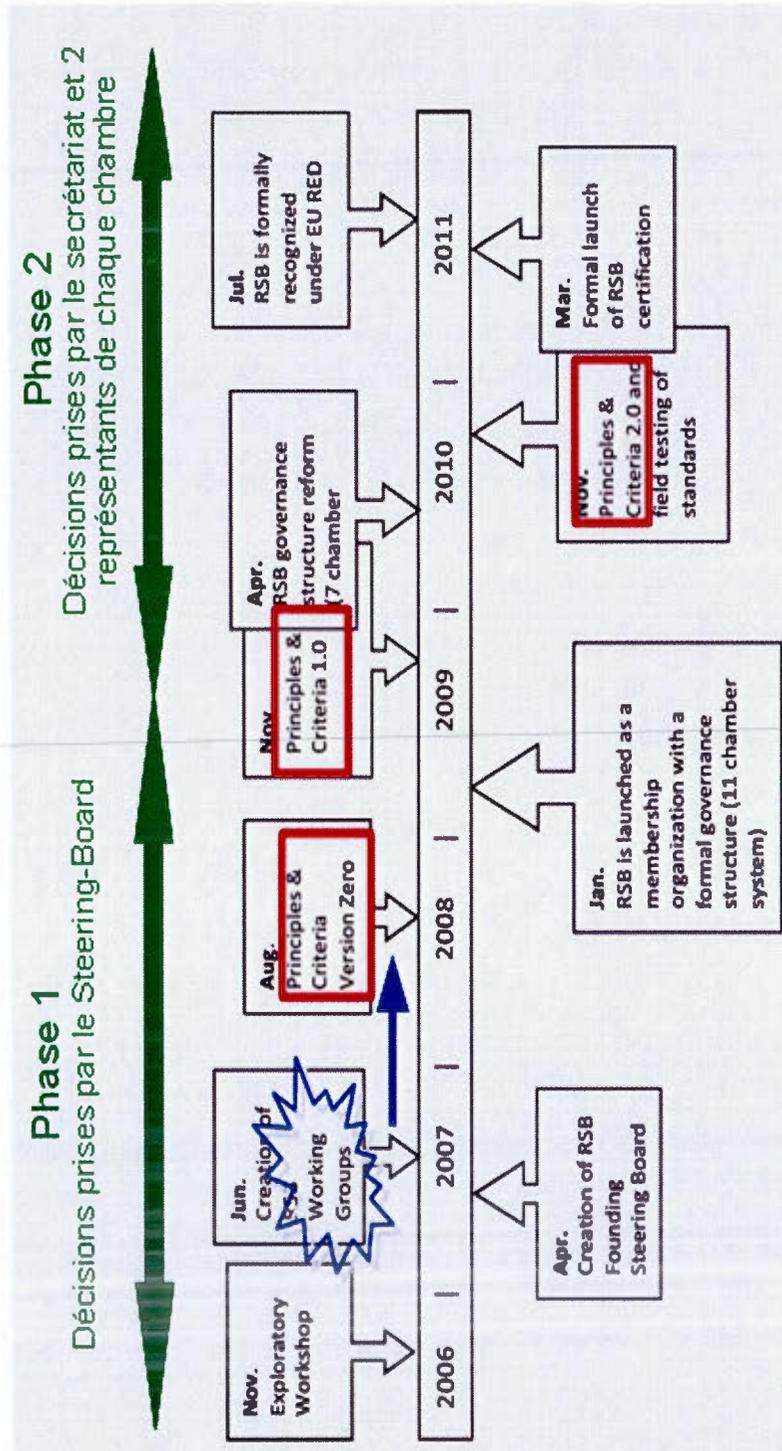
Principe 9 : Eau

Principe 10 : Air

Principe 11 : Utilisation des technologies et des intrants, gestion des déchets.

Principe 12 : Droits fonciers.

Figure 3.2 : Chronologie du processus RSB (Extrait modifié P. Schleifer, 2012):

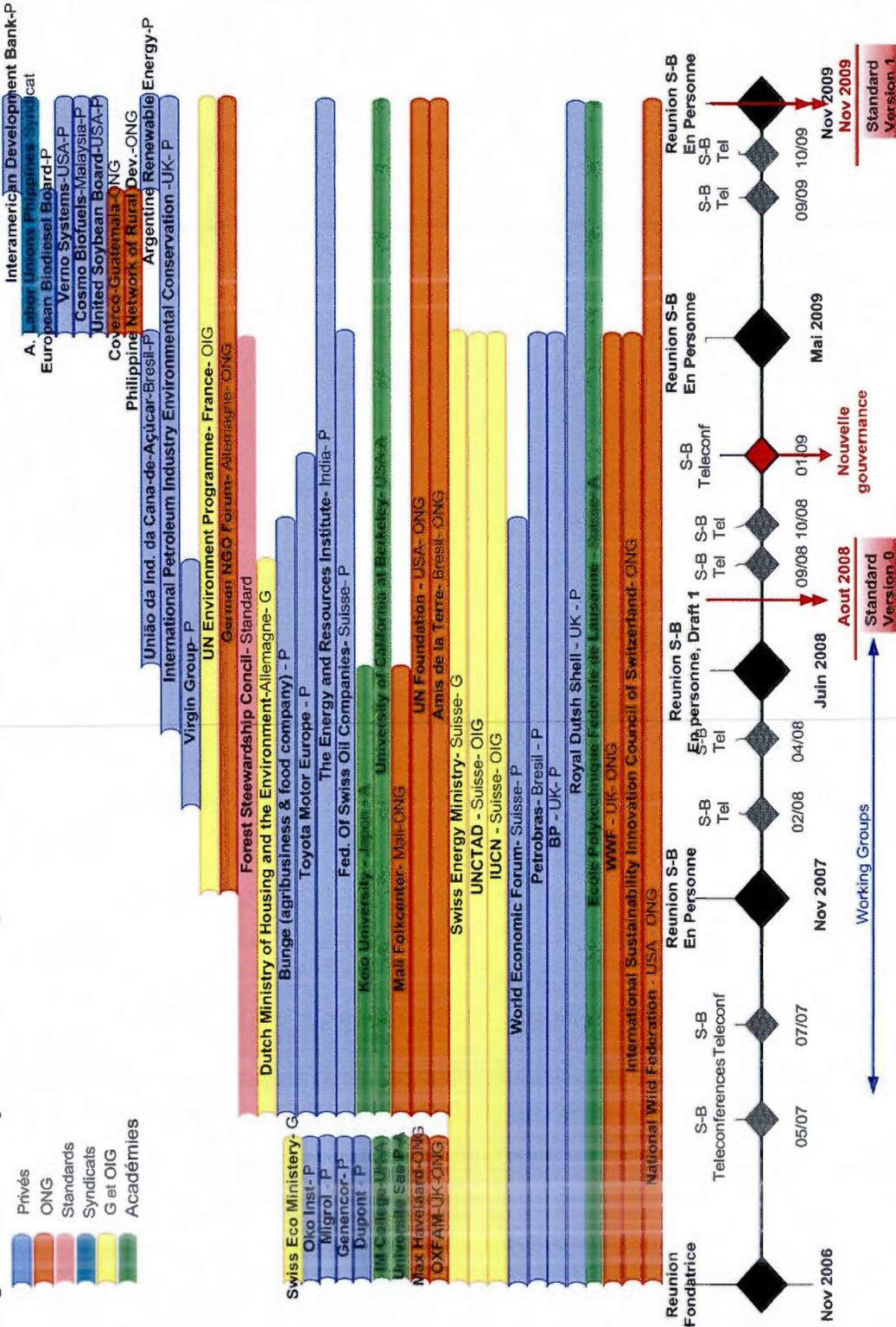


Dans la première phase, le Steering Board s'est appuyé sur les propositions des Working Groups mais a pris toutes les décisions :

Extrait entretien avec un membre du secrétariat 28 Oct 2011: « ...ce comité directeur a tout de suite été l'organe de décision et il y a eu un système de groupes de travail qui ont vraiment développé les principes et les critères...le processus était assez simple, le secrétariat préparait les documents de travail et les propositions d'inclusion de critères, les groupes de travail analysaient tout ça, faisaient leurs commentaires, leurs suggestions, tout ça était remanié et amélioré jusqu'à ce que le groupe de travail obtienne un consensus et quand c'était le cas, le document partait au Board pour approbation et s'il n'y avait pas approbation, ça retournait dans les groupes de travail et ainsi de suite... donc on a vraiment travaillé pas à pas, ce qu'il faut savoir c'est que déjà à l'époque, les groupes de travail travaillaient à partir de principes déjà établis, ... mais ça a servi de fil conducteur et le boulot des groupes de travail a été de développer les critères en-dessous de ces principes... »

Le dispositif de gouvernance mis en place en 2009, pour la seconde phase, est profondément remanié. A cette phase d'opérationnalisation de la certification, correspond une déclinaison des catégories de stakeholders en fonction de leur activité dans la chaîne d'approvisionnement des agrocarburants. On y trouve aussi des financiers et des « users » comme Boeing ou Airbus. La structure actuelle en 7 chambres est adoptée en Juin 2010, le dispositif à 11 chambres, adopté en 2009, s'étant avéré trop lourd. Bon nombre de membres du Founding Steering-Board s'en vont en 2009 (quasiment tous deviennent simples membres dans les chambres) et sont remplacés par d'autres organisations (Philippine Network of Rural Dev. Institutes, European Biodiesel Board, United Soybean Board...).

Figure 3.3 : La composition du Steering-Board de Novembre 2006 à Novembre 2009



Durant la phase d'élaboration du standard, le Steering-Board était composé d'une vingtaine de membres. On peut constater deux moments de transition dans sa composition. Le premier, assez net, après la réunion fondatrice du Founding Steering-Board, le second, plus diffus, autour de la réunion de Mai 2009, correspondant à la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance.

Comme indiqué plus haut, c'est sur la base du réseau relationnel des fondateurs (WEF, EPFL, WWF...) que s'est constitué l'organe de décision qu'est le Steering-Board, puis, les recrutements ont été faits de la façon suivante :

Un membre du secrétariat, entretien du 28 Oct. 2011: « il y avait déjà à l'époque quelques compagnies, **SHELL** et quelques organisations environnementales **UICN, WWF** et sur la base de ce besoin de développer un standard pour les biocarburants, ils ont décidé d'initier ce processus, donc ça a été formalisé à ce moment là, un comité fondateur a été créé, et, pendant l'année qui a suivi, le comité a recruté des **membres supplémentaires, sur invitation** à cette époque, **décisions prises à l'unanimité des membres** ».

La composition de ce Steering-Board lors de la phase d'élaboration des P&C paraît donc très « contrôlée » malgré le manque, affiché, de formalisme dans l'organisation. Et, selon mon interlocuteur du secrétariat :

Entretien du 28 Oct 2011 :« Il y avait déjà le souhait que ce soit **pluridisciplinaire et représentatif** donc souvent le Board a cherché à remplir les vides, **notamment à l'époque UNICA** a été invité, parce que le Board avait considéré qu'il n'y avait pas assez de représentation des producteurs de matière première et des pays du sud, à d'autres moment ça a été plus l'industrie, il n'y avait pas de critères très formels mais quand un membre proposait quelqu'un, **la question c'était la légitimité et surtout la valeur ajoutée.** »

De plus, cette affirmation de la secrétaire exécutive du Steering-Board lors du 1ier meeting du Working Group SOC en Juillet 2007, laisse penser que la composition du Steering-Board est considérée par les organisateurs, à cette époque, comme suffisamment représentative (ce qui ne correspond pourtant pas à ce qui est indiqué dans le *Stakeholder Mapping* début 2011) :

« Right now, we don't have a balanced stakeholder governance structure in the Working Groups, which would be the only way to make voting legitimate... In the interim, **we have tried to create a representative multi-stakeholder Steering Board**, which takes decisions based on consensus (or two-thirds vote if absolutely necessary) and whose **members are free to leave at any time...**

Thus our legitimacy at the moment rests on the fact that if a significant type of stakeholder leaves, we could lose this multi-stakeholder aspect and thus legitimacy”...

Dans ce registre de la légitimité, on note la défection remarquable d’OXFAM suite à la réunion fondatrice. L’ONG participe cependant au Working Group SOC et au travail du groupe d’experts sur le développement social et rural en Mars 2008, mais n’apparaît plus dans les réunions après cette date, et, ne figure plus parmi les membres des chambres de la nouvelle gouvernance (je n’ai pas obtenu de réponse précise sur les raisons de ce départ). Il semble qu’elle ait été remplacée au Steering-Board par les ONG, les Amis de la Terre Brésil et German NGO Forum, et, on comprend les réflexions de mon interlocuteur du Secrétariat :

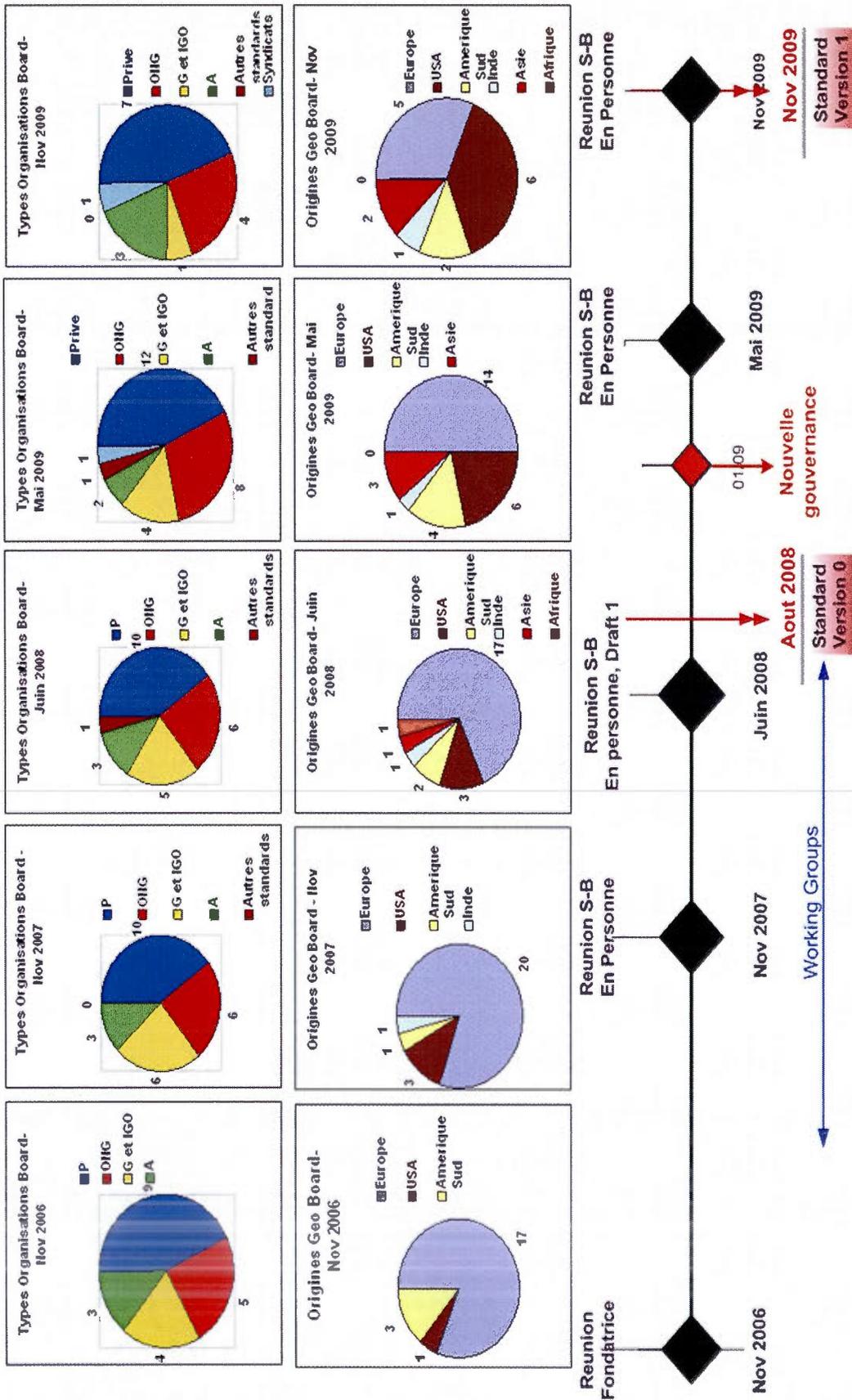
Entretien du 28 Oct 2011 : « C’est que, dans les grandes organisations comme ça, qui sont plutôt des fédérations, selon à qui vous parlez, entre les sièges européens et les bureaux régionaux, il y a de grandes différences dans les positions et dans l’ouverture à discuter. Un bon exemple c’est **Oxfam, le bureau européen a une position très négative à propos des biocarburants, par contre on n’a eu aucun mal à inviter leurs représentants en Asie du Sud-Est pour discuter des problèmes liés aux biocarburants** et pour améliorer les critères... En Asie du sud-est il y a l’expérience avec l’huile de palme donc la production du biodiesel vient s’ajouter au secteur alimentaire, c’est des ONG qui connaissent bien ce sujet là...mais, je sais que c’est un peu la même chose en Amérique du Sud. **Il y a des ONG qui ont une approche assez simpliste en Europe, dont les partenaires de terrain ont une vision plus réaliste et nuancée...** »

On remarque aussi que les ONG de défense de l’environnement sont très majoritaires au Steering-Board, par rapport à celles dédiées à la défense des droits sociaux et des Smallholders. Ceci se vérifie aussi dans la composition des Working Groups. Cette surreprésentation n’est corrigée (voire renversée) qu’avec la nouvelle gouvernance. Les chambres 4, « Rights-Based NGOs », et 5, « Rural Dev.Food Sec.Smallholder Farmer Org... », peuvent présenter, à elles deux, 4 représentants alors, que les organisations de défense de l’environnement et les instituts de recherche privés sont regroupés dans la chambre 6 qui présente 2 représentants.

Enfin, dans la phase d’élaboration du standard, la représentation des petits fermiers et producteurs locaux est inexistante dans le groupe des organisations privées. Le secteur est représenté essentiellement par des producteurs industriels transnationaux tels que BP ou SHELL. Des producteurs industriels locaux apparaissent avec le changement de gouvernance à l’exception de l’organisation brésilienne UNICA qui intègre le Steering-Board dès Juin 2008. Les intérêts des petits fermiers seraient représentés, dans la phase d’élaboration du

standard, par les ONG Mali Folkcenter, puis, German NGO Forum, mais aussi par les grandes ONG telles que IUCN comme le confirme le rapport d'ISEAL. Des organisations dont l'échelle d'activité est globale. Au changement de gouvernance, des ONG locales sont intégrées telles que Philippine Network of Rural Development.

Figure 3.4: typologie" des organisations membres du Steering-Board entre Novembre 2006 et Novembre 2009



L'évolution de la composition du Steering-Board montre que les proportions des types d'organisations membres restent relativement stables jusqu'au changement de gouvernance : Les organisations privées entre 40 et 43%, les ONG entre 24% et 29%, les Gouvernements et OIG entre 14 et 20%, les académies entre 12 et 14%. On voit s'amorcer une nouvelle répartition liée au changement de gouvernance à compter du Meeting de Mai 2009 qui se confirme lors du meeting de Novembre 2009 : La proportion des organisations du privé augmente au détriment de la catégorie des IGO et Gouvernements et ONG, et, la catégorie Syndicats remplace celle des Autres standards.

Ainsi, l'importante diminution de la part des OIG et Gouvernements constatée à partir de Mai 2009, correspond à la mise en place de la nouvelle gouvernance qui ne confère plus à cette catégorie qu'un rôle consultatif (chambre 7). Or, si on se base sur l'observation des Working Groups, cette catégorie a joué un rôle majeur dans la phase d'élaboration du standard. En outre, la proportion de 50% d'organisations du privé, au meeting de Novembre 2009, correspond à celle de la répartition des membres du nouveau Steering-Board : 2 membres de chacune des 6 chambres dont 3 rassemblent des organisations privées et 3 des ONG, associations et syndicats.

On observe aussi que les membres de l'organe décisionnaire, le Steering-Board, sont pour l'essentiel (entre 70 et 80%) d'origine européenne jusqu'au meeting de Mai 2009. A cette date, les organisations étasuniennes représentent 20% mais le groupe des pays du Nord représente encore 70%, puis, vient l'Amérique du Sud avec 14%, l'Asie 11% et l'Inde 4%. Aucun pays d'Afrique n'est représenté. L'organisation Mali Folkcenter apparaît brièvement dans la composition du Steering-Board, mais participe aux Working Groups puis en tant que membre de la chambre 5 (Rural Dev, Food Sec, Smallholder farmer org...). On peut se demander pourquoi Mali Folkcenter se retire précocement du Steering-Board. Cela répond-il au besoin de maintenir une certaine « cartographie » de la représentation des types d'organisation ? La stabilité de la répartition des types d'organisations durant la même phase, semble le confirmer.

Ainsi, on peut faire les constats :

1. La gouvernance et la représentation des stakeholders paraissent être organisées en fonction des objectifs de résultats au cours du processus : une liere phase correspondrait à l'élaboration du standard, la seconde à son implémentation. Si le moment du changement de gouvernance ne correspond pas exactement à la sortie de la Version 1 du standard, il en est très proche et les points de critique de la version 0 ne sont rapportés que dans les téléconférences de Septembre et Octobre 2009, juste avant la validation de la version 1 lors du meeting de Novembre 2009.
2. C'est une coalition d'organisations essentiellement du Nord, Européenne, qui a initié et organisé le processus (P. Schleifer, 2012) mais, qui opèrent à l'échelle globale (à l'exception de la présence brève de l'ONG Mali Folkcenter): un groupe réduit avec une proportion importante d'OIG (UN, IUCN...) et d'ONG (WWF, National Wild Fédération...) et de grands groupes de l'industrie pétrolière (BP, SHELL). Ce comité fondateur va constituer le seul organe de décision durant la phase d'élaboration du standard.
3. Dans la première phase, le mode de gouvernance et la qualité de la représentation des stakeholders créent un ensemble membres du Board et membres des Working Group plutôt homogène qui facilite beaucoup le consensus recherché (P. Schleifer, 2012), et, la fidélité des membres. Or selon les organisateurs, la légitimité est, en grande partie, basée sur ce consensus, et sur le fait qu'il n'y ait pas de défections. Une organisation qui auto-définit sa composition, ses règles de fonctionnement interne, et, les éléments fondateurs de sa légitimité.
4. Dans la première phase, la représentation de toutes les parties affectées ne semble donc pas recherchée, en tout cas au niveau de la prise de décision. Le dispositif mis en œuvre pour la participation ne permet pas aux stakeholders locaux, en particulier smallholders, de faire entendre leur voix : le consensus implique un rapport de force, lors des négociations, qui met en jeu les capacités à participer, la maîtrise des sujets, l'influence etc...qui rend ce « méta-jeu » forcément inégale quand de grands groupes industriels participent. On comprend que les smallholders ne soient pas enclins à participer dans ces conditions.

3.3.2 Le traitement des Principes & Critères sociaux

Le *Background document*³¹ qui a précédé le premier meeting du *Working Group on Social Issues* de Juillet 2007 indique que le Steering-Board propose 2 principes destinés à réguler les impacts sociaux :

- Promotion d'un développement local positif : « *Biomass production should contribute to the well-being of communities, workers and rural populations* »
- Éviter de contribuer à l'insécurité alimentaire : « *Biomass production should not contribute to food insecurity.* »

La formulation de ces principes n'envisage pas de minimiser ou mitiger les effets négatifs possibles de la production d'agrocarburants (destruction de la paysannerie, perte d'autonomie...) mais leur interprétation est assez ouverte.

Sur les 6 réunions du groupe de travail sur les aspects sociaux (SOC WG), mon correspondant au secrétariat RSB n'a pu me transmettre que les copies des comptes rendus de Juillet 2007 et Septembre 2007, les autres (Nov. 07, Fév. 08, Mars 08, Mai 08) n'ayant pas été retrouvées. Il m'a été transmis 2 documents concernant des consultations sur la participation des communautés dans le cadre du Principe 2, que je n'ai pas exploité, et, un document de travail préparatoire, datant de Mars 2008, sur la constitution d'un groupe d'experts sur le développement rural et social. On peut soulever ici la transparence plutôt critiquable en ce qui concerne l'accès aux comptes rendus de réunions du groupe de travail sur les problématiques sociales puisque 4 sur 6 n'étaient pas disponibles.

Le premier meeting, de Juillet 2007, est commun aux groupes SOC et IMP. On y évoque des questions d'organisation générale et de légitimité. Un participant inquiet à propos de la légitimité compte tenu du manque de participants du Sud obtient la réponse : « *We will be hosting a number of regional stakeholder discussions in developing countries and the feedback of those discussions will be presented to the WG* » (p.4). Il paraît être admis que la légitimité liée à la participation puisse être assurée par le biais d'un processus consultatif. La légitimité démocratique par la représentation des parties affectées ne semble pas être une question qui se pose. On s'interroge, plutôt, sur le fait de bien mettre en œuvre l'organisation

31 Document préparatif servant de base aux discussions et à l'élaboration des critères.

qui permettra de connaître les problématiques qui touchent les parties affectées. La responsable du secrétariat de l'époque reconnaît qu'une structure de gouvernance « balancée » serait nécessaire pour la légitimité des WG mais invoque le temps qu'il faudrait pour mettre en œuvre une telle structure, et, indique qu'un comité de pilotage représentatif des stakeholders, le Steering-board, assure l'intérim (p.5).

Un participant pose la question de la difficulté de parvenir au consensus, il lui est répondu : « *We drafted the principles based on already existing documents, for instance the RSPO, FSC, Low CVP, Cramer Criteria, WWF Germany, German NGO Forum, National Wild Life Federation...so hopefully we will not have anything controversial* » (p.4).

Lors du second meeting de Septembre 2007, les 23 organisations participantes montrent la même répartition que dans le Steering-Board : 44% privés, 22% ONG, 12% OIG, 2% Académies, 12% Autres standards (ILO). 6 personnes présentes et 1 organisation ont répondu au questionnaire de l'étude : Solidaridad, Consultant, EMPA, Commission Européenne, Potsdam University, WWF, Link Strategy.

Trois grands thèmes concernant les impacts sociaux y sont définis: National Law & Labor Rights, Food Security, Rural Development. Le premier sera largement développé sur la base du standard du International Labour Organisation et fera l'objet du principe 4 Droits Humains et du Travail. Il sera établi que le second devra réguler la compétition avec les cultures alimentaires, et non pas interdire que certaines d'entre elles soient destinées à la production d'agrocarburants (p.3). Le 3ième devra promouvoir l'aspect positif de la production en participant à « l'élévation socio-économique » des communautés (p.4). La participation et la communication avec les communautés seront intégrées au Principe 2 lié au suivi des projets. Il est expliqué que le principe peut avoir un caractère « *aspirational* » alors que les critères devraient être plus réalistes. Dans le document préparatoire pour cette réunion (Paper 2, p.5), il avait été suggéré que soit utilisée une formulation du Principe plus négative, permettant de mitiger ou éviter les effets négatifs : « *Biomass production should not contribute to a deterioration in the well-being of national populations of countries that produce biofuels* », mais elle ne fut pas reprise lors du meeting. Idem pour des suggestions telles que: « *appropriate solutions to avoid elite-capture by powerful lobbies :multinationals interested*

in biofuels », ou, “*biofuel production should not undermine self-sufficiency of local communities, or disturb local markets* ».

Selon le *Background Paper* de Mars 2008, un groupe d’expert est constitué afin de proposer une définition des principes et critères sur le thème *Rural and Social Development*. Il est composé de 5 ONG, dont OXFAM et Solidaridad (répondant), 3 organisations privées dont BP et Oeko Institut (répondant), et, 1 association de fermiers Sud Africains NAFU. Le principe 5 et surtout les critères développés y sont plus précis et plus exigeants que dans la version 0 qui sort en Août 2008. Les critères 5a , 5b et 5c y sont des minimums requis tandis que le 5 d est « *aspirational* » (p.2) :

Principe 5 : Rural et Social development selon le groupe d'expert Mars 2008

5. Biofuel production shall not violate land or water rights, and shall contribute to the social and economic development of local, rural and indigenous

5 a) A social and economic impact study (ESIA), strategy and impact mitigation plan arises from a consultative process and ensures implementation of a long term plan that results in economic sustainability, equity for all partners and social upliftment in affected and interested communities.

5b). Local job creation will be maximized.

5c). Local economic development will be facilitated through maximizing local ownership across the entire value chain, diversification, developing and supporting appropriate institutional structures, access to micro finance opportunities, improved access to productive and household energy supply, capacity building, extension services, skills development and knowledge and information-sharing.

5d). Special projects that focus on women, indigenous communities and the vulnerable in the affected and interested communities will be designed and implemented.

Principe 5 : Rural et Social development selon la version 0 du standard Août 2008

5. Biofuel production shall contribute to the social and economic development of local, rural and indigenous peoples and communities.

5.a The ESIA carried out under 2a and monitoring required under 2b shall result in a **baseline social assessment of existing social and economic conditions and a business plan** that shall ensure sustainability, local economic development, equity for partners, and social and rural upliftment through all aspects of the value chain.

Key guidance: Small producers will need support or reduced requirements for this criterion. Large producers and processors shall work with local governmental and non-governmental agencies to ensure the proper application of this criterion. There should be measured improvements in the social and economic indicators as set against the baseline and targets, in proportion to the scale and extent of the project and the region in which it is located. The ILO's Decent Work Agenda is a recommended tool for assessing local impacts. The following best practices should be aimed for in the projects: Local ownership, local employment and livelihood opportunities, opportunities for the labour force in the off-season to ensure stable local communities, diversification of crops if shown to improve local economic conditions of communities, training, value added products, credit facilities for local communities and small outgrowers (e.g. through micro credit schemes supported by buyers and/or financial institutions), and/or provision of biofuel or bioenergy to local communities to promote energy security. Appropriate institutional structures should be developed, such as co-operatives that encourage and maximize local involvement and management.

5.b **Special measures that benefit women, youth, indigenous communities and the vulnerable in the affected and interested communities shall be designed and implemented, where applicable.**

Key guidance: Large producers and processors shall work with local governmental and non-governmental agencies to ensure the proper application of this criterion in proportion to the scale of the project.

On ne retrouve pas dans les comptes rendus des réunions du Steering-Board, entre Mars et Août 2008, de discussions sur les modifications faites à la proposition du groupe expert. Par contre, le principe 5 sur le *Rural and Social Development* est commenté lors de la réunion du WG Implémentation d'Avril 2008. Sur les 15 participants, étaient représentés 8 organisations Privés dont BP, SHELL, 4 ONG dont Twin Trading (seule association de défense des producteurs locaux), 2 Académies dont Potsdam University (répondant au questionnaire et participant au WG SOC) et un représentant du standard Better Sugarcane Initiative. On remarque l'absence d'OIG et Gouvernements, et, une plus grande proportion des organisations privées. Au niveau général, il est soulevé que ce principe sera difficile à mettre en œuvre et à auditer, et, qu'il faut faire attention à ce qu'il ne soit pas trop prescriptif et donc « *anticompetitive* ». Le fait de mettre en minimum requis « *maximising local ownership* » est jugé non nécessaire. Enfin, le critère de la création d'emplois est jugé difficile « *to track and audit* » : « *Many agricultural work is seasonal- may be impossible to create permanent jobs ; - Need basic safety requirements for workers, based on national legislation wherever available.* » (p.4). Il apparaît que c'est au niveau du WG IMP qu'ont lieu les discussions finales et décisives sur la définition des P&C sociaux.

Lors du meeting du groupe IMP de Juin 2008 (je n'ai pas pu obtenir celui de Juillet 2008), le secrétariat fait ce commentaire « *Lots of comments that this is difficult to measure and monitor; very difficult for smallholder to comply with* ». Puis, prenant en exemple sur le standard RSPO qui a des lignes directrices spécifiques au niveau des pays, il ajoute : « *National interpretation will probably be developed. Implication is that the minimum criteria should be shorter, and the guidance longer* ».

Et, on remarque effectivement, que comparativement à la proposition du groupe expert, la version 0 donne plus l'impression d'une déclaration d'intentions assez allégée sans vrais critères. Les exigences importantes du développement socio-économique endogène, et, de la protection de l'indépendance de la paysannerie et des communautés locales (critères 5b : emploi local et 5c : local ownership), qui permettent de contrecarrer les effets négatifs d'une exploitation transnationale, sont reléguées au rang des *Key Guidance*. Le premier critère est de considérer l'étude de la situation socio-économique locale exigée dans le Principe 2 pour les nouveaux projets comme une évaluation de base, et d'élaborer un « *Business Plan* » qui

devra assurer la soutenabilité, le développement local... au lieu d'un « *strategy and impact mitigation plan* » recommandée par les experts. Un critère qui adresse plus l'organisation que le fond même du développement rural et social. Le second critère s'attache à développer des mesures (non plus des projets : plus succinct) vis à vis des personnes et communautés les plus vulnérables et la version 0 spécifie « *where applicable* » ce qui restreint fortement l'obligation. La protection du droit à la terre et à l'eau est traitée respectivement dans le principe 12 Land rights et 9 Water. Peut-on penser que ces « aménagements » dans la définition du Principe 5 sont une des raisons du départ du représentant d'OXFAM ?

Après la sortie de la version 0 des consultations publiques ont lieu, dans plusieurs endroits du Monde, d'Août 2008 à Mars 2009. La version 1 sort en Novembre 2009 après quelques révisions:

Principe 5 : Développement rural et social

Principe 5. Dans les régions pauvres, les opérations liées à la production de biocarburants doivent contribuer au développement économique et social des populations locales, rurales et autochtones.

Critère 5.a Dans les régions pauvres, le statut socioéconomique des populations localement affectées par les opérations liées à la production de biocarburants doit être amélioré.

Opérateurs concernés : Producteurs de matières premières, transformateurs de matières premières et producteurs de biocarburants.

Exigences minimales

- *Dans les zones où l'étude de référence socioéconomique effectuée lors de l'EIES a identifié un chômage ou sous-emploi de la main-d'œuvre excessifs dans le voisinage des opérations, les opérations liées à la production de biocarburants doivent optimiser le potentiel de création d'emplois.*
- *L'opérateur doit évaluer les moyens par lesquels l'emploi de main-d'oeuvre permanente et locale peut être préféré à l'utilisation de main-d'oeuvre migrante, saisonnière et occasionnelle.*
- *Si au cours de l'EIES ou durant le processus d'évaluation de l'EIES il est déterminé que la mécanisation est le choix optimal d'un point de vue environnemental, économique et social, la transition de l'utilisation intensive de main-d'oeuvre à la mécanisation doit être effectuée d'une manière juste et équitable pour les travailleurs actuels. Cette transition doit permettre au plus grand nombre possible de travailleurs d'être réaffectés et employés pour les procédés mécanisés.*
- *Les effets positifs au niveau des indicateurs sociaux et économiques, tels que définis dans l'étude de référence réalisée pour l'EIES, doivent être analysés tous les deux ans.*
- *Si nécessaire, l'opérateur, doit permettre l'accès à des formations afin de garantir la réalisation de ce critère.*
- *Les mesures de mitigation des impacts négatifs potentiels doivent être négociées au cours du processus de l'EIES.*
- *La réalisation de ce critère doit se faire dans le respect de la sensibilité culturelle et des structures sociales existantes.*

• *Au cours des cinq années suivant le début des opérations, doit être mise en œuvre au minimum l'une des mesures suivantes ou toute action jugée appropriée pour optimiser significativement les bénéfices pour les populations locales :*

a. Création d'emplois à l'année ou à long terme

b. Établissement de structures de gouvernance pour la capacitation des petits exploitants et des communautés rurales telles que les coopératives ou les projets de microcrédit

c. Utilisation de la bioénergie produite localement afin de fournir un accès moderne à l'énergie pour les communautés locales.

d. Achats d'actions, de propriété locale, coentreprises et partenariats avec les communautés locales

e. Bénéfices locaux tels que la construction ou l'entretien de cliniques, habitations, hôpitaux et écoles.

Critère 5.b Dans les régions pauvres, des mesures spéciales favorisant la participation des femmes, des jeunes, des communautés autochtones et des personnes vulnérables dans les opérations liées à la production de biocarburants doivent être mises en oeuvre.

5.b.1 Exigences minimales

Les données statistiques concernant les femmes pauvres dans les régions rurales et pauvres doivent être mises à part dans les enquêtes sociales de référence afin de faciliter la conception de programmes spéciaux à ce sujet.

Opérateurs concernés : Producteurs de matières premières, transformateurs de matières premières et producteurs de biocarburants.

5.b.2 Progrès requis

La formation et la capacitation sont requises afin de rendre ce principe effectif. De telles formations sont requises pour les ouvriers et les responsables des protocoles et de la supervision du travail.

En premier lieu, un changement important avec la version 0 est que le principe ne s'applique qu'aux régions de pauvreté. Puis, l'analyse des minimums requis montre des exigences faibles. Ainsi, les critères sur l'emploi de la main d'œuvre local s'en tiennent à la mise en œuvre de moyens optimisant la création d'emplois dans les zones où l'étude socio-économique montre un excès de sous-emploi, et à l'évaluation de moyens de promouvoir des emplois permanents de travailleurs locaux. Aucune réelle obligation, ces critères peuvent être remplis sans beaucoup de contraintes. Le dernier critère qui intègre des mesures intéressantes pour le développement endogène ne concerne que les 5 premières années du projet (ramené à 3 dans la version 2), mais, qu'en est-il des opérations en-cours ? Par ailleurs, le producteur peut faire un choix qui ne va pas vraiment dans le sens de la mitigation des effets négatifs mentionnés ci-dessus en participant au financement de structures sociales comme des hôpitaux. Enfin, le critère très intéressant « *Les mesures de mitigation des impacts négatifs potentiels doivent être négociées au cours du processus de l'EIES* » n'apparaît plus dans la version 2 du standard sortie en Novembre 2010.

Food security V.0 du standard Août 2008

Principe 6. Biofuel production shall not impair food security.

6.a Biofuel production shall minimize negative impacts on food security by giving particular preference to waste and residues as input (once economically viable), to degraded/marginal/underutilized lands as sources, and to yield improvements that maintain existing food supplies.

Key guidance: Clear definitions are needed for waste, residues, and degraded/marginal/underutilized land. ESIA should ensure that these lands were not used for livelihoods support, or that benefits of use for biofuels outweigh any loss of livelihoods. All of these definitions are time-dependent; unused land might come into production anyway given climate change as well as population and wealth growth. These criteria and definitions should be periodically re-assessed. The RSB will examine different tools for incenting the use of these preferred sources of biofuels.

6.b Biofuel producers implementing new large-scale projects shall assess the status of local food security and shall not replace staple crops if there are indications of local food insecurity.

Key guidance: The RSB will work with other actors to develop tools for assessing local food insecurity. To mitigate local food security impacts, the biofuel project could, for instance: take the maximum food value from the crop and use the remainder as an energy stock, offset impacts via economic instruments, and/or intercrop food and fuel.

Local Food Security VI du standard Nov 2009

Principe 6. Biofuel operations shall ensure the human right to adequate food and improve food security in food insecure regions.

Criterion 6a. Biofuel operations shall assess risks to food security in the region and locality and shall mitigate any negative impacts that result from biofuel operations.

Operators who must comply: Feedstock Producer, Feedstock Processor and Biofuel Producer.

Minimum requirements

- If the screening exercise of the ESIA process indicates that biofuel operations will involve a change in land ownership (rights) and take place in a region where food security is a risk, a full assessment shall be carried out according to the RSB food security guidelines.

- If the screening exercise described in the ESIA guidelines indicates that biofuel operations will not involve a change in land ownership (rights) but will take place in a region where food security is a risk, an RESA can be undertaken with a specialist assessment of the impact on food security

- The scope of the impact assessment shall include additional impacts that the biofuel operations may have on cross-cutting requirements for food security including land, water, labor, and infrastructure.

- If the assessment indicates a food security risk as a result of biofuel operations, a mitigation plan shall be developed and implemented through the ESMP.

- The risk assessment shall identify potential positive impacts on local economic development that can be promoted through compliance with Principle 5 on Rural and Social Development.

Prévenir l'insécurité alimentaire est aussi un aspect social majeur pour la production durable des agrocarburants. Comme dans le principe 5 pour les régions de pauvreté, on remarque que la version 1 restreint l'application du principe 6 aux régions d'insécurité alimentaire et à l'échelle locale. Les critères sont aussi beaucoup plus axés sur l'évaluation de la situation que sur des contraintes fortes telles que: « *preference [...] to degraded/marginal/underutilized lands as sources* », « *not replace staple crops if there are indications of local food insecurity* ».

L'esprit du principe paraît avoir été profondément remanié après la V.0 si on se réfère aux discussions lors du meeting du steering-board de Juin 2008 (précédant la sortie de la V.0) : « *The mitigation possibility is an escape route that should not be promoted* », « *Good practice is not to displace local food crops* ». Mais, d'autres réflexions, émanant certainement de producteurs, montrent les difficultés et limites d'un standard: « *Same issue as for indirect land use change. P&C are supposed to be generic, inexpensive and easy to implement, but land uses changes and food security are not in the producer's hand* », « *Sugar cane doesn't fall into the category of waste, degraded land- it is a food crop* ».

Criterion 6b. In food insecure regions, biofuel operations shall enhance the local food security of the directly affected stakeholders.

Operators who must comply: Feedstock Producer, Feedstock Processor and Biofuel Producer; small-scale operators are exempt.

Minimum requirements

In regions where food security is an ongoing risk and concern, operations shall enhance food security of the locally affected community by, for instance, setting aside land for food growing, increasing yields, providing opportunities for workers to carry out household-level food production, sponsoring agricultural support programs and activities, and/or making value-added food by-products available to the local market. Strategies to enhance regional food security shall be integrated with the rural and social development goals outlined in Principle 5.

3.3.3 La représentation dans les Working Groups

Résultats du questionnaire aux participants des Working Groups (WG) entre 2007-2008
(Questionnaire en annexe):

Les résultats ne permettent pas de valider que les 408 participants annoncés ont réellement pris part aux débats. En effet, près de 28% des 39 répondants déclarent ne pas avoir vraiment participé, et, 7 organisations des 27 ayant répondu au questionnaire, indiquent avoir eu une participation très faible. La répartition des participants dans les différents groupes ne peut pas non plus être validée car les déclarations de plusieurs répondants ne sont pas en accord avec le tableau fourni.

3.3.3.1 Le processus et la représentation des Stakeholders Locaux

Qui sont les répondants au questionnaire et quel a été leur degré de participation aux WG ?

	Résultats	Commentaires
Catégories représentées	<ul style="list-style-type: none"> > IGO et G : 25%, A : 25%, P: 36%, ONG : 14% > Echelle d'activité : 50% Global, 30% National > Nord-Sud : 3 Sud > + de répondants du groupe ENV (54%) et ayant une participation plus intense que les répondants SOC. 	<p>Répartition entre catégories correspond à la réalité des Wg, Mais faible participation des organisations du Sud.</p> <p>Les répondants de P pourraient ne pas être complètement représentatifs : manque certains gros industriels tel BP.</p>

Remarque : les Instituts de recherche privés sont intégrés à la catégorie Privé.

OIG et G: Organisations Gouvernementales Internationales et Gouvernements, A : Académies, P : Privées, ONG : Organisations Non Gouvernementales.

Les répondants (Extrait résultats Google docs) :

Your membership organization during the RSB Working Groups	The scale of activity of this organization:	Wich country does this organisation come from?	May you specify the category of that organization according to the following statuses?
University of Leeds	National	UK	Academics
University of Potsdam	Global	Germany	Acaemics

Iowa State university	Local, National	USA	Academics
University	Global	UK	Academics
UC Berkeley - Energy & Resources Group*	National	United States	Academics
University of California	Local, National	U.S.A.	Academics
Pace Law School & Director of Energy Law & Climate Change Specialty Group, IUCN Commission on Environmental Law	Global	Pace-US; IUCN - Gland, Switzerland	Academics, IGO and Governemental organisation
European Commission	Global	European Union	IGO and Governemental organisation
IGO F	Global	Intergovernmental organization	IGO and Governemental organisation
IGO F	Global	global	IGO and Governemental organisation
European Commission***	National, Global	Italy	IGO and Governemental organisation
INTA	National	ARGENTINA	IGO and Governemental organisation
IUCN* ³²	Global	Switzerland	IGO and Governemental organisation
EMPA Federal Swiss Labs.	National	Switzerland	Institut de recherche prive
Oeko-Institut**	National, Regional, Global	Germany	Institut de recherche prive
IGES	Regional	Japan	Institut de recherche prive

32 Organisation composée de « Plus de 1 200 organisations membres dans 140 pays dont 200 gouvernements ou organisations gouvernementales, et 800 organisations non gouvernementales...est financée par des gouvernements, des organismes bilatéraux et multilatéraux, des organisations membres et des sociétés... »
<http://www.iucn.org/fr/propos/>, l'IUCN a donc bien été catégorisée dans les OIG par son répondant.

Agency for Co-operation and Research in Development (ACORD) Tanzania	National	Tanzania	ONG
ONG Indonesienne***	National	Indonesia	ONG
WWF International*	Global	Switzerland	ONG
Solidaridad	Global	Netherlands	ONG
Marion Polk Food Share	Local	USA	Private organisations and associations
Link Strategy	National	Australia	Private organisations and associations
icone	Global	brazil	Private organisations and associations
Consultant	Global	CH	Private organisations and associations
PETROBRAS SA*	Global	Brazil	Private organisations and associations
Neste Oil Corporation		Finland	Private organisations and associations
Independent consultant	Global	France	Private organisations and associations, Orther

Remarques :

*Membres du Steering-Board pendant la tenue des WG

**Membre du Steering-Board lors du meeting fondateur

*** N'a pas indiqué le nom de son organisation (Lembaga Konservasi dan Pembangunan pour l'ONG Indonésienne) mais donne son identité.

IGO F Ces répondants ont répondu anonymement mais m'ont signalé qu'ils avaient répondu par mail (travaillent pour une grande IGO à vocation humanitaire).

Ces informations sont celles indiquées par les répondants sauf les instituts de recherche prives qui se définissent comme des ONG.

Il est difficile de comparer des perceptions, cependant, il m'a semblé important d'avoir une idée du degré de participation des répondants afin de mieux évaluer leurs témoignages.

Sur les 27 répondants, 17 ont fait partie du WG SOC et 20 du WG ENV (13 des deux). Ceux ayant fait partie du WG ENV (majoritaires) ont généralement plus participé que les membres du WG SOC.

Dans l'ordre, les ONG puis les OIG déclarent un niveau de participation plus élevé.

9 organisations indiquent un niveau élevé à assez élevé de participation :

- 2 Academies : UC Berkeley, University of Postdam
- 3 OIG: INTA, 2 IUCN
- 2 ONG: ACORD, WWF

7 organisations indiquent un niveau très faible de participation :

- 3 Academies : University of California, University of leeds, University non précisée
- 1 OIG : Commission Européenne
- 3 organisations Privées: EMPA, Consultant non précisé, Neste Oil Corporation

Les autres indiquent un degré de participation moyen.

Quelle est leur perception du processus RSB ?

Sur la base de leur appréciation du découpage des catégories des WG : « *Did the categories ENV, SOC, IMP, GHG enable all your concerns to be included in the work of the groups?* », les répondants ne paraissent pas remettre en cause la structure du processus, ils la trouvent adéquate pour la grande majorité.

Pendant, certains associent à leurs réponses des commentaires très négatifs sur les possibilités de négocier :

- INTA : « *Most of the observations were not taken into account* »
- Independent consultant « *I was hoping to push the concerns of different biomass to biofuels that I had just worked on for the UN, but the issues were drowned out by other participants* »
- ACORD: « *Conclusions rushed in defining the impacts of biofuels on the environment* »

Une organisation membre du Steering-Board explique à propos des categories: « *they were broad enough to incorporate relevant issues. If they hadn't been, they would have been*

broadened. For example, when the ILUC issue came up (later in the process) we created an expert group to advise on that (members and non-member experts)” UC Berkeley.

Quelle est la perception de la représentation des stakeholders (SH) et en particulier des SH locaux?

Question	Résultats	Commentaires
La représentation et les SH locaux	<ul style="list-style-type: none"> • 16 sur 28 (59%) estiment que la représentation n'est pas assez complète et diverse ou que des catégories de SH manquent ou sont trop peu représentées : fermiers et SH locaux puis loin derrière les gouvernements (4 sur ces 16 ont très peu participé) • 9 (30%) estiment qu'il ne manque pas de SH (3 sur ces 9 ont très peu participé) 	Les catégories P et IGO sont partagées alors que ONG et A estiment plus largement que certaines catégories de SH manquent.

A la question « *Do you think that the representation of stakeholders has been sufficiently diverse and complete to define all the issues related to the development of sustainable production of biofuels?* », la répartition des réponses a été:

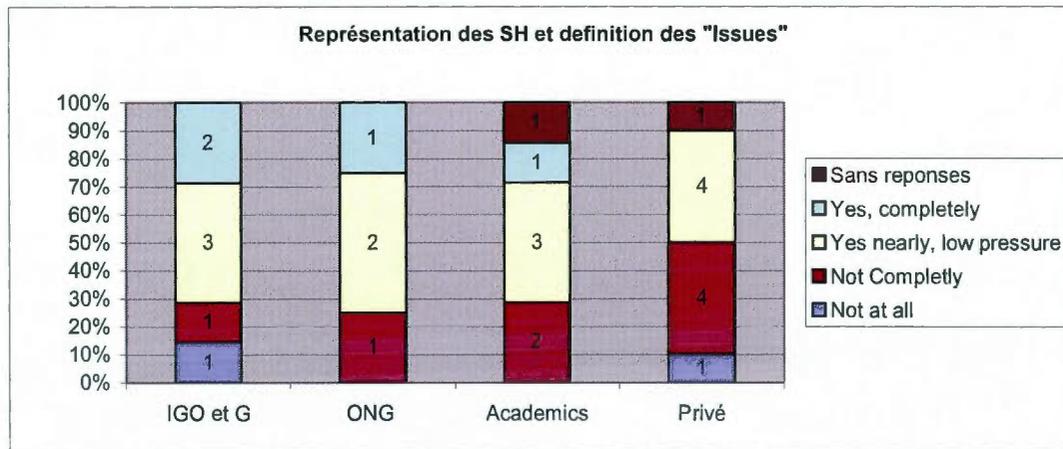


Figure 3.5: Représentation des stakeholders et définition des "issues"

Les organisations du Privé indiquent plus que les autres que la définition des problèmes à résoudre aurait nécessité une représentation des stakeholders plus diverse et complète : environ 50% alors que les autres catégories sont autour de 30%. Mais, cette reconnaissance est

encore moins évidente quand on pose le problème à propos de la définition des Principes et Critères. Les commentaires et la suite des réponses, confirmeront que bien que beaucoup reconnaissent que des catégories de stakeholders sont peu ou pas représentées, ils estiment que cela n'impact pas vraiment la définition des principes et critères

Mais, si on pose la question plus directement sur les stakeholders manquants ou peu représentés dans les WG, « *In your estimation, which groups of stakeholders were not represented or should have been better represented?* », on obtient les réponses :

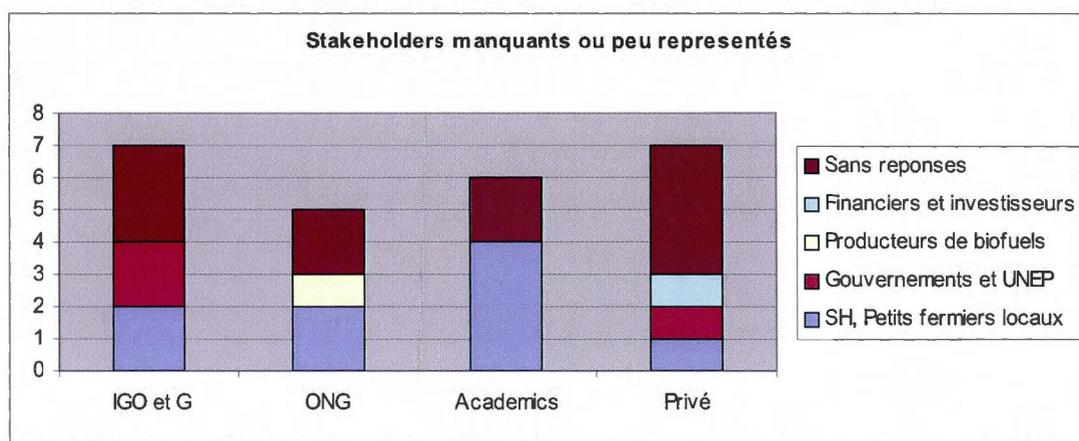


Figure 3.6 : Stakeholders manquants ou peu représentés.

Remarque: chaque organisation a pu donner plusieurs réponses non prédéfinies.

Les répondants reconnaissent plus largement (proportionnellement à leur nombre) que des catégories de stakeholders sont manquantes ou peu représentées, notamment les ONG et les Académies, mais on note beaucoup de non réponses, en particulier chez les OIG et les Privés. Des répondants membres du Steering-Board reconnaissent plus ou moins la situation: “*Small holders, small farmers are not represented properly. Also the social side is a little bit weak! Plus we could benefit from representation of more biofuel producers*” WWF, “*no enough government representation*” IUCN, “*Could never have everyone represented, but coverage is global (at least is now that the RSB is more established - perhaps was less global in the early days you're looking at) and covers a broad array of stakeholder types*” UC Berkeley.

D'autres répondants constatent et expliquent : « *Due to language barriers, difference in capacity, the voice of local farmers was to a large extent absent even if great care was given to try to address their issues and concerns* » University of Potsdam.

D'autres enfin sont nettement plus critiques: « *Comprehensive mapping through consultations required* » ACORD, « *Observations and concerns were not taken into account. I think there was an interest to develop a standard in order to start doing business with certification* » INTA, « *The work of our Work Group seemed to be truncated by the RSB schedule. I would have liked to do more. My sense is that the Secretariat got what it needed to move to the next phases, which I was not involved in.* » Marion Polk Food Share.

Ces derniers commentaires mettent en cause l'aspect démocratique et consensuel du processus : il manque une consultation sur les questions à traiter (ACORD), il n'y a pas de véritable consensus car les intérêts et objectifs des organisateurs dominent ceux des participants donc brident la négociation (INTA, Marion Polk).

La question concernant leur opinion sur le fait qu'une représentation plus importante des stakeholders locaux permettrait une formulation différente des principes et critères au niveau local, fait émerger des réflexions sur les limites des débats dans les processus Multistakeholders : « *I don't know how much this would work - i remember there being some very powerful representatives at the meeting so i don't know whether their views would have been heard...also language may have presented a barrier but i think it still should have been attempted!* » University of Leed, « *It is not enough to have local stakeholders present, they must also be informed, empowered to take a real role in process. Risk is that they become token member of process they do not understand or influence. How they are selected is also an issue* » University of Potsdam, « *Effective and legitimate representation of local stakeholders is almost impossible to attain. The most one might hope for is representation in the RSB process of groups that CLAIM to represent local stakeholders* » University of California.

Des répondants expriment la difficulté d'organiser des processus multistakeholders au niveau global qui intègrent l'échelle locale : « *It is hard to find a balance among possible representation of local stakeholders in global perspective.* » PETROBRAS SA, « *Local*

stakeholders have many different views TUCN, "depends on which stakeholders from which locality" Oeko Institut.

Certains indiquent que le standard élaboré au niveau global sera « interprété » au niveau local, ce qui justifie une moindre représentation des stakeholders locaux (argument repris dans les commentaires concernant la légitimité démocratique liée à la présence des SH locaux): « *The general principles would probably remain the same, but it could be interpreted differently in different "local"* » INGES.

Questions	Résultats	Commentaires
Thèmes SOC adressés, s'il y avait eu une plus grande représentation des SH locaux	<ul style="list-style-type: none"> • 13 thèmes proposés : ONG et A cochent beaucoup plus de thèmes (et aussi, sont plus nombreux à répondre) alors que les IGO et les P s'en tiennent à ceux généralement adressés par les standards et évitent : « <i>Fair and transparent price</i> », « <i>No replacement of staple crop</i> », « <i>Take measures to counteract negative effects</i> » ... 	<p>Les ONG et A semblent poursuivre l'objectif de pousser à l'intégration de plus de critères sociaux.</p> <p>Les objectifs des IGO et P paraissent <u>plus liés au processus et à l'implémentation du standard.</u></p>

La question était: « *If you think that greater representation of local actors would have resulted in different sets of principles and/or criteria, wich aspects of socioeconomic sustainability might greater local involvement adress?* »

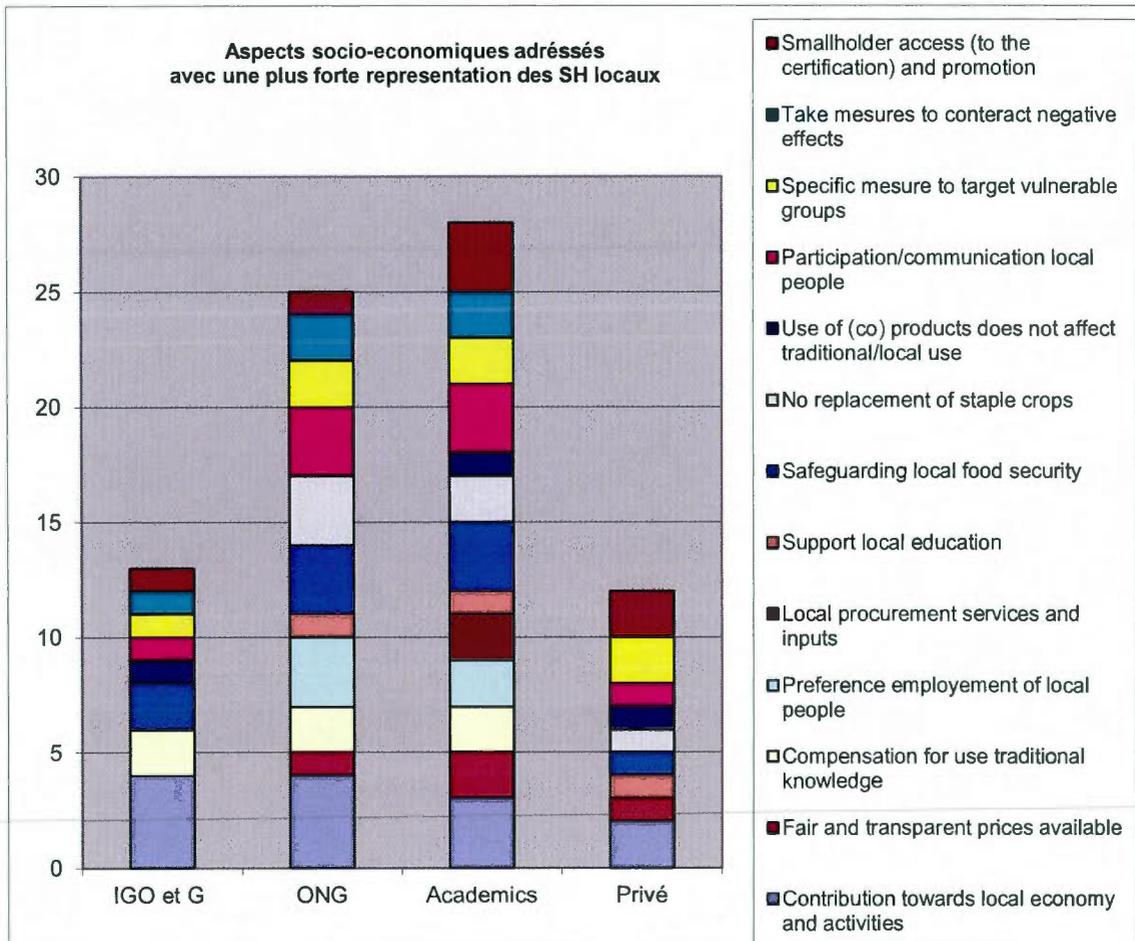


Figure 3.7 : Aspects sociaux qui auraient été adressés avec une représentation plus forte des SH locaux.

Il s'agissait de choix multiples prédéfinis en cases à cocher (l'axe des ordonnées= somme des réponses).

Les OIG et Privés répondent moins (57% de réponses) que les Académies (71%) et les ONG (100%). Cela est sans doute lié au fait que la question suggère qu'une plus grande représentation des stakeholders locaux pourrait conduire à des P&C différents, et, peu confirmer que OIG et Privés sont plus impliqués dans le processus RSB. Il est vrai que quand on demande d'évaluer l'affirmation selon laquelle une plus grande représentation des stakeholders locaux permettrait une définition différente des P&C, seulement 37% des répondants estiment que oui, 30% sont partagés, 18% estiment que cela ne changerait rien.

Les aspects socio-économiques de soutenabilité les plus communément relevés sont :

- Contribution aux activités et à l'économie locales
- Protéger la sécurité alimentaire locale
- Participation/communication des communautés locales
- Mesures spécifiques pour protéger les groupes les plus vulnérables : "prioritize and/or protect smallholders in biofuels supply chains, and to ensure that rural communities benefit from biofuels" RSB Wg Soc meeting de Sept 2007
- "Soutien des stakeholders les plus vulnérables et accès facilité aux certifications" RSB Wg Soc meeting de Sept 2007

Ces aspects ont été discutés lors des WG et intégrés, pour certains, dans les Principes 2 *Planning, Monitoring and continuous Improvement*, Principe 5 *Rural and Social Development* et Principe 6 *Local Food Security*. Les 3 premiers aspects sont plus généraux et relèvent du niveau du principe, les 2 derniers sont du niveau du critère mais n'apparaissent pas ainsi dans le standard. En effet, le Principe 5 indique que les opérations liées à la production d'agrocarburants doivent contribuer au développement local mais ne traite pas directement des impacts négatifs. De plus, ainsi que l'indique un membre du comité de pilotage, l'accès des smallholders à la certification n'est pas abordé: « *it is that we do not yet have specific mechanisms to create access to the certification among smallholders* » UC Berkeley.

Les répondants des catégories Privés, OIG, et ceux du comité de pilotage ce sont essentiellement cantonnés aux aspects les plus communément admis ou traités par le standard RSB. Cela confirme leur implication et leur souhait de faire aboutir le standard « *in order to start doing business with certification* » (INTA), et donc, une réticence à envisager l'hypothèse d'une plus grande représentation des stakeholders locaux ce qui remettrait en question le processus et le standard RSB. Certains ne semblent pas apprécier l'esprit de cette question: « *I do not subscribe to the view expressed in the question* » Oeko Institut, « *Not sure if I understand the question!* » WWF.

Les catégories ONG et Académies ont le plus souvent choisi, en plus des aspects précédant, des aspects qui ont fait l'objet de débats mais n'ont pas été intégrés en *première ligne* dans le standard (critère ou minimum requis):

- Emploi préférentiel pour les personnes locales
- Pas de remplacement des cultures de base
- Prendre des mesures pour contrer les impacts négatifs "biofuel production should not undermine self-sufficiency of local communities, or disturb local markets" RSB Wg Soc meeting de Sept 2007"
- Prix équitables et transparents disponibles

Un répondant commente: « *Safeguards should be for all groups affected by the industry* » ACORD.

A noter que le répondant de l'IUCN fait aussi le choix « *Mesures pour contrer les effets négatifs* », unique IGO et unique membre du steering-board à le faire, ce qui peut être interprété comme une reconnaissance de l'existence de tels effets par certaines grandes organisations internationales et des limites du standard.

A noter aussi, le choix de « *Prix équitables et transparents disponibles* » de la part de l'organisation brésilienne ICONE (Institute for International Trade Negotiations)³³ qui se définit comme « *we are LUC and ILUC experts and we are contributing in these issues* ». Un aspect important pour la pérennité des petites et moyennes structures de productions locales et que des stakeholders locaux auraient certainement défendu. Lors d'un entretien avec le responsable de l'ONG GRAIN³⁴ au printemps 2011, ce dernier avait mentionné cet aspect comme essentiel pour le développement durable local, dans le sens où cela peut permettre aux petits producteurs locaux de vendre leur marchandise à un prix qui permette à leur structure d'être économiquement viable donc indépendante. Il aurait été intéressant qu'ICONE donne sa position sur le degré de nécessité d'intégrer cet aspect au standard.

33 « *a non-profit agribusiness think-tank, our work often functions as a base for the definition of public policies and negotiating positions in international trade and other areas that influence agricultural production and trade* » <http://www.iconebrasil.org.br/en/?actA=1&areaID=4&secaoID=2&conteudoID=4>

34 <http://www.grain.org>

Les réponses des répondants de la catégorie ONG ont été :

	WWF	Solidaridad	ACORD	ONG Indonésienne
Contribution aux activités et à l'économie locale	X	X	X	X
Prix équitables et transparents disponibles				X
Compensation pour l'utilisation de savoir-faire traditionnels			X	X
Préférence pour l'emploi de personnes locales		X	X	X
Soutien à l'éducation locale				X
Sauvegarde de la sécurité alimentaire locale		X	X	X
Pas de remplacement des cultures de base		X	X	X
L'exploitation des co-produits ne doit pas affecter leur utilisation locale				
Participation/communication des communautés locales		X	X	X
Mesures spécifiques concernant les groupes vulnérables		X	X	
Prendre des mesures pour contrer les effets négatifs		X	X	
Promouvoir l'accès des smallholders à la certification.			X	

Le répondant de WWF, membre du steering-board, paraît ne souhaiter envisager que le principe traité par le standard RSB. Sa position montre qu'il défend avant tout la légitimité de la certification RSB car envisager que d'autres critères auraient été adoptés avec une participation plus importante des stakeholders locaux serait remettre en question la légitimité du processus multistakeholders et celle des normes élaborées, ou en tout cas admettre qu'ils sont perfectibles. Le type de réponse faite par rapport aux autres ONG, montre aussi la prépondérance de l'aspect managérial du rôle de WWF dans le processus RSB.

L'aspect "Prix équitables et transparents disponibles" n'est choisi que par l'ONG Indonésienne. Il se peut que la formulation n'ait pas mis en évidence les implications pour les petites structures locales et que cela ait été interprété comme concernant uniquement les industries transnationales.

Seules les deux ONG locales du Sud choisissent « Compensation pour l'utilisation de savoir-faire traditionnels ». Un débat qui va bien au delà du standard pour la production des agrocarburants, et, qui aurait pu confirmer la différence de vision entre beaucoup d'ONG globales et les ONG locales si l'échantillon avait été plus important.

Le répondant de l'ONG Solidaridad, qui participait aux meeting du WG SOC, indique, comme les autres ONG du Sud, les aspects controversés mentionnés au chapitre précédant : « Préférence pour l'emploi de personnes locales », « Pas de remplacement des cultures de base », « Prendre des mesures pour contrer les effets négatifs », et, non intégrés dans le standard. En outre, il indique que la représentation des stakeholders n'était pas suffisamment diverse et complète pour la définition de toutes les problématiques et les meilleurs P&C pour un développement soutenable de la production des agrocarburants. Pourtant, il juge qu'une plus grande représentation des stakeholders locaux aurait été désirable mais pas nécessaire pour la légitimité et la qualité démocratique du processus RSB. J'ai donc souhaité l'interroger sur cette ambiguïté, et, voici sa réponse :

Mail du 24 04 12: « I agree completely with you that the **representation of supply chain actors was small**, and that is my concern. While NGOs frequently do talk on behalf of producers, no one is better qualified to do that than the producers themselves, and while NGOs are often conversant with broad issues, they are not often technical experts...

Why is a **greater participation** not necessary for legitimacy? Well, I recognise that it would improve democratic quality and legitimacy, **but making it a prerequisite would certainly slow it down**, possibly to the extent of making progress impossible. It is in other words a **compromise**.

To include the aspects that I mentioned, and to take into account a broad representation of local stakeholders may not be practicable on an international scale. However. It would seem to be desirable to make adaptations in each locality based on a very strong local input. I am not convinced that having one standard makes sense in any case. There are many aspects of the value chain that vary from place to place and therefore it seems to me that **local interpretations are always necessary at national level, and that specific social aspects will vary from locality to locality. Therefore certification may follow an international framework, a national interpretation and a local "ground truthing" if you like with communities.**

This would be **expensive [take into account a broad representation of local stakeholders]** and I am sure that some large companies would object. As before, standards tend to be a compromise, and when we are dealing with a new industry that wishes to expand aggressively and use land that may already have uses for other purposes albeit not necessarily the production of a crop, I feel that **it is incumbent on a standard to analyse issues thoroughly**. If the argument is made that this would preclude large companies from setting up projects, then it is clear that the business is marginal at best."

Ainsi, selon plusieurs répondants proches du comité de pilotage, élaboré à l'échelle globale, le standard doit être interprété à l'échelle locale (Nationale) pour des raisons de faisabilité (très grande diversité du local et difficulté à prendre en compte toutes les particularités, capacité à participer et faire entendre sa voix face aux « *powerful representatives* »), de coût, et, d'efficacité (rapidité). Comme indiqué précédemment, cette position justifie le fait que la

représentation des stakeholders locaux soit faible. De plus, le répondant de Solidaridad confirme que l'analyse approfondie des « *issues* » est présentée comme la grande mission du standard (voir analyse du WG meeting de Juillet 2007). Celle de définir les règles, sans être secondaire, paraît être relativisée : le standard international est interprété localement, il vaut mieux plusieurs standards plutôt qu'un standard unique.

Selon cette vision, la simple consultation des stakeholders locaux serait donc une condition nécessaire et suffisante. Le stakeholder local ne serait, en réalité, pas une partie prenante décisionnaire dans cette phase du processus. Le problème de la légitimité démocratique n'aurait donc pas à se poser.

3.3.3.2 *La représentation et les concepts de démocratie et légitimité*

Questions	Résultats	Commentaires
De la nécessité d'une plus grande représentation des SH locaux pour la qualité démocratique et la légitimité du processus	<p>> Pour 33% : <u>une + grande représentation des SH locaux serait nécessaire pour la qualité démocratique et la légitimité du processus.</u></p> <p>> Pour 43% : <u>désirable mais pas nécessaire pour la qualité démocratique, 48% désirable mais pas nécessaire pour la légitimité</u></p>	<p>Pour les 2 ONG locales : <u>c'est nécessaire en particulier pour la démocratie</u> alors que pour les 2 ONG globales : <u>c'est désirable mais pas nécessaire.</u></p> <p>IGO et P sont très partagés (2 non votes, 2 pas nécessaire pour RSB).</p> <p>La légitimité semble mieux appréhendée que la qualité démocratique: pour les répondants du board, la qualité démocratique serait strictement liée au process et non a la réalité du défaut de SH locaux.</p> <p>On reconnaît ce « défaut » mais on l'explique ou le justifie : « <i>Local stakeholders have many different views</i> », « <i>It is hard to find a balance among possible representation of local stakeholders in global perspective</i> »</p>

Les répondants devaient évaluer si une plus grande représentation des stakeholders locaux permettrait de valider la qualité démocratique du processus multistakeholder et de participer à sa légitimité. Il y a eu beaucoup de non réponses notamment dans la catégorie des Privés.

La qualité démocratique est interprétée, par certains membres du comité de pilotage (board) comme liée à l'organisation de la participation et de la décision dans le processus : « *The RSB is very democratic and fully transparent. The question is not about democracy but representation in the process. Just because we dont have too many local stakeholders it does not mean that RSB is undemocratic. Add we can have lots of local stakeholders and a very undemocratic process* » WWF. Un autre membre du board estime que la représentation des

stakeholders locaux est nécessaire et qu'elle est suffisante dans le processus: « *While representation of local stakeholders is necessary for the RSB process, I feel that local stakeholders were represented in the working groups and they to a very great degree through the 15 global stakeholder workshops that we conducted* » UC Berkeley. Cet avis va à l'encontre de nombreux constats dont celui de WWF, autre membre du board. Cette position va dans le sens qu'au niveau, « général », de l'élaboration des P&C, l'organisation de la représentation et de la participation de la RSB, attribue un rôle essentiellement consultatif aux stakeholders locaux.

Dans la catégorie des OIG, les deux répondants de la Commission Européenne estiment qu'il est nécessaire d'avoir une plus grande participation des SH locaux que ce soit pour les qualités démocratiques du processus que pour sa légitimité. L'un précise néanmoins que cela est difficile à mettre en œuvre.

Le répondant de l'IUCN indique que, concernant les qualités démocratiques du processus cela n'est pas nécessaire dans la période d'élaboration des P&C, et, concernant la légitimité cela est désirable mais pas nécessaire. Généralement, ses réponses au questionnaire montrent qu'il met en doute le fait qu'une plus grande participation des stakeholders locaux permettrait une formulation différente des P&C et estime que cela n'est pas nécessaire. J'ai voulu poursuivre l'échange sur sa position en tant que répondant d'une grande organisation internationale, et, voici sa réponse :

Mail du 06.04.12: « Having been through numerous mullti-stakeholder processes, **I do indeed have mixed feelings about them, especially if decisions need to be taken by consensus.** This tends to lead to a fairly bland decision, because innovation does not come through consensus. **For example, it would be impossible (in my view) for genetic engineering to be included in any principles about sustainable biofuels, even if such technology could actually provide a breakthrough toward sustainability. Too many stakeholders, at least in most countries, would object.**

Perhaps the solution is a sort of nested hierarchy, where broad principle are agreed at the top (but draw from views throughout the hierarchy), and the principles are put in to practice through involving different groups of stakeholders at different levels".

Ces propos illustrent et confirment, à travers l'exemple de l'acceptation des OGM, que ces standards participent à une véritable méta-gouvernance avec le processus multistakeholder comme garant de la légitimité. Le consensus, élément fondamental, de cette gouvernance,

doit ainsi permettre de faire adopter des « innovations », comme les OGM selon mon répondant, qui ne le serait pas si la règle était établie au niveau des nations ou si trop de diversité était intégrée au niveau décisionnaire dans le processus multistakeholder. Enfin, la solution que propose ce répondant, ressemble beaucoup à une description de celle à laquelle participe déjà les *Multistakeholders rules-making Organisations* que sont ces standards. Plusieurs caractéristiques constatées dans le processus de la RSB montrent à quel point il s'inscrit dans ce schéma : un founding steering board restreint à quelques organisations qui organise et prend toutes les décisions dans la phase de définition des P&C, un collège d'experts (organisé par le steering-board) pour élaborer les P&C, un consensus facilité grâce à ce dispositif de gouvernance et de participation, un rôle consultatif attribué aux stakeholders locaux dans cette phase, puis, dans la phase opérationnelle, un rôle de promotion de la certification.

3.3.3.3 Rôles et objectifs des membres, intérêts et perspectives représentés

Questions	Résultats	Commentaires
Rôles des répondants dans les WG.	<ul style="list-style-type: none"> > Grande majorité considère être des Experts : + 60% (dont 71% ENV et GHG). > 8 se déclarent SH mais aussi experts 	Le fait que des IGO se déclarent SH montre <u>l'aspect fonctionnel du concept de SH</u> : dans le cadre de l'élaboration du standard, les experts ont la qualité de <u>partie prenante</u> à une réflexion autour des thèmes ENV, SOC, IMP, GHG...plus, certainement, que les acteurs de la chaîne de production des agrocarburants.
Objectifs des répondants vis à vis de la participation	<ul style="list-style-type: none"> > 54% des répondants ont pour objectif de <u>partager leur vision du développement durable des agrocarburants</u>. > Seuls 6 répondants (21%) disent avoir pour objectif de négocier des critères (experts ENV) : 4 IGO : EC, OIG F, INTA, IUCN 1 A : Berkeley, 1 ONG : WWF 	Les résultats : <u>le consensus et les décisions se feraient entre le Steering-Board et les IGO</u> mais difficile de conclure du fait de l'absence de certains grands industriels.

Les organisations déclarant être des parties prenantes sont :

- **Stakeholders ENV et GHG** : CE, IUCN, WWF (expert ENV), ONG indonésienne (groupe d'intérêt ENV et SOC), Marion Polk (expert ENV), EMPA

- **Stakeholder SOC:** Solidaridad (expert SOC)
- **Stakeholder IMP:** ACORD (expert ENV)

L'ONG ACORD semble avoir bien cerné le rôle qui lui est attribué dans le processus RSB : partie prenante dans l'implantation du standard.

Seule l'ONG Solidaridad estime être partie prenante et expert dans le WG SOC mais son répondant déclare: « *While Solidaridad works with small producers I don't think that we can be seen as their spokesperson ...* ».

De plus, lors du même mail, ce répondant à paru minimiser son rôle d'expert dans le processus RSB, voire différencier son intervention personnelle et son organisation d'appartenance:

Mail du 24 04 12: « While NGOs frequently do talk on behalf of producers, no one is better qualified to do that than the producers themselves, and while NGOs are often conversant with broad issues, they are not often technical experts. **In the case of Solidaridad, we do employ technical experts, but I for example am not one in the field of Biofuels.** Discussions are much more alive when someone can comment from personal experience as to whether something is feasible, desirable etc.».

Pourtant, ce répondant apparaît dans la liste des participants aux meeting du WG SOC et fait partie du groupe d'experts *Rural and Social Development*. Faut-il interpréter ces explications comme manifestant un certain désengagement de l'organisation vis à vis du résultat du standard RSB. Il est vrai que Solidaridad ne figure pas parmi les membres des chambres en 2011. Mais, mon interlocuteur relativise aussi l'expertise actuelle dans le domaine des agrocarburants et notamment au niveau social. Selon lui, l'important est que les industriels de ce nouveau marché soient engagés dans ces certifications, le « prix à payer » pour participer à cette nouvelle industrie. Et, qui exige aussi que des révisions régulières soient faites grâce aux expériences de terrain:

Mail du 24 04 12 : « I am really not a biofuels specialist and one of the problems that strikes me is that being a new industry there are many non specialists involved, because there really have not been that many years for people to be involved and become specialists. Of course in terms of general principles of sustainable agriculture, that is not such a big problem; but in terms of specific crops and the economics of these ventures, the market is new and quite volatile. I think achieving sustainability of production maybe possible in this model, but that **the social, policy and economic aspects are still not completely understood, and will only be understood after some more years of experience.** In this sense there will need to be **continual review based on emerging experience.** Again, **large companies will oppose this as unnecessary, but the fact is that this needs to be part of the cost of participating**

in a new industry. So often in primary production, the full costs are not borne. In this case we have the opportunity to ensure that they are, and we should do so.”

On peut comprendre à travers ces propos qu'un consensus « mou » pourrait être accepté par des ONG dans la première phase d'élaboration du standard, dans le but de permettre l'engagement des « *large companies* ». Alors que, dans un second temps, ONG et stakeholders locaux auraient un véritable rôle à jouer dans la communication d'informations en provenance du terrain et la négociation lors des tables rondes de révision du standard initial. Ce « protocole » correspond parfaitement à l'organisation que la RSB a mise en œuvre pour la représentation et la participation des stakeholders, et aussi, à beaucoup d'observations de cette étude (Page 11 du Stakeholder Mapping : « *Le rôle des organisations de la chambre 5 est de relayer les progrès auprès des communautés locales, dans le développement et l'implémentation du standard RSB* »).

Si une majorité d'organisations se définit comme expert (17/27), seulement 4 déclarent être des experts SOC: Iowa University, Solidaridad, Link Strategy, Independant consultant.

Par ailleurs, les objectifs des participants dans les WG étaient majoritairement de partager leur vision du développement d'une production soutenable des agrocarburants, et aussi, pour beaucoup mais dans une moindre mesure d'améliorer leur connaissance des enjeux portés par les différents acteurs. Seuls 6 répondants, uniquement des experts et participants aux WG ENV, déclarent avoir eu pour objectif de négocier des critères. Il s'agit pour la moitié d'entre eux de membres du steering-board de l'époque : WWF, UC Berkeley, IUCN. Les 3 autres sont des IGO : CE, IGO F, INTA. Donc, 4 IGO sur 7 indiquent négocier des critères, et, les autres sont membres du board. Ces résultats montrent une prédominance des OIG et du board au niveau des décisions alors que les Privés et les ONG auraient un rôle consultatif. Mais, l'absence dans l'échantillon de certains grands producteurs industriels comme BP (membre du steering-board à l'époque), biaise ce résultat. A noter que hormis WWF, les 3 autres ONG n'avaient pas pour objectif de négocier des critères, même Solidaridad qui faisait partie d'un groupe d'expert.

Questions	Résultats	Commentaires
Que représentent les répondants?	<ul style="list-style-type: none"> > 6/27 organisations déclarent représenter des intérêts + 3 P font des comptes rendus réguliers. > 8/27 organisations déclarent ne représenter que des perspectives > 10/27 organisations déclarent ne représenter personne 	<p>IGO et ONG sont les grandes organisations représentatives : peu d'assoc privées (2).</p> <p>Les IGO cumulent la représentation d'intérêts et l'objectif de négocier des critères contrairement aux autres catégories</p>

Les organisations indiquant représenter les intérêts de certaines catégories de stakeholders sont :

- 2 OIG : IUCN, INTA
- 3 ONG : Solidaridad, ACORD, ONG Indonésienne
- 1 Privé: Petrobras

On remarque que, malgré le fait qu'elles estiment représenter les intérêts de certains stakeholders, les 3 ONG précédentes n'avaient pas pour objectif de négocier des critères. Alors que l'ONG WWF qui estime ne représenter que les perspectives de certains stakeholders, avait cet objectif.

Sur les 8 organisations estimant représenter les perspectives de certains stakeholders se trouvent 3 autres OIG (2 IGO F, CE) et 3 Privés (IGES, Icône et Indépendant Consultant).

7 organisations indiquent qu'elles établissent régulièrement des rapports destinés aux stakeholders dont elles représentent perspectives ou intérêts : 7 sur 14 pour l'ensemble, ce rapport passe à 4/6 pour ceux qui représentent des intérêts.

Catégories de stakeholders représentées par les 9 répondants estimant représenter des intérêts ou qui leur font des rapports réguliers ? :

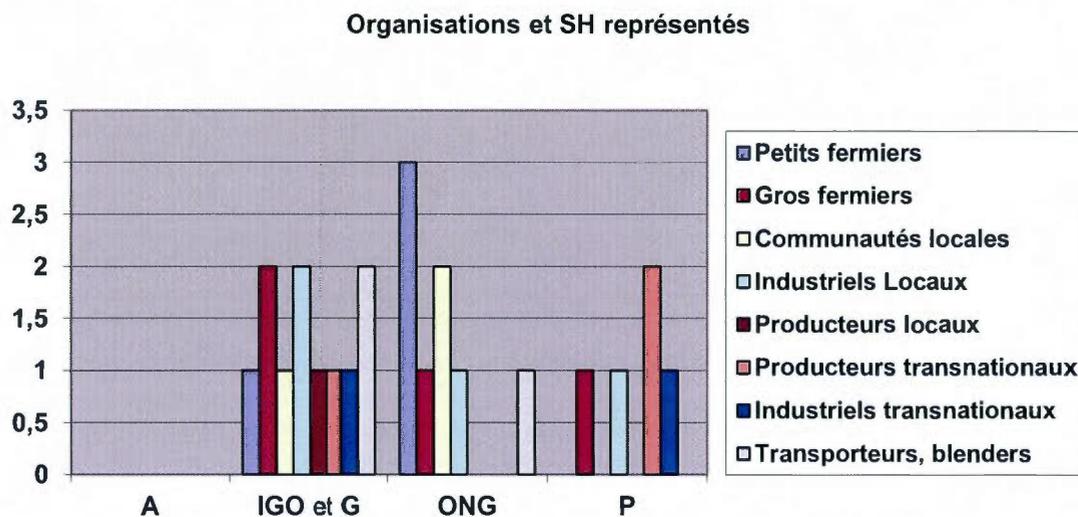


Figure 3.8 : Les SH représentés par les répondants estimant représenter des intérêts ou leur adressant des rapports réguliers

Les chiffres en ordonnée indiquent le nombre de choix pour chaque catégorie de stakeholders.

Les OIG estiment représenter une plus grande diversité de stakeholders que les autres. Les ONG indiquent représenter uniquement les stakeholders locaux, et plus particulièrement, les petits fermiers et les communautés locales. Les organisations privées choisissent plus souvent une seule catégorie de stakeholders, ce qui peut indiquer qu'il s'agit d'une représentation plus directe contrairement aux autres catégories d'organisations, notamment les OIG. Or, aucune de ces organisations privées n'avait pour objectif de négocier des critères, contrairement aux OIG. Ainsi, sur les 7 organisations déclarant établir des rapports réguliers aux stakeholders qu'elles considèrent représenter, il y a 4 privés dont 3 les destinent à des producteurs et industriels transnationaux (Link Strategy, Consultant indépendant, Petrobras) et 1 à des gros fermiers et des industries locales (Icône); il y a 2 ONG (Solidaridad et ONG Indonésienne) qui déclarent faire des rapports réguliers aux petits fermiers et aux communautés locales ; il y a 1 OIG (INTA) qui déclare faire des rapports réguliers aux industriels locaux, aux gros fermiers et aux petits producteurs de matière transformée. Le répondant de l'IUCN, qui

estime que cette organisation représente des intérêts, déclare pour l'ensemble des parties affectées proposées dans le questionnaire que la nature du lien avec les stakeholders est une *responsabilité morale* sauf pour les industries transnationales ou elle relaie de façon occasionnelle des informations.

Ces résultats indiquent que les organisations ayant un lien plus direct avec les stakeholders qu'elles estiment représenter (ONG, certaines organisations du Privé), auraient une influence plus faible (ne viennent pas pour négocier des critères) dans le processus de décision de la RSB dans la phase d'élaboration de son standard. Alors que, celles qui ont une « connexion » plus faible (OIG) avec les stakeholders dont elles estiment représenter intérêts ou perspectives, auraient une influence plus forte.

Ces conclusions concernent bien évidemment l'échantillon des organisations qui ont accepté de répondre au questionnaire.

3.3.3.4 Synthèse des résultats

La construction de la composition du « démos » :

- Une organisation de la **participation instrumentalisée** en fonction des objectifs du board : « *The work of our work group seemed to be truncated by the RSB schedule. I would have liked to do more. My sense is that the Secretariat got what it needed to move to the next phases, which I was not involved in.* »
- Selon les organisateurs, il n'y a pas eu de véritable définition des membres représentatifs devant participer aux groupes de travail: la **représentation démocratique n'aurait pas été organisée**. Pourtant la recherche du consensus est un élément fondamental de l'intérêt de la mise en œuvre du processus multipartite et aussi ce sur quoi l'organisation de la RSB fonde la crédibilité et la légitimité de son standard. Alors rechercher un consensus sans organiser une représentation « balancée » !? Cependant 7 répondants sur 28 déclarent avoir été invités directement par le board : Marion Pollk Food Share (association de producteurs US), IGO F, Iowa State University, Solidaridad (ONG), Oeko Institut (Institut

de recherche privée), Petrobras (Industrie transnationale Br), IUCN. Les autres répondants ont répondu à une invitation générale diffusée via internet.

Représentation et stakeholders locaux

- Les **OIG semblent dominer le processus** dans la phase d'élaboration des principes et critères tant par leur niveau d'engagement que par leurs objectifs : négocier les critères ; elles cumulent aussi le fait de représenter les intérêts des stakeholders. Cependant, cette représentation est indirecte et ne fait pas l'objet de rapports réguliers auprès des parties affectées. Les organisations **privées ont l'avantage du nombre et paraissent partager avec les OIG, une vision pragmatique du processus qui doit conduire à l' « implémentation »**, elles interviennent en tant qu'experts GES. Ainsi, contrairement aux ONG et Académies, les répondants des OIG et des organisations privées n'envisagent pas que des critères différents puissent être adoptés pour la régulation des impacts sociaux, dans le cas d'une participation plus forte des stakeholders locaux.
- Une **faible représentation des acteurs locaux** les plus vulnérables (petite paysannerie, communautés locales) dont les intérêts sont représentés par des ONG. Les OIG indiquent représenter un éventail plus large de catégories de stakeholders. On constate peu d'organisations ayant des liens de représentation directs avec leur groupe d'appartenance (organisations locales) dans les participants aux groupes de travail (ceci est encore plus notable au niveau du comité de pilotage dans la liere phase).
- Les **participants sont des experts** et beaucoup plus rarement des Stakeholders-Experts dans les groupes de travail, avec une plus **forte représentation des problématiques environnementales : une représentation fonctionnelle adaptée à l'objectif de définition des principes et critères.**
- **Asymétries dans la participation et représentation 'alibi'**: à la question de savoir si la nature des principes et critères aurait été différente si la représentation des stakeholders locaux avait été plus importante, des répondants évoquent l'asymétrie des influences :« *being some very powerful representatives at the meeting* » et mettent en doute les possibilités de négociation. Plusieurs répondants évoquent ainsi une organisation de la participation qui ne permet pas aux smallholders de faire entendre leur voix, dans laquelle certaines organisations pèsent plus fortement sur le débat et le résultat, au point

de penser qu'une représentation plus 'balancée' n'aurait pas eu de réels effets sur la nature des principes et critères. Un répondant évoque la représentation « alibi » qui permettrait de construire la légitimité mais « *It is not enough to have local stakeholders present, they must also be informed, empowered to take a real role in process. Risk is that they become token member of process they do not understand or influence. How they are selected is also an issue* ». Un autre critique la réalité du consensus: « *observations and concerns were not taken into account* ».

- La **faible représentation des stakeholders locaux** est généralement reconnue mais beaucoup (les plus impliqués dans le processus) considèrent, qu'elle n'est **pas nécessaire à la légitimité et à la qualité démocratique** du processus: «... *It is in other words a compromise....to take into account a broad representation of local stakeholders may not be practicable on an international scale...certification may follow an international framework, a national interpretation and a local "ground truthing"...* ». Pour les organisations proches du board, la qualité démocratique du processus correspond au mode de gouvernance au sein de l'organisation. La légitimité démocratique liée à la représentation des toutes les parties affectées ne paraît pas être une question qui se pose.

CONCLUSION

Ces résultats montrent que l'organisation du processus multistakeholders des groupes de travail de la RSB n'est pas basée sur la représentation des toutes les parties affectées dans la phase d'élaboration des principes et critères de son standard. La légitimité démocratique n'y est donc pas assurée par la représentation des parties qui sont affectées par la production des agrocarburants et par la mise en application même de la certification RSB.

Deux principaux arguments sont invoqués par rapport à cette défection et, en particulier la faible représentation des stakeholders locaux. D'abord, et ceci rejoint les résultats indiqués chez Backstrand et al. (2010), la légitimité, est aussi assurée par la reconnaissance de la Commission Européenne, le fait d'être membre d'ISEAL (légitimité de la procédure), celui d'avoir actuellement des membres influents (Inter-American Development Bank , Boeing, Airbus...) et/ou légitimant (Biofuels Asia, Brazilian Sugarcane Industry Association, National Union of Plantation and Agricultural Workers of Uganda...), et enfin, sera assurée par l'adhésion de nouveaux membres et notamment les producteurs du Sud, au fur et a mesure que se développeront les certifications. Ceci, et l'implémentation effective sur le terrain des principes environnementaux et sociaux, contre balanceraient une faible représentation des stakeholders locaux lors de l'élaboration des principes et critères. Ensuite, inclure toutes les parties affectées lors de l'élaboration du standard à l'échelle internationale serait quasiment irréalisable compte tenu de la diversité des problématiques locales, des moyens financiers et en temps, et des difficultés des acteurs locaux à participer (financement, langage, connaissances...).

Faisant ce constat, il semble être entendu par les répondants proches du comité de pilotage, que le standard élaboré au niveau international a une portée générale et doit être adapté au niveau local (considéré comme trop divers pour être intégré au niveau d'un standard

international). Dans cet esprit, il est admis que les stakeholders locaux, qui n'ont pas la capacité d'être des experts au niveau international, ont un rôle consultatif.

Cela va dans le sens du type de dispositif mis place pour le processus RSB. Dans la première phase, il s'est agi de réunir un collège d'experts, plutôt que de parties prenantes, sur la définition de la soutenabilité des agrocarburants autour des piliers du développement durable : Social, Environnement, GES, Implémentation, avec une importance particulière attribuée au traitement des GES, et, aux questions environnementales. Dans cette phase où la gouvernance est qualifiée d'*informelle* par les organisateurs, un comité de pilotage restreint est le seul organe décisionnaire. Au sein des groupes de travail élaborant les principes et critères, les OIG et certains membres du board paraissent dominer les débats tant par leur niveau d'engagement que par leur objectif de négocier les critères, alors que les autres catégories de participants (ONG, académies et la plus part des organisations privées) pour leur grande majorité, viennent partager leur vision du développement durable de la production d'agrocarburants. Le dispositif mis en œuvre dans cette phase permet donc, éventuellement, que s'expriment les perspectives des communautés locales (par le biais des ONG dont très peu sont locales, et, de consultations régionales) qui seront traitées par les membres-experts et, peut-être, intégrées aux principes et critères. Il ne permet pas la représentation démocratique des acteurs locaux : pas de représentation spéciale des smallholders, des négociations asymétriques, un contexte inadapté aux capacités des smallholders, des décisions basées sur le consensus lui-même basé sur une représentation partielle et des négociations asymétriques. Or, permettre la représentation, c'est aussi permettre la participation, même si la rhétorique de certaines organisations transforme cette évidence en inversant la responsabilité, la représentation se résumerait ainsi à la capacité des smallholders à participer (Cf. position d'ISEAL et du répondant critique, p.59). En fait, la représentation, et par conséquent la participation des smallholders n'étant pas organisées à ce stade de manière à ce qu'ils participent effectivement aux décisions, ceux-ci auront plutôt tendance à éviter de participer plutôt que de constituer une représentation « alibi » sans pouvoir de négociation. On voit ici toute l'ambiguïté du concept de capacité des stakeholders.

Ainsi, le dispositif de gouvernance et de participation mis en place dans la phase d'élaboration des normes peine « à reconnaître comme légitimes les biens du proche, les

savoirs locaux, les personnes affectées...[...] à reconnaître le pluralisme dans l'élaboration du bien commun» ainsi que l'exprime E.Cheyens (2011) à propos de l'organisation des tables rondes dans le domaine des agrocarburants. Dans ce contexte, le traitement des impacts sociaux est jugé difficile à mettre en œuvre dans les standards. Même si les enjeux (*issues*) sont reconnus, leur régulation est considérée comme difficile à « implémenter ». Les principes et critères sociaux s'attachent principalement à assurer l'évaluation et le suivi des impacts sociaux sans qu'il y ait d'obligations très importantes vis à vis de la protection des communautés locales et du développement endogène. Du fait de la difficulté d'intégrer la diversité, du caractère peu technique et mesurable du champ social, de son caractère politique, etc...les *multistakeholders standard setting* élaborés au niveau international, peinent donc aussi à traiter la question trop *localisée* des impacts sociaux.

Dès lors, faut-il considérer comme les répondants de Solidaridad et de l'IUCN que la mission principale de ces standards internationaux est de définir les enjeux à traiter, « *issues* », et des principes très généraux qui seront mis en pratique via d'autres standards ou organisations de stakeholders à différentes échelles ? (« *Perhaps the solution is a sort of nested hierarchy, where broad principle are agreed at the top ..., and principles are put into practice through involving different groups of stakeholders at different levels* » répondant IUCN). Il semble que ce soit effectivement le schéma mis en place afin de lier le standard RSB élaboré au niveau international principalement par les OIG et certaines grandes industries transnationales à leur mise en application par les parties affectées locales. Ainsi, la *Roundtable on Sustainable Biofuels*, rebaptisée *Roundtable on Sustainable Biomaterials* en Mars 2013 (ouverture de son spectre d'application à tous les produits dérivés de la biomasse), attribue des certifications « allégées »³⁵ aux acteurs de la chaîne de production certifiés par les standards *Sustainable Agriculture Network* (Juin 2012) et *FSC* (Mars 2013), tous deux membres d'ISEAL. Si on projette la « solution » préconisée par le répondant de l'IUCN, on peut imaginer que d'autres standards plus localisés pourraient être aussi reconnus par la RSB. La RSB octroie ainsi à d'autres standards le « pouvoir », l'autorité, d'autoriser l'accès de certains producteurs et industriels au « *biofuel and bioenergy markets* », autorité qui lui a été

35 « *...FSC certified forests and operators will now be able to access biofuel and bioenergy markets by receiving RSB certification through a simplified audit process to demonstrate compliance, therefore saving costs and time.* » extrait <http://www.isealalliance.org/online-community/news/rsb-recognises-fsc-certified-forests-and-operators>

conférée par la Commission Européenne. Mais est-ce bien ce droit que la Commission Européenne a attribué à la RSB? Si le standard de la certification RSB est bien un outil de gouvernance transnationale puisqu'il permet à l'Europe de réguler le marché des agrocarburants, l'organisation RSB ne peut pas être qualifiée de simple outil. Il s'agirait plutôt d'un type d'*organisation politique transgouvernementale* dont la légitimité, puisqu'il y a autorité, lui est octroyée par l'Europe et qui, non seulement s'auto-organise, fixe ses propres règles de gouvernance et de participation interne, mais aussi fixe ses propres règles de redistribution de cette légitimité à d'autres certifications ayant ainsi un certain pouvoir, rôle, politique.

Dans la seconde phase du processus de la RSB, qui correspond à l' « implémentation » du standard et à la diffusion de la certification, le dispositif de gouvernance et de participation est remanié de façon à donner une voix aux intérêts de chaque catégorie de parties prenantes (telles qu'elles sont définies par les organisateurs) dans la chaîne de production des agrocarburants. Ces catégories ainsi regroupées dans des chambres, indiquent que dans cette phase, la représentation est d'une certaine manière organisée formellement sans que l'on puisse affirmer que ce processus soit très inclusif compte tenu du faible nombre d'organisations représentant des stakeholders locaux. Le dispositif permet, aussi, une meilleure expression de la représentation. En effet, la participation et la prise en compte des intérêts (non plus simplement des perspectives) de chaque catégorie sont organisées de façon à ce que chaque groupe porte 2 voix correspondant à 2 votes (le consensus n'est plus une priorité). L'asymétrie des situations de pouvoir ainsi atténuée, ce dispositif favorise l'adhésion des participants locaux ou ayant des « capacités » moindres que les grandes OIG ou industries transnationales. Les organisateurs, faisant le constat de certaines lacunes de la représentation des stakeholders locaux dans la première phase, indiquent souhaiter développer des moyens d'intégrer beaucoup plus d'organisations de smallholders dans la seconde, et, leur attribuent le « rôle.[...]de relayer les progrès auprès des communautés locales, dans le développement et l'implémentation du standard RSB...[...]...afin qu'elles promeuvent la certification comme une solution crédible pour adresser les questions sociales ».

Deux phases, deux objectifs de l'organisation, deux modes de gouvernance et de participation des stakeholders...Pourtant, les organisateurs paraissent éviter toute idée d'une instrumentalisation de la participation des stakeholders, sans doute parce cela pourrait tendre à diminuer le pouvoir légitimant de cet outil. Ainsi, un membre du comité de pilotage affirme que la représentation n'a pas été organisée pour la composition des groupes de travail, dans le sens où il n'a pas été établi de catégories de stakeholders ni les proportions de ces catégories dans les groupes. Cette affirmation va à l'encontre du consensus que l'on affirme vouloir obtenir, de celle selon laquelle tout est fait pour obtenir une participation la plus large possible, et, aussi d'une organisation basée sur une représentation démocratique (composition du « démos »).

Ainsi les *Multistakeholders standards* peuvent revêtir des réalités qui ne correspondent pas vraiment aux « promesses » d'inclusion des nouvelles formes de gouvernance environnementale et sociale. De plus, ils doivent être analysés dans une perspective diachronique car sous une même appellation pour une même initiative d'élaboration de certification, il peut exister des dispositifs participatifs différents mis en œuvre pour répondre à des objectifs différents. Ils « s'inscrivent dans un modèle politique libéral plus large de la « coalition et de l'équilibre des groupes d'intérêts et de pouvoir »... (Thevenot, 2001) » (E.Cheyns, 2011). Des *méta-politiques* qui imposent, au-delà des frontières, une certaine vision du développement durable, mais aussi les « innovations » (organismes GM) de certaines industries comme si elles avaient un caractère de progrès environnemental et social universellement partagé. Il semble plus adapté de situer le processus RSB dans sa phase d'élaboration des principes et critères, quelque part entre les *Collaborative standards* (« organizations with members of the same organizational type ») et les *Multistakeholder standards* évoqués par Hallstrom et Bostrom (2010, p.9). En effet, le consensus, qui légitime ces processus multistakeholders, s'exerce en réalité au sein d'une assemblée relativement homogène quand à sa vision du développement durable (dont l'objectivité est portée par le discours expert), et, à ses objectifs (pérenniser l'exploitation de la filière des agrocarburants). Si les parties affectées, certaines d'entre elles, participent à titre consultatif, leur représentation n'est pas organisée et leur participation aux décisions qui les affectent n'est pas effective. De plus, le manque de précision sur le degré d'inclusion des

stakeholders dans les *Multistakeholders standard setting* laisse le champ libre à de multiples interprétations et à des abus, qui selon Fransen et Kolk (2007), « *leaves room for political strategic considerations and even manipulation* ». Les auteurs proposent d'identifier (« *...could be labelled...* ») les *Multistakeholders standard* en fonction du niveau d'inclusion des stakeholders sur la base d'un *continuum* entre deux extrêmes que seraient l'acceptation large de l'inclusion, « *involvement* » et l'acceptation étroite, « *consultation* ». Et en effet, si les processus multistakeholders sont des outils de légitimation, en particulier de légitimation démocratique, il paraît nécessaire de les différencier et les requalifier en fonction de la qualité de la représentation démocratique.

Enfin, les concepts de légitimité démocratique et de représentation dans le cadre de la démocratie vont au delà des préoccupations des organisateurs de la RSB. Ainsi, malgré l'« *autorité* » dont elle bénéficie au sein du schéma de gouvernance transnationale de la production des agrocarburants à travers sa certification, elle n'est pas rendue responsable d'assurer la représentation démocratique des parties affectées par les règles qu'elle élabore.

Comment donc assurer l'indispensable représentation démocratique dans ces nouveaux modes de gouvernance transnationale hybrides ? Si elle n'est pas assurée au niveau international de l'élaboration du standard, comment pourrait-elle être assurée au niveau de l'adaptation du standard au niveau local ?

ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRE TO THE RSB MEMBERS OF THE WORKING GROUPS

The questionnaire relates to the period of elaboration of the principles and criteria in the working groups between 2007 and 2008 towards the Version 0. Your response is completely anonymous but you can choose to present yourself in answering questions about your identity in the questionnaire. Thank you very much for participating

* Required

General Informations

Your membership organization during the RSB Working Groups

The scale of activity of this organization: *

- 1) Local
- 2) National
- 3) Regional
- 4) Global

Wich country does this organisation come from? *

May you specify the category of that organization according to the following statuses? *

Several possible choices

- ONG
- Private organisations and associations
- Academics
- IGO and Governemental organisation
- Orthers standards
- Unions
- Orther

If orther, wich one?

May you specify the category of that organization according to the following activities? *

several possible choices

- Small farmers and family farmers
- Large farmers
- Small local producers of processed materials

- Local communities
- Transnational producers of raw materials
- local Industrials
- Transnational Industrials
- Transporters and retailers/blenders
- Rights based
- Rural development or food security
- Environment or conservation
- Climate change
- Orther

If orther, wich one?

Your name

Your e-mail

Page ¼

1 - How did your involvement in the working groups come about?

- Invitation of the board
- spontaneous application
- Orthers

2 - Which working groups did you actually participate in? And may you evaluate the degree of your involvement in the groups? Several possible choices

	No	Very low	medium	Rather high	High
SOC					
ENV					
IMP					
GHG					

4 - Have you been involved in the identification and / or selection of new members?

5 -If yes, may you specify wich ones?

6 - Have you been involved in the definition of the issues?

7 - If yes, were there issues or problems that were not retained in the final document (Version 0) but which were raised at meetings? Which ones?

Page 2/4

8 - In your opinion, what was your official status in the working groups according to the steering board?

	SOC	ENV	IMP	GHG
Expert				
Stakeholder				
Bearer of issues				
Observer				
Interest Group				
Orthers				
N/A				

9 - If others, may you specify wich ones?

10 - What sort of positioning did you (your organization) want to have in these working groups?

	SOC	ENV	IMP	GHG
Expert				
Stakeholder				
Bearer of issues				
Observer				
Interest Group				
Orthers				
N/A				

11 - May you explain your answer and If other sort of positioning, may you specify wich one?

12 - What intend did you (your organization) have by participating in the SOC WG?
Several possible choices

- To share our vision of developing sustainable production of biofuels
- To improve knowledge of stakes brought by the various organizations
- To negotiate to achieve criteria that match our expectations.
- Orthers

13 - If others, may you specify wich ones?

14 - What intend did you (your organization) have by participating in the ENV WG?
Several possible choices

- To share our vision of developing sustainable production of biofuels
- To improve knowledge of stakes brought by the various organizations
- To negotiate to achieve criteria that match our expectations.
- Orthers

15 - If others, may you specify wich ones?

16 - How would you define actually your activity within the SOC,ENV and IMP working groups? Expert - Stakeholder - Bearer of issues - Observer - Interest Group - Others...
Evaluation of a total of 100 from each of the proposals and each WG

17 - If others, may you specify wich ones?

18 - Did the categories ENV, SOC, IMP, GHG enable all your concerns to be included in the work of the groups?

- Yes, completely
- A low pressure
- Not completely
- No, not at all

19 - Why? Please comment.

Page 3/4

20 - Which type of stakeholders do you think your participation might benefit the most?
several possible choices

- Small farmers and family farmers
- Large farmers
- Small local producers of processed materials
- Local communities
- Transnational producers of raw materials
- local Industrials
- Transnational Industrials
- Transporters and retailers/blenders
- Orthers

21 - If others, may you specify wich ones?

22 - Can we consider that you (your organization) represent interests and / or perspectives of certain categories of stakeholders?

	Interests	Perspectives	Neither
Small farmers and family farmers			
Large farmers			

	Interests	Perspectives	Neither
Small local producers of processed materials			
Local communities			
Transnational producers of raw materials			
local Industrials			
Transnational Industrials			
Transporters and retailers/blenders			
Orthers			

23 - If others, may you specify if you consider to represent interests or perspectives?

24- What is the nature of the link you (your organization) maintain with the stakeholders that you consider to represent ?

	Special authorization	Regular reporting	Relay information occasional	Moral responsibility	Orther
Small farmers and family farmers					
Large farmers					
Small local producers of processed materials					

	Special authorization	Regular reporting	Relay information occasional	Moral responsibility	Other
Local communities					
Transnational producers of raw materials					
local Industrials					
Transnational Industrials					
Transporters and retailers/blenders					
Others					

25 - If others, may you specify the nature of the link you maintain with them ? If others sorts of link, may you mention them?

26 - Do you think that the representation of stakeholders has been sufficiently diverse and complete to define all the issues related to the development of sustainable production of biofuels?:

- Yes, completely
- Yes, nearly
- Not completely
- No, at all

27 - Why? Please comment.

28 - Do you think that the representation of stakeholders has been sufficiently diverse and complete to define the best criteria to the development of sustainable production of biofuels?:

- Yes, completely
- Yes, nearly
- Not completely

No, at all

29 - Why? Please comment.

30- In your estimation, which groups of stakeholders were not represented or should have been better represented?in wich group?

31- What principles or criteria do you wish to see either improved or included and why?

Page 4/4

32 - May you assess this claim: Greater representation of local stakeholders in working groups would permit a different formulation and definition of principles and/or sustainability criteria at the local level

	1	2	3	4	5	
Yes, absolutely						No, it would not have change

33 - Why? Please comment.

34 - May you assess these claims: Greater representation of local stakeholders in working groups would permit:

	Yes, it would have been necessary	Yes, it would have been desirable but not necessary	No, it is not necessary in the stage of establishing the principles and criteria	No, it is not necessary for the RSB process
To validate the democratic quality of the multistakeholder RSB process				
To participate to the legitimacy of the RSB process				

35 - Why? Please comment.

36 - If you think that greater representation of local actors would have resulted in different sets of principles and/or criteria, which aspects of socioeconomic sustainability might greater local involvement address? List from Van Dam et al., 2010, "Overview of selected principles on well-being of local communities" in From the global efforts on certification of bioenergy towards an integrated approach based on sustainable land use planning - Several possible choices

- Contribution towards local economy and activities
- Fair and transparent prices available
- Compensation for use traditional knowledge
- Preference employment of local people
- Local procurement services and inputs
- Support local education
- Safeguarding local food security
- No replacement of staple crops
- Use of (co) products does not affect traditional/local use
- Participation/communication local people
- Specific measure to target vulnerable groups : "prioritize and/or protect smallholders in biofuels supply chains, and to ensure that rural communities benefit from biofuels" RSB Wg Soc meeting de Sept 2007
- Take measures to counteract negative effects: "biofuel production should not undermine self-sufficiency of local communities, or disturb local markets" RSB Wg Soc meeting de Sept 2007"
- "Smallholder access [to the certification] and promotion" RSB Wg Soc meeting de Sept 2007
- Others

37 - Please comment

BIBLIOGRAPHIE

- Backstrand et al. (2010), *Environmental Politics and Deliberative Democracy : Examining the Promise of New Modes of Governance*- Edward Elgar Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA
- Baber, Walter and Robert Bartlett (2005), *Deliberative Environmental Politics: Democracy and Ecological Rationality*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Beck U., 2005. *Power in the global age*. Cambridge: Polity Press
- Bernstein S et B. Cashore - 2007., *Can non-state global governance be legitimate? An analytical framework - Regulation & Governance - Wiley Online Library*. Available at: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1748-5991.2007.00021.x/full> [Consulté juillet 2, 2011].
- Beisheim M. & Dingwerth K., 2008. *Procedural legitimacy and private transnational governance- Are the good ones doing better ?*. SFB. Governance Working Paper Series, Nr 14.
- Biermann, F. & Gupta, A., 2011. *Accountability and legitimacy in earth system governance: A research framework. Ecological Economics*. Available at: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0921800911001613> [Consulté juillet 2, 2011].
- Bostrom & Hallstrom, 2010. *Transnational Multi-Stakeholder standardisation*. Edward Elgar, USA
- Bouhey, A. (2010). *Terres arables, une nouvelle ruée vers l'or ?*, *Revue internationale et stratégique*, 2010/3 n° 079, p. 44-55. DOI : 10.3917/ris.079.0044

- Buchanan, A. and Keohane, R. O. (2006) 'The Legitimacy of Global Governance Institutions', *Ethics and International Affairs*, 4, 405–437.
- Chalmers, J. & Archer, G., 2010. Development of a sustainability reporting scheme for biofuels: A UK case study. *Energy Policy*.
- Cheyns E., 2011. "*Multistakeholder initiatives for sustainable agriculture: Limits of the 'Inclusiveness' paradigm*" in *Governing through Standards- Origins, Drivers and Limitations*. Palgrave MacMillan.
- Colonna P. et Houllier F, 2010, « Les végétaux, sources d'énergies multiples » in *Dossier Pour La Science*, n:69, Oct-Dec 2010.
- Cutler, Claire, Tony Porter and Virginia Haufler (eds) (1999), *Private Authority and International Affairs*, New York: State University of New York Press.
- Cushion et al., 2010. Bioenergy development: issues and impacts for poverty and natural resource. *Banque Mondiale*
- Dingwerth Klaus, 2007. *The new transnationalism- Transnational governance and democratic legitimacy*. Serie Transformations of the State, Palgrave Macmillan.
- Dryzek, John (2000), *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford: Oxford University Press.
- ETC Group, 2009. "*Qui nous nourrira? Réflexions sur les crises alimentaires et climatiques.- Communiqué n°102*, Nov.2009
- Fransen et Kolk (2007), *Global Rule-Setting for business : a critical analysis of multistakeholder standard*. *Organization*, Vol.14(5)

- Glasbergen P., 2011. Mechanisms of private meta-governance: an analysis of global private governance for sustainable development. *Int.J. Strategic Business Alliances*, Vol.2, N.3.
- Glasbergen P. et Shouten G., 2011. Creating legitimacy in global private governance: The case of the Roundtable on Sustainable Palm Oil- Ecological Economics.
- Glasbergen P., Bierman F., Mol A., 2007. *Partnerships, Governance and Sustainable Development*. Edward Elgar Cheltenham, UK.
- Gold, S., 2010. Bio-energy supply chains and stakeholders. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 16(4), p.439-462.
- Habermas J., 1996. *Between facts and norms*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Harvey, M. & Pilgrim, S., 2011. The new competition for land: Food, energy, and climate change. *Food Policy*, 36, p.S40–S51.
- Havlík, P. et al., 2010. Global land-use implications of first and second generation biofuel targets. *Energy Policy*.
- Hemmati M., 2002. *Multistakeholder processes for governance and sustainability.- Beyond deadlock and conflict*. Earthscan Publications.
- Houtart F., 2009. *L'agroénergie: Solution pour le climat ou sortie de crise pour le capital?- Couleur Livres*.
- Junginger, M. et al., 2011. Opportunities and barriers for international bioenergy trade. *Energy Policy*.

Meadowcroft, James (2004), 'Deliberative democracy', in Robert Durant, Daniel Fiorini and Rosemary O'Leary (eds), *Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices and Opportunities*, Cambridge, MA: MIT Press, pp. 183–217.

Les Amis de la Terre, (2010), « *Afrique, terre de toutes les convoitises : Ampleur et conséquences de l'accaparement des terres pour produire des agrocarburants* ». http://www.foeeurope.org/agrofuels/FoEE_Africa_up_for_grabs_2010-Map-Tables.pdf consulté le 1.09.12

Mol, A., 2010. Environmental authorities and biofuel controversies. *Environmental Politics*, 19(1), p.61-79.

Nuffield Concil on Bioethics (2011). *Biofuels : Ethical Issues*.

Partzsch, L., 2009. The legitimacy of biofuel certification. *Agriculture and Human Values*. Available at: <http://www.springerlink.com/index/10.1007/s10460-009-9235-4> [Consulté juin 28, 2011].

Pitkin H., 1969. *Representation*. Atherton Press NY

Pons, E., 2008. L'utilisation des normes à des fins environnementales et sociales: le cas des agrocarburants. CCFD & CAACS

Pons, E., 2008. Sustainable biofuels certification: compatibility of the European Directive on biofuels with WTO trade rules. Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire. MPRA. Munich Personal RePEc Archive. Paper.

Ponte et al., 2011, *Governing through standard- Origins, drivers and limitation*. Palgrave Macmillan.

Plotke D., 1997. Representation is democracy. *Constellations* 4/1 19-34

- Roseneau J., 2003. *Distant proximities: Dynamics beyond globalisation*. Princeton University Press.
- Roy N., 2009, *Carburants végétaux et ethanol-maïs: analyse des impacts socio-environnementaux – Mémoire de Maîtrise en Sciences de l'environnement- Uqam*
- RSB , 2011. Stakeholder Mapping.
<http://rsb.epfl.ch/files/content/sites/rsb2/files/Biofuels/Stakeholder%20Mapping/11-01-20%20RSB%20Stakeholder%20Mapping.pdf> consultation Novembre 2012
- RSB Steering board meeting 2006. <http://rsb.epfl.ch/page-51768.html> consultation Novembre 2012
- Ruwet C., 2010. *Que representent les stakeholders ?*.Revue Francaise de Sciences Politiques, Vol.60 n.6.
- Suchman M.C, 1995. Managing legitimacy : strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*.
- Scarlat, N. & Dallemand, J.F., 2011. Recent developments of biofuels/bioenergy sustainability certification: A global overview. *Energy Policy*.
- Schaller, Susanne (2007): *The Democratic Legitimacy of Private Governance. An Analysis of the Ethical Trading Initiative*. INEF-Report 91/2007. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.
- Scharpf, Fritz W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.

Schleiffer P., 2012. “*Same same but different: Explaining Inclusiveness in Multistakeholder regulation*”. Paper prepared for the international workshop “Beyond Efficiency: Exploring the Political and Institutional Dimensions of Market-Based Instruments for Ecosystem Services”, Protestant House of Education, Isle of Schwanenwerder, Berlin, 13-14 March, 2012

Smith, Graham (2003), *Deliberative Democracy and the Environment*, London and New York: Routledge.

Solomon - 2010 - Biofuels and sustainability -Annals of the New York Academy of Sciences - Wiley Online Library.

Tilman D. et al., 2009. Beneficial Biofuels—The Food, Energy, and Environment Trilemma

Upham, P., Tomei, J. & Dendler, L., 2011. Governance and legitimacy aspects of the UK biofuel carbon and sustainability reporting system. *Energy Policy*.

Urbinatti N. & Warren M.E., 2008. *The concept of Representation in contemporary democratic theory*. *The Annual Review of Political Science*. 1: 387-412.

Utting P., 2008. “*Rearticulating regulatory approaches: Private-public authority and corporate social responsibility*” in V.Rittberger and M.Nettesheim “Authority in the global political economy. Palgrave MacMillan.

van Dam, J., Junginger, M. & Faaij, A.P.C., 2010. From the global efforts on certification of bioenergy towards an integrated approach based on sustainable land use planning. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*.

Verdonk, M., Dieperink, C. & Faaij, A.P.C., 2007. Governance of the emerging bio-energy markets. *Energy Policy*, 35(7), p.3909–3924.

Vogelpohl T. et B Hirschl , 2010. Voluntary Bioenergy Certification: A Legitimate Approach to Account for Social Aspects in Environmental Governance? Available at: http://edocs.fuberlin.de/docs/servlets/MCRFileNodeServlet/FUODOCS_derivate_000000001366/Vogelpohl-Voluntary_Bioenergy_Certification-370.pdf;jsessionid=8108EC2D1C7C66E899C08A184DAEE8FA?hosts= [Consulté juin 28, 2011].

Williams M., 1998. Voice, trust and memory : marginalized groups and the failure of liberal representation. Princeton University Press.

Young I.M, 2000. Inclusion and Democracy. Oxford University

Zilberman, D., Hochman, G. & Rajagopal, D., 2011. Indirect Land Use Change: A Second-best Solution to a First-class Problem.

Zürn, Michael (2004): Global Governance and Legitimacy Problems. Government and Opposition 39 (2): 260-287.