

## Les normes, instruments incontournables des relations Nord-Sud : Quelle réalité de mise en œuvre au Sud ?

La multiplication des normes, qu'elles soient réglementaires ou volontaires<sup>1</sup>, est aujourd'hui une réalité dans les échanges internationaux. Un grand nombre de ces normes porte des valeurs, présentées comme « universelles » ou « éthiques »: protection de la santé du consommateur, de l'environnement et de la biodiversité, équité dans les échanges, respect de conditions décentes de travail - particulièrement concernant les enfants - égalité des sexes...La défense de l'intérêt général, des biens publics, du développement durable est ainsi mise en avant.

Dans de nombreux cas, le processus d'élaboration des normes est participatif : pouvoirs publics, entreprises privées, ONG sont désormais souvent associés pour définir les cahiers des charges et les conditions de mise en œuvre des normes. Potentiellement, la démarche est donc intéressante. Cependant, dans la pratique, la majorité de ces règles est édictée par le Nord sans partage avec le Sud. Les normes pourraient ainsi être considérées comme de nouvelles formes d'interdépendance, voire de domination entre les pays du Nord et les pays du Sud. Élément novateur, les normes obligent les partenaires commerciaux à confronter leurs valeurs éthiques, notamment entre acteurs du Sud qui se trouvent en situation de devoir respecter les cahiers des charges et acteurs du Nord qui les établissent. Dans ce contexte, plusieurs initiatives se sont créées pour promouvoir d'autres formes d'échanges Nord-Sud, à travers la création de nouvelles normes, notamment les mouvements de commerce équitable.

Ingénieurs Sans Frontières (ISF), en partenariat avec le CIRAD, Max Havelaar France, Tech Dev, et soutenu par le CFSI et l'Union Européenne, a souhaité questionner ces démarches de normalisation et de certification telles qu'elles sont perçues et vécues par les parties prenantes au Sud. Pour ISF, l'enjeu est d'autant plus grand que ses membres sont amenés, au cours de leur carrière, à intervenir sur ces aspects à forte composante technique. Depuis 2002, plusieurs expériences d'ISF ont effectivement mis en avant les enjeux de Solidarité Internationale liés aux processus de normalisation, notamment dans les filières agricoles, plus particulièrement étudiées. Ce document propose un éclairage à partir de quatre études de terrain menées courant 2007, en Afrique de l'Ouest (Bénin et Togo) ainsi qu'en zone andine (Pérou et Bolivie), respectivement sur les filières ananas et café. Son objectif est avant tout d'impulser une réflexion, que d'autres pourront prolonger.

---

<sup>1</sup>Les normes réglementaires concernent la qualité sanitaire des denrées agricoles (pesticides, résidus,...); les normes volontaires étudiées sont principalement celles issues du commerce équitable et de l'agriculture biologique.

## *Normes volontaires, entre convictions et accès au marché*

Les témoignages recueillis montrent que les normes volontaires sont essentiellement considérées par les producteurs comme une possibilité, voire une obligation, pour accéder aux marchés à l'export (conventionnels comme de niche). Elles ne véhiculent pas réellement les valeurs éthiques que les consommateurs du Nord leur octroient et qui sont censées être partagées. Le malentendu est à attribuer au fait qu'il y a trop peu de dialogue entre les parties prenantes. Ceci peut s'expliquer par l'origine des normes, qui viennent du Nord - des Etats, des entreprises, des ONG, de la société civile, des organisations de consommateurs... - et parce qu'il manque des lieux et des méthodologies adaptés pour que des échanges autour de ces valeurs puissent avoir lieu. Dans le cas de l'agriculture biologique par exemple, le Nord cherche à promouvoir une forme d'agriculture qui n'a pas été mise en débat avec le Sud, qui ne partage pas les mêmes réalités de marché, ni les mêmes enjeux. Pour un producteur d'une coopérative bolivienne rencontré, l'agriculture biologique « consiste à remplir des normes que demande le marché pour pouvoir vendre sur ce même marché ». L'ambiguïté de ce type de débouché est aussi vraie au Nord. De manière générale, il n'est pas négatif que le fournisseur s'adapte à la demande du client ; ce qui l'est, c'est d'imposer des valeurs qui ne sont pas partagées et donc des contraintes aux acteurs des filières concernées dont ils ne comprennent pas forcément l'intérêt ou le sens.

### *Questionner l'élaboration des normes*

La participation des acteurs du Sud à l'élaboration des normes est un facteur supplémentaire de questionnement. Les enquêtes menées au cours des missions de terrain révèlent qu'elle est très faible. Etant donné que les valeurs véhiculées par les normes sont peu partagées avec les acteurs du Sud (point précédent), les négociations sont difficilement participatives. En conséquence, les normes ne sont pas toujours adaptées au terrain. Au Bénin et au Togo par exemple, il n'y a pas de laboratoires suffisamment équipés, ni accrédités pour contrôler certains aspects des normes. Or, dans le cas des réglementations LMR (Limites Maximales de Résidus, par exemple pour les pesticides) et Métaux Lourds, les accords sur ces normes stipulent qu'elles doivent être vérifiées et certifiées par les services phytosanitaires<sup>2</sup>.

Concernant la certification biologique, quelques pays du Sud pratiquent ce type d'agriculture depuis les années 1970. Cependant, cette expérience n'est pas prise en considération au Nord. D'autre part, les filières biologiques sont très intégrées et dans ce sens, favorisent peu l'organisation des producteurs. Les entretiens menés en Afrique de l'Ouest ont effectivement montré que les normes relatives à l'agriculture biologique engendrent un lien direct fort entre le client et les producteurs. Cette collaboration est d'autant plus poussée que l'acheteur peut aller jusqu'à prendre en charge tous les problèmes de gestion administrative et de formation. Il y a donc moins de coopération entre les producteurs que dans les autres systèmes de certification. En effet, les producteurs sont tellement accompagnés par leurs clients, qu'ils éprouvent moins la nécessité d'être solidaires entre eux. Cette analyse est aussi valable pour le Codex Alimentarius<sup>3</sup>, au sein duquel les apports du Sud pourraient être nombreux.

---

<sup>2</sup> Si les moyens exigés pour respecter les normes ne sont pas disponibles dans certains pays, alors, ces processus de normalisation peuvent être considérés comme de réelles barrières non tarifaires à l'entrée des produits issus des agricultures du Sud sur les territoires européens.

<sup>3</sup> Qui est l'ensemble des normes alimentaires servant de base aux règlements des litiges au sein de l'OMC

Pourtant, certaines normes conditionnent jusqu'à l'organisation sociale des producteurs. Or, sur des sujets comme le travail des enfants ou la participation des femmes dans les instances décisionnelles, il est nécessaire de tenir compte de la diversité culturelle. Il est ainsi possible de parler de privatisation des relations entre les pays, les normes représentant une conduite à distance, et impliquant des actions sur le comportement même des agriculteurs.

### ***Des normes difficilement décriptables pour les producteurs***

Une autre conséquence directe du manque de participation du Sud - acteurs étatiques, représentants des organisations, etc.- dans l'élaboration des normes, celles-ci ne sont pas facilement compréhensibles pour les acteurs des filières rencontrés sur le terrain. Elles sont perçues comme des contraintes exogènes, peu déchiffrables, notamment pour les producteurs qui ne connaissent pas bien les cahiers des charges associés. Au Bénin et au Togo, les normes sont considérées par les agriculteurs comme un ensemble de Bonnes Pratiques Agricoles qui permettent de répondre aux exigences des clients à l'export (exportateurs ou transformateurs). En Bolivie, les caféiculteurs rencontrés ont une vision globale de ces normes (sanitaires, commerce équitable, agriculture biologique...). Elles ont en effet été rassemblées par de nombreuses coopératives au sein d'un seul et même document d'information et de contrôle. Au Pérou, certaines associations cumulent jusqu'à huit certifications différentes. Mais la multiplication de normes portant sur des préoccupations voisines (par exemple l'environnement) représente une contrainte plus qu'une opportunité. Chaque norme nécessite assurément un investissement pour la connaître, la comprendre et tenter de s'y conformer. De nombreux producteurs revendiquent donc une norme unique, synthétique, qui reprendrait plusieurs des cahiers des charges pour en simplifier la gestion. Sur le terrain enfin, le rôle du certificateur est parfois flou, entre le contrôle qu'il doit effectuer et les conseils et l'information qu'il lui arrive de fournir, comme le montrent les témoignages recueillis auprès des caféiculteurs de la zone andine. Il est en effet à l'interface de tous les acteurs des filières. Or, beaucoup de contraintes pèsent sur lui, notamment la norme ISO 65 qui empêche catégoriquement les certificateurs de fournir des conseils.

### ***Les normes en tant que facteur de progrès***

Les normes peuvent aussi être des instruments de progrès, pour les organisations paysannes comme pour les agriculteurs. Certes, elles sont généralement subies, mais elles sont également considérées comme des sources de perfectionnement et d'aboutissement. Les normes sont par exemple des catalyseurs d'actions collectives au sein des organisations de producteurs rencontrées, notamment en Afrique de l'Ouest. Elles permettent aux agriculteurs de surmonter les faiblesses structurelles qu'ils rencontrent quand ils sont seuls (principalement dans le cas des petits producteurs). Ce constat est très positif, particulièrement dans le cas du commerce équitable qui vise à l'autonomisation de ces structures. Avec une diversification de débouchés commerciaux en progression, principalement en zone andine, il est même possible d'envisager que les producteurs se passent à terme du commerce équitable. Le développement des cafés spéciaux au Pérou illustre bien cette situation. Les producteurs recherchent d'autres signes de qualité, valorisant ainsi les productions locales. Il existe un réel engouement pour les labels de qualité, comme

les Appellations d'Origine, ou les Indications Géographiques. Il apparaît effectivement que certains producteurs accordent plus de confiance à des certifications traitant de la qualité du produit, plus valorisantes pour eux et pour leur travail. Elles se distinguent des normes volontaires comme celles du commerce équitable que certains caféiculteurs considèrent parfois comme dépréciatives (rémunération du producteur à un prix plus élevé, quelle que soit la qualité du café).

Il n'en reste pas moins que, instruments de changement et de maîtrise de la qualité, les normes permettent la construction de capacités et sont en ce sens des leviers de développement.

### *Des territoires également morcelés par les normes*

Les normes sont assurément un facteur de progrès, mais elles génèrent également de l'exclusion. Tous les producteurs n'ont pas la possibilité de se regrouper en coopératives, étant trop isolés géographiquement, ne disposant pas de volumes de production suffisants pour intégrer les organisations... Les agriculteurs pauvres en moyens financiers ou en expertise technique ne peuvent pas non plus supporter le surcoût financier, et/ou le travail non rémunéré qu'impliquent les normes. Il s'agit d'une pauvreté cachée, liée à l'éloignement et à l'isolement géographique. L'accès à ces producteurs sur le terrain est par ailleurs difficile. Les coûts de certification et d'audit peuvent aussi aggraver l'exclusion et la marginalisation des plus petits producteurs. Ce phénomène a notamment été souligné par les producteurs rencontrés au Togo, au Bénin et en Bolivie concernant les certifications équitables et par les producteurs rencontrés au Pérou concernant le système de garantie « Rainforest Alliance ». Même s'il est illusoire de penser que tous les producteurs du Sud pourront s'adapter au développement des normes, il est important de signaler que leur multiplication ne fait que renforcer les dynamiques d'exclusion à cause des exigences qu'elles imposent. De façon plus générale, il est aujourd'hui connu que le commerce équitable ne s'adresse pas aux plus défavorisés car il nécessite des capacités d'organisation minimales. Les conditions de production étant prises en compte dans les cahiers des charges, ces mécanismes sont inévitablement porteurs d'exclusion. Il reste au commerce équitable à enquêter sur le terrain pour savoir si les producteurs (les plus défavorisés) qui sont exclus de son système bénéficient, ou non, d'impacts indirects et positifs dus à son développement, ou s'ils ne font que subir des effets négatifs.

### *Conclusion et perspectives*

Les normes participent à la construction des rapports Nord-Sud. Un chantier doit s'ouvrir pour permettre une mise en commun et un débat autour de cette problématique. Aussi, la question d'une meilleure organisation du dialogue entre les différents acteurs, et l'implication des Organisations de Solidarité Internationale, est centrale.

Les normes peuvent avoir des effets positifs, mais à certaines conditions. Tout d'abord, leurs modalités d'élaboration doivent être revues pour permettre une participation équilibrée de tous les acteurs des filières, au Nord comme au Sud. Une meilleure mise en œuvre, répondant aux réalités des différents terrains, en termes de produits comme en termes de pays, pourrait ainsi être espérée. Il faut pour cela permettre une certaine flexibilité, et

notamment vis-à-vis du délai de mise en conformité. La normalisation est un processus rapide alors qu'un certain temps d'adaptation est nécessaire, notamment pour limiter l'exclusion des producteurs. Sur ce point, le consommateur final, comme les politiques, peut aussi être pointé du doigt. En effet, maximaliste, il refuse souvent cette notion de relativité. Pourtant l'intérêt du producteur au Sud doit aussi être pris en compte par le citoyen si l'on parle de Solidarité Internationale.

De plus, l'accompagnement des producteurs dans l'application des normes est un aspect capital. Si les certificateurs sont parfois les mieux placés, la norme ISO 65 a modifié leur rôle. La question de l'accompagnement des producteurs est donc à poser. La place des ONG, du Nord comme du Sud, dans l'appui auprès des producteurs paraît donc primordiale, notamment pour la réalisation d'un suivi de proximité, là où les certificateurs ne sont présents que très rarement, et hors de l'exercice de leur fonction.

Enfin, dans de nombreuses institutions, les producteurs doivent non seulement avoir un talent de négociateur, mais aussi disposer d'expertise pour être entendus et pris en compte. Ils peuvent alors objectiver et faire prévaloir leur opinion. Les OSI et les organismes de recherche ont les moyens de renforcer les capacités des experts au Sud. C'est certainement une piste à approfondir pour permettre à ces derniers de mieux défendre leurs intérêts.

Note rédigée par Hélène Moquet

Pour aller plus loin, différents documents sont disponibles :

- les rapports de mission terrain : Bénin/Togo, Bolivie et Pérou,
- une synthèse transversale,
- les actes des Journées Nationales d'ISF 2007 « Aux frontières de la normalisation ».

Contact : ISF, 146 rue de Crimée, 75019 Paris – 01 53 35 05 40



4



<sup>4</sup> « Ce document a été réalisé avec l'assistance financière de la Communauté européenne et du Ministère français des Affaires Etrangères. Les points de vue qui y sont exposés reflètent l'opinion des participants au débat et en aucun cas le point de vue officiel de la Commission européenne et du Ministère français des Affaires Etrangères. »