

## Vers une huile de palme (plus) durable : quel rôle pour les pays importateurs ?

Pierre-Marie Aubert, Anis Chakib, Yann Laurans (Iddri)

L'huile de palme est accusée de nombreux méfaits sur les plans environnemental et social. En réponse, démarches de durabilité et engagements à diverses échelles se sont succédé depuis plus de 10 ans. La situation est aujourd'hui particulièrement confuse, et tend à favoriser des positions contrastées difficilement tenables parmi les pays consommateurs : abandonner toute prétention à promouvoir une huile de palme durable, ou au contraire bannir toute consommation de ce produit. La première option condamnerait à la destruction accélérée des réservoirs de biodiversité importants à l'échelle planétaire, à la dégradation des conditions de vie de communautés forestières et à l'aggravation des conditions de travail du secteur, déjà difficiles. La seconde option ferait disparaître les débouchés pour les producteurs engagés dans une démarche de durabilité et conduirait la filière à se tourner vers les régions de consommation aujourd'hui moins sensibles à ces enjeux, avec peu d'espoir de les influencer à moyen terme.

Il est indispensable que les pays consommateurs du Nord, conscients de ces enjeux, différencient les productions durables d'huile de palme pour les favoriser, et que soient mieux encadrés les autres modes de production. Dans cette perspective, ce *Policy Brief* caractérise les différents modes de production d'huile de palme d'Asie du Sud-Est et identifie les apports et limites des initiatives de durabilité existantes dans cette région. Il émet enfin des recommandations pour les acteurs des pays importateurs et plus généralement ceux de la filière huile de palme.

### RECOMMANDATIONS

1. En Asie du Sud-Est, compte tenu de l'impact généralement beaucoup plus fort des plantations industrielles à grande échelle par rapport aux petites plantations indépendantes, toute initiative de durabilité visant la filière palme doit simultanément viser à mieux cadrer les modes de production industrielle et encourager le développement des petits producteurs indépendants.
2. Les initiatives existantes (certifications, engagements privés, approches territoriales) doivent être renforcées pour améliorer la durabilité des modes de production industrielle.
  - Pour les certifications, des systèmes d'audit coupant le lien de donneur d'ordre entre entreprises auditées et entreprises auditrices doivent être mis en place, ces dernières mieux contrôlées, et la procédure d'agrément devrait renforcer les exigences concernant la formation de leurs auditeurs ; les forêts à haute valeur environnementale (haute valeur de conservation [HCV] ou à haut stock de carbone [HCS]) doivent être reconnues dans les critères fondant les certifications.
  - Pour les engagements privés, mieux comprendre les négociations entre entreprises acheteuses et entreprises fournisseuses d'huile de palme permettra d'identifier les marges de progrès possibles.
3. Les États et opérateurs du développement des pays acheteurs, notamment parmi les pays développés, doivent renforcer la coopération avec les pays producteurs afin de favoriser le développement de politiques permettant simultanément aux producteurs indépendants de capter une plus grande partie de la valeur ajoutée et une sécurisation des zones considérées comme importantes pour la conservation *via* la réglementation.

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

Institut du développement durable  
et des relations internationales  
27, rue Saint-Guillaume  
75337 Paris cedex 07 France

## 1. DEUX GRANDS MODES DE PRODUCTION AUX IMPACTS DIFFÉRENTS SUR LA DURABILITÉ

En Asie du Sud-Est, deux grandes modes de production coexistent :

Les *plantations industrielles*, qui sont généralement le fait de grandes sociétés et reposent sur des investissements significatifs : achat des concessions, aménagements des terres (notamment drainage et amendements des zones humides), mise en place de moulins, etc.

Les *petits producteurs*, exploitations familiales d'une surface inférieure à 25 ha, pour lesquelles les palmiers à huile sont plantés soit en substitution d'autres cultures (avocat, ananas, riz...) soit en gagnant sur les forêts alentours<sup>1</sup>.

En Indonésie et en Malaisie, environ 60 % de la production est assurée par les plantations industrielles. Mais 30 à 40 % des actifs impliqués dans le secteur seraient des petits producteurs indépendants, dont les recherches récentes tendent à démontrer l'intérêt quant aux trois piliers du développement durable :

- sur le plan économique, le revenu mensuel des producteurs indépendants indonésiens serait de moitié supérieur à celui des salariés de plantations, et ce dans un contexte où le salaire mensuel moyen d'un ouvrier de plantation couvre difficilement ses besoins<sup>2</sup> ;
- sur le plan social, les alertes sur les conditions de travail comme sur les atteintes aux droits fonciers des populations forestières sont presque exclusivement liées aux plantations industrielles ;
- enfin, sur le plan environnemental, le cas de l'île de Sumatra – où se concentre la majorité de la production indonésienne – montre qu'entre 2000 et 2010, 89 % des surfaces déforestées pour l'huile de palme ont été le fait des plantations industrielles. Une des raisons en est que les palmiers à huile des producteurs indépendants ont plus souvent supplanté le riz ou l'hévéa que la forêt<sup>3</sup>.

1. On distingue en général deux types de petits producteurs : ceux liés à une plantation industrielle (la loi indonésienne impose qu'une part des concessions industrielles leur soit attribuée, dans des proportions qui ont varié au cours du temps, de 80 % dans les années 1980 à 20 % aujourd'hui) ; et les indépendants. Dans la mesure où les pratiques des premiers sont fortement conditionnées par les termes de leur association à la plantation industrielle et où ils sont numériquement moins nombreux, l'accent sera surtout mis ici sur les producteurs indépendants – bien que cette dernière catégorie soit elle-même très hétérogène.

2. Barral, S. (2015). *Capitalismes agraires : économie politique de la grande plantation en Indonésie et Malaisie*. Paris, Presses de Sciences Po, 238 p.

3. Lee, J.S.H. et al. (2014). Environmental Impacts of

Certes, ces petits planteurs dépendent des moulins et infrastructures de transports, très souvent fournis par les plantations industrielles. Néanmoins, les économies d'échelle dans le secteur de l'huile de palme étant faibles, rien ne s'opposerait, techniquement et économiquement, à ce que la culture, la récolte et la première transformation soient réalisées de manière très décentralisée<sup>4</sup>. Sur un plan quantitatif, il serait possible d'améliorer la productivité des plantations indépendantes de manière substantielle et ainsi répondre à une partie de la demande mondiale – étant entendu qu'un enjeu fort pour l'UE dans les années à venir sera de diminuer la part des importations d'huile de palme destinée aux biocarburants<sup>5</sup>.

Les résultats de recherche rassemblés ici conduisent ainsi à conclure qu'agir pour une amélioration de la durabilité du secteur consiste simultanément à favoriser les producteurs indépendants, tout en opérant un suivi de leurs performances environnementale et sociale pour confirmer leur intérêt en termes de durabilité, et à mieux encadrer la production industrielle. C'est à cette aune qu'il faut apprécier l'apport des différentes initiatives existantes en la matière.

## 2. APPORTS ET LIMITES DES INITIATIVES EXISTANTES

### 2.1. Les certifications

Les certifications s'appuient sur la définition de critères et d'indicateurs de durabilité, dont le respect par un producteur est vérifié par un audit indépendant, puis attesté, auprès des acheteurs, au moyen d'un label ou certificat. Ces initiatives peuvent être privées (la réunion d'ONG et d'entreprises définissant les règles) ou publiques (des autorités publiques dirigeant alors le mécanisme). La première certification privée a été créée en 2004 par le WWF et des entreprises du secteur : la table ronde pour une huile de palme responsable (RSPO). Elle concerne aujourd'hui 17 % de la production mondiale et coexiste avec d'autres standards : deux sont privés – l'International Standard for Carbon Certification (ISCC) et la déclinaison pour l'huile de palme du standard Sustainable Agriculture Network –, tandis que deux sont des standards nationaux obligatoires pour tous les producteurs, l'Indonesian Sustainable Palm Oil et le Malaysian Sustainable Palm Oil.

Large-Scale Oil Palm Enterprises Exceed that of Smallholdings in Indonesia. *Conservation Letters*, 7 (1), 25-33.

4. Hayami, Y. (2002). Family Farms and Plantations in Tropical Development. *Asian Development Review*, 19 (2), 67-89.

5. Transport & Environment (2016). *Europe keeps burning more palm oil in its diesel cars and trucks*.

La portée et l'efficacité des certifications reposent sur l'hypothèse (1) que les acheteurs paient l'huile certifiée plus cher, (2) que ce paiement induit une modification des pratiques vers plus de durabilité, et (3) que la certification garantit un strict respect des clauses sans contournement possible. En Asie du Sud-Est, ces trois hypothèses ne se vérifient que partiellement, quel que soit le système considéré.

(1) Le niveau d'incitation économique est très faible. Si près de 20 % des volumes produits sont certifiés aujourd'hui (en cumulant les volumes ISCC et RSPO), moins de la moitié est effectivement vendu au prix certifié. Comme par ailleurs la prime à la certification dépasse rarement 5 %, l'impact est quasiment nul sur le revenu net des producteurs, même en considérant les améliorations de productivité et des réductions de charge<sup>6</sup>. Sans compter que pour tous les opérateurs écoulant leurs productions sur les marchés peu demandeurs en produits certifiés de Chine, d'Inde ou d'Indonésie (qui absorbent à eux seuls près de 40 % de la production), l'incitation économique est inexistante.

(2) Les changements de pratiques induits sont faibles. Ils dépendent d'une part du niveau d'exigence des standards, qui sont loin d'être homogènes. Par exemple, tous les standards ne reconnaissent pas les forêts à haute valeur de conservation (HCV) ou à haut stock de carbone (HCS), pourtant seule manière d'assurer que l'huile de palme ne soit pas issue de la déforestation. D'autre part, la plupart des systèmes de certification exigent principalement des opérateurs de fournir aux auditeurs des études d'impact, des documents de légalité, des plans d'action, des preuves que des procédures de sensibilisation et de collecte d'information ont été mises en place. Les exigences de *changements* dans les pratiques concrètes représentent par contre moins du quart des critères de la RSPO et environ la moitié pour ISCC. Les grands groupes industriels, rompus au *reporting* pour leurs actionnaires, se sont ainsi pliés aux procédures de certification *via* une évolution finalement faible de leurs pratiques. Si les producteurs indépendants sont considérés comme l'une des priorités pour tous les standards depuis peu, la certification reste coûteuse et complexe sur le plan organisationnel, bien que les critères et indicateurs aient été adaptés. La certification ne leur apporterait aujourd'hui qu'un très faible revenu supplémentaire, pas d'augmentation significative de leurs

débouchés, et aucun moyen de se différencier des producteurs industriels<sup>7</sup>.

(3) Les procédures d'audit et de gestion des conflits et les sanctions encourues se révèlent insuffisantes pour garantir le respect des critères de certification. Les conflits d'intérêts entre entreprises auditées et auditrices et leurs conséquences sont bien documentés et la gestion des litiges éventuels est souvent trop lente et partielle<sup>8</sup>.

## 2.2. Les engagements privés allant au delà de la certification

Face aux limites de la certification, certaines ONG se sont tournées vers les entreprises acheteuses et leader du secteur, souvent déjà membres de la RSPO, pour exiger d'elles des garanties supplémentaires en matière de déforestation, de destruction des tourbières, et d'exploitation des populations locales. Ces engagements couvrent aujourd'hui près de 90 % de l'huile échangée sur les marchés mondiaux. L'approche repose sur deux volets : une exigence de transparence accrue des firmes acheteuses, à qui on demande de rendre publique leur chaîne d'approvisionnement ; et un effet d'entraînement par lequel les entreprises acheteuses engagées négocient avec leurs fournisseurs afin que les pratiques de ceux-ci s'alignent progressivement sur leurs engagements.

Si la démarche a généré des avancées importantes chez certaines entreprises de plantation, et apparaît aujourd'hui la plus efficace d'un point de vue environnemental<sup>9</sup>, son impact n'est pas aussi fort qu'espéré. Le pouvoir des acheteurs sur les fournisseurs n'apparaît pas aussi grand qu'envisagé initialement ; de fait, de nombreuses entreprises parmi les plus importantes en Indonésie n'ont toujours pas mis leurs pratiques en conformité avec les exigences de leurs acheteurs<sup>10</sup>. La démarche se heurte d'autre part au manque d'alignement entre les exigences des acheteurs et les orientations des politiques publiques des pays producteurs, qui mettent principalement l'accent sur le développement économique en milieu rural.

6. Preusser, S. (2016). *Correlating Economic and Financial Viability with Sustainability for Palm Oil Plantations*. Kuala Lumpur, Round Table on Sustainable Palm Oil, 52 p.

7. Hidayat, N. et al. (2016). On The Profitability of Sustainability Certification: An Analysis among Indonesian Palm Oil Smallholders. *Journal of economics and sustainable development*, 7 (18), 45-62.

8. EIA (2015). *Who watches the watchmen? Auditors and the breakdown of oversight in the RSPO*. London, Environmental Investigation Agency, 23 p, McDonald, K. et al. (2016). *The Complaints System of the Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO)*. Corporate Accountability Research, 72 p.

9. <http://www.aidenvironment.org/newsaidenvironment-asia-takes-up-a-lead-role-in-halting-deforestation-in-se-asia/>

10. ten Kate, A. et al. (2016). *2016 Sustainability Benchmark: Indonesian Palm Oil Growers*. Washington D.C., Chain Reaction Research, 16 p.

### 2.3. Les approches territoriales

Pour dépasser ces difficultés, un troisième type d'approches dites « territoriales » a émergé depuis le début des années 2010. Il s'agit de négocier entre tous les acteurs d'un territoire administratif un plan d'usage des terres plus durable, puis de traduire ce dernier dans des réglementations locales, tout en assurant un appui spécifique aux petits producteurs indépendants. Une dizaine de territoires indonésiens font l'objet de tels projets, conduits par des ONG internationales alliées aux gouvernements locaux. Ils s'appuient notamment sur deux idées phares : la rémunération des territoires « performants » via la finance climatique et la mise en place d'une métrique adaptée<sup>11</sup> ; et le fait que les acheteurs pourraient être favorables à une politique d'approvisionnement ciblant certains territoires (approche de certification « juridictionnelle » comme dans l'État de Sabah en Malaisie). Le recul manque encore pour juger de la portée de ces approches, mais les expériences en cours démontrent la complexité de leur mise en œuvre et le temps nécessaire à leur déploiement.

## 3. QUELLES ORIENTATIONS POUR FAVORISER LA DURABILITÉ DE LA PRODUCTION D'HUILE DE PALME ?

### 3.1. Améliorer l'encadrement des pratiques en grandes plantations

Des voies pour améliorer la certification en ce sens existent : développer des systèmes d'audit indépendants, c'est à dire dans lesquels le lien donneur d'ordre-client entre l'entreprise auditée et l'entreprise auditrice disparaîtrait ; renforcer les procédures de règlement des litiges, permettant notamment de mieux prendre en compte les arguments des populations locales<sup>12</sup> ; assurer la reconnaissance des forêts, et mieux encore des forêts HCV et HCS, dans tous les standards existants. Des mesures favorisant la demande en huile certifiée pour assurer une meilleure valorisation de la production durable sont aussi envisageables (politiques d'achat public, taxations de l'huile non certifiée, etc.). Cependant, elles n'auraient de sens que si les certifications ciblées sont auparavant renforcées : il ne servirait à rien d'améliorer la demande provenant de modes de production fragiles.

11. Nepstad, D. *et al.* (2013). More food, more forests, fewer emissions, better livelihoods: linking REDD+, sustainable supply chains and domestic policy in Brazil, Indonesia and Colombia. *Carbon Management*, 4 (6), 639-658.

12. Silva-Castañeda, L. (2012). A forest of evidence: third-party certification and multiple forms of proof—a case study of oil palm plantations in Indonesia. *Agriculture and Human Values*, 29, 361-370.

### 3.2. Mieux connaître les conditions de négociation entre acteurs de la filière pour renforcer l'efficacité des engagements privés

Les approches fondées sur les engagements privés reposent en grande partie sur une externalisation de la contrainte vers les producteurs, en faisant l'hypothèse que le pouvoir de marché des acheteurs sera suffisant pour contraindre leurs fournisseurs. Alors que l'efficacité du mode opératoire n'est pour l'instant pas évidente, une meilleure connaissance des conditions de négociation acheteur/fournisseur, notamment sur les contreparties offertes par les acheteurs à leurs fournisseurs en échange de leur alignement sur des exigences toujours plus fortes, permettrait certainement de faire évoluer ces approches dans un sens favorable.

### 3.3. Renforcer la coopération internationale pour transformer les politiques de développement agricole et rural

Jusqu'à présent, les systèmes de certification comme les engagements privés ont été peu à même de favoriser les modes de production indépendants. Agir dans ce sens signifierait en fait orienter les politiques de développement économique et territorial. Dans cette perspective, l'UE, ses entreprises et sa société civile doivent renforcer le dialogue avec les gouvernements des pays producteurs, pour agir dans deux directions.

(1) Développer une politique de filière pour structurer l'offre des producteurs indépendants et leur permettre de capter une part plus importante de la valeur ajoutée, par exemple à travers le développement de modèles coopératifs agricoles. Les acteurs de l'aide au développement, expérimentés dans ce domaine, pourraient pour cela être plus largement appuyés.

(2) Soutenir les discussions en cours dans les pays producteurs vers la reconnaissance légale du statut de protection des forêts à haute valeur de conservation et à hauts stocks de carbone. De telles décisions permettraient en outre d'accompagner ces pays dans la mise en œuvre de leurs engagements au titre de l'Accord de Paris sur le climat, qui impliquent de larges actions dans le secteur des terres<sup>13</sup>, en mobilisant pour cela une partie de la finance climatique. ■

13. Boer, R. *et al.* (2016). *Pathways to deep decarbonizing agriculture, forest and other land uses sector in Indonesia*. Bogor, Deep Decarbonization Pathways Project, 50 p.