

Mise en œuvre et efficacité des initiatives pour la durabilité de la filière huile de palme - Une méta-analyse

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

L'HUILE DE PALME EN ASIE DU SUD-EST : CONSIDÉRER LA QUESTION DE LA DURABILITÉ D'UN SYSTÈME À DEUX VOILETS

En Asie du Sud-Est, deux grands types de systèmes de production d'huile de palme coexistent : les plantations industrielles et les petits exploitants indépendants. Des recherches récentes suggèrent que si la production des petits exploitants est nettement en retard par rapport à la production industrielle en termes de rendement/productivité, elle tend à avoir un impact moindre sur la déforestation et des effets plus bénéfiques sur le développement rural/la réduction de la pauvreté rurale. Par conséquent, les mesures à mettre en place pour améliorer la durabilité du secteur doivent viser simultanément à (i) aider les petits exploitants à augmenter leurs rendements tout en surveillant leurs performances environnementales et sociales pour continuer à renforcer leur niveau de durabilité, et (ii) apporter un soutien aux acteurs privés – par le biais d'incitations et de réglementations – afin qu'ils respectent leurs engagements en matière de durabilité.

INITIATIVES EN FAVEUR DE LA DURABILITÉ : CERTIFICATIONS, ENGAGEMENT DES ENTREPRISES, APPROCHES TERRITORIALES

Les initiatives existantes mises en place pour favoriser la durabilité dans le secteur de l'industrie de l'huile de palme comprennent : les systèmes de certification (quelle que soit la norme considérée) ; les engagements du secteur privé indépendamment des normes de certification ou au-delà de ces dernières ; et les approches territoriales, basées sur la notion de « zone de production ». Le niveau de rigueur de ces initiatives, qui résulte des relations établies entre les acteurs qui soutiennent chacune d'elles, a connu une augmentation progressive au cours des 5 à 10 dernières années et s'inscrit dans un schéma très positif de « course vers l'excellence ». L'impact concret de ces initiatives est cependant bien inférieur aux objectifs fixés et il subsiste une très grande marge d'amélioration.

LIGNES DIRECTRICES EN VUE DU SOUTIEN À LA DURABILITÉ DES PLANTATIONS DE PALMIERS À HUILE

L'amélioration des systèmes de certification repose en premier lieu sur : le développement de systèmes d'audit indépendants, dans lesquels la relation directe client-fournisseur qui existe entre l'audité et l'auditeur n'existe plus ; le renforcement des procédures de règlement des litiges ; et l'assurance que le statut protégé des forêts, et en particulier des forêts HCV et HCS, est bien pris en compte dans toutes les normes existantes. Parmi les autres recommandations concernant les politiques à adopter figurent une amélioration de la documentation des processus de négociation entre les différents acteurs de la chaîne de valeur afin de renforcer les effets concrets des engagements pris par les entreprises, et le renforcement de la coopération internationale dans le but de faire évoluer les politiques de développement en matière d'agriculture et de ruralité.

Copyright © 2017 IDDRI

En tant que fondation reconnue d'utilité publique, l'Iddri encourage, sous réserve de citation (référence bibliographique et/ou URL correspondante), la reproduction et la communication de ses contenus, à des fins personnelles, dans le cadre de recherches ou à des fins pédagogiques. Toute utilisation commerciale (en version imprimée ou électronique) est toutefois interdite.

Sauf mention contraire, les opinions, interprétations et conclusions exprimées sont celles de leurs auteurs, et n'engagent pas nécessairement l'Iddri en tant qu'institution ni les individus ou les organisations consultés dans le cadre de cette étude..

Citation: Aubert, P.-M., Chakib, A., Laurans, Y. (2017). Mise en œuvre et efficacité des initiatives pour la durabilité de la filière huile de palme - Une méta-analyse. *Studies* N° 11/17, Iddri, Paris, France, 62 p.



Ce travail a reçu le soutien financier de l'Agence nationale de la recherche à travers le programme Investissements d'avenir [ANR-10-LABX-14-01] et de l'Alliance française pour une huile de palme durable dans le cadre d'une convention de mécénat signée entre juin et décembre 2016.



Pour toute question sur cette publication,
merci de contacter :
Pierre-Marie Aubert – pierremarie.aubert@iddri.org

ISSN 2258-7535

Mise en œuvre et efficacité des initiatives pour la durabilité de la filière huile de palme - Une méta-analyse

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

LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX	4
LISTE DES ACRONYMES	5
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	7
INTRODUCTION	11
2. LES IMPACTS DE LA PRODUCTION D'HUILE DE PALME SUR LES TERRITOIRES	13
2.1. Structure et gouvernance de la filière huile de palme, de l'amont à l'aval	13
2.2. Quatre grands modes de production à l'amont	16
2.3. L'impact des modes de production sur les territoires diffère	17
2.4. Bilan sur les impacts et les modes de production et transition	22
2. DES INITIATIVES QUI RÉPONDENT DE MANIÈRE CONTRASTÉE AUX IMPACTS DE LA PRODUCTION D'HUILE DE PALME SUR LES TERRITOIRES	23
3. UNE DYNAMIQUE STRATÉGIQUE ET CONCURRENTIELLE QUI EXPLIQUE LE DIFFÉRENTIEL OBSERVÉ DANS LES AMBITIONS DES INITIATIVES	25
3.1. La RSPO, standard critiqué mais référence pour tous les acteurs	26
3.2. Les critiques environnementales de la RSPO et l'émergence d'une méthodologie pour le « 0 déforestation » : l'approche HCS	27
3.3. DU HCS au POIG, au SPOM et à la RSPO-Next	28
3.4. De la multiplication des engagements privés à leurs conséquences dans les pays producteurs	30
3.5. Des processus parallèles qui interfèrent politiquement : l'émergence des standards nationaux ISPO et MSPO	32
3.6. Les approches territoriales et juridictionnelles : le pari d'une articulation renforcée entre engagements de l'aval, certification et politiques locales	33
4. DES INITIATIVES DONT LES IMPACTS DIFFÈRENT DU FAIT DE MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE CONTRASTÉES	36
4.1. Les approches par la certification	36
4.2. Les engagements individuels d'entreprises	46
4.3. Les approches territoriales	52
CONCLUSION	55
BIBLIOGRAPHIE	57
ANNEXE : LISTE DES ORGANISATIONS INTERVIEWÉES	60

LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX

Figure 1. Principales étapes et principaux opérateurs de la filière huile de palme	13	Tableau 1. Principales initiatives pour améliorer la durabilité du secteur de l'huile de palme prises entre 2004 et 2017	12
Figure 2. Parts de marché des principaux traders d'huile de palme sur le marché mondial	15	Tableau 2. Principaux opérateurs de l'amont et parts respectives de la production mondiale (2014)	14
Figure 3. Consommation mondiale d'huile de palme en 2015	15	Tableau 3. Enjeux principaux pour améliorer l'impact de chaque mode de production (source : auteurs)	23
Figure 4. Évolution des surfaces gérées par les smallholders et les plantations industrielles en Indonésie	17	Tableau 4. Liste des initiatives étudiées en fonction de leur type	24
Figure 5. Scénarios d'évolution des rendements des smallholders en fonction des pratiques adoptées	19	Tableau 5. Comparaison des 8 initiatives en fonction des principaux enjeux pris en compte	25
Figure 6. Structure des exportations agro-alimentaires indonésiennes de 1990 à 2010	21	Tableau 6. Lancement successif des politiques durabilité des principaux acteurs de l'amont	31
Figure 7. Prix mensuels de l'huile de palme brute à Rotterdam de janvier 2004 à septembre 2016	21	Tableau 7. Recension des projets/approches territoriales en Indonésie depuis les 10 dernières années*	35
Figure 8. Salaires mensuels pour les principales productions indonésiennes en fonction du mode de faire valoir	21		
Figure 9. Membership de la RSPO par collège entre 2004 (création) et 2015	27		
Figure 10. Localisation approximative des principales approches territoriales en Indonésie	35		
Figure 11. Premium moyen (\$/certificat) et nombre de certificats vendus pour l'huile de palme (CPO), de palmiste (PKO) et tourteaux de palme (PKE) 2008 à 2014	38		
Figure 13. Part de la production certifiée RSPO vendue RSPO	39		
Figure 14. Temps moyen de traitement d'une plainte déposée auprès du grievance mechanism (en jours)	46		
Figure 15 : évolution du cours de l'action de l'entreprise IOI au premier semestre 2016	49		
Figure 16. Engagements 0 déforestation, 0 feu, 0 tourbière pris en fonction de la taille des entreprises estimée en surfaces plantées	50		
Figure 17. Positionnement schématique des principales approches territoriales déployées en Indonésie en fonction des acteurs ciblés (source : auteur, à partir des données projets)	53		

LISTE DES ACRONYMES

CDP	Carbon Disclosure Project	ISPO	Indonesian Sustainable Palm Oil
CGF	Consumer Good Forum	LUP	Land Use Planning
CI	Conservation International	MSPO	Malaysian Sustainable Palm Oil
CIFOR	Centre for International Forestry Research	NBPOL	New Britain Palm Oil Limited (planteur, racheté par Sime Darby)
CLIP	Consentement libre, informé et préalable	NDPE	No Deforestation, no Peat, no Exploitation
CPI	Climate Policy Initiative	OCDE	Organisation de coopération pour le développement économique
CPO	Crude Palm Oil	PCI	Principes, Critères et Indicateurs
CPOPC	Council of Palm Oil Producing Countries	PK	Palm Kernel (huile de palmiste)
CSPO	Certified Sustainable Palm Oil	PKE	Palm Kernel Expeller
EHP	Eagle High Plantation	PKO	Palm Kernel Oil
EII	Earth Innovation Institute	POIG	palm Oil Innovative Group
FPIC	Free, prior and informed consent	RAN	Rainforest Alliance Network
FPP	Forest People Programme	RSPO	Roundtable on Sustainable Palm Oil
GAPKI	Association indonésienne des producteurs d'huile de palme	SAN	Sustainable Agriculture Network
GAR	Golden Agri Resources	SEI	Stockholm Environmental Institute
GCP	Global Canopy Programme	SH	Smallholders
GeS	Gaz à effet de Serre	SPOM	Sustainable Palm Oil Manifesto
GP	Greenpeace	TFA 2020	Tropical Forest Alliance 2020
GVL	Golden Veroleum Liberia	TFT	The Forest Trust
HCS-A	High Carbon Stock Forests Approach	TNC	The Nature Conservancy
HCS+	High Carbon Stock Forest Study (pilote par le SPOM)	UNDP/PNUD	United Nations Programme for Development
IDH	The sustainable trade initiative (en hollandais)	WRI	World Resources Institute
InPOP	The Indonesian Palm Oil Platform	WWF	World Wide Fund for Nature
IPOP	Indonesian Palm Oil Pledge	ZSL	Zoological Society of London
ISCC	International Standard Carbon Certification		

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Introduction et méthodologie

Cette étude est la première publication du Programme d'intervention de l'Iddri consacré aux liens entre échanges mondiaux et gestion de la biodiversité locale. Elle s'intéresse aux impacts de la production d'huile de palme en Asie du Sud-Est et à la capacité des initiatives de durabilité existante à améliorer substantiellement la situation. Elle s'appuie pour l'essentiel sur l'analyse de la documentation existante pour chaque initiative ainsi que sur la littérature académique disponible. Plus d'une centaine de documents ont été consultés. Afin de compléter l'analyse, 17 entretiens formels ont été conduits avec des acteurs en charge des questions de durabilité dans plusieurs organisations et des experts du secteur. La liste des organisations rencontrées est donnée en annexe 1 de cette étude.

Trois grands types d'intervention pour la durabilité de la filière palme ont été distinguées. Elles ne sont pas mutuellement exclusives et peuvent être combinées par un même acteur ou sur un même territoire. Elles reposent respectivement sur :

1. la certification (quel que soit le standard considéré) ;
2. la définition de politiques internes aux entreprises indépendamment/au delà des standards de certification ;
3. des approches territoriales, par « bassin de production ».

Si ces approches sont présentées comme complémentaires (Nepstad *et al.*, 2013), la présente note commence par les analyser une par une en détaillant les modalités de leur mise en œuvre

concrète. Cette première étape fournit les bases d'une évaluation qualitative de leur impact possible sur trois enjeux considérés ici comme essentiels : la lutte contre la déforestation (et la perte de biodiversité et les émissions de GES associés) ; la lutte contre la pauvreté rurale et l'amélioration des conditions de travail ; le respect des droits fonciers coutumiers.

Pour ce faire, l'analyse a procédé en trois temps.

1. Dans un premier temps sont décrits les processus par lesquels la production d'huile de palme affecte les 3 enjeux normatifs mentionnés ci-dessus.

2. Par théorie du changement, nous entendons ici la théorie qui décrit la façon dont et comment une initiative fonctionne, c'est-à-dire comment elle est censée atteindre ses résultats déclarés grâce à la mise en œuvre d'une diversité d'actions et de mesures. Dans notre cas, il englobe toutes les hypothèses faites par chaque initiative, implicitement ou explicitement, sur les actions qui devraient être menées pour permettre une transformation durable du secteur de l'huile de palme vers plus de durabilité ;

3. Dans un troisième et dernier temps, cette théorie du changement est mise en regard des modalités concrètes de mise en œuvre de chaque approche. Cette dernière étape analytique donne prise à une évaluation de leur impact sur un plan essentiellement qualitatif.

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 (plusieurs milliers d'hectares), qui sont exploitées soit par de

grandes entreprises intégrées verticalement, souvent des filiales de grandes multinationales, qui investissent de manière significative dans cette production : achat des concessions, aménagements des terres (notamment drainage et amendements des zones humides), mise en place de moulins, etc. ; soit par des entreprises nationales qui sont principalement, voir uniquement, actives dans le secteur de l'huile de palme.

- Les petits producteurs, qui sont principalement, mais pas exclusivement, des exploitations familiales de 2 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 alentours¹.

En Indonésie et en Malaisie, environ 60 % de la production était assurée par les plantations industrielles en décembre 2016. Cependant, 30 à 40 % des 4 millions d'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 ;
- 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.

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. 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.

Les résultats de recherche rassemblés en l'état actuel rapporté 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.

Apports et Limites des initiatives existantes

Les certifications

Les certifications s'appuient sur la définition de critères et 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 privée (la réunion d'ONGs et d'entreprises définissant les règles) ou publique (des autorités publiques dirigeant alors le mécanisme). La première certification dans le secteur de l'huile de palme, privée, a été initiée par le WWF et des entreprises du secteur en 2004 : 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 — et deux sont des standards nationaux obligatoires pour tous les producteurs, l'Indonesian Sustainable Palm Oil et le Malaysian Sustainable Palm Oil.

1. Deux types de petits producteurs sont généralement distingués : ceux liés à une plantation industrielle, appelés petits propriétaires liés (au cours des quatre dernières décennies, les politiques indonésiennes ont exigé des plantations à grande échelle qu'elles développent entre 80% et maintenant 20% de leur concession en contrat avec les petits propriétaires), et les petits producteurs indépendants. Dans la mesure où les pratiques des premiers sont fortement conditionnées par les termes de leur association avec la plantation industrielle et où ils sont numériquement moins nombreux, lorsque nous ferons référence aux petits producteurs, l'accent mis sur les petits producteurs indépendants - bien que cette dernière catégorie soit elle-même très hétérogène.

Entre les plantations agro-industrielles et les petites plantations, il existe des plantations de taille moyenne (entre quelques dizaines et quelques centaines d'hectares). Celles-ci sont souvent détenues par les élites politique ou économiques locales qui ont eu la possibilité d'investir dans le secteur. Bien que leur importance ne soit probablement pas à sous-estimer, peu de données et d'informations sont disponibles, et elles ne seront donc pas décrites précisément dans le reste de ce document.

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 vers des pratiques plus durables, 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. 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 concrètes. Et si les producteurs indépendants sont considérés comme l'une des priorités pour tous les standards depuis peu, la certification reste pour eux 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.

(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.

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, 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. 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.

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 régulations 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 ; 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.

Quelles Orientations pour favoriser la durabilité de la production d'huile de palme ?

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 ; 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. 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.

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 de faire évoluer ces approches dans un sens favorable.

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) Appuyer 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, en mobilisant pour cela une partie de la finance climatique.

INTRODUCTION

Depuis le début des années 2000, la production d'huile de palme est l'objet d'une attention particulière de la part de la société civile. Ses impacts environnementaux et sociaux dans les grands bassins de production, en Asie du sud-est notamment, ont été mis en cause à de nombreuses reprises : déforestation tropicale, conditions de travail difficiles dans les plantations industrielles, accaparement de terres... même si la contribution du développement de l'huile de palme à l'essor économique de ces pays a également été soulignée.

En réponse à ces critiques, les entreprises du secteur, accompagnées ou incitées par diverses ONGs, ont mis en œuvre un certain nombre d'initiatives privées destinées à atténuer les impacts environnementaux et sociaux de la production. Très rapidement, ces initiatives se sont cependant multipliées, émanant d'acteurs publics comme privés et reposant sur des logiques d'action parfois très différentes, sans pour autant que les taux de déforestation ou les conflits fonciers ne diminuent significativement. On compte ainsi aujourd'hui pas moins d'une quinzaine d'initiatives de durabilité dans le secteur, ce qui rend la situation difficilement lisible pour le grand public, voire pour certaines entreprises acheteuses.

En dépit de cette complexité, plusieurs opérateurs européens – publics et privés – ont récemment (ré)affirmé leur volonté d'aller vers une filière huile de palme « zéro déforestation ». On peut ainsi citer, sans chercher l'exhaustivité, la déclaration d'Amsterdam, les engagements du Consumer Goods Forum, la résolution du parlement européen sur l'huile de palme et la déforestation tropicale... (voir Tableau 1).

Dans ce contexte, cette étude (collection *studies* de l'IdDri) cherche à identifier des marges de manœuvre concrète pour les acteurs privés, publics et de la société civile afin d'améliorer l'efficacité des principales initiatives existantes en matière de durabilité. Elle se concentre sur l'Asie du sud-est, et plus particulièrement sur le cas indonésien. Des données concernant la Malaisie ont également été traitées lorsqu'elles étaient disponibles. Les deux pays représentant aujourd'hui près de 85 % de la production mondiale. Elle apporte trois contributions aux débats en cours :

1. Elle caractérise les impacts des principaux modes de production existant sur trois aspects du développement durable – environnemental (déforestation et biodiversité), économique (lutte contre la pauvreté en milieu rural), social (respect des droits fonciers coutumiers) (partie 1) ;

2. Elle rappelle la séquence d'actions stratégiques qui, de 2004 à 2016, a vu émerger près d'une quinzaine d'initiatives différentes, pour expliquer les différences d'exigence de chacune d'elles vis à vis des trois critères de la durabilité ici considérés (Partie 2 & 3) ;

3. Elle évalue enfin de manière qualitative l'impact de ces initiatives sur les modes de production à l'amont en mettant en regard, pour chacune d'elle, la théorie du changement sur laquelle elle repose et les modalités concrètes de son déploiement (partie 4).

Sur la base de ces résultats, une dernière section conclusive formule trois recommandations afin d'améliorer l'efficacité des initiatives existantes.

Les résultats présentés reposent sur une méta-analyse de la littérature disponible – plus de 150 documents issus de la littérature grise et académique –, complétée par 18 entretiens auprès

Tableau 1. Principales initiatives pour améliorer la durabilité du secteur de l'huile de palme prises entre 2004 et 2017

Nom de l'initiative	Sigle	Année	Acteurs moteurs	Type d'initiative	Spécifique	Analysée
Round Table on Sustainable Palm Oil	RSPO	2004	WWF, Unilever, MPOB	Standard privé/certification	0	0
Sustainable agriculture network	SAN	2008	Rainforest Alliance	Standard privé/certification	N	0
International Standard on Carbon Certification	ISCC	2010	WWF Germany, IOI	Standard privé/certification	N	0
Deforestation Resolution		2010	Consumer Goods Forum	Engagement secteur privé	N	N
Indonesian Sustainable Palm Oil	ISPO	2011	Indonesian government	Standard national/de légalité	0	N
High Carbon Stock Approach	HCS-A	2012	GP, TFT, GAR	Outil de priorisation/gestion des terres	0	0
Palm Oil Innovative Group	POIG	2013	WWF, GP, FPP, GAR	Engagement secteur privé	0	0
Malaysian Sustainable Palm Oil	MSPO	2013	Malaysian government (upon the request of the national industries)	Standard national/de légalité	0	0
Sustainable Landscape Partnership	SLP	2013	Ci, USAID	Approche territoriale	N	0
Sustainable Palm Oil Manifesto/ High Carbon Stock Study	SPOM/HCS++	2014	Sime Darby, IOI, Cargill, Asian Agri, Musim Mas	Engagement secteur privé/ Outil de planification d'usage des terres	0	0
Indonesian Palm Oil Platform	InPOP	2014	Indonesian government	Plateforme de coordination entre acteurs du secteur de l'huile de palme en faveur des petits producteurs	0	N
Indonesian Palm Oil Pledge	IPOP	2014	Principaux traders opérant en Indonésie + chambre de commerce	Engagement secteur privé/Lien avec politiques publiques pays producteurs	0	0
RSPO Next		2014	Secrétariat de la RSPO	Standard privé/certification	0	0
New York Declaration on Forests		2014	Nations Unies	Déclaration d'intention internationale et multi-acteurs	N	0
Amsterdam Declaration in favor of Fully sustainable palm Oil supply chain		2015	Gouvernement néerlandais	Déclaration d'intention internationale en soutien au secteur privé	0	N
French Biodiversity Law, article 27		2016	Gouvernement français	Régulation pays consommateur	0	N
International Sustainable Landscape	ISLA	2016	IDH	Approche territoriale	N	0
Landscape Programme		2016	TFT	Approche territoriale	0	0
Resolution on Palm Oil and Deforestation of rainforests		2017	Parlement européen	Régulation pays consommateur	0	N

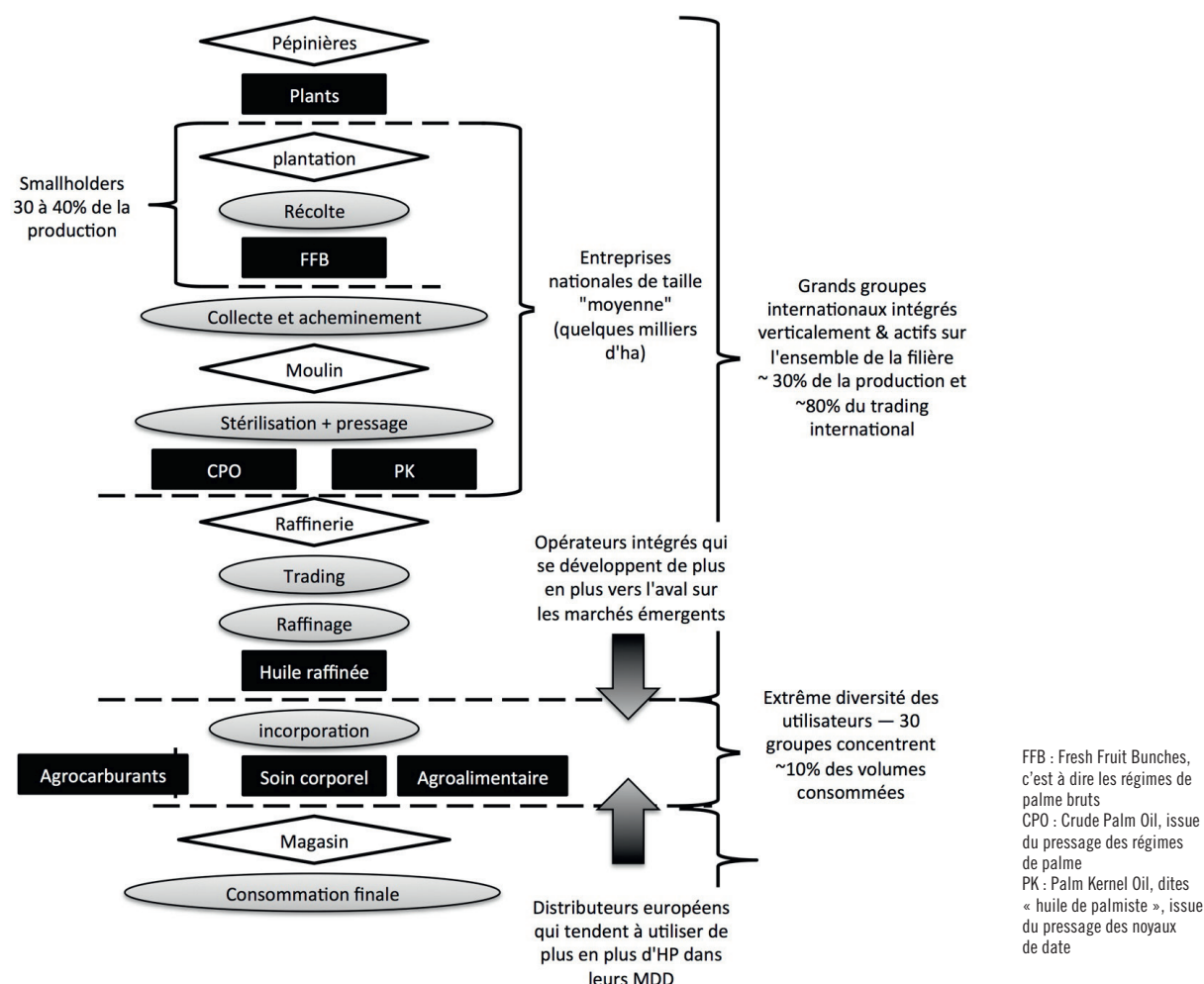
(source : auteurs)

d'experts et acteurs majeurs du secteur (la liste des organisations interviewées et la grille d'entretien indicative sont données en annexe 1).

Cette *study* est la première étape d'un programme d'intervention démarré à l'Iddri fin 2016, portant sur les liens entre gouvernance des chaînes globales de valeur et gestion environnementale des territoires dans le cas de trois matières premières : l'huile de palme, le thon et le cacao. Elle sera suivie, en ce qui concerne l'huile de palme, de deux autres études thématiques d'ici à mi-2018.

L'une portera plus particulièrement sur l'évolution de la structure économique et de la gouvernance de la chaîne de valeur de l'huile de palme au cours des 40 dernières années. L'autre s'intéressera plus particulièrement au cadre de politiques publiques accompagnant l'expansion de l'huile de palme dans les principaux pays producteurs. Ces deux sujets ne seront donc abordés que marginalement dans les lignes qui vont suivre.

Figure 1. Principales étapes et principaux opérateurs de la filière huile de palme



Source: auteurs

2. LES IMPACTS DE LA PRODUCTION D'HUILE DE PALME SUR LES TERRITOIRES

En se fondant sur des critères technico-économiques (en particulier l'accès aux principaux facteurs de production que sont la terre, le capital et le travail), cette section s'attache à identifier les principaux systèmes de production d'huile de palme existant en Asie du Sud-Est. Cette distinction, pour schématique qu'elle soit, permettra dans cette partie d'analyser les impacts contrastés de chaque mode de production sur les trois enjeux au cœur de cette étude : la déforestation (et la biodiversité et les émissions de gaz à effet de serre [GeS] associés), la lutte contre la pauvreté et la décence des conditions de travail ; et le respect des droits fonciers. La partie est organisée comme suit : une première section rappelle les principales

caractéristiques du secteur de l'huile de palme au point de vue de son organisation technique et économique. La deuxième section présente leurs caractéristiques respectives, puis leur impact est évalué dans une troisième section.

2.1. Structure et gouvernance de la filière huile de palme, de l'amont à l'aval

2.1.1. Principales étapes du processus de production

La Figure 1 présente les principales étapes de la filière huile de palme. Les plantations, dont la taille peut varier de quelques centaines d'ares à des milliers d'hectares, proviennent soit de matériel végétal sélectionné en pépinière (cas des plantations industrielles et des petits producteurs qui leur sont rattachés), soit sont clonés ou reproduits

de manière artisanale, dans le cas des smallholders² indépendants. Après plantation, les plants entrent en production au bout de 2 à 3 ans. Ils seront au maximum de leur capacité productive autour de 15 ans, sur une durée de vie moyenne de 25 à 30 ans. La récolte des régimes de palme – ou *fresh fruit bunches* – qui peuvent aller jusqu'à 25 kg, se fait à la main, tout au long de l'année. Plus la plantation avance en âge, plus les palmiers sont grands, et plus l'opération est contraignante.

Une fois les régimes ramassés, le planteur dispose de 24 à 48 h pour les acheminer jusqu'à un moulin et les y faire presser. Plus les régimes attendent avant d'être pressés, plus le taux d'acide gras libres (FFA) augmente, affectant négativement la qualité de l'huile produite, qui devient progressivement impropre à la consommation. La particularité du palmier à huile est de donner deux huiles différentes : l'une issue de la pression de la pulpe du fruit, l'autre de son noyau. La première est l'huile de palme brute (*crude palm oil*) proprement dite, la seconde est dite « huile de palmiste » (*palm kernel oil*). Si la composition de ces deux huiles diffère significativement, donnant lieu à des utilisations différentes (voir plus bas), elles seront peu distinguées dans la suite de ce rapport.

Une fois obtenues l'huile de palme et de palmiste brute, elles doivent être raffinées avant utilisation. Trois grands secteurs se partagent l'utilisation de l'huile de palme : l'agro-alimentaire, les soins corporels et les agrocarburants.

2.1.2. Acteurs et marchés de la filière huile de palme

Sans entrer dans trop de détails, on peut distinguer, à l'amont de la filière quatre principaux systèmes de production :

- De grands groupes verticalement intégrés, capables de contrôler l'ensemble du processus de production de la pépinière à la raffinerie, et qui contrôlent habituellement plusieurs milliers d'hectares de plantation;
- De grands agriculteurs/plantations indépendants, qui ont parfois eu l'opportunité d'investir dans une usine et peuvent contrôler toutes les étapes de la plantation au pressage;
- Des plantations de petits exploitants sous contrat avec une plantation industrielle - connus sous le nom de petits producteurs liés ou associés, quel que soit le type de lien;
- Et des plantations de petits exploitants indépendants.

Les petits producteurs autonomes et indépendants sont concentrés sur les étapes de production les plus en amont : plantation et récolte des régimes de fruits frais. Ils vendent généralement leurs produits aux intermédiaires le long des routes aux points de collecte, qui les transportent ensuite à l'usine la plus proche;

La filière est aujourd'hui polarisée vers l'amont, avec un niveau de concentration horizontale et d'intégration verticale fort. Une quinzaine de grands groupes du sud-est asiatique (Malaisie, Singapour et Indonésie) se partagent 25 à 30 % de la production mondiale selon les années et 80 à 90 % du trading mondial (voir Figure 1 & Figure 2).

Tableau 2. Principaux opérateurs de l'amont et parts respectives de la production mondiale (2014)

Entreprise	Production huile palme brute (Millions de tonnes)	Part production mondiale (en %)
FELDA	3,09	4,9%
Golden Agri-Resources Ltd	2,38	3,8%
Sime Darby Plantation Sdn Bhd	2,18	3,5%
Wilmar International Ltd	1,52	2,4%
Kuala Lumpur Kepong Berhad	1,06	1,7%
PT Salim Ivomas Pratama Tbk	1,00	1,6%
IOI Group	0,78	1,2%
Bumitama Agri Ltd	0,74	1,2%
PT Smart Tbk	0,74	1,2%
First Resources Limited	0,69	1,1%
PT Perkebunan Nusantara III	0,60	1,0%
PT Ivo Mas Tunggal	0,55	0,9%
New Britain Palm Oil Ltd	0,50	0,8%
PT PERKEBUNAN NUSANTARA IV	0,48	0,8%
PT PP London Sumatra Indonesia Tbk	0,48	0,8%
PT Agrowiratama	0,45	0,7%
PPB Oil Palms Berhad	0,43	0,7%
TOTAL	17,66	28,2%

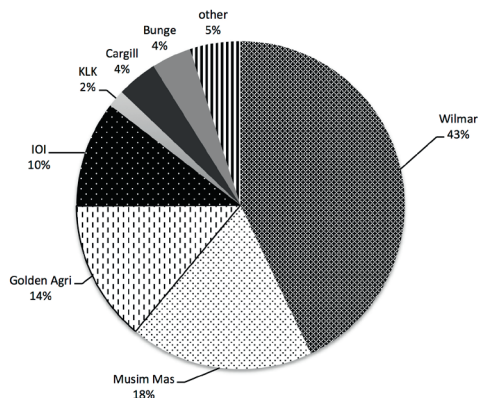
Source : RSP0/Sectoral report Growers, ACOP 2015

S'ils sont aujourd'hui modérément développés plus en aval, les géants que sont Wilmar, Golden Agri Resources ou Indofood (qui détient 79,99 % de Salim Ivomas et 59,5 % de London Sumatra, tous deux listés dans le Tableau 2) ont tous leurs gammes de produits finis destinés aux consommateurs finaux des marchés chinois, indiens, malaisiens ou indonésiens. Ils ont de la sorte progressivement empiété sur des segments de marché des grands groupes européens de l'agro-alimentaire qui, il y a quelques décennies, maîtrisaient

2. Dans la suite du rapport, les petits producteurs seront appelés aussi indifféremment smallholders, indépendants, sans différence entre ces termes équivalents.

non seulement l'aval mais aussi l'amont de cette filière (en particulier Unilever) (OECD, 2012, p. 229). L'émergence et le développement de ces géants asiatiques, qui pèsent aujourd'hui plusieurs dizaines de milliards de \$ de chiffre d'affaires annuel et se sont diversifiés dans de nombreux domaines, résulte notamment du soutien qui leur a été apporté par les États malaisien et indonésien dans le cadre de stratégies développementalistes affirmées (voir par exemple Cramb, 2016). Leur prise de pouvoir progressive dans l'amont de la filière et leur implication croissante vers l'aval semblent en tout cas témoigner d'un processus d'« upgrading » économique particulièrement réussie (sur la notion d'upgrading voir notamment Gereffi, 1999)³.

Figure 2. Parts de marché des principaux traders d'huile de palme sur le marché mondial



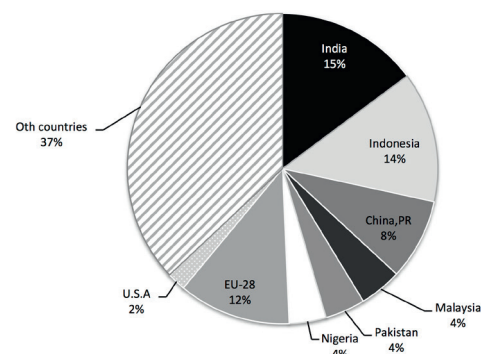
À l'heure actuelle, la position prééminente des firmes de l'amont et leur proximité avec les États (qui, dans le cas malaisien, détiennent souvent une part importante du capital des entreprises) explique pour une bonne part les impacts du déploiement de la filière au niveau territorial du fait notamment de la collusion des intérêts économiques et politiques et des mécanismes clientélistes qui caractérisent la filière. Stéphanie Barral (2015), de même que Rob Cramb (2016) décrivent bien l'économie politique sous-jacentes à l'expansion de ces grands groupes et les conséquences négatives sur la forêt, ambiguës sur les populations locales, dans les cas indonésien et malaisien.

À l'aval, l'utilisation d'huile de palme et d'huile de palme raffinée est en revanche particulièrement diffuse, quel que soit le type d'utilisation considéré.

3. Chez Gereffi et la littérature sur les Global Value Chains, la notion d'upgrading renvoie au processus par lequel une région productrice, une firme ou un ensemble de firme, parviennent graduellement à accroître leur maîtrise sur des opérations plus aval de la chaîne de valeur et ainsi tirer un bénéfice plus important.

En 2013, la répartition des volumes mondiaux entre les trois utilisations principales de l'huile de palme était estimée comme suit : 80 % pour l'agro-alimentaire, 10 % pour les soins corporels et 10 % pour les agro-carburants. Néanmoins, Transport & Environment a montré que la part des importations européennes d'huile de palme consacrée aux agro-carburants est aujourd'hui de 46 % (Transport & Environment, 2016). Bien que l'Europe ne représente à ce jour que 12 % de la consommation mondiale (voir Figure 3), les politiques de soutien au développement des agrocarburants à base d'huile de palme lancés depuis 10 ans en Indonésie comme en Malaisie ont dû jouer dans le même sens. Les marchés les plus importants se trouvent en Asie – Chine, Inde, Indonésie et Malaisie (41 % à eux seuls) – tandis que l'Union Européenne ne représente qu'un petit 12 % de la consommation globale et l'Amérique du Nord à peine 2 % (voir Figure 3). En ajoutant le Japon, l'Australie et la Russie, la consommation des pays du Nord atteint à peine 17 % de la production mondiale.

Figure 3. Consommation mondiale d'huile de palme en 2015



(source : Oil World, 2016)

Les entreprises les plus consommatrices concentrent jusqu'à 1,5 % de la production mondiale pour Unilever ou Ruchi Soya (une entreprise indienne), soit 1,5 millions de tonnes de CPO. Cependant, la grande majorité des multinationales achètent quelques centaines de milliers de tonnes quand les entreprises de taille nationale dépassent rarement les 100 000 tonnes. Pour autant, c'est bien sur les marchés européens et d'Amérique du Nord que se concentre le risque réputationnel pour les entreprises de l'aval. Ce, notamment du fait de la sensibilité des consommateurs et des sociétés civiles à l'égard des enjeux sociaux et d'environnement. C'est pour ces raisons que le développement d'initiatives en faveur de la durabilité a commencé, d'abord, dans ces pays, comme la montre la partie 3 de cette étude.

1.2. Quatre grands modes de production à l'amont

En se fondant sur des critères technico-économiques (en particulier l'accès aux trois principaux facteurs de production que sont la terre, le capital et le travail), la littérature disponible distingue généralement quatre grands systèmes de production de l'huile de palme en Asie du Sud-Est : les grandes plantations industrielles de type capitalistes, les plantations moyennes et indépendantes, la plantation familiale rattachée à une plantation industrielle (quelle que soit la modalité de rattachement), et la plantation familiale indépendante⁴.

Les grandes plantations industrielles sont les plantations de plus de 100 hectares, dotées d'une capacité de production industrielles (en particulier des moulins) destinée à la première transformation. Elles sont le plus souvent le fait d'entreprises qui sont, elles-mêmes, des filiales de groupes mondiaux ou nationaux).

Les plantations de taille moyenne et indépendantes peuvent être de quelques dizaines à quelques centaines d'hectares. Elles appartiennent à des entrepreneurs locaux de classe moyenne ou à des élites politiques.

Les plantations familiales rattachées à une plantation industrielle est qualifiées de « petits producteurs (ou *smallholder*) liés ». Il s'agit d'une organisation par laquelle les individus se voient attribuer 1 à 2 ha de plantation au voisinage immédiat de la plantation industrielle, et une assistance technique, ainsi que la garantie d'achat et de pressage de leur production par un moulin inclus dans le schéma de développement. Les coûts de mise en œuvre de la plantation sont progressivement remboursés par le *smallholder* via un système de prélèvement sur les ventes au moulin. Ces familles peuvent être soit les propriétaires de la terre, qui obtiennent leur plantation liée en échange de leur cession de droits sur les terres utilisées par la plantation industrielle, comme c'est le cas dans certains

schémas dits « Nucleus-Plasma⁵ » (« NES » pour l'Indonésie par la suite, « FELCRA » pour la Malaisie). Ce peut être aussi des paysans sans terres ou quasi sans terres à qui a été attribuée une parcelle de terre, dans le cas du programme de transmigration indonésien ou du FELDA Malaisien.

La plantation familiale indépendante, ou « *smallholders indépendants* » désigne des individus libres de toute relation contractuelle et qui gèrent leurs plantations de manière totalement autonome, bien que recevant dans certains cas un appui de l'État (voir RSPO, 2012, p. 4). En quelque sorte c'est un mode de production qui se rapproche des modes de production classiques agricoles. Les *smallholders indépendants* représentent une part non négligeable de la production totale même si on ne dispose pas aujourd'hui de chiffres fiables à l'échelle de l'Indonésie ; les estimations les plus courantes évoquent le fait que 30 à 40 % des *smallholders* seraient indépendants. Ces derniers ont bien souvent converti tout ou partie de leurs parcelles agroforestières en palmeraie, notamment à la faveur de cours mondiaux favorables, générateurs de revenus substantiels pour une culture moins demandeuse techniquement (Feintrenie *et al.*, 2010b, p. 6).

Cette distinction en quatre groupes ne doit cependant cacher, ni l'extrême hétérogénéité de chaque groupe en termes de dotation en facteurs de production et de pratiques opérationnelles, ni les multiples manières dont ils interagissent les uns avec les autres. Par exemple, de nombreux petits exploitants liés ont été capables au fil du temps d'acquérir de nouvelles parcelles sur lesquelles ils ont développé des plantations indépendantes (IFC, 2013). Les petits exploitants indépendants peuvent également décider d'investir dans des parcelles de type plasma, souvent plus productives, pour intensifier leur exploitation (Baudoin *et al.*, 2015, p. 525). Barral (2012) fait également valoir que les travailleurs permanents (plus spécifiquement le contremaître) des plantations industrielles ont pu investir dans des parcelles de palmier à huile - parfois jusqu'à quelques dizaines d'hectares - pour gagner leur vie. Dans ce cas, ils sont simultanément des travailleurs dans

4. Cette distinction en trois ensembles ne doit pas masquer l'extrême hétérogénéité de chaque ensemble, tant en termes de structures/dotations en facteurs de production qu'en termes de pratiques opérationnelles. Du côté des plantations industrielles, on peut par exemple distinguer les très grandes plantations, opérées par des grands groupes ou des filiales de grands groupes, des plantations de tailles moyennes opérées par des entreprises de taille moyenne souvent aux mains des élites locales. Du côté des *smallholders*, différents travaux montrent l'extrême diversité des situations, non seulement en termes de dotation initiale mais aussi du point de vue des stratégies de développement déployées par les chefs de ménage (voir en particulier IFC, 2013 ; Baudoin *et al.*, 2015).

5. Dans le vocabulaire indonésien le « nucleus » désigne la partie gérée par l'entreprise et le « plasma » la partie confiée aux *smallholders*. En Malaisie, c'est le FELDA, la Federal Land Development Agency, qui jouera un rôle déterminant dans le développement d'un secteur de petits planteurs structurellement liés à l'État dans l'ensemble du pays, avant de devenir un acteur clé de l'industrialisation de la plantation en reprenant le contrôle de plus de la moitié des surfaces confiées au départ à des *smallholders*. Felda plantation est maintenant l'une des entreprises de Felda Global Venture, un groupe leader dans le secteur des plantations agro-industrielles.

les plantations industrielles et les propriétaires de plantations autonomes de taille moyenne. Il faut noter ici que presque aucune donnée n'est disponible concernant ces plantations de taille moyenne. En conséquence, et en dépit du fait qu'elles sont parfois considérées comme un facteur de déforestation croissant (Daemeter, 2015, p. 7), elles ne sont pas incluses, en soi, dans le reste de ce rapport qui se cantonnera à la distinction classique entre plantations industrielles à grande échelle et petites exploitations (RSPO, 2012).

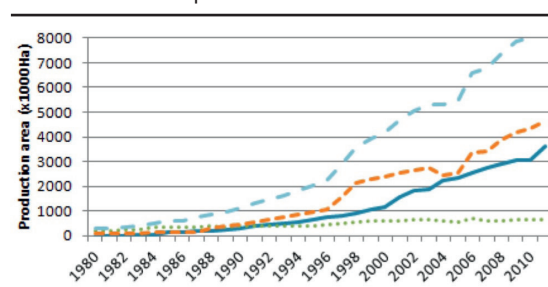
La part respective de ces modes de production en termes de volumes produits et de surfaces exploitées varie grandement en fonction des régions. La plantation industrielle représenterait moins de 4 % du volume au Nigéria, de 60 % à 70 % en Indonésie, au Ghana et en Papouasie-Nouvelle Guinée.

Depuis un peu plus d'une décennie, deux tendances contradictoires semblent caractéristiques des relations entre plantations capitalistiques, *smallholders* liés et *smallholders* indépendants en Indonésie et en Malaisie. Dans l'ensemble plantations industrielles/*smallholders* liés, la part de ces derniers s'est progressivement réduite au profit d'un développement toujours plus important des grandes plantations. Les différents schémas, financés par les gouvernements pour soutenir une forme de développement rural via notamment des programmes de transmigration (dans le cas indonésien), ont progressivement évolué vers un moindre soutien aux *smallholders* et un soutien plus affirmé aux plantations industrielles. Côté malaisien, les agences de développement chargées du développement et de l'organisation des petits planteurs sous contrat (FELDA et FELCRA) ont été constituées en entreprises à la fin des années 1990 et sont aujourd'hui cotées à la bourse singapourienne (Cramb & McCarthy, 2016). Au fil du temps, la proportion de *smallholders* imposée par la puissance publique dans ces différents schémas s'est inversée. De 80 % de *smallholders* pour 20 % de plantation dans les années 1970 et 1980, elle est passée à 20/80 la fin des années 1990 (voir IFC, 2013).

En parallèle, l'engouement des petits producteurs indépendants pour le palmier à huile s'est traduit par une augmentation constante des surfaces gérées par ces derniers et un accroissement relatif de leur part dans la production totale, en Indonésie comme en Malaisie (pour une analyse des processus de conversion des cultures traditionnelles en plantations d'huile de palme voir Feintrenie *et al.*, 2010b). Malgré l'augmentation de la part des petits planteurs dans la production globale, malgré également la profusion des annonces visant à améliorer leur sort (IFC, 2013), Cramb et McCarthy (2016) considèrent que leur

accès aux facteurs de production (terre et capital en particulier) devient plus complexe avec l'évolution des programmes gouvernementaux et la financiarisation des grands groupes producteurs. Les auteurs estiment en effet que la rentabilité accrue recherchée par ces derniers s'accommode mal de la coexistence entre grande plantation et petits planteurs.

Figure 4. Évolution des surfaces gérées par les *smallholders* et les plantations industrielles en Indonésie



(source IFC, 2013)

1.3. L'impact des modes de production sur les territoires diffère

L'impact territorial de la production de palmier à huile en Asie du Sud Est, et plus particulièrement en Indonésie et Malaisie, apparaît particulièrement ambivalent. Elle est d'un côté tenue pour responsable d'une part importante de la déforestation qui a sévi dans ces deux pays depuis les 20 dernières années. Elle est aussi présentée comme un des principaux moteurs de la croissance et du développement rural qu'ils ont connu. Présentée en ces termes, la situation a tout du dilemme : il faudrait choisir entre la conservation des forêts et le développement rural et la croissance économique. Cette section cherche cependant à montrer que les impacts de la production d'huile de palme, tant en matière économique qu'environnementale, diffèrent significativement selon les modes de production, découvrant ainsi potentiellement des possibilités de trajectoires de compromis durables.

Comme indiqué plus haut, l'analyse qui suit ne fera la distinction qu'entre les plantations industrielles à grande échelle et les petites exploitations indépendantes. Elle laissera de côté les plantations de taille moyenne exploitées par des membres de la classe moyenne ou une élite politique locale, ainsi que les plantations de petits producteurs liés, car leur impact varie grandement en fonction du type de liens qu'elles entretiennent avec les plantations industrielles dont elles dépendent.

1.3.1. Environnement : des petits producteurs relativement moins impliqués dans la déforestation

De 2000 et 2012, entre 8 et 15 millions d'ha de forêts ont disparu en Indonésie selon les estimations⁶, dont environ 6 millions peuvent être qualifiées de forêts primaires intactes ou dégradées (Margono *et al.*, 2014). Dans le même temps, les surfaces plantées en palmier à huile sont passées de 3,6 à 9,2 millions d'ha⁷. Si tout le développement du palmier ne s'est pas fait sur des zones forestières, il est clair que celui-ci a contribué à la déforestation dans les deux pays – même si de nombreuses controverses subsistent quant aux chiffres exacts (voir Wicke *et al.*, 2011 ; Tsujino *et al.*, 2016). Pour autant, les disparités sont grandes dès lors que l'on descend au niveau des modes de production. L'étude de Lee *et al.* (2014) sur le cas de Sumatra est à cet égard révélatrice.

Entre 2000 et 2010, l'île de Sumatra a perdu environ 3,5 Mha de forêts, dont 19 % sont imputables directement au développement du palmier à huile, soit un peu moins de 680 000 ha. Dans le même temps, les plantations industrielles ont vu leur surface augmenter de 68 % (de 1,4 à 2,4 Mha) et les plantations de smallholders (indépendants et liés) de 207 % (de 0,9 Mha à 2,7 Mha). Si en termes relatifs comme absolus, la superficie de plantations gérée par des smallholders a augmenté plus rapidement que celle gérée par des grandes plantations, l'impact des seconds en termes de déforestation comme d'émission de GES est pourtant bien supérieur. L'étude montre que les grandes plantations sont responsables de 88 % des conversions forestières contre moins de 10 % pour les smallholders, et de plus de 90 % des émissions de GES contre 9 % pour les smallholders. Trois raisons permettent d'expliquer en partie ce différentiel :

- La majorité des surfaces de palmier des smallholders ont d'abord été gagnées sur des anciennes parcelles agricoles qui n'étaient déjà plus forestières, alors que les concessions confiées aux entreprises se situent dans la quasi totalité des cas en zones forestières ;
- La plupart des smallholders n'ont ensuite pas les moyens de convertir des forêts denses ou sur tourbières en plantation car cela requiert des investissements en temps et en capital importants ;
- Enfin, les grandes entreprises ont tendance à convertir en priorité les zones sur lesquels la probabilité de conflits fonciers avec les populations locales est faible, qui sont dans bien des

zones de forêts denses et/ou sur tourbières difficiles à mettre en valeur.

S'il est bien sûr impossible d'extrapoler ces résultats à l'ensemble de l'Indonésie tels quels, ils illustrent assez bien l'importance d'analyser les impacts de l'expansion du palmier *en fonction des modes de production*. L'hypothèse que des dynamiques similaires sont à l'œuvre dans les autres îles indonésiennes et malaisiennes apparaît néanmoins réaliste, notamment compte tenu du fait que les grandes plantations y sont largement dominantes⁸.

Trois éléments invitent cependant à nuancer ce premier diagnostic dès lors que l'on considère les enjeux environnementaux plus large que la seule question de la déforestation. Le premier tient au rôle des smallholders dans les épisodes de feu que connaît l'Indonésie depuis le milieu des années 1980 en périodes de sécheresse, et dont l'impact en termes d'émission de GeS comme de santé publique est dramatique : le brûlage des tourbières représentant, sur la période 2000-2012, plus de 15 % des émissions globales de l'Indonésie (Boer *et al.*, 2016). Plusieurs études portant sur des épisodes différents (1997, 2006, 2013) montrent ainsi que les surfaces incendiées hors concession, dont les smallholders sont donc potentiellement responsables, varient entre 45 et 80 % (Gaveau *et al.*, 2014 ; Marlier *et al.*, 2015). Les pratiques en jeu comprennent l'agriculture sur brûlis (le *swidden*), le « nettoyage » des parcelles ou leur préparation en vue de la plantation de palmier ou autres espèces arborées, mais aussi des feux criminels en cas de conflits fonciers (Dennis *et al.*, 2005). Cependant, dans les épisodes récents, une partie importante des surfaces brûlées hors concessions étant peu boisées, la part des émissions de GeS attribuables aux smallholders reste inférieure à 50 % (Gaveau *et al.*, 2014 ; Marlier *et al.*, 2015).

Un deuxième élément concerne l'impact de la conversion des parcelles agricoles des smallholders en plantations de palmiers. Comme l'ont bien décrit Feintrenie *et al.* (2010a ; 2010b), la tendance des smallholders à transformer des mosaïques agroforestières complexes en plantations de monocultures, et en particulier d'huile de palme, est liée principalement à deux paramètres : les retombées économiques bien supérieures des systèmes en monocultures — au moins à court terme — et la simplicité technique des itinéraires culturels. La transition de l'un à l'autre se traduit cependant par une simplification drastique de l'écosystème et une

6. Soit, pour l'estimation haute, l'équivalent de la surface forestière française totale.

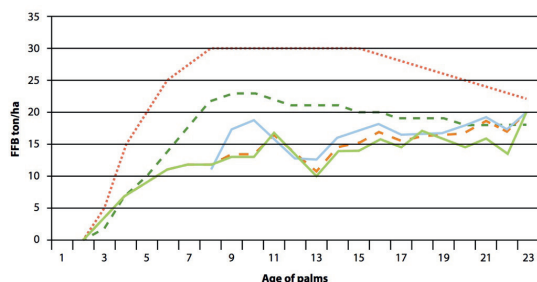
7. Les surfaces actuelles sont de l'ordre de 12 millions d'ha, dont 9,1 Mha sont productifs (Oil World, 2016).

8. En 2009, les chiffres du gouvernement indonésien estimaient que le pays comptait environ 1,8 millions de smallholders dont 81 % se trouvaient sur Sumatra et 15 % sur Bornéo/Kalimantan.

diminution subséquente importante des services écosystémiques rendus (Clough *et al.*, 2016).

Enfin, le développement croissant du palmier à huile chez les producteurs indépendants va de pair avec des rendements faibles, parfois inférieurs de plus de moitié à ceux obtenus en plantation industrielle (voir Figure 5). Pour Cramb & McCarthy, cette situation est la conséquence de la difficulté croissante rencontrée par les *smallholders* pour accéder au crédit, aux investissements et à la formation (Cramb & McCarthy, 2016). Elle a cependant pour conséquence, dans certains cas, une expansion des surfaces cultivées au détriment d'agroforêts, alors qu'une amélioration de la productivité aurait permis de meilleurs résultats économiques et un moindre impact environnemental (IFC, 2013).

Figure 5. Scénarios d'évolution des rendements des *smallholders* en fonction des pratiques adoptées



(source IFC, 2013)

En pointillés fins, un scénario les plantations industrielles adoptant les meilleures pratiques connues ; en pointillés espacés, un scénario où les *smallholders* utiliseraient ces mêmes bonnes pratiques en fonction de leurs capacités ; les deux courbes pleines indiquent les rendements réellement obtenus par les *smallholders*, liés et indépendants.

Si l'impact des *smallholders* sur la déforestation, les émissions de GeS et la biodiversité associée se révèle au total effectivement inférieur à celui des grandes plantations, il ne faudrait pas trop rapidement en conclure que leurs pratiques sont exemplaires. Ils contribuent d'une part — même pour une part moindre — à la déforestation indonésienne en développant du palmier sur des zones forestières de manière souvent informelle. Ils sont ensuite impliqués de manière notable dans les incendies à grande échelle et participent aux émissions de GeS du pays. Enfin, si la conversion de leurs agroforêts en plantations de palmier à huile n'est pas de la déforestation *per se*, elle se traduit par une simplification drastique des écosystèmes et une perte de biodiversité importante. Elle est par ailleurs en partie due aux plus faibles rendements obtenus par les *smallholders* sur leurs parcelles⁹.

9. Cette analyse pourrait encore être enrichie des données fournies par l'étude de l'International Finance Corporation sur les *smallholders* indonésiens, qui inclue notamment des éléments sur la gestion des sols ou le contrôle de l'érosion (voir IFC, 2013, p. 12-15).

1.3.1. Les retombées et impacts sociaux des modes de production différents sensiblement

1.3.1.1. Des conditions de travail souvent difficiles dans les plantations industrielles

Environ 4 millions de personnes travaillent dans le secteur de l'huile de palme en Indonésie et Malaisie. Sur ces 4 millions, un tiers (et jusqu'à 2/5^e selon les estimations) sont des *smallholders* indépendants, qui gèrent eux-mêmes leurs conditions de travail et pour qui l'exploitation du palmier à huile peut ne représenter qu'une partie, parfois faible, de leur activité. Si le fonctionnement des exploitations familiales est fréquemment associé au travail des mineurs, le chef de famille reste « maître » des conditions de travail.

Tel n'est pas le cas des 2/3 restant des travailleurs de l'huile de palme qui sont soit employés dans une plantation industrielle, soit des *smallholders* liés à une grande plantation. Berceau du capitalisme agraire, les grandes plantations sont depuis toujours caractérisées par des conditions de travail difficiles, quoique la situation ait évolué positivement au fil du temps (Barral, 2015). Dans le cas de l'huile de palme, le respect des conditions de sécurité, les horaires de travail, le repos hebdomadaire, le travail des enfants ou encore le travail forcé, notamment des personnes en situation migratoire, sont autant de thématiques qui cristallisent les tensions entre les entreprises et les ONG. Le récent rapport d'Amnesty International sur les conditions de travail dans les plantations de Wilmar ou de ses fournisseurs (Amnesty International, 2016) rappelle à cet égard qu'il ne s'agit en rien de problématiques du passé et qu'elles gardent, malgré les nombreuses régulations, une actualité forte. Barral (2015) comme Cramb et McCarthy (2016) montrent par ailleurs bien comment la puissance publique, en Indonésie comme en Malaisie, a contribué à la structuration d'un marché du travail qui puisse répondre aux besoins et aux enjeux des entreprises de plantation en matière de main d'œuvre au détriment de la protection sociale des salariés.

1.3.2. Des retombées contrastées en termes de développement économique et rural

1.3.2.1. Les retombées économiques restent importantes pour les économies nationales des pays producteurs

Les cultures d'exportation jouent un rôle clé dans la stratégie de développement indonésienne depuis longtemps. Celles-ci ont longtemps été dominées par le caoutchouc, qui n'a été détrôné par l'huile de palme qu'au début des années 2000 (voir ci-dessous) — les deux productions constituant

toujours, sur la période 2008-2010 plus de 60 % des agro-exportations en valeur.

Depuis cette date, l'huile de palme constitue un vecteur de rentrée de devises crucial pour l'économie indonésienne dans son ensemble, bien que sa contribution à l'accroissement du PIB reste marginale (2,2 % en 2007, 2 % en 2013, chiffres actuels manquants) (Rhein, 2014). L'importance de l'exportation soumet cependant l'Indonésie, et les producteurs en général, à la volatilité des prix sur les marchés de matières premières agricoles, qui n'a cessé de croître au cours des 20 dernières années (voir Figure 7).

Néanmoins, l'importance de l'huile de palme n'est pas démentie lorsque l'on s'intéresse plus spécifiquement au milieu rural. À partir d'une évaluation contrefactuelle, Ryan Edwards (2016)¹⁰ montrent ainsi que le niveau de vie de plus de 1,3 millions de ruraux indonésiens auraient été directement améliorés par le développement de l'huile de palme dans leur région.

1.3.3. Les retombées économiques de la production indépendante sont plus génératrices de développement local

Dans une analyse rétrospective de la contribution de l'huile de palme à l'économie indonésienne, Matthias Rhein (2014) se montre cependant plus nuancé. S'il reconnaît effectivement l'importance du palmier dans l'amélioration du revenu en milieu rural, il insiste cependant sur le fait que cette contribution est nettement plus forte dans le cas de petits planteurs indépendants que dans le cas d'ouvriers en grande plantation, avec des différentiels de salaire de près de 50 % en faveur des smallholders (voir Figure 8)¹¹.

10. Voir aussi un post de blog récent du même auteur issu de ses travaux : <https://central-banks.economicblogs.org/impact-evaluations/2016/impact-guest-blogger-oil-consumption-affected-communities-ryan-edwards>

11. La critique de Rhein va cependant plus loin. Il indique d'abord que non seulement la petite plantation génère plus de valeur ajoutée et d'emploi localement que la grande plantation, mais aussi que d'autres cultures génèrent plus d'emplois à l'hectare que l'huile de palme et pourraient donc être favorisées si c'est le développement global qui est recherché (voir Figures 4). Il insiste ensuite sur le fait que la place centrale qu'occupe aujourd'hui l'Indonésie sur le marché mondial de l'huile de palme tient bien plus à un avantage absolu qu'à un avantage comparatif, et ne peut donc être durable. Deux paramètres ont en effet permis à l'Indonésie de se hisser là où elle est : le bas coût de sa main d'œuvre rural, notamment comparé à la Malaisie, et la disponibilité du foncier, qui a permis d'étendre les surfaces de production à bas coût. Ces deux paramètres sont voués à se transformer profondément, le premier avec l'augmentation prévisible du niveau de vie, le second avec la réduction progressive des possibilités de développement au détriment des zones forestières.

Chez les ouvriers de plantation, Stéphanie Baral (2012) a montré qu'une forme de « déprolétarianisation » était néanmoins possible. Celle-ci repose cependant sur la possibilité qu'ont les ouvriers de réinvestir une partie de leurs gains dans le développement de leurs propres parcelles de palmier. Un tel scénario ne peut cependant se dérouler que dans les contextes où l'accès au foncier ne pose pas de difficultés : il y a de la terre non cultivée, et elle n'est pas (peu ?) revendiquée.

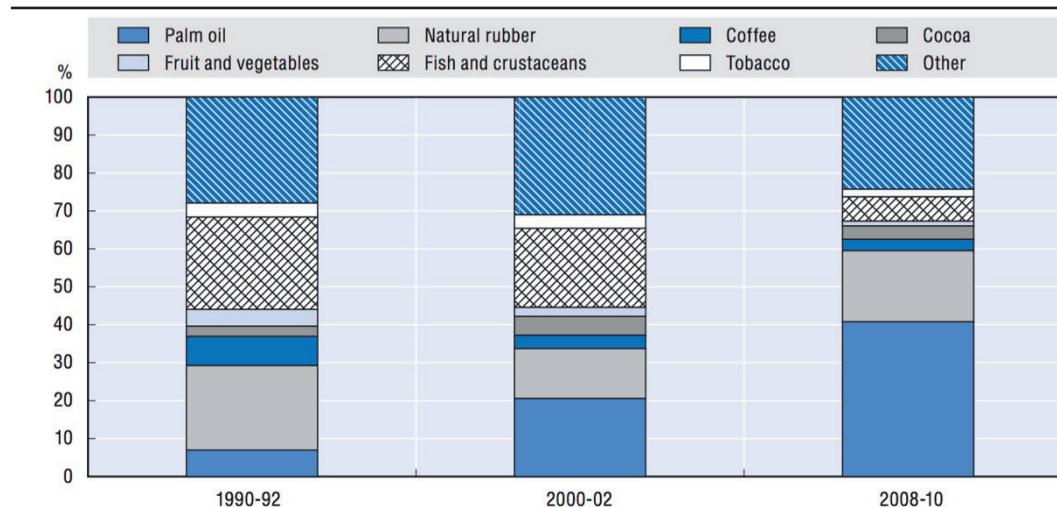
Pour les smallholders liés, les 2 ha de terres qui leur sont alloués dans le cadre des schémas Nucleus-Plasma se révèlent fréquemment insuffisants pour assurer la reproduction de l'exploitation familiale, forçant alors les familles à vendre leurs terres ou le chef de famille à s'employer dans la plantation d'à côté et laissant ses enfants gérer la plantation familiale. Dans un tel contexte, il est difficile de parler de véritables « trajectoires de développement » (Zen *et al.*, 2016).

Enfin, les smallholders indépendants qui trouvent les ressources nécessaires pour développer de l'huile de palme parviennent à en dégager un revenu bien plus important que les salariés ou les smallholders liés, comme l'ont montré les schémas ci-dessus. Feintrenie *et al.* (2010a) ont montré comment l'espérance de gain associé au développement du palmier constituait un moteur déterminant de l'expansion de cette culture chez les petits planteurs, qui convertissent progressivement leur champs de riz, leurs agroforêts à hévéa, ou ouvrent parfois, en pleine forêt, de nouvelles parcelles. La nécessité de « geler » une parcelle pendant 2 à 3 années après la plantation, le temps que les palmiers commencent à produire, est cependant le vecteur d'une différenciation sociale croissante entre petits propriétaires. Ainsi, seuls ceux disposant d'un capital minimum et de sources de revenus alternatives peuvent s'engager dans cette culture qui, en retour, va contribuer à conforter leurs revenus, accroissant encore l'écart qui les sépare déjà des moins nantis (McCarthy, 2010).

S'il faut donc distinguer les modes de production pour apprécier l'impact de l'huile de palme en termes de développement rural, il faut aussi s'intéresser à deux paramètres du contexte territorial : l'accessibilité du foncier et la densité des infrastructures. D'un point de vue macro-économique, l'OCDE rejoint les conclusions de Barral pour constater que la réduction de la pauvreté rurale liée à l'huile de palme a été plus importante dans les districts disposant d'une réserve foncière importante (c'est à dire lorsqu'une part plus importante de forêt a pu être convertie...) :

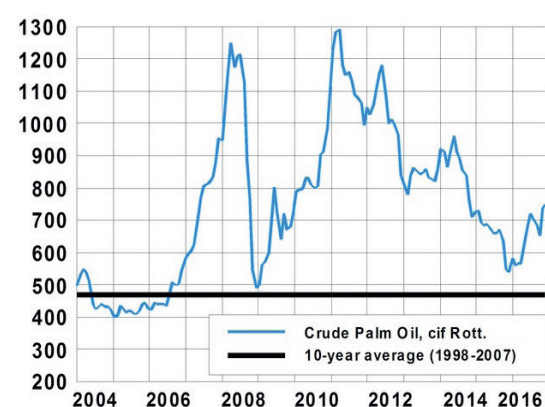
In Kalimantan, Sulawesi and Sumatra where land is still available for crop expansion, a larger share of income is derived from high-productivity perennial

Figure 6. Structure des exportations agro-alimentaires indonésiennes de 1990 à 2010



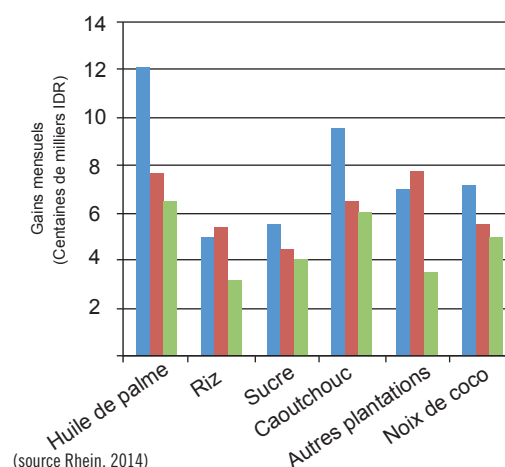
(source OECD, 2012)

Figure 7. Prix mensuels de l'huile de palme brute à Rotterdam de janvier 2004 à septembre 2016



(source : Oil World, 2016)

Figure 8. Salaires mensuels pour les principales productions indonésiennes en fonction du mode de faire valoir



(source Rhein, 2014)

crops and non-agricultural activities than from food crops. In these regions rural income growth is generally above the national average and rural poverty incidence is lower (OECD, 2012, p. 94-95).

En matière d'infrastructure, Hayami (2010, pour une synthèse de ses travaux) a montré que dans le domaine de l'huile de palme, la grande plantation ne permettait pas d'économies d'échelle particulières, pourtant souvent mises en avant (voir aussi Cramb & McCarthy, 2016, p. 34-35). Néanmoins, une infrastructure rurale suffisante est nécessaire pour pouvoir prendre en charge les régimes de palme au moulin en moins de 24 h. Ainsi, l'avantage comparatif de la grande plantation décroît à mesure que les infrastructures rurales se développent, celles-ci permettant notamment aux

petits producteurs de livrer leur production suffisamment rapidement.

L'impact du palmier au plan socio-économique est donc loin d'être univoque et dépend grandement (i) des modes de production et (ii) du contexte territorial. Cet impact équivoque est encore plus net si l'on analyse plus largement les conditions de mise en place des palmeraies et les modalités d'accès au foncier. C'est l'objet de la section suivante.

1.3.3. Les impacts socio-politiques et la question du foncier

La question foncière est l'une des plus structurantes du dossier de l'huile de palme, notamment parce qu'elle permet souvent de faire le lien

entre les problématiques environnementales et les problématiques sociales, en particulier concernant les populations vivant dans ou autour des forêts¹². Sont particulièrement concernés par ces questions la plantation industrielle et les *smallholders* liés. Les grandes plantations ont en effet été établies dans le cadre de schéma dits Nucleus-Plasma (voir section 2 dans cette même partie) où le « noyau » (= la grande plantation) a pu représenter de 20 % dans les premières années jusqu'à plus de 70 voir 80 % aujourd'hui. Le « plasma » désigne la part de la concession réservée aux *smallholders* liés dans les conditions suivantes : en échange d'une cession de leurs droits fonciers pour le développement de la plantation, les populations locales se voient attribuer des parcelles de 2 ha de production (+ 1 ha pour les cultures vivrières à partir de 1984) sur lesquelles l'entreprise s'engage à financer les coûts de production, acheter les régimes, effectuer un suivi et prodiguer du conseil agricole tout au long du cycle de plantation. Jusqu'au milieu des années 1990 et même jusqu'à aujourd'hui, l'ONG FPP (Colchester *et al.*, 2014) ou encore Zen *et al.* (2016) rapportent que les schémas NES ont rarement été mis en œuvre de manière totalement transparente. Dans de nombreux cas – difficile à chiffrer cependant –, la plantation s'est développée sans avoir obtenu l'accord des populations concernées. Dans d'autres, les populations locales ont pu céder leurs terres sans obtenir l'ensemble des contreparties prévues formellement par le contrat. Si la situation n'est pas spécifique à l'huile de palme et concerne l'ensemble des secteurs agro-industriels ou forestiers (hévéa, pâte à papier/plantation), elle a pris une ampleur nouvelle avec le boom de la fin des années 1990. C'est ainsi qu'en 2007 par exemple, l'OCDE recensait plus de 7 500 cas de conflits fonciers rapportés devant les tribunaux pour une surface totale de 608 000 ha, la plupart du temps dans des cas d'expansion de concessions.

Ce mode d'expansion du palmier à huile, s'il a fréquemment été justifié au nom du développement de la nation et de l'intérêt national, apparaît donc particulièrement problématique sur le plan socio-politique. Il explique cependant en grande partie le faible coût de l'accès à la terre dans le contexte indonésien et donc l'avantage comparatif du pays sur le marché international. Toute modification de ce régime d'accès est ainsi inévitablement susceptible de faire augmenter le coût de la terre et donc de remettre en cause la compétitivité du pays.

12. Les populations dites « forestières » représentaient en 2012 selon l'ONG FPP environ 30 à 40 % de la population indonésienne, parmi lesquels plus de la moitié peuvent être considérées comme des peuples indigènes (Colchester *et al.*, 2014, p. 11).

1.4. Bilan sur les impacts et les modes de production et transition

Cette analyse à grands traits permet *in fine* de mettre en évidence le fait qu'en termes de durabilité, les systèmes de production types *smallholders*/familiaux sont plus intéressants que les systèmes de grandes plantations. Leur impact environnemental est plus faible, ils génèrent un revenu supérieur par actif et ils posent peu de problèmes en matière d'accès au foncier¹³. En conséquence, les actions à engager pour améliorer leur durabilité sont différentes pour chacun de ces systèmes. Le tableau 3 identifie, pour chacun d'eux, les processus sur lesquels intervenir pour améliorer leur impact quant aux trois enjeux considérés (déforestation/biodiversité, développement rural/conditions de travail, respect des droits fonciers).

En schématisant, on peut conclure qu'une initiative voulant améliorer la durabilité du secteur devrait simultanément viser à mieux encadrer la production industrielle tout en soutenant l'amélioration des petits producteurs. Plus spécifiquement, quatre types d'interventions semblent incontournables :

- limiter/empêcher l'expansion des plantations sur les forêts d'intérêt écologique (quel que soit le mode de production) en garantissant leur identification et leur préservation ;
- garantir des meilleures conditions de travail et un *living wage* pour tous les travailleurs du secteur ;
- assurer une plus grande transparence dans l'allocation du foncier pour le développement du palmier à huile, en garantissant notamment des conditions de négociation équilibrée entre entreprises de plantations et populations locales ;
- favoriser la mise à niveau des *smallholders* par (i) la formation, (ii) l'accès au crédit et (iii) l'amélioration de leurs capacités de négociations vis à vis de leurs acheteurs.

Dans les parties qui suivent, chaque initiative sera étudiée au prisme de ce premier résultat. Ainsi, la partie 2 donne à voir les écarts d'ambition

13. Ici, la nuance apportée est liée aux situations particulières des schémas de transmigration. À partir de 1984, des populations des îles intérieures densément peuplées ont été déplacées dans des plantations nouvellement créées dans les îles extérieures pour servir d'ouvrier ou pour bénéficier de terres sous formes de « plasma ». Dans certains cas, comme ceux rapportés par Barral (2012), ces ouvriers issues de Java ou de Bali ont réinvesti une partie de leurs gains dans des parcelles qu'ils ont eux mêmes complanté en palmier. Ces situations ont parfois donné lieu à des tensions/conflits entre populations forestières locales et populations migrantes.

Tableau 3. Enjeux principaux pour améliorer l'impact de chaque mode de production (source : auteurs)

	Déforestation/biodiversité	Développement rural/conditions de travail/revenus des ménages ruraux	Respect des droits fonciers coutumiers
Smallholders indépendants	Limiter l'expansion sur les forêts écologiquement importantes et la conversion des agroforêts Améliorer la productivité (donc amélioration de l'accès au crédit/capital)	Améliorer la qualité de la production pour améliorer les revenus Améliorer la capacité de négociation avec les acheteurs/moulins	—
Smallholders liés	Très dépendant du contexte		
Grandes plantations de type capitaliste	Limiter l'expansion des nouvelles plantations sur les forêts écologiquement importantes.	Amélioration des conditions de travail Augmentation des salaires journaliers jusqu'au <i>living wage</i> , en particulier pour les ouvriers temporaires	Transparence dans le processus d'attribution des concessions et de développement des nouvelles plantations

entre les initiatives étudiées. La partie 3 explique ensuite les différences constatées en analysant simultanément (i) les processus politiques qui ont présidé à leur émergence et (ii) leur mode de gouvernance. La partie 4 fournit finalement les bases d'une évaluation qualitative de la capacité de ces initiatives à atteindre les objectifs qu'elles se fixent, en comparant leur théorie du changement¹⁴ avec les modalités concrètes de leur mise en œuvre. La conclusion revient sur les principaux résultats obtenus et en discute les principales implications sous forme de recommandations.

2. DES INITIATIVES QUI RÉPONDENT DE MANIÈRE CONTRASTÉE AUX IMPACTS DE LA PRODUCTION D'HUILE DE PALME SUR LES TERRITOIRES

Le Tableau 1 présentant les principales initiatives de durabilité du secteur de l'huile de palme, proposé dès l'introduction et repris page suivante, permet d'identifier quatre types d'initiatives principales. On distingue ainsi :

- Les certifications pilotées par des acteurs privés, ONG et entreprises : la RSPO, la RSPO-Next, le standard du Sustainable Agriculture Network et le standard initialement développé dans le domaine des agrocarburants en Allemagne et désormais adapté pour différents usages, l'ISCC ;
- Les engagements du secteur privé, qui se traduisent par des déclarations ou la formalisation

d'une charte : le POIG, le SPOM, la déclaration du Consumer Goods Forum. On peut inclure plus largement dans cette catégorie tous les engagements pris par des firmes individuellement au titre de leur politique RSE/durabilité, non reportées dans ce tableau mais recensées par McCarthy (2016) ;

- Les certifications dites « de légalité », pilotées par les pays producteurs : ISPO et MSPO ;
- Enfin, les approches territoriales/landscape, arrivées plus tardivement et le plus souvent pilotées par des ONG internationales.

Si ces quatre types d'initiatives diffèrent par le type d'acteurs qui les portent, leur mode de gouvernance et la théorie du changement à laquelle elles sont adossées, elles ne sont pas nécessairement exclusives l'une de l'autre. En particulier, l'opérationnalisation des engagements pris par le secteur privé peut très bien s'appuyer sur une ou plusieurs des trois autres types d'initiatives ou passer par le développement d'approches *ad-hoc*.

Comme nous le montrerons, la coexistence de ces différents types d'initiative résulte d'une série de propositions/contrepropositions faites au cours des 15 dernières années par des acteurs porteurs de définitions différentes de ce qu'est une huile de palme *durable*. Cinq grands types d'acteurs se sont le plus souvent retrouvés aux prises dans ce débat : les opérateurs industriels de l'amont, le plus souvent montrés du doigt ; les gouvernements des pays producteurs ; les acheteurs à l'aval (distributeurs comme industriels de l'agro-alimentaire) ; les ONG environnementales ; et les ONG de défense des droits humains et des populations locales¹⁵.

14. Nous reviendrons plus en détail dans la partie 4 sur la notion de théorie du changement. Disons simplement ici que nous désignons par ce concept l'ensemble des hypothèses qui sont faites, reliant les interventions proposées par une initiative à leurs impacts escomptés en termes d'amélioration du niveau durabilité des pratiques d'un/plusieurs opérateurs.

15. Ce n'est que plus tardivement que les gouvernements de certains pays consommateurs — en l'occurrence, en Europe — se sont saisis du dossier avec trois propositions

Avant d'entrer dans le détail de ce processus, cette partie compare entre elles 8 des initiatives les plus importantes quant à leur niveau d'ambition sur les principaux enjeux repérés dans la partie 1, c'est à dire :

- limiter/empêcher l'expansion des plantations sur les forêts d'intérêt écologique (quel que soit le mode de production) en garantissant leur identification et leur préservation ;
- garantir des meilleures conditions de travail et un *living wage* pour tous les travailleurs du secteur ;
- assurer une plus grande transparence dans l'allocation du foncier pour le développement du palmier à huile, en garantissant notamment des conditions de négociation équilibrée entre entreprises de plantations et populations locales¹⁶ ;

Les initiatives étudiées en détail dans cette partie sont indiquées dans le Tableau 4 suivant. Les approches dites « landscape » ou territoriales, en particulier, n'ont pas été incluses dans ce premier benchmark. En effet, une de leur particularité est leur volonté de pouvoir s'adapter à des contextes différenciés ; elles ne proposent donc pas réellement de canevas générique explicitant des critères/indicateurs de durabilité.

Tableau 4. Liste des initiatives étudiées en fonction de leur type

Type	Initiatives
Standards privés/certification	RSPO, RSPO-Next, RA-SAN, ISCC
Standards nationaux de légalité	ISPO, MSPO
Engagements privés hors certification	POIG, No Deforestation – No Peat – No Exploitation (NDPE) Wilmar

Cette comparaison s'appuie à la fois sur une analyse approfondie du contenu de chaque initiative et sur une revue des autres *benchmarks* établis

récemment par le WWF (Schlamann *et al.*, 2013), Daemeter (2014), Rainforest Alliance (2016) et l'étude conjointe RSPO-ISPO menée avec l'appui du PNUD en 2015-2016 (ISPO & RSPO, 2016). Elle s'appuie également sur les analyses proposées par le site www.standardsmat.org, qui compare de manière quasiment exhaustive les différents standards. Les résultats sont donnés sous forme d'un tableau synthétique (voir Tableau 5), mais le détail des critères et indicateurs considérés pour établir la comparaison est donné en annexe du présent document¹⁷.

Par ailleurs, il est important de noter à ce stade que le seul niveau d'ambition affiché par une initiative ne dit rien, ou presque, de sa capacité effective à conduire à plus de durabilité : une initiative peu ambitieuse peut être très effective et donc porteuse de plus changement qu'une initiative très ambitieuse dont la mise en œuvre est réduite au minimum. L'originalité de la présente étude consiste précisément à dépasser la seule comparaison des intentions – comme c'est le cas de tous les rapports consultés pour bâtir cette comparaison – en analysant plus précisément les modalités concrètes du déploiement de chaque initiative (Partie 4).

À partir du Tableau 5, trois principales conclusions peuvent être tirées, qui serviront de points de départ à la prochaine partie. La première est que toutes les initiatives n'ont *effectivement* pas le même niveau d'exigence, d'ambition et de précision sur les trois enjeux qui concernent cette étude. Un classement général, forcément subjectif, peut être proposé comme suit :

POIG > Politiques NDPE > RSPO-Next & RA-SAN > ISCC > RSPO > ISPO-MSPO

Une seconde conclusion est que, de manière générale, les standards de légalité pilotés par les gouvernements des pays producteurs témoignent d'une définition de la durabilité et d'un degré d'exigence moindre que les engagements privés et les certifications/labels.

Enfin, le tableau laisse bien apparaître le fait que les tensions entre acteurs quant aux modalités de prise en charge d'un problème particulier se cristallisent dans la négociation et l'adoption progressive d'outils de plus en plus standardisés pour appréhender et traiter ce problème. Ainsi en est-il des questions de déforestation autour des définitions de forêts à haute valeur de conservation et haut stock de carbone. Dans le domaine

successives de 2015 à 2017 : la déclaration d'Amsterdam ; la proposition de loi française sur la taxation des importations d'huile de palme non durable en France ; la résolution du Parlement Européen sur l'huile de palme et la déforestation tropicale. Malgré leur intérêt, ces initiatives ne seront pas traitées en détail dans le cadre de ce rapport du fait de leur caractère très récent, qui empêche d'avoir suffisamment de recul.

16. La plupart des initiatives étudiées couvrent une gamme de problématiques plus vaste que les quatre traitées dans ce rapport. Néanmoins, cette restriction volontaire du périmètre de l'analyse a permis une analyse plus fine des modalités *concrètes* de déploiement de ces initiatives et, par suite, une évaluation de la manière dont elles parvenaient – ou non – à effectivement prendre en charge ces quatre enjeux.

17. Le fait d'attribuer un classement comparatif à des initiatives de la sorte contient toujours une part d'arbitraire, et d'autres analystes pourraient proposer des classements différents, c'est pourquoi les lecteurs intéressés par le détail devront se reporter en annexe du document.

Tableau 5. Comparaison des 8 initiatives en fonction des principaux enjeux pris en compte

	RSPO	RSPO-Next	ISCC	RA-SAN	ISPO	MSPO	POIG	NDPE
Déforestation	2	3	4	4	1	1	4	4
Forêts à haute valeur de conservation HCV	+	++	Définition de la forêt très large empêchant toute conversion	Aucune conversion d'écosystème naturel possible	Pas de reconnaissance formelle des forêts HCV et HCS	Pas de reconnaissance formelle des forêts HCV et HCS	++	++
Forêts à haut stock de carbone HCS	0	+					++	++
Socio-économie	2	3	2	3	2	2	4	2
Living wage (au delà du minimum wage)	+	+	++ (Explicit mention)	+	0	0	++ (mention explicite)	0 (uniquement minimum wage)
Conditions de travail	+	++	+(base OIT)	+	0	+	++	++
Emploi des populations locales	+(quotas minimum mais non obligatoires)	+	0	+(critère ambitieux mais peu détaillé pour la mise en œuvre)	++	+	++	0 (pas de précisions)
Enjeux fonciers	2	3	2	2	1	2	4	4
Consultation des populations locales, droits coutumiers et CLIP	+	++	0/+	+(pas de référence explicite au CLIP mais critères bien détaillés)	0	+(CLIP mentionné sans méthodologie)	++ exige une cartographie participative opposable	++
Mécanisme de gestion des conflits fonciers	+	+	0 (aucune précision)	0	+	+	++ (exigences détaillées)	++

(source : auteurs)

socio-économique, c'est autour de la notion de *living wage*, aujourd'hui très mal traité dans le secteur de l'huile de palme, que se jouent les discussions en cours. Enfin, dans le domaine du foncier et de la reconnaissance des droits coutumier, le processus dit de CLIP pour Consentement Libre, Informé et Préalable, a progressivement gagné en reconnaissance mais son application reste sujette à interprétation. Tandis que la RSPO fait explicitement référence aux lignes directrices des Nations Unies, le MSPO mentionne le CLIP sans faire référence à une quelconque méthodologie d'application et l'ISPO ne s'y réfère pas du tout.

3. UNE DYNAMIQUE STRATÉGIQUE ET CONCURRENTIELLE QUI EXPLIQUE LE DIFFÉRENTIEL OBSERVÉ DANS LES AMBITIONS DES INITIATIVES

Dans cette troisième partie, il s'agit de rendre compte des différences constatées plus haut par une double analyse, externe et interne, des processus politiques qui ont présidé à leur émergence et leur stabilisation. Outre les 8 initiatives

présentés ci-dessus¹⁸, les politiques internes aux entreprises, grands producteurs et traders, dans certains cas plus exigeantes et qui ont pris, depuis 5 ans, une importance considérable, ont été ajoutées. Il s'est agi, pour chaque initiative, d'analyser les négociations à travers lesquels une définition de la durabilité a été adoptée, autour de deux questions principales :

1. En externe : vis à vis de quels autres acteurs et de quels enjeux cette initiative se positionne ? Pour promouvoir quel type de systèmes de production ?
2. En interne : qui participe à la définition des critères de durabilité adoptés : niveau d'inclusivité, type de représentativité ? quelles sont les modalités de prise de décision : au consensus, au vote à majorité simple/qualifiée ? Comment ont été définis les instruments de mise en œuvre de la définition de durabilité ainsi adoptée ?

Le résultat de cette analyse prend la forme d'une narration en six temps, résumés ci-après :

18. Le cas du standard Sustainable Agriculture Network de Rainforest Alliance a cependant été laissé de côté à ce stade de la recherche du fait de sa relative « nouveauté » dans le secteur de l'huile de palme et de la faible part de marché qu'il représente, réservé à des marchés extrêmement spécifiques.

(i) le développement de la table ronde pour une huile de palme responsable (RSPO) et son affirmation progressive comme initiative de référence pour tous les acteurs ;

(ii) la contestation de la RSPO et l'émergence de propositions puis contre-propositions sur le volet de déforestation ;

(iii) le développement subséquent des engagements privés de type « 0 déforestation, 0 tourbière, 0 exploitation sociale » (= NDPE) par les grands acteurs de l'amont et du trading, confrontés à la pression de leurs acheteurs et des sociétés civiles ;

(iv) l'émergence des standards nationaux comme expression de la volonté des pays producteurs de reprendre (ou garder) la main sur les questions de durabilité ;

(v) en parallèle, le développement en Europe des biocarburants donne naissance à l'ISCC, qui va rapidement s'imposer comme un acteur important dans le secteur de l'huile de palme ;

(vi) plus récemment, et pour faire face à ce que de plus en plus d'acteurs perçoivent comme les limites des standards de certification, ont été lancées des approches « territoriales », qui n'excluent cependant pas des formes d'articulation soit avec des engagements privés hors standards, soit avec des mécanismes de certification.

3.1. La RSPO, standard critiqué mais référence pour tous les acteurs

Au début des années 2000, alors que l'expansion des plantations de palmier à huile en Asie du Sud-Est entraîne des taux de déforestation importants, le WWF commence à explorer l'idée d'un standard de durabilité pour l'huile de palme. C'est ainsi qu'en 2002, une coopération informelle est lancée entre le WWF et plusieurs entreprises du secteur, Aarhus United UK Ltd, Migros, le Malaysian Palm Oil Association et Unilever. En 2004, le RSPO est formellement créé et 47 organisations signent un communiqué déclarant leur intention de participer au RSPO. En novembre 2005, une première version des Principes et Critères (P&C) de la RSPO est adoptée pour un période initiale pilote de mise en place par 14 entreprises. Un processus de révisions de ces P&C RSPO a lieu courant 2007 et en octobre 2007, une nouvelle version révisée des P&C RSPO est adoptée. Par rapport à la précédente, elle intègre des indicateurs et des lignes directrices plus précises.

Rapidement, l'initiative prend de l'ampleur, et ce jusqu'à aujourd'hui. Dès août 2011, la RSPO certifiée déjà 1 million d'hectare de plantations de palmier à huile, soit 5 millions de tonnes d'huile de palme certifiée (10% de la production mondiale). Au 30

juin 2016, le RSPO certifie près de 2,2 millions d'hectares de plantations et compte plus de 1500 membres ordinaires répartis en sept collèges : les planteurs, les raffineurs/traders, les industriels avals, les distributeurs, les acteurs financiers, les ONGE et les ONGS. Ce membership extrêmement large fait la force de la RSPO et lui donne son caractère incontournable. L'huile certifiée RSPO (selon l'un des trois processus : green palm, book and claim, segregated) représente aujourd'hui 16 % du marché mondial.

Néanmoins la RSPO fait aussi l'objet de nombreuses critiques sur le double plan social et environnemental :

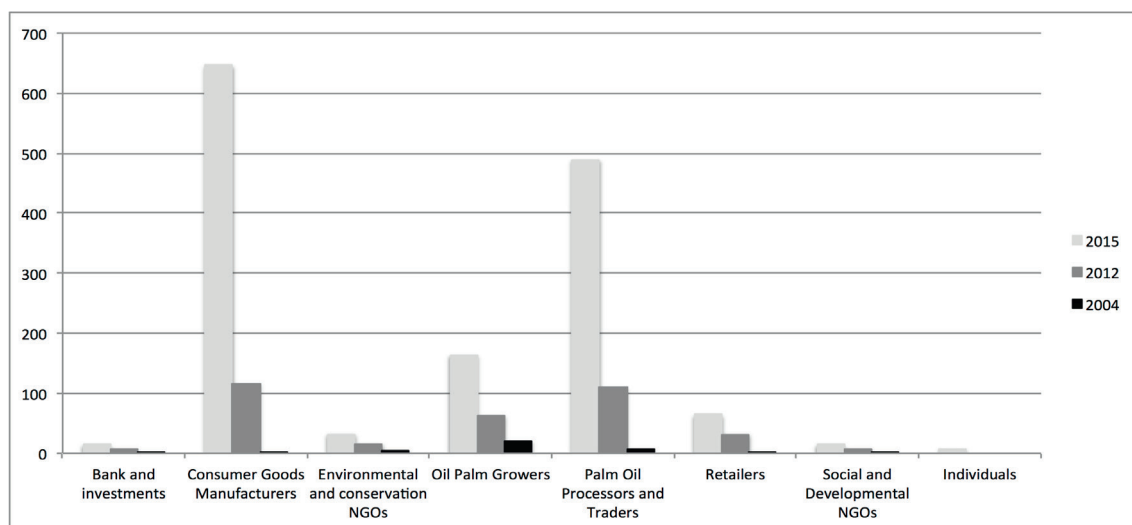
- sur le plan social : marginalisation des petits producteurs, faible prise en compte des populations locales, peu de gardes fous sur les conditions de travail (Cheyns, 2012) ;
- sur le plan environnemental : possibilité d'utiliser des intrants chimiques réputés dangereux pour les ouvriers et l'environnement, cadre de lutte contre la déforestation trop souple (Laurance *et al.*, 2010).

L'historique de la RSPO comme les modalités actuelles de définition de ses Principes, Critères et Indicateurs (PCI) permet de rendre compte de cette situation. En termes d'historique, Nikoloyuk et coll. (2010) montrent bien que l'initiative, initialement conçue comme une coalition de l'aval en faveur d'une huile de palme exigeante sur le plan environnemental, a du progressivement composer avec des acteurs de l'amont importants sans lesquels elle perdait toute légitimité. Ces derniers ont notamment imposé une structure formelle qui leur donne un poids décisionnel au moins égal à celui des ONG, aspect crucial dès lors que sont révisés les PCI de la RSPO.

Ceux-ci le sont tous les 5 ans, la dernière révision remontant à 2013. Le processus de révision fait intervenir un standing committee sur les PCI, en charge de piloter le processus de révision des PCI. Ce standing committee doit notamment élaborer un draft de révision qui, une fois validé en interne, est soumis au Board of Governors de la RSPO. Si ce dernier le valide, la proposition de révision est ensuite soumise au vote de l'Assemblée Générale de la RSPO, où les décisions sont prises à la majorité simple, chaque membre comptant pour une voix (RSPO, 2014).

Or, le Board of Governor est d'une part plutôt dominé par l'amont de la filière, puisque sur les 16 sièges du Board, 4 sont réservés aux planteurs et deux aux raffineurs/traders (mais qui sont aussi des planteurs). D'autre part, jusqu'à la dernière révision des PCI, le membership était également largement dominé par le secteur de l'amont de

Figure 9. Membership de la RSPO par collège entre 2004 (création) et 2015



(source : élaboration propre d'après données RSPO)

l'huile de palme, même si les choses ont depuis évolué, ainsi que le montre la Figure 9.

Dans un tel contexte, la possibilité de faire évoluer la RSPO vers un standard plus exigeant sur le plan social et environnemental, ajoutant des contraintes directes sur les producteurs sans que le marché de l'huile certifié ne soit réellement rémunérateur¹⁹, apparaît délicat puisque ces mêmes producteurs sont en position de force dans les processus décisionnels. Par ailleurs, ainsi que le montre Emmanuelle Cheyns (2012), le mode de discussion, voulu extrêmement délibératif, laisse peu de place aux populations locales (ouvriers de plantations comme smallholders), peu équipées pour faire valoir, dans le langage de ce type d'arène, leurs attachements et leurs préoccupations.

Le membership actuel, où les acteurs de l'aval ont pris une place déterminante, pourrait favoriser des changements/évolutions importantes lors de la prochaine révision des PCI de la RSPO en 2018. En attendant 2018, les acteurs insatisfaits de la RSPO ont d'ores et déjà cherché d'autres voies pour améliorer la durabilité du secteur, conduisant notamment à la création de la RSPO-Next (qui sera discutée plus loin).

3.2. Les critiques environnementales de la RSPO et l'émergence d'une méthodologie pour le « o déforestation » : l'approche HCS

Greenpeace n'a jamais été membre de la RSPO et en a dénoncé les limites très rapidement, en particulier au regard des enjeux de changements climatiques (Greenpeace, 2007) et de déforestation (Greenpeace, 2013). C'est suite à une série de campagnes menées successivement contre Golden Agri Ressources (GAR par la suite), à l'époque premier producteur mondial, puis ses principaux clients, Unilever et Nestlé, que va émerger en 2010 la notion de « High Carbon Stocks Forest ». En particulier, l'annonce d'Unilever et Nestlé que les deux entreprises suspendaient leurs approvisionnements auprès de GAR conduit l'entreprise entre en négociation avec Greenpeace en novembre 2010, avec le soutien du TFT. Les discussions conduites entre les trois organisations vont conduire à la mise en place d'une méthodologie permettant d'opérationnaliser l'engagement « zéro déforestation » pris par GAR (pour un récit détaillé de l'adoption de cette méthodologie voir Aubert *et al.*, 2016).

La méthodologie repose sur une cartographie de végétation permettant de distinguer les unités de végétation considérées comme des « forêts » – donc à conserver – de celles non forestières – sur lesquelles il est possible de développer du palmier à huile. Initialement développée sans concertation avec les populations locales ou leurs représentants, la méthodologie prenait mal en compte les modes d'utilisation des terres par les populations locales.

19. Cet aspect sera largement détaillé dans la partie 4 de ce rapport. On peut simplement évoquer ici le fait que les premium associés à la certification RSPO varient en fonction du niveau de certification : ils se situent entre 0 et 10 \$/tonne pour un certificat Green Palm, entre 10 \$ et 25 \$/tonne pour du Mass Balance et entre 15 et 50 \$/tonne pour du ségrégué (WWF *et al.*, 2012, figure 1).

C'est notamment pour faire face à ces limites, mises en avant par un rapport de l'ONG Forest People Programme (FPP, 2013) qu'une consultation plus large des ONG et acteurs investis dans le secteur de l'huile de palme est organisée pour affiner la méthodologie entre 2013 et 2014. La communauté académique est également largement mise à contribution dans cet exercice, qui aboutira à la formalisation d'un *toolkit* au printemps 2015 (HCS Approach Steering Group, 2015).

Dans ce processus, l'ouverture du processus décisionnel aux ONG d'environnement et à une ONG de défense des droits sociaux travaillant en étroite articulation avec les premières est un des éléments clés ayant permis d'obtenir une définition bien plus ambitieuse de la durabilité. Sur le plan environnemental, l'approche HCS permet d'opérationnaliser un engagement o déforestation de manière précise. Sur le plan social, elle définit un mode opératoire pour mettre en œuvre des objectifs déjà formulés dans la RSPO, en détaillant notamment pour le FPIC les modalités de déploiement d'une cartographie participative. Le processus de maturation de l'approche HCS aura duré pratiquement 4 ans, entre 2011 et 2015. Dans ce même laps de temps, certains des acteurs portant l'approche HCS cherchent à faire valoir les innovations qu'ils développent au sein de la RSPO et lancent pour cela le Palm Oil Innovative Group (POIG).

3.3. DU HCS au POIG, au SPOM et à la RSPO-Next

3.3.1. Le lancement du POIG en 2013 : tester des innovations pour améliorer la RSPO

3.3.1.1. Origine et création du POIG

Le Palm Oil Innovative Group (POIG) a été lancé le 28 juin 2013 lors d'une réunion de la Tropical Forest Alliance (TFA) à Jakarta²⁰, deux mois après l'achèvement du processus de révision des P&C du RSPO. La déclaration de création du POIG annonce l'intention des membres du groupe d'aller au-delà des exigences du RSPO, jugées insuffisantes pour répondre aux défis de la filière. Ce premier communiqué est signé par quatre sociétés productrices de palmier à huile (DAABON, AgroPalma, NBPO et GAR), trois ONGs environnementales (Greenpeace, WWF et Rainforest Action Network) et une ONG sociale (Forest People Program). Tandis que les quatre ONG initiatrices du POIG ont contribué au développement de l'approche HCS, seule une des quatre entreprises (GAR) y a pris part, les trois autres arrivant nouvellement dans le débat sur la

durabilité. Deux d'entre elles, DAABON et AgroPalma, opèrent notamment en Amérique Latine, un territoire où le palmier à huile est encore modérément développé.

Ce n'est que plusieurs mois plus tard, le 13 novembre 2013, que la version 1 de la Charte du POIG est formellement signée par les mêmes organisations (sociétés et ONGs) à l'exception du groupe GAR. Elle inclut en particulier en renforcement des critères existant de la RSPO : la protection des forêts HCS, l'interdiction de l'utilisation du Paraquat et autres intrants toxiques, l'interdiction des OGM, le respect des droits coutumiers des populations par la mise en œuvre de la procédure FPIC ou encore une traçabilité complète jusqu'au moulin. Fait notable, aucun des leaders du secteur originaire d'Indonésie et de Malaisie n'est présent au sein du POIG au moment du lancement de la première version de la charte²¹.

La première phrase en introduction de la charte rappelle que le POIG vise à soutenir la RSPO en construisant sur et à partir d'elle, en expérimentant des innovations dans la mise en place des standards RSPO existants mais aussi avec des problématiques critiques additionnelles. La charte POIG se focalise ouvertement sur les engagements spécifiques des compagnies de production d'huile de palme (les planteurs)²². Elle vise notamment à augmenter la demande du marché pour des produits d'huile de palme innovants et reste pour ce faire ouvert à tous types d'acteurs privés et de la société civile. La charte prévoit d'intégrer des composants additionnels pour les négociants, investisseurs, fabricants, revendeurs et consommateurs qui appuient la charte pour s'assurer que ses standards s'appliquent à toute la chaîne de valeur. C'est ainsi que sera adoptée en novembre 2015 la charte POIG pour les revendeurs et fabricants de produits (*retailers and manufacturers*).

3.3.1.2. Gouvernance du POIG

Le POIG est un réseau et non une organisation formelle. Toutes les décisions sont donc prises par consensus. Les membres discutent et établissent les indicateurs de la charte, les procédures d'audit et de vérification, les budgets pour des initiatives spécifiques et les initiatives de communication. Un comité d'organisation du POIG composé de cinq membres

20. La TFA est un groupe de travail au sein du Consumer Goods Forum

21. Les signataires sont au nombre de trois sociétés productrices d'huile de palme et quatre ONGs : Agropalma Brazil, DAABON Group, New Britain Palm Oil Ltd (NBPO), Forest Peoples Programme (FPP), Greenpeace (GP), Rainforest Action Network (RAN) et Worldwide Fund for Nature (WWF)

22. Celles-ci sont définies comme générant la majorité de leurs profits en produisant et en transformant des grappes de fruits frais (FFB).

fondateurs (Agropalma, DABOON, GP, WWF et FFP) est chargé de l'admission, la suspension ou l'exclusion de membres, des structures de gouvernance et des évolutions de l'initiative. Il est à noter que ce comité d'organisation présente 2 sociétés, 2 ONGs environnementales et 1 ONG sociale. Cet élément de gouvernance relatif au fonctionnement interne du réseau doit cependant être vérifié par entretien. Cette situation apparemment favorable aux ONGs est équilibrée par un mode de prise de décisions basé sur le consensus ; néanmoins, l'absence des entreprises historiques (GAR, Sime Darby, Wilmar...) apparaît clairement comme un facteur facilitant la fixation d'objectifs ambitieux. Il peut néanmoins être vu aussi comme une limite dans les capacités d'influence du POIG sur l'ensemble du secteur (voir plus bas)²³. Enfin, le secrétariat du POIG est assuré par un cabinet de conseil en développement durable basé en Malaisie, Helikonionia²⁴.

Par ailleurs, le POIG s'est élargi en recrutant de nouveaux membres, parmi lesquels Musim Mas, planteur, raffineur et trader important (18 % du marché mondial du trading), mais aussi Ferrero, Danone ou Boulder Brands. Cet élargissement donne au POIG un poids de plus en plus fort et une capacité à peser sur les discussions en cours dans les autres enceintes, en particulier sur la RSPO, sa principale cible²⁵. Cependant, alors que l'ambition initiale était de faire changer la RSPO « de l'intérieur » en prouvant que des critères de durabilité plus ambitieux étaient compatibles avec une activité économiquement viable, une des réponses de la RSPO sera la création en 2015 de la RSPO-Next. Cette décision est reçue de manière mitigée au sein du POIG car risquant de générer un système « à deux vitesses » dont la portée transformatrice peut rapidement s'en trouver limitée. La création de la RSPO-Next (voir partie 3.3) ne peut cependant pas se comprendre sans prendre en compte l'émergence d'une autre initiative conduite par les planteurs : le Sustainable Palm Oil Manifesto (SPOM).

3.3.1.3. Le SPOM : un « contre-feu » des grands industriels qui aboutit à un processus ouvert et transparent

L'émergence puis la consolidation de l'approche HCS, entre 2011 et 2013, a donné de la visibilité à un mode de définition de la forêt rendant très contraignant la mise en œuvre de toute politique de déforestation. L'un des aspects les plus contestés a notamment été la valeur du seuil de 35-40 tonnes de carbone aérien/ha comme seuil limite entre une végétation considérée comme forestière et une autre non forestière. La validation de ce seuil après plusieurs phases pilotes à Kalimantan puis au Libéria, dans une filiale de GAR (voir Aubert *et al.*, 2016), a ainsi fait craindre aux principaux acteurs du secteur sa possible généralisation, qui aurait signifié, selon eux, la fin du développement de l'huile de palme.

3.3.1.4. Création du SPOM

C'est sur la base de ces critiques que l'idée du SPOM va émerger parmi plusieurs acteurs, parmi lesquels Unilever et des grandes entreprises de planteurs d'Asie du Sud-Est. La première version du SPOM est portée par Unilever en date du 5 novembre 2013 ; ce n'est cependant qu'en juillet 2014 que l'actuelle version du SPOM est signée par cinq compagnies de planteurs, à l'exclusion cette fois de Unilever. Il s'agit de Sime Darby, IOI Corporation Bhd, Kuala Lumpur Kepong Bhd (KLK), Musim Mas Group et Asian Agri. Ces 5 sociétés revendiquent environ 9% de la production mondiale d'huile de palme. A ces cinq sociétés de planteurs s'ajoutent deux acteurs importants du négoce mondial de l'huile de palme : Apical et Cargill.

Le SPOM n'est pas un standard de certification. C'est un « manifeste » signé par un groupe d'entreprises souhaitant dépasser les engagements des P&C 2013 du RSPO mais qui, surtout, ne souscrivent pas à l'approche HCS telle qu'adoptée par les membres du POIG. Dans l'objectif d'établir une définition et une méthodologie d'identification des forêts HCS concurrentes et potentiellement plus favorables, les entreprises signataires du SPOM vont financer, conduire et faire exécuter une recherche indépendante.

3.3.1.5. Le Steering Committee et la gouvernance de HCS+

Pour piloter et gérer cette étude sur une durée de 12 mois, un Steering Committee est formé par les signataires du SPOM. Les décisions sont prises par consensus. Le Steering Committee porte la marque des initiateurs du SPOM (planteurs/raffineurs/traders) en ce qu'il n'a pas réellement réussi à s'ouvrir au-delà des acteurs portant directement ou indirectement un intérêt dans le modèle actuel de développement de l'huile de palme. On y

23. En février 2015, NBPO est racheté par Sime Darby Bhd. Sur le site du POIG, une mention précise ce rachat et souligne l'espérance de voir Sime Darby s'engager aussi à respecter la charte POIG, ce qui aujourd'hui n'est toujours pas le cas.

24. <http://www.helikonionia.com.my>

25. Dans le même sens, le POIG a été cité « positivement » dans la Déclaration de Montpellier du 23 juin 2016, signée par 751 scientifiques et conversationnistes. Cette appui scientifique et de la communauté des organisations de conservation apporte une crédibilité supplémentaire à l'initiative.

retrouve en effet l'association des planteurs indonésiens, le MPOB, la RSPO. La présence de ProForest et de la London Zoological Society permet néanmoins d'apporter une certaine ouverture. En revanche, l'étude s'est appuyée sur des chercheurs et des consultants dont les positions alternatives, en particulier dans le domaine socio-économique, étaient connues de tous. Il en a résulté des rapports particulièrement critiques et des recommandations ambitieuses pour le développement d'une éventuelle approche HCS+.

Dans le même temps où se structurait la gouvernance de HCS+ et où était conduite la HCS Study, les organisations travaillant sur l'approche HCS « initiale », développée par Greenpeace, TFT et GAR poursuivaient leur travail de formalisation. La coexistence de ces deux processus donnera lieu, pendant tout le second semestre 2014 et le premier semestre 2015, à des échanges nourris entre les deux approches, grâce notamment à la présence de certaines organisations dans les deux instances (Wilmar en particulier). Ces échanges ont certainement joué un rôle déterminant dans la structuration, fin 2015, d'un « HCS Convergence Working Group », au nom explicite. La partie qui suit analyse le processus de convergence suivi par les deux approches jusqu'à aujourd'hui et l'influence réciproque entre ce processus de convergence et la création de la RSPO-Next.

3.3.2. Le HCS Convergence working group et la RSPO-Next

Après un peu plus d'un an d'échanges informels entre les acteurs des deux processus, encouragée notamment par Wilmar, le RSPO et l'IDH, un processus de convergence est formellement engagé le 6 octobre 2015 lors d'une réunion tenue à Singapour réunissant les leaders de la HCS Approach et de la HCS+ Science Study ainsi que des représentants d'Unilever, Wilmar, Musim Mas, GAR, Sime Darby, Cargill, Greenpeace, The Forest Trust, Union of Concerned Scientists, Forest Peoples Programme et WWF. L'objectif était de travailler ensemble à un accord pour la définition d'une série claire et unique de règles pour la mise en place des engagements « zéro déforestation » des entreprises. Des points de convergence sont identifiés dans un court communiqué de presse, même si les membres du groupe de travail reconnaissent aussi l'existence de problématiques importantes : le travail avec les communautés locales, l'intégration de l'approche HCS à la RSPO et l'adaptation de la méthodologie aux zones de forte couverture forestière²⁶.

Le travail de convergence se poursuivra pendant toute l'année 2016 pour aboutir, au cours de la table ronde 2016 de la RSPO, à un *agreement* officiel. Si celui-ci met en avant les convergences trouvées sur la partie végétation aérienne, il évoque aussi des zones sur lesquels un travail reste à faire, en particulier en matière de prise en compte des enjeux sociaux et fonciers.

Dans ce processus de convergence, la RSPO aura joué un rôle essentiel. En effet, dans un document publié le jour du démarrage de la table ronde 2015 de la RSPO et intitulé « RSPO-Next », cette démarche est présentée comme suit :

RSPO NEXT is a voluntary effort that engages with RSPO member companies that have met the current requirements and guidance of the RSPO Principles and Criteria [...] The components of RSPO NEXT fall into the following categories: No Deforestation, No Fire, No Planting on Peat, Reduction of GHGs, Respect for Human Rights and Transparency. [...] The RSPO members need consensus on a definition and methodology to identify High Carbon Stock Forest which will be endorsed by the RSPO. Without such convergence, the development of a fundamental part of a working definition of "No Deforestation" is not possible. As convergence emerges it will be incorporated into the indicators below. (RSPO, 2015a, p. 1).

La séquence HCS-A/POIG/SPOM/RSPO-Next montre ainsi l'évolution des positions des acteurs dans le jeu et les conséquences que cela a eu sur la définition de la durabilité. Alors que la RSPO apparaissait trop « verrouillée » pour les ONG qui ne parvenaient pas à s'y faire entendre, c'est en nouant une alliance avec les industriels de l'aval qu'elles ont réussi à faire évoluer les positions des planteurs/raffineurs/traders, obligeant d'une certaine manière la RSPO à se positionner avec le lancement de la RSPO-Next. Si l'initiative est critiquée, notamment parce qu'elle laisse envisager une certification à deux vitesses, mais aussi parce que le marché ne sera probablement pas en mesure d'apporter une rémunération pour du « Next » alors que les volumes produits et certifiés RSPO ne prennent toujours pas tous preneurs, elle traduit un mouvement d'ensemble qui n'aurait pas été possible si les entreprises elles-mêmes n'avaient pas évolué.

3.4. De la multiplication des engagements privés à leurs conséquences dans les pays producteurs

Face aux limites de la certification, certaines ONG se sont tournées vers les entreprises acheteuses et leader du secteur, souvent déjà membres de la

26. <http://www.tft-earth.org/wp-content/uploads/215/4/Final-Communication-from-Oct-6-HCS-Convergence-Meeting.pdf>

RSPO, pour exiger d'elles des garanties supplémentaires en matière de déforestation, de destruction des tourbières, et d'exploitation des populations locales. Ces engagements se sont succédés entre fin 2013 et 2015 et, dans la période, les principaux opérateurs de l'amont et du trading ont pris des engagements individuels de production durable de type zéro déforestation, zéro exploitation de tourbières, et zéro exploitation de main d'œuvre (abrévié parfois NDPE pour No Deforestation, No Peat and No Exploitation).

Le Tableau 6 montre, dans l'ordre chronologique, les principales politiques d'entreprises prises entre 2011 et 2015 par les grands acteurs de l'amont de la filière palme. Il illustre un phénomène peu commun sur les marchés très concurrentiels de « race to the top », où les engagements des uns stimulent ceux des autres dans un cercle au premier abord très vertueux (nous y reviendrons dans la partie 4). Dans ce processus, deux moments ont probablement été clé :

- l'engagement de Wilmar, représentant près de 50 % du trading mondial, en décembre 2013 ;
- les négociations entre le SPOM et les ONG portant la HCS-A mi 2014, au cours desquelles les porteurs du SPOM ont dû s'engager, dans l'attente de la finalisation de l'étude HCS+, à geler toute conversion sur des zones de tourbière ou forestière, engagement qu'elles ont finalement inscrits dans des politiques d'entreprises.

Le rôle du Tropical Forest Trust, une organisation à but non lucratif agissant auprès des industriels du secteur, doit par ailleurs être souligné. Les plus gros acteurs du secteur amont (GAR, Wilmar, Cargill, NBPO) comme de l'aval (Nestlé, Ferrero, Johnson & Johnson, Mars...) sont en effet membres du TFT tandis que d'autres l'ont sollicité pour développer la traçabilité de leurs approvisionnement (MusimMas notamment).

Un des moteurs importants de ces engagements ont été les mises en cause successives des standards, pointant leur incapacité à garantir une huile de palme non issue de la déforestation aux consommateurs. L'engagement du *Consumer Goods Forum* en 2010 de « contribuer à l'atteinte des objectifs zéro déforestation d'ici à 2020 » a constitué à cet égard une étape importante²⁷. Depuis lors, le dernier rapport de *Supply Change* a identifié 253 entreprises ayant pris un engagement en faveur de la diminution de leur impact sur la déforestation dans le secteur de l'huile de palme (McCarthy, 2016, p. 7).

27. "As the Board of The Consumer Goods Forum, we pledge to mobilise resources within our respective businesses to help achieve zero net deforestation by 2020."

Tableau 6. Lancement successif des politiques durabilité des principaux acteurs de l'amont

	Date de parution sustainability policy (NDPE)	Production (% S mondiale)	Part du trading mondial
GAR	févr-11	3,8 %	14 %
Wilmar	déc-13	2,4 %	43 %
Cargill	juil-14	0,6 %	4 %
Asian Agri/ Apical	sept-14	1,0 %	< 2 %
IOI (Malaisie)	déc-14	1,2 %	10 %
Musim Mas	déc-14	0,4 %	18 %
KLK	déc-14	1,7 %	2 %
Astra Agro Lestari	sept-15	1,9 %	< 2 %
TOTAL		12,9 %	91 %

Un autre moteur important de ces engagements est la gestion du risque, en particulier réputationnel²⁸, même si les aspects opérationnels et de respect de la législation sont également évoqués²⁹. Pour nombre d'entreprises de l'aval, la certification n'est en effet plus la garantie d'être à l'abri d'attaques des ONG, sur le volet social ou environnemental. A contrario, les entreprises non concernées par ce type de risque réputationnel indiquent clairement ne pas se sentir concernées, comme dans le cas de Ruchi Soya, une entreprise indienne faisant jeu égal en matière de volume avec Unilever : « CSPO material is costly. In India due to costing factor, there is no demand for CSPO material. As soon as there would be demand, we will surely use CSPO material » (ACOP 2014 Ruchi Soya).

De manière intéressante, cette dynamique essentiellement privée a également tenté d'influencer les politiques publiques des pays producteurs. En septembre 2014, Cargill, Asian Agri, GAR et Wilmar lancent, avec l'appui de la chambre de commerce indonésienne, lancent en effet l'*Indonesian Palm Oil Pledge* (IPOP), avec deux objectifs : (i) rendre public et collectif leur engagement à supprimer la déforestation et la violation des droits humains de leurs propres opérations, mais aussi

28. On peut renvoyer aux travaux du CIFOR auprès des entreprises, estimant ainsi que « Instrumental risks and stakeholder relationships are by far the strongest motivations for change in the palm oil sector. Business and financial risk, whatever the cause (e.g. community conflict or market risk from NGOs attacking corporate reputation) is the most effective motivator for changing practices (McGnych *et al.*, 2015, p. vii).

29. Le dernier rapport forêt du CDP donne pour le cas de l'huile de palme les chiffres suivants : 64 % des entreprises ayant répondu au questionnaire CDP identifient un risque réputationnel, 52 % un risque opérationnel (en particulier une perte de parts de marché) et 40 % un risque réglementaire (CDP, 2016).

de celles de tous leurs fournisseurs et de toutes leurs filiales ; (ii) travailler avec le gouvernement indonésien afin que les objectifs qu'elles se fixent soient, à terme, formalisées et codifiées dans le cadre de la législation indonésienne.

Pour autant, l'État indonésien ne cessera de critiquer le l'IPOP, dénonçant tour à tour la position de cartel des entreprises et leur capacité à jouer sur les prix en dehors du respect des règles de l'OMC, ou encore l'ingérence que représentait leur initiative dans les affaires nationales (aucune des entreprises n'étant basé en Indonésie). Malgré les ralliements successifs à l'IPOP d'Asian Agri puis de Musim Mas, les tensions entre l'IPOP et le gouvernement indonésien conduiront à sa dissolution le 1^{er} juillet 2016. Si officiellement, cette dissolution a été annoncée par les entreprises comme la conséquence logique des nouveaux engagements pris par le gouvernement indonésien, elle résulte aussi en grande partie des pressions exercées sur les signataires par le gouvernement et certaines entreprises nationales, mécontentes d'avoir été « blacklistée » par les signataires de l'IPOP du fait de leur non respect des engagements HCS, FPIC ou autre.

Le processus illustre en réalité les grandes difficultés qui existent dans le dialogue entre gouvernements indonésiens et malaisiens et certains acteurs du secteur de l'huile de palme, en particulier ceux portant des propositions ambitieuses en matière de durabilité. La création de standards nationaux dans ces deux pays, essentiellement pilotés par les gouvernements, en est une très bonne traduction.

3.5. Des processus parallèles qui interfèrent politiquement : l'émergence des standards nationaux ISPO et MSPO

L'Indonésie et la Malaisie sont les deux plus gros producteurs d'huile de palme au monde. A eux seuls, ces deux pays représentent 86 % de la production mondiale d'huile de palme. En première ligne face aux critiques des ONGs environnementales sur la déforestation et ses impacts sur les changements climatiques et la perte de biodiversité, l'Indonésie et la Malaisie ont réagi notamment par la création de standards de certification. Cette démarche s'inscrit cependant dans un mouvement plus global de développement des standards de certification piloté par les pays producteurs au Sud. Ainsi que l'ont bien montré Schouten et Bitzer (2015), cette dynamique est notamment caractérisée par la volonté affichée de ces derniers de mettre en place des standards qui soient adaptés à leurs enjeux et leurs contraintes plutôt qu'à ce qu'ils considèrent souvent comme

des « injonctions » des pays du Nord, voir du néo-colonialisme.

3.5.1. Création de l'ISPO et du MSPO

Dès juillet 2009, le gouvernement indonésien, via son ministère chargé de l'Agriculture, lance la création de l'ISPO (qui n'interviendra officiellement qu'en 2011), standard de certification et « de légalité » obligatoire pour toutes les entreprises du secteur de l'huile de palme opérant en Indonésie. Officiellement, il s'agit d'améliorer la compétitivité de l'huile de palme indonésienne sur le marché global de plus en plus tourné vers la durabilité, comme en témoigne alors la croissance importante du RSPO. Une des raisons de la création de l'ISPO est donc une logique de marché qui pousse le gouvernement indonésien à soutenir ses producteurs nationaux dans un contexte international en évolution où la durabilité des productions tend à prendre de l'importance. Le second objectif de l'ISPO est aussi de réduire les émissions de GeS et de prendre en compte les problématiques environnementales (source : site ISPO). Concrètement, l'objectif est aussi de renforcer le respect des lois et la mise en place de ces dernières dans le secteur de l'huile de palme, ainsi que d'encourager les petits et moyens producteurs à adopter de bonnes pratiques. L'ISPO permet à des producteurs n'ayant pas les moyens ou la volonté de rejoindre le RSPO d'obtenir une certification. En effet, l'ISPO est globalement moins exigeant que le RSPO et correspond essentiellement à un standard qui exige au minimum le respect des lois et réglementations nationales. L'ISPO a en effet été conçu pour être applicable par tout acteur du secteur de l'huile de palme.

Face à la création de l'ISPO par son voisin et au même contexte international, la Malaisie a également lancé son standard de certification en 2013. Développé par le gouvernement malaisien avec l'appui de nombreux acteurs de l'industrie de l'huile de palme, les standards du MSPO ont été officiellement lancés en novembre 2013 mais sa mise en place n'a débuté qu'au 1^{er} janvier 2015. Le standard a notamment été développé par le MPOB (Malaysian Palm Oil Board) qui est l'organisation rédactrice du standard et qui s'est chargé, à ses débuts, d'assurer sa promotion à l'international. En pratique, le MSPO cadre la gestion de la production de palmier à huile avec les nombreuses lois et réglementations nationales existantes tout en s'appuyant sur les trois piliers de la durabilité pour la définition de nombreux critères. À l'inverse de l'ISPO, le MSPO n'est, à son début, pas obligatoire. Cependant, les discussions engagées depuis la fin de l'année 2016 et le début 2017 s'orientent clairement vers le fait de rendre le MSPO obligatoire

pour tous les opérateurs à très court terme³⁰. À l'instar de l'ISPO, le MSPO a initialement été lancé pour permettre aux petits et moyens producteurs ne pouvant pas payer le RSPO de viser la durabilité. Il doit aussi permettre de défendre la compétitivité de l'huile de palme malaisienne sur le marché international.

3.5.2. Une légitimité complexe pour des standards aux ambitions mesurées

Le niveau d'ambition mesuré des standards nationaux malaisiens et indonésiens résulte en premier lieu des motivations qui ont présidé à leur création : établir un standard accessible aux petits opérateurs nationaux (smallholders et industriels de taille moyenne) pour qui se « payer » une certification RSPO n'est pas possible ou très difficile. L'alignement de ces deux standards sur la législation en place, qui fait dire à la plupart des ONG qu'il ne s'agit finalement de standards de « légalité », doit aussi permettre de montrer que le cadre de politiques publiques en place est, en lui-même, une garantie de durabilité.

La mise en place de l'ISPO comme du MSPO a principalement impliqué les grands acteurs industriels et nationaux du secteur. Les représentants des populations locales, les ONG environnementales ou sociales, n'ont pas particulièrement été invitées à prendre part à la définition du contenu du standard, bien que leur gouvernance ait depuis évolué pour laisser plus de place à ces acteurs. Il en résulte que les standards MSPO et ISPO ont tendance à jouir d'une grande légitimité aux yeux des acteurs industriels nationaux, notamment le Malaysian Palm Oil Board et le GAPKI (les deux organisations de producteurs en Malaisie et en Indonésie) et, a contrario, d'une légitimité plutôt faible du point de vue des acteurs de l'aval.

3.6. Les approches territoriales et juridictionnelles : le pari d'une articulation renforcée entre engagements de l'aval, certification et politiques locales

3.6.1. Les approches territoriales ou la « redécouverte » des enjeux de planification d'usage des terres

Dans une revue de littérature récemment publiée, Reed et ses collègues (2016), montrent que si la notion de « landscape approach³¹ » a été proposée

dès le début des années 1990, elle a pris une importance croissante au tournant des années 2010. Elle suscite l'intérêt de la sphère académique comme chez les praticiens, opérateurs du développement et de la conservation³². L'idée d'approche territoriale, dans le contexte de la déforestation tropicale, se retrouve en effet à la croisée de deux types de préoccupation.

D'un côté, les acteurs industriels qui se sont engagés massivement à éliminer la déforestation de leur chaîne d'approvisionnement ont clairement perçu les limites des approches développées jusqu'ici. La certification, en s'arrêtant aux portes de la ferme, ne permet pas de prendre complètement en compte les effets induits à l'échelle du territoire (la sécurité alimentaire, la lutte contre la pauvreté, le besoin de corridors de biodiversité, etc). Les engagements privés comme la certification se sont révélés par ailleurs dans bien des cas incohérents par rapport aux cadres de politiques publiques existant, voire parfois franchement incompatibles. Cela a conduit les acteurs à rechercher une collaboration plus poussée avec les pouvoirs publics, en particulier aux échelles territoriales où les gouvernements locaux sont censés disposer de plus de marges de manœuvre et de flexibilité que les gouvernements nationaux.

D'un autre côté, les acteurs du monde forestier et climatique ont développé dans le cadre de REDD+ les approches dites juridictionnelles, afin de faire face notamment à la complexité et la lenteur de mise en œuvre de REDD dans le cadre national. Ils ont vu dans la possibilité de combiner aux approches juridictionnelles de REDD+ les acquis de la certification et des approches « supply chain » une source d'incitations supplémentaires pour les gouvernements locaux et les bailleurs de fonds susceptibles de stimuler le développement des projets.

Le secteur de l'huile de palme et l'Indonésie en particulier n'ont pas échappé à cet engouement. Depuis cinq ans, une petite dizaine de projets ont été lancés par quelques acteurs clés : IDH, Earth Innovation Institute (EII), Conservation

peut par ailleurs souligner que la notion anglo-saxonne de « landscape » rend assez mal compte du concept développé par la géographie francophone de « territoire », qui ne possède pas réellement d'équivalent en anglais (voir Painter, 2010).

32. Sans pouvoir être exhaustif, on mentionnera ici la création en 2011 du réseau « The Landscapes for People, Food and Nature Initiative », qui regroupe plus de 70 organisations de divers types ; les propositions du réseau EcoAgriculture depuis la fin des années 2000 en la matière ; l'intérêt accordé par les opérateurs de développement néerlandais à la question depuis 2010 (SNV, IDH) ; son appropriation par le Global Canopy Programme, qui a coordonné avec IDH le Little Book for Sustainability Landscape (Denier *et al.*, 2015) ; etc.

30. <http://www.thestar.com.my/business/business-news/2017/01/25/decision-on-compulsory-cert/>

31. Nous traduisons l'idée de « landscape approach » par approche territoriale, mais les deux termes seront utilisés de manière interchangeable dans la suite du texte. On

International (CI), The Nature Conservancy (TNC) ou encore le TFT. C'est sur ces expériences que se basent les analyses présentées ci-après. Avant d'entrer dans le détail de ces projets, quelques éléments diachroniques et définitionnels semblent importants.

En s'inspirant de la définition proposée par Denier et ses collègues (2015, p. 26), on peut considérer un territoire/landscape comme un système socio-écologique composé d'écosystèmes naturels et/ou modifiés par l'activité humaine, dont les propriétés résultent de processus tout à la fois écologiques, sociaux, politiques et économiques. En particulier, différents usages de terres peuvent soit cohabiter de manière complémentaire, soit au contraire être mutuellement exclusifs. En ce cas, l'appropriation des terres et le choix des usages qui en sont faits est l'objet de concurrence voire de conflits régulés plus ou moins pacifiquement par des formes de gouvernance spécifique à chaque territoire.

Adopter une approche territoriale consiste ainsi à agir sur ce cadre de gouvernance afin de favoriser l'intégration de différentes pratiques et usages, éventuellement conflictuels, en tenant compte de finalités multiples parmi lesquels *a minima* : conservation (biodiversité, régulation des régimes hydriques et changement climatique), production agricole, lutte contre la pauvreté.

De manière plus spécifique, on peut ainsi définir une approche territoriale comme une intervention visant à influencer l'usage des terres sur un territoire et à un horizon temporel donné, en particulier en jouant sur deux aspects du cadre de gouvernance territorial :

- (i) la nature du processus décisionnel : quels acteurs peuvent participer, comment et avec quels mandats et quelles ressources ?
- (ii) quels sont les critères qui sont pris en compte pour arbitrer entre différents usages des terres en cas d'utilisation mutuellement exclusive, et comment sont-ils pondérés (entre conservation, développement économique, répartition des bénéfices, accès à la terre et reconnaissance des droits coutumiers, etc.) ?

Cette définition de travail des approches territoriales conduit à deux remarques préliminaires.

En premier lieu, comme le souligne Reed *et al.* (2016, p. 2544), elle oblige à reconnaître de manière explicite qu'il ne sera pas forcément possible de satisfaire tous les acteurs d'un territoire. L'un des enjeux d'une telle approche est ainsi de caractériser les attentes des différents acteurs afin d'identifier les possibles synergies, les besoins de compromis, les acteurs qui gagnent et ceux qui perdent et les compensations ou alternatives nécessaires.

Deuxièmement, cette définition de travail laisse ouverte la question du leadership de l'approche territoriale qui est développée. Les approches juridictionnelles apparaissent, dans cette perspective, comme un sous ensemble des approches territoriales dans laquelle le leadership est confié (ou pris en main de manière volontariste) par un gouvernement local.

3.6.2. Une diversité de projets sur quelques territoires bien identifiés et portés par des acteurs leaders au plan international

Le Tableau 7 recense les différents territoires indonésiens sur lesquels un ou des projets sont en cours ou ont été développés au cours des années précédentes. Il identifie aussi pour chaque territoire les principaux acteurs impliqués et, lorsque les données sont disponibles, le type d'approche développée. Dix provinces sont concernées (à quoi il faudrait rajouter West Papua, mais sur laquelle on ne dispose pas d'information à ce stade), qui concentrent l'essentiel des enjeux en termes de déforestation et de conservation de la biodiversité.

Ces projets recoupent des programmes plus vastes engagés par différentes organisations. On peut citer ainsi, à titre d'exemple, le Sustainable Landscape Partnership (CI, USAID), le Farm and Finance Initiative (EII), la Integrated Sustainable Landscape Approach (IDH), le Landscape programme (TFT). Si le tableau montre que plusieurs organisations sont parfois présentes sur le même territoire, la nature précise de leurs interactions est difficile à apprécier à partir d'une revue de littérature et de quelques entretiens. Des partenariats sont mentionnés dans certains documents, tandis que certains interviewés ont fait mention de collaborations parfois difficiles.

Une part importante des porteurs de projet identifiés sont non seulement actifs sur le plan opérationnel, mais contribuent régulièrement à l'actualisation de « guidelines » et autres évaluations des best practices (voir par exemple Wolosin, 2016). Si tous les projets identifiés ne procèdent pas de manière identique, tous ont recours aux principaux « building blocks » des approches territoriales tels qu'identifiés dans le *The Little Sustainable Landscape Book* (Denier *et al.*, 2015). Quatre composantes peuvent être distinguées :

1. Une cartographie du territoire considéré permettant de prioriser les zones à conserver, les zones de développement agricole et les zones dont l'utilisation est réservée aux populations locales. Plusieurs méthodologies ont été développées pour cela, mettant plus ou moins l'accent sur l'un ou l'autre des aspects (Sitting Tool³³, Starling,

33. Voir (SNV, 2014).

Tableau 7. Recension des projets/approches territoriales en Indonésie depuis les 10 dernières années*

Province	District	ONG/opérateurs de développement	Entreprises	Implication gouv. locaux	Approche	Date
Aceh	Tamiang, Timur, Singkil	IDH, TFT,	Wilmar, APP	?	Élaboration de «Green Growth Plan» provincial	2016-
Riau	Giam Siak Kecil	TFT	APP, Wimar	?		2016-
West Kalimantan	Ketapang	IDH, RSPO	?	Gouverneurs province et district,	Corridor biodiv + élaboration de «Green Growth Plan» provincial	2015-
South Sumatra	Musi Banyuasin	IDH, ZSL, Daemeter, FPP, SNV, RSPO	?	Gouverneur district	District 100% RSPO d'ici 2018 + élaboration de «Green Growth Plan»	2015-
Jambi	Muaro Jambi & Tanjung Jabung	SNV, Deltares, ZSL + National Partners	?	?	?	2016-2018
North Sumatra	5 districts	IDH, CI	Unilever	?	?	2015-
North Sumatra	Mandailing Natal, Tapanuli Selatan	CI, USAID, Walter Family Foundation, ZSL	?	Gouv. central, provincial & districts	Appui à la réalisation de Strategic Environmental Assessment pour LUP	2013-2018
Central Kalimantan	Seruyan, Kotawaringin Barat	EII, INOBU, CPI, RSPO, Governor's Climate and Forest Group	?	Gouvernement provincial & districts	Province 100% RSPO d'ici 2020 + développement de Low Emission Development Strategy	2012-
East Kalimantan	Timur Kutai	TFT	APP	?	?	2016-
East Kalimantan	Berau district	TNC, ICRAF	?		REDD+ juridictionnel pilote de 2010 à 2014	2010-2014

* Les informations concernant ces projets évoluent en permanence mais sont rarement rendues publiques en temps réel. Les données présentées ici ne prétendent donc pas à l'exhaustivité.

Figure 10. Localisation approximative des principales approches territoriales en Indonésie


(source : auteur, à partir des sites des différentes organisations)

SMART, Palm Risk³⁴, etc.). Elles se basent toutes sur l'identification de paramètres biophysiques (HCV et HCS, changement climatique pour Sitting tool, d'aspects sociaux (FPIC et cartographie participative) et, de manière moins systématique, d'éléments relatifs à l'organisation de la ou des filières les plus importantes sur le territoire.

2. La mobilisation des cartes ainsi réalisées dans une discussion multi-acteurs relatives à la planification d'usage des terres, à court, moyen ou long terme. Cette discussion peut se tenir dans le cadre d'un processus très formalisé ou au contraire relativement informel.

3. L'intégration des résultats de cette discussion dans une stratégie de développement local, un plan d'occupation des sols formels ou un schéma de développement territorial, quel que soit le vocable retenu. Ce qui compte, c'est le fait que les arbitrages réalisés par les acteurs autour des différents usages des terres en compétition soient traduits dans un document d'orientation cadrant les pratiques ultérieures de chacun.

4. La mise en œuvre de ce plan d'action, qui passe en particulier par un appui aux acteurs du territoire pour faire évoluer leurs pratiques en fonction du « nouveau » cadre de gouvernance territorial ou schéma d'usage des terres. La focale est le plus souvent mise sur les smallholders, afin de les appuyer dans un développement à la fois maîtrisé et rémunérateur de leurs exploitations. Certains acteurs comme le TFT mettent aussi l'accent sur la nécessité d'appuyer les entreprises de tailles variables situées dans les zones les plus à risques et les moins susceptibles de faire évoluer leur comportement.

Malgré un mode opératoire similaire dans les grandes lignes, ces approches ne mettent pas l'accent sur les mêmes aspects, en particulier entre gouvernements locaux, secteur privé et smallholders. Nous verrons dans la dernière partie de ce rapport que ces choix ont des conséquences importantes quant à la mise en œuvre concrète des projets considérés.

4. DES INITIATIVES DONT LES IMPACTS DIFFÉRENT DU FAIT DE MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE CONTRASTÉES

Dans cette quatrième et dernière partie, il s'agit de mettre en regard, pour chacun des trois types d'initiatives considérés, la *théorie du changement* qui la caractérise avec les *modalités concrètes* de sa mise en œuvre. Rappelons brièvement ici ce que

nous entendons par la théorie du changement d'une initiative – un concept que nous empruntons à Weiss (1997) : Il s'agit d'un ensemble d'hypothèses concernant les actions qui devraient être entreprises, soit pour contrer ou pour inverser les processus considérés comme ayant un impact sur la durabilité du secteur ; soit pour favoriser d'autres processus qui sont réputés améliorer cette durabilité.

4.1. Les approches par la certification

Différents schémas de certification sont considérés dans la présente étude : RSPO, ISCC, Rainforest Alliance, MSPO et ISPO. Les trois premiers sont des initiatives purement privées³⁵ tandis que les deux derniers ont été développés et sont mis en œuvre par les gouvernements malaisien et indonésien. Cette différence entre les acteurs qui ont porté le développement puis la mise en œuvre de ces standards a des impacts certains sur la *théorie du changement* qui les sous-tend. Par manque de données sur les standards nationaux, cette partie traitera essentiellement des standards portés par les acteurs privés. Elle s'organise en trois sections. La théorie du changement des standards privés est présentée dans une première section. Dans une deuxième section, cette théorie du changement est confrontée aux modalités concrètes de mise en œuvre de ces standards, en s'appuyant plus particulièrement sur le cas de la RSPO pour laquelle on dispose de plus de recul. Une dernière section met en perspective ces analyses avec ce que l'on sait des standards gouvernementaux malaisien et indonésien et des articulations possibles entre standards privés et nationaux.

4.1.1. Une théorie du changement à trois niveaux

Le mode opératoire de tout standard comporte trois volets opérationnels :

1. Un opérateur doit d'abord faire évoluer ses pratiques pour se conformer aux Principes, Critères et Indicateurs (PCI) du standard visé ;
2. Il doit ensuite se faire auditer par un organisme tierce partie qui va certifier – ou non – que l'entreprise respecte l'ensemble des PCI ; l'audit peut amener à révéler des cas de non conformités, qui peuvent être majeures ou mineures. En ce cas, l'entreprise doit entreprendre des actions correctives à plus ou moins court terme selon le niveau de gravité.

35. Bien que la seconde se soit développée avec l'appui du gouvernement allemand et que la première soit fortement suivie par les gouvernements hollandais et britanniques

34. Voir (Lake et al., 2016).

3. En cas de désaccord sur la validité de l'audit effectué entre l'entreprise ayant demandé la certification et, soit l'auditeur, soit un autre acteur (souvent issu de la société civile), les schémas de certification dispose de mécanismes de gestion et de résolution des conflits.

Ce mode opératoire est adossé à une théorie du changement dont on peut distinguer trois niveaux. À un premier niveau, le plus général, concernant les articulations entre marché et modes de productions, les schémas de certification font les hypothèses suivantes :

- (i) les acheteurs sont prêts à payer plus cher un produit dont ils ont la garantie qu'il a été produit « durablement »
- (ii) le premium qu'ils sont prêts à payer est suffisamment incitatif pour que les producteurs modifient leurs pratiques selon les critères de durabilité exigée
- (iii) la demande du consommateur est suffisamment forte pour transformer par ce biais l'ensemble du marché et donc du secteur de production.

À un second niveau, plus spécifique, tous les standards se fondent sur la définition de critères et indicateurs objectivement vérifiables qui, une fois contrôlés, doivent garantir que la production n'a pas d'impacts, ou des impacts limités, par rapport aux enjeux identifiés par le standard. Cette démarche est basée sur une double hypothèse :

(i) si un indicateur d'impact (en matière de biodiversité, de conditions sociales) est dans un état X, c'est que l'opérateur a bien mis en œuvre le type de procédure ou d'action corrective correspondante, conduisant effectivement à une plus grande durabilité ;

(ii) l'implication de l'ensemble des parties prenantes dans la définition de ces critères et indicateurs assure que la diversité des enjeux est prise en compte pour une réelle durabilité.

À un dernier niveau, celui du fonctionnement effectif du standard, il y a là encore deux hypothèses :

(i) l'audit tierce partie, dit indépendant, permet d'évaluer objectivement les pratiques de l'opérateur audité au regard du référentiel du standard ;

(ii) les sanctions encourues par un opérateur en cas de manquement aux exigences d'un standard sont suffisamment dissuasives pour éviter les écarts à la norme ou, lorsqu'ils sont constatés, pour qu'ils soient réparés rapidement.

La robustesse de cette théorie du changement est mise à l'épreuve des modalités concrètes de déploiement des standards de certification pour lesquels on dispose de données fiables, en

distinguant d'une part en fonction des trois volets opérationnels mentionnés plus haut (évolution des pratiques, audits, résolution des conflits), et d'autre part en fonction des modes de production. Cette analyse permettra *in fine* de montrer que la théorie de l'action sous jacente aux mécanismes de certification se heurte sur le terrain à de nombreux obstacles pratiques, expliquant en grande partie l'impact jusqu'à présent faible de la RSPO – et plus généralement des standards de certification – en termes de transformation durable et profonde du secteur.

4.1.2. Une théorie du changement mise en défaut à plusieurs niveaux

4.1.2.1. Un marché peu demandeur et peu rémunérateur

Comprendre le fonctionnement du marché des produits certifiés suppose d'abord de rappeler que les opérateurs de l'amont comme les acheteurs peuvent avoir le choix entre différentes modalités de vente, selon les certifications (voir note 2 pour une présentation détaillée). La RSPO distingue 4 formes de mise en marché : la vente de certificats Green Palm, la vente en balance de masse, la vente d'huile ségréguée et la vente d'huile dite « identité préservée ». De manière similaire, ISCC propose une vente « balance de masse », « ségréguée » ou « identité préservée ». Les produits certifiés RA-SAN ne peuvent, pour leur part, être vendus que dans des filières entièrement ségréguées et la possibilité de vendre en balance de masse n'est pas proposée.

Si ces différentes formes de commercialisation n'ont pas d'incidence directe sur le mode de production des fruits à l'échelle de la parcelle, le choix de l'un ou de l'autre a un impact déterminant sur le reste de la chaîne logistique et de transformation. Ainsi, un producteur certifié RSPO peut vendre ses régimes de manière totalement indifférenciée, tout en mettant sur le marché un nombre de certificats équivalent à sa production. Des entreprises acheteuses peuvent alors s'approvisionner en huile sans attention particulière au fait qu'elle soit certifiée ou non, mais acheter sur le marché un nombre de certificats équivalent à leur volume d'achat afin de soutenir la production durable. On appelle ce système « Book and Claim ».

Avec le mass balance, le producteur de fruits valorise ses fruits au prix de la production certifiée (RSPO ou ISCC), mais ceux-ci sont ensuite mélangés avec des fruits puis des huiles qui peuvent être ou non certifiés. Dans ce cas, l'opérateur du moulin doit tenir un registre lui permettant de vendre sur le marché un volume d'huile certifiée rigoureusement équivalent au volume de fruits certifiés

qu'il a acheté ; en revanche, il lui est impossible de garantir que cette huile *provient* de palmeraies gérées selon les principes RSPO.

Les systèmes de ségrégation et d'identité préservée vont plus loin. Ils imposent une ségrégation totale des filières certifiées et non certifiées et permettent de garantir que l'huile ainsi achetée provient exclusivement de palmeraies RSPO. Le système « identité préservée » repose sur une traçabilité complète permettant d'identifier de quelle palmeraie sont issues les huiles achetées.

Le coût logistique associé à chacun de ces modes de commercialisation va évidemment croissant à mesure que l'on va vers un produit totalement tracé, de la plantation au produit fini.

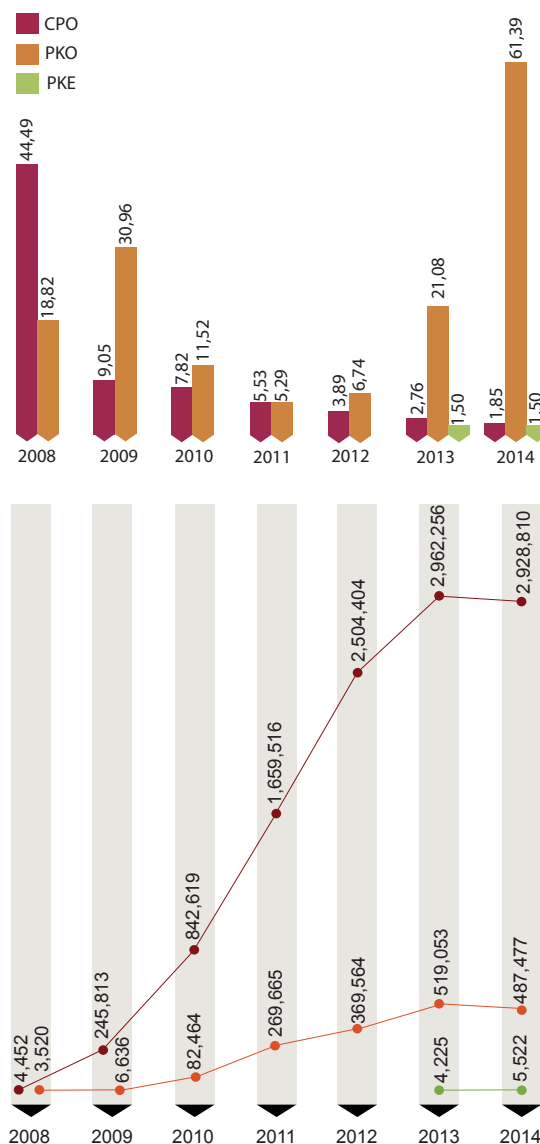
Dans le contexte décrit ci-dessus, reprenons les principales hypothèses de la démarche de certification concernant l'articulation entre marchés et production.

4.1.2.2. Les acheteurs sont prêts à payer plus cher un produit « durable », avec un premium suffisamment incitatif pour les producteurs => hypothèse non vérifiée

Au cours des dernières années, le marché de l'huile certifiée semble marquer une tendance à une moindre rémunération, et ce quel que soit le mode de vente considéré. C'est particulièrement clair du côté des certificats Green Palm, dont la valeur nominale moyenne n'a fait que décroître depuis 2008, passant de près de 44,5 \$/tonne à moins de 2 \$/tonne en 2014 pour la CSPO (Voir ci-dessous)³⁶. Les variations de valeur des certificats concernant l'huile de palmiste restent, pour leur part, à ce jour mal comprises.

Concernant le premium obtenu sur les huiles vendues en balance de masse ou ségrégée, les différents gestionnaires de standard (RSPO, ISCC, et Rainforest Alliance) communiquent très peu. L'une des raisons principales tient à la grande variabilité des prix de l'huile de palme elle-même (voir Figure 12) et au fait que le premium évolue en fonction. Un rapport maintenant un peu ancien évoque un premium de 25 à 50 \$/tonne pour l'huile RSPO en fonction du mode de commercialisation, balance de masse ou ségrégée (voir WWF *et al.*, 2012). Les entretiens conduits dans le cadre de cette étude donnent une fourchette similaire pour ISCC comme pour RSPO, quoique légèrement inférieure, de 20 à 40 \$/tonne. L'ordre de grandeur du

Figure 11. Premium moyen (\$/certificat) et nombre de certificats vendus pour l'huile de palme (CPO), de palmiste (PKO) et tourteaux de palme (PKE) 2008 à 2014



(source RSPO, 2015b)

premium pour l'huile certifiée s'établit ainsi entre 1,5 à 6 % par rapport à l'huile non certifiée, une valeur relativement convergente avec la dernière étude parue par la RSPO sur la question (6,5 %) (Preusser, 2016).

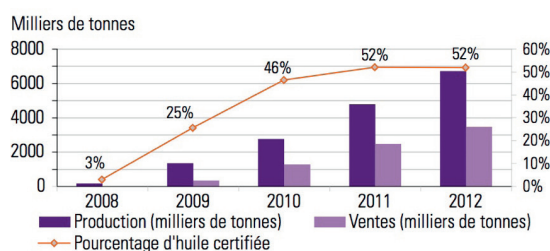
Les deux études commanditées par la RSPO (WWF *et al.*, 2012 ; Preusser, 2016) sur la rentabilité de la certification sont par ailleurs relativement convergentes dans leurs résultats. Elles montrent en effet que si la certification permet bien d'améliorer la productivité d'une plantation (parfois jusqu'à plus de 40 % d'amélioration de la productivité) et, dans une certaine mesure, de

36. Ce prix résulte de l'offre et de la demande. En 2008, il y avait très peu d'approvisionnement dépassant la demande, donc des prix élevés. La situation a changé depuis, et avec la demande croissante de volumes physiques, de plus nombreux producteurs bénéficient maintenant de primes plus élevées pour le mass balance et l'huile de palme ségrégée.

réduire ses charges (réduction des conflits, de l'utilisation des intrants, amélioration des procédures internes...), elle n'a pas d'impact mécanique direct sur le revenu ni sur le bénéfice des opérateurs de grande taille impliqués dans la certification, car ces bénéfices ne sont pas simultanés sur une même plantation. Ainsi, l'étude menée par Preusser sur 34 entreprises ne montre aucune différence statistiquement significative concernant le chiffre d'affaires et le bénéfice des entreprises rapportés à l'hectare (Preusser, 2016, p. 22). Si les deux rapports sus-cités se félicitent de l'impact de la RSPO sur l'amélioration du fonctionnement et de la productivité des plantations, leurs résultats impliquent aussi qu'il faille chercher ailleurs que dans une augmentation de revenus (en tous cas à court terme) l'incitation pour les producteurs. Nous reviendrons sur cette question dans le paragraphe concernant la mise en œuvre opérationnelle des PCI chez les producteurs.

4.1.2.3. La demande est assez forte pour transformer l'ensemble du secteur

Figure 13. Part de la production certifiée RSPO vendue RSPO



(source : RSPO)

Si le marché se montre peu rémunérateur pour l'huile certifiée, et en tous cas pas suffisamment pour constituer un signal économique clair, c'est notamment en raison d'une demande qui reste faible, y compris dans les pays où les acheteurs sont le plus soumis au risque réputationnel (Europe, Etats-Unis). Ainsi, depuis les débuts de la RSPO, la proportion d'huile de palme certifiée trouvant preneur sur les marchés n'est que difficilement parvenue à dépasser les 50 (voir RSPO, 2015b, p. 4) (et Figure 13), alors même que des entreprises acheteuses restent en deçà de leurs objectifs d'approvisionnement en CSPO (WWF, 2016). Plus encore, certaines entreprises qui ne s'approvisionnent pas intégralement en CSPO tendent à investir leurs ressources dans d'autres démarches/stratégies non fondées sur la certification. On pense en particulier à Nestlé, dont moins du quart des approvisionnements en huile de palme est certifié (WWF, 2016, p. 22), mais

qui s'est par ailleurs très largement engagé dans une démarche de traçabilité « No deforestation, no peat, no exploitation » en particulier avec le soutien du TFT.

Comparé à d'autres productions (le café ou le cacao par exemple), le secteur de l'huile de palme se caractérise cependant par une part notable de la production certifiée. Ainsi, la production certifiée RSPO a atteint en 2015 les 12,9 millions de tonnes, soit un peu plus de 20 % de la production mondiale. Dans le même temps, ce sont environ 5 millions de tonnes certifiées ISCC qui ont été achetées (on ne dispose pas du chiffre de production), bien que la proportion globale d'huile doublement certifiée (RSPO et ISCC) soit probablement importante.

La RSPO a fixé comme objectif que 100 % du marché européen, 50 % des marchés indonésiens et malaysiens et 30 % du marché indien soient certifiés RSPO d'ici à 2020 (RSPO, 2015b, p. 11). Cependant, en dépit des engagements formels pris par certaines entreprises, sur lesquelles s'appuie l'idée défendue par la RSPO que ces cibles sont réalistes (RSPO, 2015b, p. 12) les tendances en cours ne semblent pas pencher dans cette direction. Encore faut-il constater que le document ne précise pas de quel mode de mise en marché il s'agit ; car s'il semble possible de progresser assez rapidement sur le *book and claim* ou le *mass balance*, le développement d'un marché ségrégué génère des coûts logistiques importants dont il conviendra de voir quels sont les acteurs désireux de les supporter.

Jusqu'à aujourd'hui, le marché de la certification (de l'huile de palme comme d'autres commodités) s'est montré en difficulté face à l'objectif central de la RSPO (« *transforming market to make sustainable palm oil the norm* »). Pour autant, 20 % de la production certifiée ne peuvent être tenues pour proportion négligeable. Quel est leur impact sur les pratiques des opérateurs de l'amont ? La section suivante apporte des éclairages à cette question.

4.1.3. L'adoption d'un standard de certification n'induit pas de changements fondamentaux dans les pratiques des planteurs

Deux hypothèses peuvent être distinguées sur le volet opérationnel :

1. Le respect des PCI par un opérateur implique des changements de pratiques concrets d'une part ;
2. La définition de ces PCI couvre de manière satisfaisante la diversité des enjeux de durabilité.

Le deuxième aspect a été en grande partie couvert dans les notes 1 et 2 précédentes. Celles-ci montrent que le degré de précision, d'exhaustivité et d'exigence varie d'un standard à l'autre et que

tous ne peuvent être considérés sur le même plan. Le classement suivant a été proposé, avec un focus particulier sur les questions environnementales³⁷ :

POIG/HCS³⁸ > RSPO Next/ISCC > RSPO > RA-SAN > ISPO/MSPO.

Néanmoins, quel que soit le standard considéré et quel que soit son degré d'exigence, être certifié implique toujours pour un opérateur de modifier ses pratiques en fonction du jeu de principes, critères et indicateurs du standard visé. Une analyse comparative des différents standards montre que cinq grands types de mesures sont exigées par les standards :

1. Conduire des études pour évaluer les risques ou les impacts, potentiels ou avérés, de l'activité de l'entreprise, sur les différents enjeux identifiés par le standard ;

2. Mettre en place des plans d'action pour minimiser les impacts négatifs/maximiser les impacts positifs ;

3. Mettre en place des systèmes permettant de suivre la mise en œuvre des plans d'action sus-cités et d'évaluer l'effectivité/efficacité de cette mise en œuvre ;

4. Mettre en place des procédures opérationnelles en interne pour garantir la conformité des pratiques quotidiennes de tous les agents de l'entreprise aux PCI du standard concerné ;

5. Garder trace et mettre à disposition des différentes parties prenantes (en particulier les auditeurs) l'ensemble des documents relatifs au fonctionnement interne de l'entreprise, à ses relations avec l'externe, et permettant de juger de la bonne réalisation des quatre autres types de mesure sus mentionnés.

Le tableau suivant dresse une synthèse comparative des types de mesure exigée par chacun des standards considérés. Il montre notamment que ISCC demande beaucoup plus la mise en place de procédures opérationnelles concrètes que d'études ou de plans d'action, et paraît à ce titre plus « concret ». Il montre aussi que l'étendue des exigences de chaque standard est extrêmement large ; en ce sens, une mise en œuvre à la lettre serait susceptible d'avoir des impacts bien supérieurs à ce qui est aujourd'hui documenté. Pour comprendre pourquoi ces impacts se font attendre, il faut donc descendre au niveau du fonctionnement concret

des opérateurs de l'amont et analyser *comment* ils traduisent, dans leur fonctionnement quotidien, les PCI des standards étudiés.

Peu d'études documentent cependant ces aspects, en tous cas de manière très inégale selon les modes de production. Ainsi, les travaux expliquant comment les smallholders se sont organisés pour répondre aux exigences des standards ou quels sont les facteurs qui limitent leur adoption sont (relativement) nombreux (e.g. Brandi *et al.*, 2015 ; Hidayat *et al.*, 2015 ; Hidayat *et al.*, 2016 ; Zen *et al.*, 2016). À l'inverse, les travaux s'intéressant aux entreprises sont très rares. Les rapports ACOP soumis chaque année par les membres de la RSPO à l'organisation produisent quelques éléments mais restent très succincts. C'est néanmoins sur cette base que s'appuie l'analyse de l'évolution des pratiques en entreprise qui suit.

On dispose en revanche d'analyses qui tentent d'évaluer à l'aide d'indicateurs à large échelle (productivité, rentabilité, chiffre d'affaires...) les conséquences de la certification, sans pour autant que la nature des changements de pratiques en jeu soit clarifiée. En particulier, comme indiqué ci-dessus, deux rapports réalisés pour le compte de la RSPO tendent à montrer que les opérateurs certifiés (smallholders comme entreprises) ont une productivité à l'hectare supérieure à ceux non certifiés. Certains éléments relatifs aux coûts de la certification sont par ailleurs disponibles dans les mêmes rapports. Ils montrent qu'il est possible de distinguer entre trois types de coûts (WWF *et al.*, 2012) :

Les **coûts initiaux** correspondent au coût de mise en place de nouvelles procédures permettant d'être en adéquation avec les exigences du standard. Ils comprennent en général une phase de pré-audit, qui permet d'identifier les écarts entre les pratiques existantes et les objectifs du standard ; la mise en place des actions correctives et des plans d'action exigés par le standard ; et les coûts de l'audit à proprement parler. L'ensemble représente, pour l'entreprise, une charge variant entre 6 et 37,5 \$/ha.

Les **coûts de fonctionnement** correspondent au surcoût généré par le maintien de pratiques opérationnelles et des systèmes de suivi afin de respecter sur la durée les objectifs du standard. Bien que les données disponibles pour évaluer ces coûts soient limitées, les valeurs de 2,5 à 13 \$/ha/an sont données à titre indicatif.

Enfin, les **coûts de gestion des terres** sont liés aux études d'impact environnemental et social (1 à 11,67 \$/ha pour l'environnement et 0,47 à 1 \$/ha pour le social), aux études HCV (entre 0,8 et 5 \$/ha en moyenne, mais jusqu'à 22 \$ dans les paysages complexes) puis à la mise en réserve/conservation

37. Le standard ISCC a été ajouté ici a posteriori ; il se situe sur le plan environnemental au même niveau d'exigence que la RSPO Next. A noter que ISCC est un standard Zero Deforestation, ce qui signifie qu'il ne permet de certifier aucune production de biomasse sur des zones auparavant couvertes de forêts – La compensation n'est pas autorisée.

38. L'accord trouvé entre HCS-A et HCS+ en novembre dernier, en marge de la 16^e RSPO, permet de ne considérer ici qu'une seule approche HCS.

des zones identifiées comme importantes par ces études préalables (entre 0 et 13,4 \$/ha, selon l'importance des zones considérées)³⁹.

Les coûts indicatifs pour chacune de ces catégories, rapportés à l'hectare, varient dans des fourchettes importantes et sont évidemment très dépendantes du type d'opérateurs considéré. Du fait notamment de l'importance des coûts fixes initiaux, l'existence d'économie d'échelle en matière de certification est largement attestée, illustrant l'avantage comparatif des grandes entreprises sur les plus petites pour la certification (WWF *et al.*, 2012, p. 19).

Sur la base de ces données relativement éparses, les trois paragraphes qui suivent tentent de rendre compte des conséquences pratiques de l'adoption des standards pour différentes catégories d'opérateurs de l'amont. Outre la distinction entre plantations industrielles, smallholders liés et smallholders indépendants, une différence a été faite entre les plantations industrielles gérées par des grands groupes au rayonnement international et les plantations industrielles gérées par des entreprises indonésiennes ou malaisiennes de stature nationale.

4.1.3.1. Les grands groupes : un respect des PCI par l'adaptation de la politique RSE et le recours aux services de consultants extérieurs⁴⁰

Les grands groupes présentent deux caractéristiques qui influencent la manière dont ils mettent en œuvre un standard. Ils sont d'une part cotés en bourse et dépendent d'un actionariat extérieur, ce qui implique une certaine habitudes du *reporting*, notamment en matière de RSE. Ils ont par ailleurs le plus souvent adhéré à différents standards bien avant l'arrivée de la RSPO, en particulier émanant du système ISO (9 001, 14 000, 14 001 notamment), et sont donc déjà « rompus » à la mise en adéquation de leurs pratiques avec des normes définies extérieurement.

Une grande partie des PCI de la RSPO, de ISCC ou de MSPO n'implique ainsi pas de changements radicaux pour ces entreprises. Cela peut venir formaliser et soumettre à un regard extérieur des pratiques qui pouvaient pré-exister. C'est par exemple le cas chez IOI avec les « bonnes pratiques

agricoles », une thématique présente dès 2005 dans l'entreprise intégrant le « zero-burning », des méthodes de conservation du sol et de l'eau, la conservation de ripisylves, une approche de gestion des parasites intégrée (IPM) et des économies d'énergie. Le groupe menait alors des audits en interne pour vérifier la mise en place de ces pratiques. Des pratiques similaires peuvent par ailleurs être exigées par le système ISO et d'autres certifications comme la RSPO, ce qui a pu conduire NBPOL à tenter de faire coïncider audit RSPO et ISO 14 001 :

In 2009, a joint program between NBPOL and British Standards International saw the first ever integration of the ISO and RSPO standards into a single audit procedure. [...] The ISO framework has helped us tremendously to structure our sustainability activities, and as a result we are now undertaking integrated ISO14001 and RSPO audits in West New Britain.

Toutefois, sur les enjeux les plus critiques au cœur de cette étude (déforestation/biodiversité, conditions de travail, respect des droits fonciers), les données secondaires dont on dispose montrent que les entreprises ont eu quelques difficultés à opérationnaliser les PCI des standards.

Sur le volet social (conditions de travail et salaires) d'une part, les différents standards exigent, entre autres :

- que le salaire soit indexés sur un « minimum living wage », qui est néanmoins laissé à l'appréciation des entreprises,
- qu'il n'y ait pas de « forced labour »,
- que le logement sur place, s'il en est proposé un, soit décent, et
- que les salariés ne soient pas exposés à des produits dangereux sans protection et sans formation⁴¹.

La manière dont ces exigences affectent concrètement les conditions salariales apparaît cependant complexe à instruire en l'absence de données précises pour au moins deux raisons. On manque d'une part de données précises concernant la vie dans les plantations. On sait d'autre part depuis les travaux de Stéphanie Barral que la situation des ouvriers de plantation indonésiens est principalement déterminée par la libéralisation du régime de couverture sociale dans les années 1970. Celle-ci a imposé aux ouvriers la constitution d'une épargne tout au long de leur carrière en vue d'assurer une retraite qui désormais n'est plus prise en charge par la plantation. Cette obligation se traduit par une recherche permanente d'activités extra-salariales,

39. Le coût de mise en réserve est considérée comme le coût d'opportunité associé au renoncement d'exploiter les zones d'importance écologique.

40. Le paragraphe qui suit s'appuie sur l'analyse comparative des différents rapports annuels publiés par quatre entreprises entre 2008 et 2015 : IOI, NBPOL, Eagle High Plantation et AgroPalma. Trois types de rapport ont été consultés : les rapports d'activité, rapports DD ou RSE et rapports RSPO. Les rapports d'autres entreprises ont également été consultés mais de manière moins systématique.

41. Par ailleurs, la liberté d'association syndicale est également un critère des certifications RSPO, MSPO et ISCC. La liste des PCI de l'ISPO n'a pas pu être consultée.

les salaires moyens des ouvriers ne permettant pas de couvrir l'intégralité des frais courants d'une famille (Barral, 2015, p. 132-35)⁴². L'obligation d'un « living wage » inclus dans les standards mais peu défini ne semble ainsi pas en mesurer de pallier les conséquences d'une législation particulièrement avantageuse pour les entreprises.

En matière de conditions de travail, le récent rapport d'Amnesty International (2016) illustrant l'existence de formes de travail forcée, de conditions de travail dangereuses et d'une sous valorisation du salariat, y compris dans les plantations certifiées, semble confirmer le peu de prises qu'ont les standards sur les pratiques salariales des plantations. À cet égard, une analyse plus fine imposerait également de distinguer entre travailleurs temporaires et travailleurs permanents des plantations, les cas rapportés par Amnesty renvoyant pour l'essentiel à des travailleurs temporaires dont les situations sont le plus souvent bien plus difficiles que celle des travailleurs permanents.

Sur le volet déforestation et respect des droits fonciers coutumiers, la plupart des enjeux se cristallisent autour des nouvelles plantations. En effet, la plupart des standards contiennent aujourd'hui au moins trois obligations pour le développement de toutes nouvelles plantations : (i) le respect des forêts HCV, voir HCS ; (ii) la conduite d'une étude d'impact environnemental et social (SEIA) ; (iii) le respect des principes du consentement libre, informé et préalable (CLIP). Le respect de ces obligations exige des compétences dont disposent rarement les entreprises en interne, ce qui les conduit soit à se former en interne soit, plus généralement, à faire appel à un consultant en externe.

Or, un rapport de l'Environmental Investigation Agency montre que les évaluations externalisées sont très souvent partielles et partiales : des forêts HCV sont ainsi parfois volontairement omises de l'étude remise à l'entreprise commanditaire, de même que l'existence de conflits fonciers.

Pour faire face à ces difficultés, la RSPO a récemment externalisé auprès du *HCV resource network* le soin d'habiliter les consultants à la conduite des études HCV. Il en est attendu un plus grand sérieux dans la conduite des études, mais les effets concrets de ces changements restent encore à

évaluer sur le terrain. Ces éléments illustrent bien là encore que par rapport aux enjeux qui sont les nôtres, la certification n'est pas un gage de changements notables dans les pratiques.

4.1.3.2. Les entreprises nationales : peu de changement malgré un enjeu réputationnel naissant

Les processus internes aux entreprises de taille petite ou moyenne et en croissance, souvent moins portées sur les marchés internationaux et de ce fait moins incitées à s'engager dans un processus de certification par ailleurs coûteux pour elles, sont aujourd'hui peu documentées. Dans un contexte où les marchés domestiques indonésiens et malaisiens représentent plus de 20 % de la consommation mondiale, les pratiques de ces entreprises (ou, au contraire, l'absence d'évolution dans leurs pratiques) sont pourtant susceptibles d'avoir un impact déterminant sur l'avenir des espaces ruraux adaptés au développement du palmier à huile. Pour illustrer le cas de ces entreprises, nous avons pris ici le cas de Eagle High Plantation (EHP).

Créé en 2000 sous le nom de Budi Perdana, le groupe devient Eagle Eye Plantation en 2014 après l'acquisition à l'amiable du groupe Green Eagle. Il dispose au 31/12/2015 d'une surface plantée d'un peu plus de 151 000 ha (dont 13 700 ha de plasma géré par des *smallholders*) et d'un « *landbank* » de plus de 420 000 ha. Entre 2011 et 2015, 50 000 ha ont été plantés à un rythme décroissant, mais sans qu'aucune de ces nouvelles plantations ne soient certifiées RSPO et donc couvertes par les clauses des « *New Planting Procedures* ». Si le groupe est membre actif de la RSPO depuis au moins 2010 (date à laquelle la première référence à la RSPO apparaît dans son rapport d'activité), il n'a toujours pas certifié le moindre ha bien qu'il annonce régulièrement depuis 2012 vouloir se certifier. Son plan d'action tel que désigné auprès de la RSPO pour la certification a ainsi changé à deux reprises, l'objectif 100 % certifié ayant été repoussé de 2020 à 2025, selon le plan suivant : 6 % de CSPO en 2016, 27 % de CSPO en 2018 et seulement 66,8 % de CSPO en 2020.

Il fait peu de doute que les engagements récents vers la certification résultent des pressions exercées sur l'entreprise par différentes ONGs, ainsi que le rappelle le rapport d'activité 2014 :

Other challenges we faced in 2014 were to explain why the Company had a weaker than expected production during the year which put pressure on our cash flow, and negative opinions about our business from a few large NGOs. [...] And to answer criticism, we decided the best way is to focus on trying to get our sustainability certification as fast as possible and this is one of our key strategies for 2015.

42. Le travail de Barral s'appuie sur une enquête ethnographique menée dans 6 plantations à Sumatra et Kalimantan entre 2010 et 2012, comprenant plus de 200 entretiens avec des familles, contremaîtres et dirigeants de plantation. Si elle montre que les revenus du travail ouvrier en plantation ne suffisent pas à couvrir les dépenses courantes des familles, elle montre aussi que dans les contextes où les familles ouvrières ont accès au foncier, une trajectoire de déprolétarianisation peut accompagner le relâchement du contrôle exercé sur les familles ouvrières.

L'enjeu n'est en effet pas tellement d'accéder aux marchés internationaux, pour un groupe qui revendique clairement le marché domestique indonésien comme sa première cible (Eagle High Plantation, 2015, p. 73), mais bien de se prémunir contre une trop forte critique. Si les rapports de durabilité annuels du groupe rapportent l'intégration de certaines pratiques, concernant par exemple les « bonnes pratiques agricoles » (à partir de 2008) ou le bon traitement des employés (à partir de 2009), les aspects ayant trait aux procédures de nouvelles plantations (NPP, pour *New Planting Procedures*) ne sont pas abordés avant 2015 :

We commit to conducting rigorous Social and Environmental Impact Assessments and High Conservation Value assessments for all of our existing plantations and prior to commencing any new planting and to use the results to monitor and improve our operations. In early 2016 we have completed our first HCS study. We will strive to continuously improve ourselves in all these areas. We would like to reach the highest recognized standard, which is currently RSPO certification.

Les modalités précises de conduite des études HCV et de SEIA ne sont cependant pas détaillées. On peut assez facilement imaginer que l'entreprise externalise auprès d'un consultant ou d'une ONG leur réalisation, avec des conséquences similaires aux cas des grands groupes.

De telles entreprises représentent des cibles cruciales pour tous les acteurs soucieux d'améliorer la durabilité du secteur. Avec un landbank de 420 000 ha, son impact potentiel est en effet énorme. Paradoxalement, du fait de sa position dans la filière, les leviers disponibles pour agir sur elles sont bien moins importants : faible visibilité internationale, peu de lien ou aucun lien avec les aux marchés mondiaux et les traders qui ont pris des engagements o déforestation (voir infra). Les dirigeants de ces entreprises sont également fréquemment très liés au pouvoir en place et disposent d'une forte capacité d'influence, leur permettant notamment de limiter les recours à leur encontre. Pour beaucoup de protagonistes, ce sont enfin des entreprises comme celle-ci qui, en 2016, ont fait pression sur le gouvernement pour exiger la dissolution de l'Indonesian Palm Oil Pledge (IPOP), cet engagement collectif pris par les principaux traders indonésiens pour faire évoluer les politiques indonésiennes (voir note 2).

Parallèlement à des engagements RSPO dont la concrétisation se fait attendre, l'entreprise a par ailleurs fait certifier deux de ses plantations ISPO depuis 2015. De cette manière, elle peut se targuer d'une forme de durabilité vis à vis de ses acheteurs et de ses critiques. Cette situation pose de manière cruciale une autre question, qui sera néanmoins peu abordée ici : celle de la « multi-certification »

par de nombreuses entreprises du secteur (RSPO, ISPO, ISCC le plus souvent).

4.1.3.3. La certification des smallholders entraîne des changements de pratiques sans conséquences évidentes en matière de durabilité écologiques ni de revenu

Les systèmes de certification voient depuis longtemps dans le fait de cibler les smallholders (SH) deux enjeux principaux. D'une part, leur système est celui qui génère le plus de bénéfices. Il faut donc pouvoir l'encourager, le promouvoir, l'améliorer, et éviter qu'il se marginalise parce qu'il n'aurait plus accès à des marchés ne demandant que de la production certifiée (une situation fréquente dans les filières agricoles même si très dépendant de la gouvernance de la filière, voir Lee et al., 2012). Il faut aussi, idéalement, faire en sorte qu'un smallholder certifié puisse bénéficier de revenus supplémentaires dans un contexte où la certification, parce qu'elle représente un coût initial non négligeable, joue souvent le rôle d'une barrière à l'entrée pour les SH. Ce premier enjeu était au centre de la première task force sur les SH de la RSPO : « *ensure that smallholders are not marginalised from the sustainable palm oil market and are able to benefit from improved standards and best practice* »

D'autre part, dans la mesure où les SH représentent aussi une part importante de la production, il y a un enjeu fort à accompagner le développement de leurs systèmes de production sur une trajectoire la plus durable possible, en particulier sans porter atteinte à des zones forestières d'importance pour la conservation.

Face à ces deux enjeux, et devant le fait que certification a au départ été pensée pour la grande entreprise (en dehors de RA-SAN qui est plus spécifiquement focalisée sur les SH), les différents systèmes de certification ont mis en place des procédures spéciales pour les SH, incluant :

- (i) une adaptation des PCI à la situation spécifique des SH ;
- (ii) des fonds spécifiques pour appuyer la mise en œuvre de la certification.

Concrètement, la certification des SH prend des formes différentes selon qu'on s'intéresse à des SH liés ou à des SH indépendants. Pour SH liés, la responsabilité de la certification est prise par l'entreprise à laquelle ils sont liés, via la constitution de groupes d'agriculteurs de tailles variables et l'appui de systèmes coopératifs. Cela passe très souvent par un appui de l'entreprise et/ou d'une ONG tiers, comme Solidarid.

Les SH indépendants doivent de leur côté s'organiser autour d'un groupe de certification et ont pour cela besoin d'un soutien extérieur qui apparaît absolument nécessaire. Ce dernier peut leur

être apporté soit par une ONG, soit éventuellement par une entreprise, comme l'a récemment fait Wilmar (Hidayat *et al.*, 2015).

Les travaux disponibles montrent que la certification des SH peut avoir une diversité d'effets :

1. elle entraîne des changements de pratiques par une amélioration de la formation, qui peuvent avoir des effets positifs sur les rendements, mais pas mécaniquement. En revanche, elle a des effets sur la réduction des intrants et permet donc des économies sur les coûts de production, mais aussi sur l'adoption de « bonnes pratiques » en matière de conservation des eaux et des sols comme de production de fruits, qui peuvent être de meilleure qualité et donc générer un revenu supérieur (Hidayat *et al.*, 2015, p. 36-37) ;

2. elle augmente cependant la dépendance des SH à des acteurs extérieurs, pour la gestion de la certification et l'accès à des avantages associés (crédit, formation, etc). Si elle permet de favoriser l'accès au marché des SH indépendants, elle a par ailleurs peu d'effet pour les SH liés puisque ceux-ci sont contractuellement liés à l'entreprise qui transforme leurs FFB.

3. le fait de se certifier ne résout cependant pas pour les SH la question des asymétries de pouvoir vis à vis de leurs acheteurs et le fait que, de manière générale, ils sont en position dominée dans la filière ;

4. enfin, on ne sait aujourd'hui rien de l'effet de la certification sur l'éventuelle propension des SH à ouvrir de nouvelles plantations en forêt. Certes, en s'en tenant aux résultats de Lee *et al.* (2014), l'impact des SH n'est pas le plus important par rapport aux grands industriels, mais il existe bel et bien. Il y a donc un enjeu à voir comment la certification peut prendre cela en compte. Or, l'assouplissement des PCI pour les SH laisse peu de possibilités pour limiter leur expansion sur les forêts.

Une des questions souvent posées concernant les SH concerne les facteurs limitant leur enrôlement dans la certification (voir notamment Brandi *et al.*, 2015). De nombreux facteurs sont souvent mis en avant :

1. Le coût organisationnel que ça représente (il faut se mettre en groupe et rémunérer un *group manager*),

2. Le manque de connaissance et de formation, et

3. Le fait que plusieurs exigences de la RSPO représentent des défis importants dans ce contexte : obtenir un titre foncier en bonne et due forme (p. 304) ; la faible qualité du matériel végétal qu'ils utilisent pose problème par rapport aux réglementations nationales et donc à la RSPO (puisque celle-ci fait obligation de respecter les lois et règlements) ; la faible maîtrise des pesticides et

fertilisants pose également problème ; le plus important défi est la quasi incapacité des SH à fournir les documents relatifs à leurs pratiques comme l'exige la RSPO.

Néanmoins, ce type de questionnement fait l'hypothèse a priori que la certification est positive pour les SH et la durabilité, ce qui, au vu de ce qui précède, n'est pas si évident. Si le système semble permettre au moins en partie de favoriser les SH qui parviennent à y accéder, il ne leur donne pas pour autant un avantage comparatif très clair par rapport aux autres systèmes de production, et ne les conduit pas non plus à limiter leur impact potentiel en matière de déforestation. L'enjeu de la certification pour les SH semble donc pouvoir se discuter. Comme le disent notamment Hidayat et ses collègues (2015), tant qu'elle ne renforce pas leurs capacités de négociation avec leurs acheteurs, son impact est susceptible de rester limité.

4.1.4. Des systèmes d'audit et gestion des conflits globalement trop faiblement opérants

Au niveau opérationnel, l'effectivité d'un standard de certification repose sur une double idée :

- (i) que l'audit tierce partie permet d'évaluer objectivement les pratiques d'un opérateur au regard du référentiel ;
- (ii) que les sanctions encourues en cas de non respect des critères et indicateurs sont suffisamment dissuasives pour engager les opérateurs à la mise en place rapide d'action corrective.

Le premier aspect renvoie au fonctionnement de l'audit lui-même. Le second renvoie pour partie aux modalités de gestion des résultats de l'audit (donc à la relation entre la RSPO et l'opérateur lorsque la RSPO reçoit les résultats de l'audit), pour partie à la gestion des éventuelles conflits entre un acteur tiers victime du non respect d'un PCI et l'opérateur en cause.

4.1.4.1. L'audit

Les modalités d'audit sont similaires pour chaque standard : une entreprise doit subir un pré-audit, puis un audit complet. Si elle passe avec succès son audit, elle est certifiée pour 5 ans. Chaque standard encadre la délivrance des autorisations d'auditer à des « certifying bodies » (CB), ou agences d'audit. Dans le cas de la RSPO, celle-ci a géré elle-même la délivrance de ces habilitations jusqu'en 2012. Depuis cette date, elle a externalisé cette fonction auprès de l'ASI, Accreditation Services International, notamment pour garantir plus d'indépendance et de transparence. L'ISCC gère toujours de son côté les différents CB qui peuvent auditer pour lui : peut devenir auditeur ISCC toute organisation

qui suit une formation de 3 jours, organisée 6 ou 7 fois par an par l'association gestionnaire du standard, et qui respecte les exigences générales, et les qualifications requises⁴³.

Dans tous les cas, c'est à l'entreprise que revient la charge de l'audit, en s'acquittant du prix de l'audit auprès de l'entreprise auditrice. Les conflits d'intérêt associés à la certification sont bien connus. Dans le cas de la RSPO, un rapport de l'EIA (2015) met fortement en doute la capacité de l'audit à effectivement jouer son rôle. Ce rapport est d'autant plus préoccupant qu'à l'heure actuelle, on dispose de très peu de données sur les modalités de réalisation de l'audit, et les auditeurs eux-mêmes ne se laissent pas facilement approcher (il a été impossible d'obtenir un entretien dans le cadre de cette étude). Les situations rapportées par EIA font état d'audit de complaisance, d'entreprises auditrices captives sur les marchés et donc dans l'incapacité d'émettre un rapport critique, etc.

Cet aspect apparaît particulièrement problématique dans le cas de la RSPO, où peu de garde fous sont mis en œuvre. En revanche, l'ISCC s'est dotée d'un système d'audit indépendant qui se surimpose à l'audit menée par l'entreprise. A ces fins, l'ISCC travaille avec trois auditeurs indépendants, qui réalisent environ 70 audits indépendants par an dans des situations considérées comme problématiques.

La revue de littérature démontre à ce stade un fort manque de données. Les données dont on dispose sont peu encourageantes et tendent à mettre en doute l'un des soubassements de la certification, à savoir le fait que l'audit tierce partie dit « indépendant » soit la garantie du respect des PCI pour une entreprise certifiée.

Cette situation est par ailleurs confirmée par le grand nombre de conflits portés au « grievance mechanism » de la RSPO. Chacun de ces conflits résulte d'une situation où un acteur tiers considère avoir été affecté négativement par le non respect d'un ou plusieurs PCI de la RSPO par un opérateur. Or, les modalités de gestion de ces conflits semblent pour le moins problématiques.

4.1.4.2. La résolution des conflits : le cas du « grievance mechanism » de la RSPO

Le risque le plus grave pour une entreprise mise en cause dans le cas d'un conflit est de voir son statut de membre de la RSPO suspendu. Si la sanction peut paraître faible, elle renvoie à un enjeu réputationnel que le « cas » de l'entreprise IOI de

2016 a particulièrement bien illustré (cf notamment Thoumi & Levicharova, 2016)⁴⁴. La force de la sanction est cependant susceptible d'évoluer en fonction du niveau de « risque » réputationnel que prend une entreprise en « sortant » de la RSPO (ou se faisant exclure).

Avant la suspension, qui n'intervient qu'en tout dernier recours, les accusations sont portées devant un *grievance mechanism* mis en place au sein de la RSPO. Tout acteur peut déposer une plainte au sein de ce mécanisme relativement complexe, la charge de la preuve échouant au plaignant. La plainte peut concerner non seulement une défaillance dans le respect des PCI, mais aussi tout autre texte structurant de la RSPO. La plainte est alors prise en compte par un « panel complaint », constitué en général de 5 membres (1 planteur, 1 ONG environnementale, 1 ONG sociale, 1 membre de la chaîne d'approvisionnement, 1 membre affilié), qui statue sur la validité de la plainte. Il peut alors orienter la plainte vers un « Dispute Settlement Facility », un organe de règlement des conflits à l'amiable où l'enjeu est de trouver une solution par la discussion qui convienne à tout le monde. La discussion peut impliquer des allers-retours, expertises et contre-expertises, avant d'aboutir.

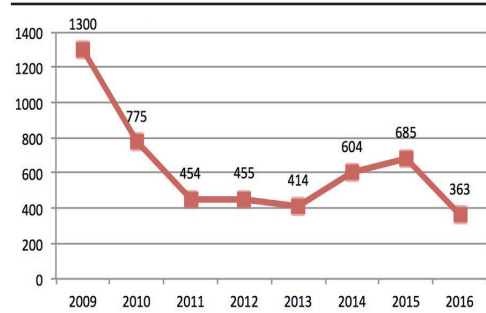
Dans les faits, le nombre de plaintes qui aboutissent est relativement faible : 72 depuis la création du mécanisme, dont 26 sont actives aujourd'hui. Près de la moitié des plaintes reçues concernent des problèmes de fonciers, confirmant l'importance du problème et la difficulté pour la RSPO d'y donner une solution jusqu'à présent totalement satisfaisante.

Sur le plan opérationnel, le temps de traitement des plaintes se révèle très long : plus d'un an, et jusqu'à près de deux ans voir près de quatre ans pour les premières plaintes déposées au démarrage du mécanisme ! (voir Figure 14).

43. En plus de la formation de base de 3 jours, d'autres formations sur des sujets spécifiques sont menées (par exemple, sur le calcul des GES ou le changement d'utilisation du sol).

44. L'entreprise IOI a été suspendue de la RSPO après de longues discussions pour des plaintes déposées à son encontre en matière de respect des droits fonciers et des processus FPIC, au mois d'avril 2016. En mai, l'entreprise a intenté un procès à la RSPO, considérant que sa suspension n'était pas justifiée. De nombreux clients de IOI, parmi lesquels Wilmar, Cargill et d'autres, ont alors annoncé suspendre leurs approvisionnements auprès d'elle, conduisant l'action de l'entreprise à perdre plus de 50 % de sa valeur en quelques jours. IOI a finalement retiré sa plainte contre la RSPO peu temps après.

Figure 14. Temps moyen de traitement d'une plainte déposée auprès du grievance mechanism (en jours)



(source : site Internet de la RSPO)

De manière plus générale, un rapport récent pointe les insuffisances du mécanisme (McDonald & Balaton-Chrimes, 2016), mettant en particulier en avant 6 aspects :

- (i) la faible capacité de la RSPO à apporter des solutions aux plaintes qui ont été déposées auprès du mécanisme, seule une minorité de plaintes s'étant conclues ou par une sanction, ou par un accord ;
- (ii) un temps de traitement très long, même si ce temps de discussion a pu dans certains cas précis permettre de faire avancer les difficultés sur le terrain ;
- (iii) un effet d'apprentissage assez faible, notamment du fait que les mêmes entreprises se sont vues assignées à plusieurs reprises sans réels progrès. Le cas de Wilmar semble de ce point de vue illustratif. L'entreprise a en effet été mise en cause à de nombreuses reprises soit via la RSPO, soit devant le bureau du médiateur de l'International Finance Corporation entre 2007 et 2013, et se retrouve à nouveau mise en cause par le récent rapport de Amnesty dénonçant les mauvaises conditions de travail dans ses plantations ou celles de ses fournisseurs.
- (iv) difficultés du mécanisme à conduire des analyses indépendantes et robustes, et à permettre aux communautés affectées (ou se revendiquant comme telles) de gagner en compétence pour pouvoir elles-mêmes rester dans les mécanismes compétents ;
- (v) peu de sanctions, en tout état de cause mal appliquées ;
- (vi) enfin, un manque de transparence qui a favorisé l'ensemble des limites mentionnées plus haut.

4.1.5. Articulation entre standards privés et standards nationaux et impact sur le potentiel transformationnel

L'émergence des standards nationaux (documentée

dans la note 2) pose plusieurs questions vis à vis de l'efficacité potentielle ou du devenir des standards privés. Concernant le niveau d'incitation représenté par les différents standards, standards nationaux et standards privés ne se situent pas au même niveau. Se faire certifier ISPO ou MSPO n'apporte aujourd'hui aucun avantage pour accéder aux marchés occidentaux. En revanche, on ne sait rien des marchés chinois, indiens et indonésien ou malaisiens en ce qui concerne la demande des consommateurs pour des produits certifiés durables. Il est possible que les standards nationaux suffisent amplement sur ces marchés, voire seront plébiscités à l'avenir, faisant alors disparaître l'incitation pour les firmes nationales/régionales à se faire certifier RSPO/ISCC/etc.

L'ISPO et la RSPO ont par ailleurs démontré la volonté de travailler ensemble à travers la médiation du PNUD dans le cadre du projet SPOI (voir Suharto *et al.*, 2015). Les suites de ce travail préliminaire de comparaison entre les deux standards, si elles ont été officiellement annoncées, sont encore peu claires.

Quoi qu'il en soit, l'émergence des standards nationaux et leur adossement à un Conseil des pays producteurs d'huile de palme (le CPOPC, créé en novembre 2015) dont on connaît mal, jusqu'à maintenant, les attributions et les intentions, et le fait que des initiatives similaires aient émergé pour d'autres commodités (le cacao et le café, pour lesquels l'Indonésie est aussi en passe de proposer des standards nationaux, moins exigeants et donnant potentiellement plus de capacités de négociation aux agriculteurs face aux acheteurs) (voir Wijaya & Glasbergen, 2016), illustre bien la volonté des pays producteurs de reprendre la main sur la manière dont doit se définir la durabilité. L'existence de marchés régionaux pour un produit certifié avec un degré d'exigence moindre laisse imaginer que cette stratégie peut être gagnante pour les États producteurs.

Par ailleurs, en tant que standard « corporate-state led », la probabilité qu'ils laissent peu de place pour les ONG de défense des droits sociaux/humains est élevée, et leur capacité à favoriser le développement des plantations villageoises/smallholders doit être questionnée (Wijaya & Glasbergen, 2016, p. 22).

4.2. Les engagements individuels d'entreprises

De nombreuses organisations/projets accompagnent les entreprises dans la définition et la mise en œuvre de leurs engagements. Certaines organisations sont directement impliquées auprès des firmes, comme le Tropical Forest Trust (TFT)

ou encore la Sustainable Trade Initiative (IDH). D'autres jouent un rôle de plateforme collaborative, comme le Consumer Goods Forum (CGF) ou encore la Tropical Forest Alliance 2020 (TFA2020), un partenariat public-privé global regroupant 8 États, 27 entreprises et 33 ONG et organismes de recherches. D'autres enfin « suivent » les engagements pris par les acteurs et favorisent leur mise en visibilité à travers différents outils. C'est le cas du Global Canopy Programme (GCP) avec son projet « Forest 500 », ou encore du Carbon Disclosure Project (CDP), une ONG internationale basée en Allemagne collectant sur base volontaire les données relatives aux émissions des grandes entreprises.

4.2.1. Une théorie du changement prometteuse

Malgré la diversité des approches développées par ces organisations⁴⁵, toutes reposent sur un mode opératoire similaire, qui tient en quatre étapes :

- l'entreprise prend des engagements clairs en faveur d'approvisionnements plus responsables sur le triple plan de la déforestation, des conditions de travail, du foncier ;
- ces engagements sont opérationnalisés à travers une/des politiques d'entreprises spécifiques, portant notamment sur la politique d'achat, la connaissance/traçabilité de la chaîne d'approvisionnement et certains aspects de l'organisation interne (rémunération des responsables achats notamment) ;
- l'entreprise s'attache par la suite à communiquer de manière transparente sur les progrès qu'elle réalise, les résultats qu'elle obtient et les obstacles qu'elle rencontre dans la mise en œuvre de cette politique ;
- elle réajuste constamment ses ambitions, sa politique d'entreprise et les modalités de sa mise en œuvre en fonction des retours que lui font ses parties prenantes sur la base de sa communication externe.

45. L'approche « VTTV » du TFT pour Valeur, Transparence, Transformation, Vérification » est de loin la proposition la plus aboutie. Elle a été formalisée en détail en 2015 (Poynton, 2015 ; TFT, 2015). Une note récente discute de sa mise en œuvre et des étapes à venir (TFT, 2017). Le Global Canopy Programme explicite aussi une théorie du changement de manière beaucoup plus ramassée dans une évaluation des progrès réalisés par les membres du CGF (Bregman *et al.*, 2016, p. 3) ainsi que dans un rapport publié en 2015 (Bregman *et al.*, 2015). Enfin, le Carbon Disclosure Project fait de même dans son rapport Forêt de 2015 (CDP, 2015, p. 15). L'approche d'IDH s'éloigne légèrement de la logique d'ensemble, notamment en ce qu'elle est clairement structurée par la nécessité de sécuriser les approvisionnements des opérateurs de l'agro-alimentaire à l'origine du PPP.

Comme dans le cas de la certification, ce mode opératoire est adossé à une théorie du changement distinguant trois niveaux opérationnels : l'organisation de la firme, le rôle de la firme dans la filière, le rapport entre traçabilité/transparence et respect des engagements.

À un premier niveau, celui de la firme, cette théorie du changement fait deux hypothèses :

(i) la première fait de la firme un acteur économique mais aussi politique/moral : si l'entreprise s'engage en faveur d'une plus grande durabilité de ses approvisionnements, c'est simultanément parce qu'elle y voit des intérêts économiques (être durable, c'est une bonne manière d'être plus profitable), mais aussi parce qu'elle veut contribuer au bien commun (ou tout au moins ne pas contribuer à causer des dommages)⁴⁶ ;

(ii) la seconde considère qu'un engagement pris au plus haut niveau politique d'une entreprise se répercute effectivement et concrètement (et rapidement...) dans le fonctionnement opérationnel de la firme, à travers la politique d'entreprise, les modes de rémunération, les relations aux fournisseurs...

À un second niveau, celui de l'organisation de la filière, la théorie du changement reposant sur les engagements privés fait là encore deux sortes d'hypothèses

(i) une première hypothèse traite de la relation entre l'entreprise et ses concurrentes sur un même segment de filière : lorsqu'une firme représentant une part de marché importante et/ou disposant d'une aura/réputation forte s'engage, cela influence ses concurrentes directes pour prendre des engagements similaires. Cette influence grandit à mesure que la part de marché que représente les firmes s'étant engagées augmente, jusqu'à éventuellement atteindre un effet « seuil » à partir duquel l'ensemble des entreprises est susceptible de basculer (ce seuil, s'il existe bien, serait évidemment spécifique à chaque filière et à chaque segment de filière).

(ii) une seconde hypothèse traite de la relation entre l'entreprise qui s'engage et ses fournisseurs. Dans un contexte où l'objectif final de toutes ces démarches est de faire évoluer les pratiques au niveau des plantations (industrielles ou indépendantes), le passage par l'engagement de firmes acheteuses (industriel producteur de biens de

46. De ce point de vue là, la distinction proposée par Sherer et Palazzo (2007) entre une approche de la RSE qui serait « instrumentale » (c'est à dire avant tout mue par des intérêts économiques) et une autre qui serait « politique » (c'est à dire avant tout mue par un sens de la responsabilité politique et un engagement affirmé dans la vie de la cité) ne semble pas résister à l'épreuve des faits.

consommation finaux, raffineur/traders⁴⁷) repose *in fine* sur l'hypothèse que celles-ci sont en mesure de négocier avec leurs fournisseurs pour conduire ces derniers à mettre en œuvre des pratiques compatibles avec leurs engagements⁴⁸ (voir aussi Christmann & Taylor, 2001).

Enfin, à un dernier niveau, celui du rapport entre l'objectif de transparence et le respect des engagements, on peut distinguer deux hypothèses.

(i) la première considère que si la firme s'engage, alors elle est en mesure d'être totalement transparente sur l'origine de ses approvisionnements, permettant à ses parties prenantes d'identifier les éventuels écarts entre les engagements pris et ce qui se passe sur le terrain (sur le plan social comme environnemental) ;

(ii) la seconde hypothèse tient que, en cas d'écart constaté, ces parties prenantes ont suffisamment de moyens pour pousser la firme à prendre des mesures « correctives ».

Une telle théorie du changement s'appuie sur le développement et la mobilisation de deux types d'outils :

- Des outils de priorisation entre zones de développement, zones de conservation et zones réservées aux populations locales, appuyés en particulier sur les méthodologies HCS et HCV ;
- Des outils de *vérification* et de *transparence*, qui permettent de suivre en continu la prise en compte des enjeux environnementaux (principalement déforestation, avec des outils comme Starling) et des enjeux sociaux (*via* la mobilisation des mouvements sociaux locaux, nationaux et internationaux).

Plus récemment, plusieurs organisations très impliquées pour accompagner les entreprises dans la mise en œuvre de leurs engagements ont commencé à développer des outils intégratifs à l'échelle territoriale/landscape. L'objectif est d'intégrer les enjeux du secteur de l'huile de palme dans une réflexion plus large impliquant les gouvernements locaux en matière de planification d'usage des terres. Ce dernier aspect ayant

pris une importance particulière et recouvrant des facettes multiples, il fera l'objet de la dernière partie de ce rapport et ne sera pas directement traité ici (voir section 3).

Comme précédemment, cette théorie du changement est mise à l'épreuve des modalités concrètes du déploiement des engagements privés dans la filière palme et de ses conséquences jusqu'à présent. Compte tenu du caractère relativement récent de la plupart de ces engagements et du fait que l'analyse présentée repose en majeure partie sur des sources écrites, les conclusions seront nécessairement nuancées. On verra cependant que si cette approche par les engagements privés apparaît par bien des égards prometteurs, son opérationnalisation se révèle particulièrement ambiguë.

4.2.2. Évaluation de l'effet des engagements individuels d'entreprise : une théorie du changement prometteuse dont le déploiement se heurte à deux principaux obstacles

4.2.2.1. La firme, un acteur politique dont les décisions se traduisent sur le plan opérationnel : oui, mais...

Des engagements poussés par des convictions morales et des intérêts économiques entremêlés
La prise d'engagements chez les firmes de tous les segments de la filière palme s'accompagne le plus souvent de vibrants plaidoyers pour la conservation des forêts et/ou la protection des populations rurales, semblant de cette manière confirmer la dimension éminemment politique et morale de leur engagement. Pour autant, la contrainte économique n'est jamais très loin dans le même discours, et les deux dimensions apparaissent indissociablement liées : la firme est d'autant plus encline à adopter un comportement moral que le marché la récompense pour cela, ou la sanctionne le cas échéant⁴⁹. Le cas de l'entreprise IOI, dont le cours de l'action a sévèrement chuté après qu'elle a tenté de poursuivre la RSPO pour protester contre sa suspension jugée, en première instance, infondée, en est un bon exemple (Thoumi & Levicharova, 2016) (voir Figure 15). Symétriquement, le fait que les entreprises de petite taille, peu soumises au risque réputationnel (voire ignorant ce dernier totalement), n'aient jusqu'à

47. En dehors de Golden Agri Resource et de Sime Darby, deux des plus grosses entreprises de plantation de palmier à huile, la plupart des entreprises ayant pris des engagements NDPE ont une activité de plantation soit nulles (pour les industriels de l'aval) soit relativement réduite comparativement aux volumes qu'elles traitent et mettent en marché (pour les raffineurs/traders).

48. Le ciblage des traders, comme dans l'approche ART-plan du TFT (pour Agregator Refinery Transformation plan), illustre assez bien cette idée : en ciblant le « goulot d'étranglement » de la filière que sont les raffineries, l'objectif est d'avoir le maximum d'impact en minimisant les investissements (TFT, 2015, p. 13). L'approche d'IDH en termes de « supply shed » va dans le même sens.

49. Cf par exemple les déclarations du directeur Corporate de Bunge : « *On one side, the market is saying you should plant that land; on the other side, we are saying you should conserve that land. One op on gives you money, the other op on gives you nothing... If we want to preserve natural capital and ecosystems around the world, we do have to find a way to price them better* ».

présent pris aucun engagement quand bien même elles seraient parfaitement conscientes de leur contribution à certains aspects jugés par ailleurs « négatifs », plaide en défaveur d'une vision trop exclusivement politique/morale des décisions des entreprises (voir Padfield *et al.*, 2016). Des entretiens plus approfondis avec les CEO et directeurs de ces firmes permettraient d'éclairer cet aspect.

Figure 15 : évolution du cours de l'action de l'entreprise IOI au premier semestre 2016



(source Thoumi & Levicharova, 2016)

Une traduction des engagements sur le plan opérationnel peu documentée

Sur la deuxième hypothèse, selon laquelle les engagements pris au plus haut niveau se traduisent concrètement dans les pratiques de l'entreprise, l'approche par les engagements volontaires possède les défauts de ses avantages, comparée à la certification. Là où la certification donne à l'entreprise une recette de mise en œuvre, sous forme d'une liste de points qui seront audités par les vérificateurs tierce partie, l'approche par les engagements volontaires laisse toute latitude à l'entreprise. La méthode présente l'avantage de la souplesse, l'inconvénient d'une forme d'inconnue. Les grandes firmes industrielles de l'aval et la plupart des traders et raffineurs ont publié dans les trois à quatre dernières années leurs politiques d'entreprises annonçant des engagements ambitieux et expliquant à minima les conséquences sur leur organisation interne. Celles qui ont recours à l'offre de l'organisation TFT publient par ailleurs

chaque trimestre un bilan de la mise en œuvre de leur politique. Néanmoins, les modalités concrètes de cette mise en œuvre sont peu documentées et demanderaient à l'être davantage pour comprendre réellement les changements qu'elles induisent.

Si la firme est un acteur politique, l'État n'en est pas moins un acteur économique...

Un dernier aspect semble important à souligner à ce premier niveau, sur lequel cette note reviendra extensivement en conclusion. Si l'approche par les engagements volontaires invite à considérer que les entreprises sont bien des acteurs politiques, elle a pu avoir tendance à oublier que les États sont aussi, dans bien des cas, des acteurs économiques. C'est particulièrement vrai d'États développementalistes comme l'Indonésie ou la Malaisie, qui d'une part sont présents au capital de nombreuses entreprises de l'amont et, de l'autre, sont susceptibles de s'opposer avec un certain succès à des politiques d'entreprises qui iraient contre leurs propres desseins. La dissolution de l'Indonesian Palm Oil Pledge, en juillet dernier, illustre assez bien cette situation (voir note 2). Même si, officiellement, toutes les entreprises initialement signataires de l'IPOP ont indiqué que l'évolution du contexte ne justifiait plus de maintenir cette structure, les tensions avec les officiels indonésiens n'ont pas été totalement étrangers à cette dissolution.

4.2.2.2. Les interdépendances de filière, des leviers de changement fragiles vers l'amont

Deux types d'interdépendance de filière sont prises en compte par les approches en termes d'engagements volontaires : les interdépendances qu'on pourrait dire horizontales, reliant une entreprise à ses concurrentes directes ; et les interdépendances verticales, qui la lient à ses fournisseurs et ses éventuels clients.

Des dynamiques concurrentielles qui tirent plutôt les entreprises vers le haut

Du côté des interdépendances horizontales, la dynamique du secteur de l'huile de palme a plutôt été vertueuse. Alors que dans bien des cas, la concurrence entre systèmes de certification a tendance à tirer l'ensemble d'un secteur vers le plus petit dénominateur commun, comme dans le cas du café par exemple, la concurrence entre entreprises privées sur un même segment de la filière palme semble clairement avoir joué en faveur d'ambitions plus élevées. Le cas des raffineurs/traders en est une bonne illustration. Ainsi, l'annonce par Wilmar de sa politique NDPE le 5 décembre 2013 a, d'une certaine manière, obligé tous ses principaux concurrents à se positionner

de manière similaire dans les 12 mois qui ont suivi. Le tableau suivant reprend les dates de parution des politiques d'entreprise de tous les principaux traders du secteur entre 2011 et 2014. Concernant les entreprises plus en aval, une dynamique similaire a probablement été à l'œuvre bien qu'une revue plus systématique reste à faire. L'annonce des Guidelines for Responsible Sourcing de Nestlé, en mai 2010, a eu un effet déclencheur pour la plupart des grandes marques acheteuses d'huile de palme en aval. Le lien entre ces engagements et les changements plus en amont sont cependant plus ambigus, comme l'explique la section suivante.

Des liens aval-amont plus ambigus

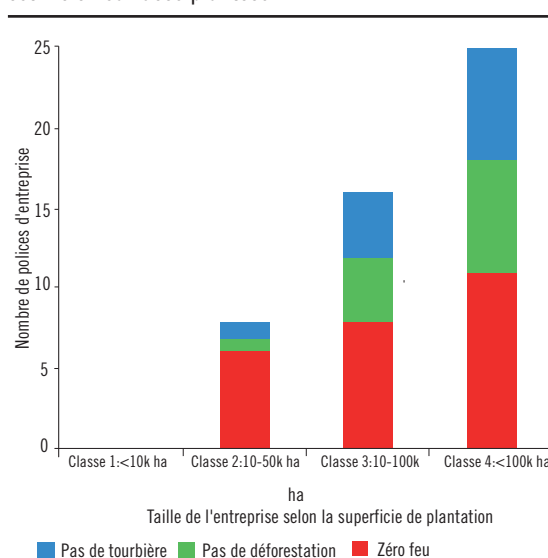
La nature des interdépendances verticales au sein de la filière palme est variable. D'un côté, les engagements pris par les grandes marques productrices de biens de consommation finale ont clairement eu un effet de levier fort sur les engagements de principaux traders, comme GAR et Wilmar, premiers traders à s'être engagés. La pression mise par les principaux clients d'IOI en 2016 après que l'entreprise ait annoncé vouloir suspendre la RSPO est également un bon exemple (voir à ce propos Thoumi & Levicharova, 2016).

D'un autre côté, les liens entre les acheteurs intermédiaires que sont les traders et les producteurs en amont sont beaucoup moins clairs. Trois indicateurs incitent à se montrer réservé sur cet aspect. Le premier est fourni par le groupement *Chain Reaction Research*, qui s'intéresse aux éventuelles réactions en chaîne à l'intérieur de la filière. En comparant deux rapports produits à 18 mois d'intervalle mettant en regard les pratiques des dix principaux planteurs d'huile de palme indonésiens avec les exigences de leurs principaux acheteurs, il apparaît manifeste que la pression de l'aval n'a pas été suffisante pour faire changer les politiques de l'amont. Malgré leur classement comme « à risque » vis à vis des acheteurs et des attentes des investisseurs en juin 2015 (ten Kate *et al.*, 2015), ces politiques n'ont que peu évolué dans l'année qui a suivi et, en décembre dernier, seule deux entreprises étaient passées dans le classement de Chain Reaction de « High Risk » à « Medium Risk » (ten Kate *et al.*, 2016).

Un deuxième indicateur de nature similaire est fournie par un article récent de Padfield *et al.* (2016). Ceux-ci montrent que parmi les principales entreprises de plantations en Indonésie, Malaisie et Singapour, seules les plus grosses ont pris des engagements concrets NDPE. Ce constat, matérialisé dans la Figure 16, tend à montrer que le risque réputationnel, même pour les entreprises de l'amont, joue beaucoup plus que la pression du marché. Le développement de marchés non ou

faiblement concernés par les engagements de type NDPE (marchés intérieurs indonésien et malaysien, notamment sur les biocarburants, chinois et indiens) rend possibles ces comportements.

Figure 16. Engagements 0 déforestation, 0 feu, 0 tourbière pris en fonction de la taille des entreprises estimée en surfaces plantées



(source Padfield *et al.*, 2016)

La figure est basée sur les données RSPO 2014 concernant toutes les entreprises membres de la RSPO venant d'Indonésie (46 entreprises), de Malaisie (25 entreprises) et de Singapour (6 entreprises).

Le troisième et dernier indicateur renvoie à la réaction des deux principaux syndicats de planteurs en Indonésie (le GAPKI) et dans la région de Sarawak en Malaisie (le SOPPOA). Ces derniers ont en effet largement critiqué les engagements pris par les firmes de l'aval et les nouvelles exigences qui en découlaient pour elles, laissant entendre que leurs membres n'entendaient pas s'y plier sans y être fortement contraints.

Une explication à la « résistance » apparente des opérateurs de l'amont renvoie aux formes de clientélisme qui caractérise pour de nombreux auteurs le secteur de la palme en Indonésie et Malaisie (voir par exemple Varkkey, 2012). Dit autrement, si les acteurs de l'amont peuvent se laver les mains des injonctions qui leur arrivent de l'aval, c'est pour beaucoup du fait de la protection étatique dont ils disposent, qui va par exemple leur garantir un accès aux marchés nationaux sur lesquels les mêmes exigences ne pèsent pas. On retrouve là encore la centralité de la puissance publique, que l'approche par les engagements privés a peut-être eu tendance à minimiser, en particulier parce qu'elle n'avait pas prise dessus. Ces trois points illustrent assez bien le fait que les relations amont-aval ne sont pas exemptes de tension et que, comme

toute relation sociale, ce sont des relations de *pouvoir*. Si une organisation comme le TFT invite les différents acteurs de la filière à « chercher la création de valeur » lorsqu'ils s'engagent avec leurs fournisseurs (TFT, 2017), la capacité d'un acteur à obtenir de son fournisseur que l'huile de palme qu'il achète soit produite selon un cahier des charges qu'il définit dépend, *in fine*, des ressources qu'il a à sa disposition pour *imposer* ce cahier des charges. Or, aucun travail, à notre connaissance, ne s'est aujourd'hui penché sur les conditions de négociation acheteur/fournisseur. En particulier, on ne sait rien des contreparties offertes par les acheteurs à leurs fournisseurs en échange de leur alignement sur des exigences toujours plus fortes. Si le CDP exhorte les marques de l'aval à *auditer* leurs fournisseurs pour s'assurer qu'ils respectent le cahier des charges imposés (e.g. CDP, 2016, p. 7), il n'est pas certain que le cadre de la négociation avec ces mêmes fournisseurs leur en laissent toujours les moyens.

4.2.4. *Transparence et traçabilité, des leviers à l'efficacité fortement contextuelle*

4.2.2.3. *Les firmes qui s'engagent pourraient être bien plus transparentes sur leurs pratiques...*

Derrière cette hypothèse pointent deux questions d'ordre distinctes : la faisabilité *technique* de la transparence et de la traçabilité ; et la volonté *politique* de communiquer à ce propos. La faisabilité technique de la traçabilité semble d'un côté quasiment acquise, grâce notamment au fait que de nombreux bureaux d'études se soient emparés de la question ainsi qu'à l'énorme travail du TFT accompli avec ses membres. Des outils pour *communiquer* sur cette transparence ont également fait leur apparition, comme les *sustainability dashboard* du TFT.

La question de la volonté politique est plus ambiguë. D'une part, parmi les entreprises qui communiquent, toutes ne le font pas avec le niveau de précision permis par les outils de type tableaux de bord, loin s'en faut. Musim Mas et Sime Darby, par exemple, ne distribuent l'information qu'au compte-gouttes, via leur site internet et sans recours à des outils plus développés. D'autre part, la proportion des entreprises qui communiquent, y compris parmi celles ayant pris des engagements, n'est pas de 100 %. Les résultats de l'enquête menée par le CDP chaque année est de ce point de vue un bon indicateur, même imparfait. On retrouve notamment parmi les non répondants à l'enquête le producteur/raffineur et trader IOI, Astra Agro Lestari, mais aussi les « grands » distributeurs français Casino ou encore Les Mousquetaires, sans parler de Wal-Mart. Une analyse plus poussée des

politiques de transparence des entreprises ayant pris des engagements fermet demanderait à être conduite pour approfondir sur ce point, mais tout porte à croire que le niveau de transparence reste encore assez faible.

En conséquence, il est difficile pour les parties prenantes de ces entreprises, en particulier la société civile, de suivre « en continu », comme le propose le TFT, les impacts sur le terrain de leurs agissements. Et lorsque cela est possible – dans le cas de Wilmar communiquant sur l'intégralité de sa chaîne d'approvisionnement par exemple – rien ne garantit cependant que la société civile ou les investisseurs pourront faire usage des informations qu'elle obtient avec succès. Par ailleurs, les outils de vérification manquent encore. Sur le plan environnemental, le développement d'outils comme Starling ou GRAS doit permettre à court ou moyen terme de détecter n'importe quel changement d'usage des terres contraire aux engagements pris par une firme, y compris à très longue distance, offrant des prises certaines pour les parties prenantes. Sur le plan social, les choses sont cependant bien plus compliquées. Il faut un travail de terrain important pour révéler les impacts des pratiques des entreprises de l'amont sur le foncier ou les conditions de travail, et aucun monitoring à distance n'est possible. La proposition du TFT de développer un fond spécifique pour financer ce travail de monitoring par des ONG locales (Kumacaya) pourrait offrir des perspectives intéressantes de ce point de vue.

Le défi principal reste cependant que, sur le plan environnemental comme sur le plan social, il est parfois difficile aux acteurs en possession des informations nécessaires de faire évoluer les pratiques d'une entreprise. Il faut alors distinguer deux types d'acteurs cherchant à tenir les entreprises comptables de leurs actions : les acteurs de la société civile et les investisseurs. La question du rôle des investisseurs a été jusqu'à présent peu explorée et restera donc en dehors du champ de cette méta-analyse. Seule les ONG seront considérées dans le paragraphe suivant.

Un rapport de force rarement favorable aux ONGs

Les situations où des écarts entre engagements et pratiques sont constatées ou révélées sont rarement exemptes de tensions, parfois extrêmement fortes, entre les ONGs et les firmes concernées. Dans bien des cas, la campagne publique est, pour une ONG, le dernier recours face à des entreprises qui ne souhaitent pas faire évoluer leurs pratiques. L'impact médiatique de cette campagne sera alors déterminant pour convaincre, ou pas, l'entreprise, à prendre en compte les exigences formulées par la

ou les ONGs. De ce point de vue, si les campagnes successives de Greenpeace sur différentes entreprises de la filière palme ont eu des impacts considérables (Cooking the climate en 2007 puis spot Kit-Kat en 2010 en particulier), les enjeux sociaux avaient rarement mobilisé de la même manière jusqu'à la campagne récente d'Amnesty International (2016).

Le cas Wilmar est relativement intéressant de ce point de vue. Principale cible du rapport d'Amnesty International, l'entreprise a été l'objet de nombreuses plaintes au préalable, soit auprès de la RSPO, soit auprès du bureau du médiateur pour le respect des règles de l'IFC et de la MIGA dont, aux dires de l'ONG Corporate Accountability Research, aucune n'a réellement débouché (Balan-Chrimes & McDonald, 2016).

De ce point de vue, la discussion rejoint celle conduite précédemment sur l'efficacité du mécanisme de gestion des conflits de la RSPO. Dans le contexte d'engagements volontaires et où, structurellement, la puissance publique est plutôt défavorable aux engagements pris, les acteurs sociaux porteurs d'une critique/contestation ont peu de marges de manœuvre pour faire valoir leurs revendications en dehors de nuire à la réputation de l'entreprise.

Les données et publications relatives aux conflits opposant ONG à entreprises sur la base de tels cas restant rares, cette note s'en tiendra à ces quelques constats. Ces derniers conduisent de manière globale à considérer avec beaucoup de précautions l'hypothèse selon laquelle une transparence accrue puisse être suffisante pour conduire le secteur vers une transformation structurelle d'ensemble.

4.2.5. En bilan : une approche dont la mise en œuvre se heurte à deux obstacles principaux

L'analyse qui précède donne à voir deux principales variables limitant la mise en œuvre de l'approche par les engagements privés. La première tient à l'existence d'asymétries de pouvoir mal assumées par les tenants de l'approche, à la fois au sein de la filière (entre acteurs de l'aval et de l'amont), et entre les acteurs de la filière et les ONG extérieures. Si on comprend bien l'enjeu de minimiser ces asymétries de pouvoir en appelant au contraire les acteurs à créer de la valeur qui leur profiterait tous, elles conditionnent pour une grande part une mise en œuvre fructueuse de l'approche.

La seconde variable est le poids déterminant des États dans le fonctionnement du secteur de l'huile de palme dans le contexte d'États développementalistes comme l'Indonésie ou la Malaisie. Jusqu'à récemment, les acteurs étatiques étaient loin d'être au centre du jeu dans ces approches. On peut

même dire que ces dernières s'étaient développées pour pallier en partie un cadre de politiques publiques plutôt défavorable. Ces mêmes acteurs étatiques se sont pourtant rappelés au bon souvenir des porteurs des approches par les engagements privés, qui les ont progressivement « remis dans le paysage ». L'un des outils privilégiés pour ce faire a été le développement des approches territoriales (*landscape approaches*), auxquelles la dernière partie de cette note est consacrée.

4.3. Les approches territoriales

Rappelons-le, les approches « territoriales » (*landscape approaches*) sont des projets dans lesquels des groupes d'acteurs se concertent pour intervenir sur la planification de l'usage, notamment en intervenant sur le cadre de gouvernance territorial. L'objectif est de favoriser l'intégration des usages pour répondre à plusieurs objectifs de développement durable, en particulier : conservation (biodiversité, régulation des régimes hydriques et changement climatique), développement agricole et la lutte contre la pauvreté.

Cette définition très large englobe cependant de nombreuses initiatives très variées. Un examen de leur théorie du changement permettra dans cette section d'apprécier cette diversité avant de proposer un premier test de réalité, nécessairement limité du fait du caractère relativement récent de ce type de projets.

4.3.1. Différentes approches et différentes théories du changement en fonction des acteurs prioritairement ciblés ou mobilisés

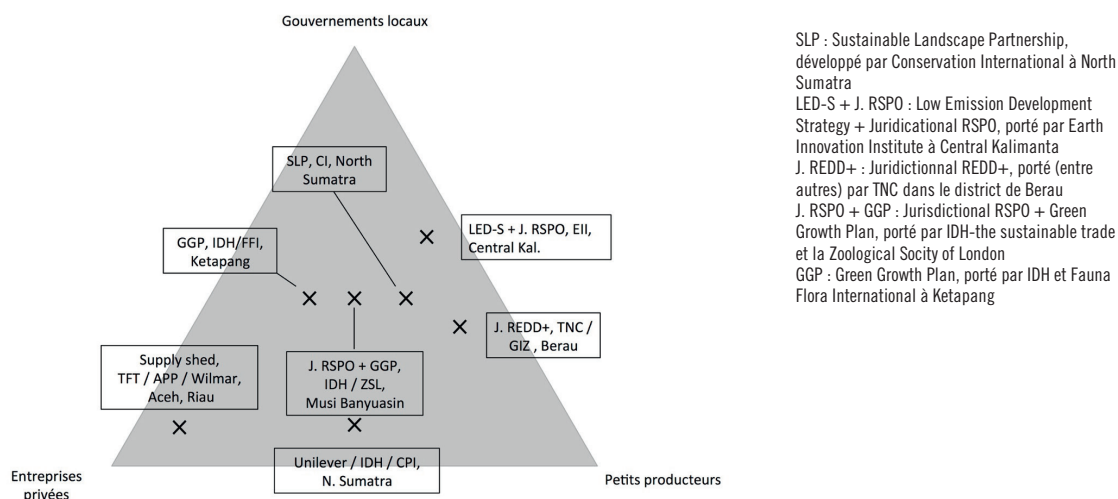
À chacun des trois pôles de mise en œuvre identifié – le gouvernement, le secteur privé, les *smallholders* – correspondent une ou plusieurs hypothèses. Chaque approche les combine de manière spécifique pour construire une théorie du changement qui lui est propre. La Figure 17 positionne ces approches en fonction de l'importance qu'elles apportent respectivement à ces trois pôles de mise en œuvre.

L'engagement des gouvernements locaux dans des approches territoriales s'appuie sur deux hypothèses structurantes.

(i) la première tient que si les décisions d'usage des terres qui sont adoptées par les acteurs du territoire sont traduites formellement dans un plan de développement territorial ou un plan d'usage des terres validé par le gouvernement local, elles ont bien plus de chance de se réaliser ;

(ii) la seconde considère que s'il existe une possibilité de rémunérer les performances d'un territoire au regard d'une métrique reconnue, les gouvernements locaux peuvent être des moteurs

Figure 17. Positionnement schématique des principales approches territoriales déployées en Indonésie en fonction des acteurs ciblés (source : auteur, à partir des données projets)



forts des approches territoriales. Cette seconde hypothèse contient elle même un certain nombre de présupposés sur la possibilité de définir une métrique et un système de suivi permettant d'évaluer cette performance.

L'engagement des firmes, de l'amont comme de l'aval, dans des démarches territoriales, renvoie pour sa part à deux autres hypothèses.

(i) une première hypothèse considère que les entreprises de l'aval pourraient être motrices dans le développement des approches territoriales en développant des stratégies de sourcing « juridictionnelles ». De telles stratégies se caractérisent par un le fait de s'approvisionner préférentiellement sur un/des territoires ayant pris des engagements clairs en matière de lutte contre la déforestation, en payant un premium aux fournisseurs et/ou aux territoires concernés (on pourra se reporter par exemple à CGF, 2015).

(ii) une seconde hypothèse concerne plus spécifiquement les entreprises de l'amont. Elle tient qu'une bonne connaissance du bassin d'approvisionnement d'une ou plusieurs raffineries de groupes très engagés permet d'identifier les producteurs aux pratiques les plus impactantes pour les accompagner dans un processus de progrès (voir notamment TFT, 2016, p. 3).

La volonté d'impliquer les petits producteurs dans la mise en œuvre des approches territoriales s'appuie pour finir sur deux hypothèses :

(i) renforcer les capacités organisationnelles des petits producteurs est essentiel pour qu'ils deviennent moteurs dans la planification de l'usage des terres et puisse notamment faire valoir leurs enjeux par rapport aux plantations industrielles ;

(ii) améliorer leur revenu est indispensable afin de limiter les incitations à étendre leurs cultures au détriment des forêts⁵⁰. Cela passe en particulier par un renforcement de leur capacité de négociation vis à vis de leurs acheteurs directs, les « middle man », dont ils dépendent entièrement pour l'écoulement de leur production comme la fixation des prix (voir notamment INOBU, 2016, p. 23-24) ; et par le fait d'améliorer leur niveau de formation comme leur accès au crédit (IFC, 2013 ; INOBU, 2016).

Compte tenu du caractère récent des projets d'approche territoriale, il n'est pas possible de soumettre ces hypothèses au même *reality check* que dans les parties précédentes. Cependant, la section qui suit questionne leur capacité à faire face aux enjeux de durabilité identifiés dans la partie 1 de ce rapport au regard des données dont on dispose déjà aujourd'hui.

4.3.2. Des hypothèses intéressantes mais à la portée questionnable

4.3.2.1. De la difficulté à engager les gouvernements locaux et à rémunérer les territoires

Les gouverneurs de 6 provinces indonésiennes (West Kalimantan, Central Kalimantan, East Kalimantan, Papua, West Papua et Aceh) sont signataires de la déclaration de Rio Branco, à travers

50. En cela, cette hypothèse ignore largement l'effet dit « rebond », pourtant largement documenté, par lequel un accroissement des revenus conduit le plus souvent, en l'absence de cadres réglementaires solides par ailleurs, à ré-investir l

laquelle ils s'engagent notamment à « reduce deforestation, develop partnerships with private sector initiatives that leverage the opportunities available through jurisdictional programs, and rapidly and effectively channel performance-based funds for the promotion of forest-based and forest-friendly economic development to producers, foresters, farmers, ranchers, indigenous peoples, local communities, and other forest stakeholders » (Governors' Climate & Forests Task Force, 2014, p. 2). En ajoutant le gouverneur de South Sumatra, qui s'est également impliqué fortement avec IDH dans la mise au point et le lancement d'une approche territoriale, 7 provinces parmi les plus importantes en matière de lutte contre la déforestation se sont déclarées mobilisées. Les conséquences potentielles tant en termes de protection des forêts et des droits fonciers qu'en matière d'appui au développement des petits producteurs semblent dès lors importantes. Néanmoins, il faut pour apprécier ces déclarations à leur juste valeur considérer trois aspects.

En premier lieu, la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de la déclaration de Rio Branco sont clairement conditionnés au soutien que les gouvernements locaux signataires recevront des bailleurs de fonds, publics comme privés : « Our efforts to build jurisdictional strategies and programs for low emissions development cannot be sustained without additional support. We call upon the international community to partner with us as we continue to build robust jurisdictional programs that will enable large-scale, integrated transitions to sustainable development ». Or, ces soutiens peinent aujourd'hui à se concrétiser de manière sonnante et trébuchante pour ces gouvernements locaux.

Deuxièmement, le déblocage de fonds additionnels pour soutenir ces initiatives est vu comme dépendant de la capacité des gouvernements à faire la preuve de l'efficacité des mesures prises, dans le cadre d'un paiement à la performance. Or, un tel paiement à la performance est étroitement lié à l'existence de métriques et de systèmes de suivi permettant de documenter en continu les progrès des territoires engagés. Comme dans le cas de la vérification évoqué dans la section précédente, les métriques et les systèmes de suivi font encore cruellement défaut, et ce malgré les nombreuses propositions aujourd'hui sur la table (voir par exemple Buck *et al.*, 2006 ; INOBU & EU REDD Facility, 2016 ; CI, s.d.). Les moyens à mettre en œuvre pour recueillir les données nécessaires en continu et la difficulté à s'accorder sur un cadre de monitoring commun expliquent pour une bonne part l'absence de tels systèmes.

Troisièmement, le fait que 7 gouverneurs de province se soient engagés en faveur du

développement d'approches territoriales ne présage en rien de l'intérêt, réel ou potentiel, des gouverneurs des 16 autres provinces concernées par le développement de l'huile de palme à faire de même, et encore moins de celui des gouverneurs de province. De ce point de vue là, un récent rapport publié par Daemeter soutient qu'enrôler effectivement les gouvernements locaux dans des approches juridictionnelles en Indonésie sera certainement une tâche ardue (Daemeter, 2016). Si les gouverneurs de province pourraient s'impliquer plus facilement compte tenu de la taille du territoire qu'ils administrent, il paraît peu probable aux auteurs que les gouverneurs de districts prennent un quelconque engagement sans d'importants changements. Le premier type de changement concerne le cadre législatif au niveau national, qui reste aujourd'hui trop éloigné des objectifs inhérents à une approche juridictionnelle. Un second type de changement tient à la nature des financements disponibles aujourd'hui, qui sont jugés, par les auteurs, trop complexes à obtenir, trop instables dans le temps et trop peu rémunérateurs. Un troisième changement est relatif à la « valeur » que revêt pour l'électorat d'un gouverneur le fait de s'être engagé dans la lutte contre la déforestation, qui reste aujourd'hui très faible et donc peu porteur politiquement.

4.3.2.2. De l'ambiguïté des entreprises privées

Si deux grandes entreprises de l'aval, Unilever et Marks & Spencer, ont bien annoncé en 2015 leur volonté de faire évoluer leurs stratégies d'approvisionnement pour leur donner une base territoriale (CGF, 2015), les modalités concrètes de mise en œuvre de ces annonces restent peu claires. Unilever s'est lancé depuis deux ans dans un projet de cette nature dans la province de North Sumatra autour de 5 districts. Il n'a cependant pas été possible de trouver d'informations tangibles à ce sujet dans le cadre de cette enquête. L'une des questions clés renvoie en particulier au *premium* que sont susceptibles de reverser ces acheteurs pour les acteurs des territoires concernés, quelle que soit par ailleurs la forme que prend ce versement : directement au producteur (smallholder ou plantation industrielle), ou bien auprès des gouvernements locaux.

Par ailleurs, l'intérêt des entreprises de l'amont à participer à une réflexion sur l'usage des terres dont l'un des objectifs affichés est précisément de caractériser les zones forestières sur lesquelles on leur demandera de ne pas s'étendre apparaît tout sauf garanti. Comme dans le même temps, ne pas participer à ce type de processus leur donne par la suite la possibilité de dénoncer les résultats qui en ressortent au nom du « néocolonialisme »

(Wolosin, 2016), la possibilité de mettre en place un processus réellement inclusif peut dans certains cas s'avérer plus que compliqué du côté des firmes.

4.3.2.3. Impliquer les populations locales et les smallholders : dimensions politiques et enjeux pratiques

La volonté de venir en appui aux smallholders pour en faire des acteurs centraux du processus de land use planning ne peut qu'être saluée pour son caractère démocratique. Pour autant, sur un plan pratique, un tel objectif implique des ressources considérables. Dans de nombreuses situations, les producteurs indépendants et plus largement les populations locales sont géographiquement très éloignés des centres urbains où se déroulent ces ateliers, n'ont parfois qu'une idée très vague du fonctionnement des administrations et plus largement des organisations, publiques ou privées, avec lesquelles il leur est proposé d'interagir, et ne disposent que d'un niveau d'études très rudimentaire (voir l'exemple du projet REDD+ juridictionnel de Berau dans Fishbein & Lee, 2015).

Dans l'hypothèse où ce renforcement de capacité pourrait être mené à bien, il faut par ailleurs questionner la capacité de ces populations locales à effectivement jouer un rôle de contrepouvoir suffisant face à l'appétit et aux moyens de pressions dont disposent les entreprises industrielles, sans compter leur proximité au pouvoir en place (Varkkey, 2012).

Sur un plan plus politique, cette volonté d'impliquer les populations locales dans la planification d'usage des terres ne pourra pas non plus ignorer le fait que depuis plus de 20 ans, des mouvements sociaux parfois extrêmement dynamiques ont précisément cherché à faire entendre leur voix face aux décisions unilatérales des administrations ou des gouvernements locaux (Peluso *et al.*, 2008 ; Di Gregorio, 2012). Il n'est pas certain que la seule invocation d'une « nouvelle » approche territoriale suffise à lever comme par magie les tensions probablement accumulées entre ces mouvements sociaux et les mêmes autorités publiques qui, hier encore, leur refusaient de prendre place à la table des négociations.

CONCLUSION

La réflexion quant à la durabilité de la production d'huile de palme doit se fonder prioritairement sur le fait que trois modes de production coexistent, dont les impacts sur les trois dimensions du développement durable ici considérées diffèrent : le revenu des producteurs/travailleurs et les

conditions de travail, la déforestation et le respect des droits fonciers. Sur ces trois dimensions, les connaissances rassemblées ici suggèrent que la production des smallholders indépendants est plus performante. Elle rémunérerait mieux les producteurs et serait considérablement moins impliquée dans la déforestation ainsi que dans les problèmes de condition de travail. C'est notamment en ayant cette caractéristique en tête qu'il faut apprécier la portée des initiatives qui visent à contenir les effets négatifs de cette production, qui reste par ailleurs d'une importance stratégique pour l'économie des pays producteurs.

L'analyse historique des initiatives de durabilité a montré une première période marquée par l'apparition puis la multiplication de systèmes de certification, avant que ceux-ci se voient opposer une critique croissante quant à leur capacité à transformer les systèmes de production et à orienter le développement vers plus de durabilité. En résultat, sous la pression des ONG, un certain nombre d'engagements individuels d'entreprises ont été pris pour garantir l'absence de déforestation et de destruction de tourbières ainsi que d'exploitation des travailleurs. Devant l'ampleur de ce mouvement, l'Indonésie et la Malaisie ont de leur côté créé leurs propres standards, notamment dans l'objectif de proposer des certifications moins coûteuses et moins exigeantes aux petits opérateurs nationaux. Plus récemment, différents acteurs ont mis en place des projets territoriaux en amont de la filière ; un des enjeux est de pouvoir contribuer à la planification de l'occupation du sol et de favoriser la conciliation des usages et des projets parfois contradictoires.

Cette étude propose par ailleurs d'aller au-delà des principes de durabilité sur lesquelles reposent ces initiatives pour analyser leur capacité à produire des changements effectifs. Elle explicite pour cela leur théorie du changement et la met en regard des modalités concrètes de leur déploiement.

La connaissance disponible mobilisée suggère que la plupart des certifications n'apparaît pas en mesure de générer les changements nécessaires, d'une part parce que le marché ne rémunère pas les productions certifiées et les éventuels surcoûts de production, mais aussi parce que les certifications sont focalisées sur des exigences de procédures plus que de pratiques, que leurs systèmes de vérification et de règlement des contentieux ne paraissent pas à la hauteur, enfin et surtout parce qu'elles ne favorisent pas les producteurs indépendants dont on a montré qu'ils représentaient le mode de production a priori le plus durable. Les engagements individuels d'entreprises ont pour eux une théorie du changement plus prometteuse. Mais ils se heurtent à des asymétries

de pouvoir, au fait qu'ils concernent surtout les entreprises soumises à la vigilance des acteurs des pays consommateurs occidentaux, à une difficulté à documenter l'effectivité des engagements pris, à la limite d'approches qui court-circuitent les gouvernements des pays producteurs, enfin à la difficulté, pour les acteurs de l'aval, de faire en sorte que leurs fournisseurs s'alignent et répercutent leurs engagements.

Enfin s'il est encore tôt pour apprécier la portée des approches territoriales, le constat est qu'elles reposent sur un appui financier des bailleurs de fonds publics et privés qui semblent lents à se manifester, qu'il semble difficile de mesurer et d'attester l'efficacité des actions, que les pratiques sont encore assez vaguement définies, avec des premiums de rémunération limités, et que des interrogations subsistent quant aux améliorations qui seront apportées au sort des populations locales.

Sur la base de ces résultats, cette étude propose finalement trois recommandations.

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 ; 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. 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.

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 de faire évoluer ces approches dans un sens favorable.

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) Appuyer 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, en mobilisant pour cela une partie de la finance climatique. ■

BIBLIOGRAPHIE

- Amnesty International (2016). *The Great Palm Oil Scandal. Labour Abuses behind Big Brand Names*. London, Amnesty International Ltd, 146 p.
- Aubert P.-M., Herman D. & Laurans Y. (2016). Mesurer la forêt pour lutter contre la déforestation ? Une lecture pragmatique de l'émergence du « High Carbon Stocks Approach ». *Terrains & travaux*, 28 (2016/1), 85-107.
- Balaton-Chrimes S. & McDonald K. (2016). *Wilmar and Palm Oil Grievances: The Promise and Pitfalls of Problem Solving*. Melbourne, Corporate Accountability Research, 105 p.
- Barral S. (2012). Plantations de palmiers à huile en Indonésie et déprolétarianisation. *Études rurales*, 2 (190), 63-75.
- Barral S. (2015). *Capitalismes agraires : économie politique de la grande plantation en Indonésie et Malaisie*. Paris, Presses de Sciences-Po, 238 p.
- Baudoin A., Bosc P.-M., Moulin M., Wohlfahrt J., Marichal R., Caliman J.-P. & Bessou C. (2015). Linking the transformation of production structures to a multidimensional sustainability assessment grid of smallholders' oil palm plantations. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 22 (6), 520-532.
- Boer R., Immanuel G., Thoha S., Ardiansyah M., Parulian A., Sugardiman R.A., Margono B.A., Siagian U.W.R. & Dewi R.G. (2016). *Pathways to deep decarbonizing agriculture, forest and other land uses sector in indonesia*. Bogor, Deep Decarbonization Pathways Project, 50 p.
- Brandi C., Cabani T., Hosang C., Schirmbeck S., Westermann L. & Wiese H. (2015). Sustainability Standards for Palm Oil Challenges for Smallholder Certification Under the RSPO. *The Journal of Environment & Development*, 24 (3), 292-314.
- Bregman T.P., Mitchell A., Lachaux C., Mardas N., Bellfield H., Lawrence L., Mountain R., MacFarquhar C. & Goodman L. (2015). *Achieving Zero (Net) Deforestation Commitments: What it means and how to get there*. Oxford, UK, Global Canopy Programme, 37 p.
- Bregman T.P., McCoy K., Servent R. & MacFarquhar C. (2016). *Turning collective commitment into action: Assessing progress by Consumer Goods Forum members towards achieving deforestation-free supply chains*. London, UK, Global Canopy Programme and CDP, 14 p.
- Buck L.E., Milder J.C., Gavin T.A. & Mukherjee I. (2006). *Understanding Ecoagriculture: A Framework for Measuring Landscape Performance*. Washington D.C. & Cornell, EcoAgriculture Partners & Cornell University, 54 p.
- CDP (2015). *Realizing zero-deforestation: Transforming supply chains for the future*. London, Carbon Disclosure Project, 40 p.
- CDP (2016). *Revenue at risk: Why addressing deforestation is critical to business success*. London, Carbon Disclosure Project Worldwide, 51 p.
- CGF (2015). *Statement from Consumer Goods Forum Co-chairs, acting individually: production protection — 1st December 2015*. Paris, Marks & Spencer — Unilever.
- Cheyens E. (2012). Making "minority voices" heard in transnational roundtables: the role of local NGOs in reintroducing justice and attachments. *Agriculture and Human Values*, 31, 439-453.
- Christmann P. & Taylor G. (2001). Globalization and the Environment: Determinants of Firm Self-Regulation in China. *Journal of International Business Studies*, 32 (3), 439-458.
- CI (s.d.). *Landscape Accounting Framework. A Tool to support Sustainable Landscapes*. Conservation International, 2 p.
- Clough Y. et al. (2016). Land-use choices follow profitability at the expense of ecological functions in Indonesian smallholder landscapes. *Nature Communications*, 7, 13137.
- Colchester M., Anderson P. & Chao S. (2014). *Assault on the Commons. Deforestation and the Denial of Forest Peoples' Rights in Indonesia*. Moreton-in-March, Forest People Programme, 73 p.
- Cramb R. (2016). The Political Economy of Large-scale Oil Palm Development in Sarawak. In: R. Cramb & J.F. McCarthy (Eds.), *The Oil Palm Complex*. Singapore, NUS Press, pp. 189-245.
- Cramb R.A. & McCarthy J.F. (2016). Characterizing Oil Palm Production in Indonesia and Malaysia. In: R.A. Cramb & J.F. McCarthy (Eds.), *The Oil Palm Complex — Smallholders, Agribusiness and the State in Indonesia and Malaysia*. Singapore, NUS Press, pp. 27-77.
- Daemeter (2014). *A Comparison of Leading Palm Oil Certification Standards Applied in Indonesia*. Bogor, Daemeter Consulting, 117 p.
- Daemeter (2016). *Jurisdictional Approaches to Reducing Palm Oil Driven Deforestation in Indonesia. Scoping Study of Design Considerations and Geographic Priorities*. Bogor, Extended Summary, 15 p.
- Denier L., Scherr S., Shames S., Chatterton P., Hovani L. & Stam N. (2015). *The Little Sustainable Landscapes Book*. Oxford, Global Canopy Programme, 158 p.
- Dennis R.A., Mayer J., Applegate G., Chokkalingam U., Colfer C.J.P., Kurniawan I., Lachowski H., Maus P., Permana R.P., Ruchiat Y., Stolle F., Suyanto & Tomich T.P. (2005). Fire, People and Pixels: Linking Social Science and Remote Sensing to Understand Underlying Causes and Impacts of Fires in Indonesia. *Human Ecology*, 33 (4), 465-504.
- Di Gregorio M. (2012). Networking in environmental movement organisation coalitions: interest, values or discourse? *Environmental Politics*, 21 (1), 1-25.
- Eagle High Plantation (2015). *2014 Annual Report*. Jakarta, PT Eagle High Plantation Tbk.
- Edwards R.B. (2016). Tropical Oil Crops and Rural Poverty. *Job Market Papers*, 60.
- EIA (2015). *Who watches the watchmen? Auditors and the breakdown of oversight in the RSPO*. London, Environmental Investigation Agency, 23 p.
- Feintrenie L., Chong W.K. & Levang P. (2010a). Why do farmers prefer oil palm? Lessons learnt from Bungo district, Indonesia. *Small-scale forestry*, 9 (3), 379-396.

- Feintrenie L., Schwarze S. & Levang P. (2010b). Are local people conservationists? Analysis of transition dynamics from agroforests to monoculture plantations in Indonesia. *Ecology & Society*, 15 (4), 37.
- Fishbein G. & Lee D. (2015). *Early Lessons from Jurisdictional REDD+ and Low Emissions Development Programs*. Arlington, The Nature Conservancy, The Forest Carbon Partnership & World Bank Group, 46 p.
- FPP (2013). Palm Oil development, 'Forest Carbon' conservation and community rights. *FPP E-Newsletter*, December 2013, 10-11.
- Gaveau D.L.A., Salim M.A., Hergoualc'h K., Locatelli B., Sloan S., Wooster M., Marlier M.E., Molidena E., Yaen H., DeFries R., Verchot L., Murdiyarso D., Nasi R., Holmgren P. & Sheil D. (2014). Major atmospheric emissions from peat fires in Southeast Asia during non-drought years: evidence from the 2013 Sumatran fires. *Nature Scientific Reports*, 4, 6112.
- Gereffi G. (1999). International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. *Journal of international economics*, 48 (1), 37-70.
- Governors' Climate & Forests Task Force, (2014). *Building Partnerships & Securing Support for Forests, Climate, & Livelihoods*. Rio Branco, 3 p.
- Greenpeace, (2007). *How the Oil Palm Industry is Cooking the Climate*. Amsterdam, Greenpeace International, 81 p.
- Greenpeace, (2013). *Destruction certifiée*. 8 p.
- Hayami Y. (2010). Plantations Agriculture (Chapter 64). In: K.J. Arrow & M.D. Intriligator (Eds.), *Handbook of Agricultural Economics*. Elsevier, pp. 3305-3322. Vol. Volume 4.
- HCS Approach Steering Group (2015). *The HCS Approach Toolkit Version 1.0*. Kuala Lumpur, HCS Approach Steering Group, 98 p.
- Hidayat N., Offermans A. & Glasbergen P. (2016). On The Profitability of Sustainability Certification: An Analysis among Indonesian Palm Oil Smallholders. *Journal of economics and sustainable development*, 7 (18), 45-62.
- Hidayat N.K., Glasbergen P. & Offermans A. (2015). Sustainability Certification and Palm Oil Smallholders' Livelihood: A Comparison between Scheme Smallholders and Independent Smallholders in Indonesia. *International Food and Agribusiness Management Review*, 18 (3), 25.
- IFC (2013). *Diagnostic Study on Indonesian Smallholder. Developing a better understanding of their performance and potential*. Jakarta, International Finance Corporation, 84 p.
- INOBU (2016). *A Profile of Small-scale Oil Palm Farmers and The Challenges of Farming Independently. The Case of Seruyan and Kotawaringin Barat Districts in Central Kalimantan, Indonesia*. Jakarta, Institut Penelitian Inovasi Bumi 37 p.
- INOBU & EU REDD Facility (2016). *Developing a jurisdictional monitoring system aimed at improving sustainable rural development. West Papua*. European Forest Institute, 11 p.
- ISPO & RSPO (2016). *Joint Study on the Similarities and Differences of the ISPO and the RSPO Certification Systems*. Djakarta, Ministry of Agriculture of the Republic of Indonesia & Round Table on Sustainable Palm Oil, 56 p.
- Lake S., Rosenbarger A. & Winchester C. (2016). PALM Risk Assessment Methodology: Prioritizing Areas, Landscapes and Mills. *WRI Technical Note*.
- Laurance W.F., Koh L.P. & Butler R. (2010). Improving the Performance of the Roundtable on Sustainable Palm Oil for Nature Conservation. *Conservation Biology*, 24 (2), 377-381.
- Lee J., Gereffi G. & Beauvais J. (2012). Global value chains and agrifood standards: Challenges and possibilities for smallholders in developing countries. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109 (31), 12326-12331.
- Lee J.S.H., Abood S., Ghazoul J., Barus B., Obidzinski K. & Koh L.P. (2014). Environmental Impacts of Large-Scale Oil Palm Enterprises Exceed that of Smallholdings in Indonesia. *Conservation Letters*, 7 (1), 25-33.
- Margono B.A., Potapov P.V., Turubanova S., Stolle F. & Hansen M.C. (2014). Primary forest cover loss in Indonesia over 2000–2012. *nature climate change*, 1-6.
- Marlier M.E., DeFries R.S., Kim P.S., Kopplitz S.N., Jacob D.J., Mickley L.J. & Myers S.S. (2015). Fire emissions and regional air quality impacts from fires in oil palm, timber, and logging concessions in Indonesia. *Environmental Research Letters*, 10 (8), 085005.
- McCarthy B. (2016). *Supply Change: Tracking Corporate Commitments to Deforestation-free Supply Chains*, 2016. Forest Trends' Ecosystem Marketplace, 18 p.
- McCarthy J.F. (2010). Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia. *The Journal of Peasant Studies*, 37 (4), 821-850.
- McDonald K. & Balaton-Chrimes S. (2016). *The Complaints System of the Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO)*. Corporate Accountability Research, 72 p.
- McGnych S., Limberg G. & Paoli G. (2015). Risky business. Motivating uptake and implementation of sustainability standards in the Indonesian palm oil sector. *Cifor Occasional Paper*, 139, 50.
- Nepstad D., Irawan S., Bezerra T., Boyd W., Stickler C., Shimada J., Carvalho O., MacIntyre K., Dohong A. & Alencar A. (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.
- Nikoloyuk J., Burns T.R. & de Man R. (2010). The promise and limitations of partnered governance: The case of sustainable palm oil. *Corporate Governance: The international journal of business in society*, 10 (1), 59-72.
- OECD (2012). *OECD Review of Agricultural Policies: Indonesia 2012*. Paris, OECD Publishing, 289 p.
- Padfield R., Drew S., Syayuti K., Page S., Evers S., Campos-Arceiz A., Kangayatkarsu N., Sayok A., Hansen S. & Schouten G. (2016). Landscapes in transition: an analysis of sustainable policy initiatives and emerging corporate commitments in the palm oil industry. *Landscape Research*, 1-13.
- Painter J. (2010). Rethinking Territory. *Antipode*, 42 (No. 5), 1090-1118.
- Peluso N.L., Afiff S. & Rachman N.F. (2008). Claiming the grounds for reform: agrarian and environmental movements in Indonesia. *Journal of Agrarian Change*, 8 (2-3), 377-407.

- Poynton S. (2015). *Beyond Certification*. DoShorts. Oxford, Do Sustainability, 85 p.
- Preusser S. (2016). *Correlating Economic and Financial Viability with Sustainability for Palm Oil Plantations*. Kuala Lumpur, Round Table on Sustainable Palm Oil, 52 p.
- Rainforest Alliance (2016). *An overview of certification/ verification schemes for Palm Oil*. 9 p.
- Reed J., Van Vianen J., Deakin E.L., Barlow J. & Sunderland T.C.H. (2016). Integrated landscape approaches to managing social and environmental issues in the tropics: learning from the past to guide the future. *Global Change Biology*, 22 (7), 2540-2554.
- Rhein M. (2014). *Industrial Oil Palm Development : Liberia's Path to Sustained Economic Development and Shared Prosperity? Lessons from the East*. Washington D.C., Rights and Resources Initiative.
- RSPO (2012). *Smallholders Working Group — Terms of References*. Kuala Lumpur, Round Table on Sustainable Palm Oil, 8 p.
- RSPO (2014). *RSPO Standard Operating Procedure for Standards Setting and Review*. Kuala Lumpur, RSPO, 19 p.
- RSPO (2015a). *RSPO-Next*. November 16th 2015, Round Table on Sustainable Palm Oil, 8 p.
- RSPO (2015b). *Growth Interpretation Narrative*. Kuala Lumpur, Round Table on Sustainable Palm Oil, 19 p.
- Scherer A.G. & Palazzo G. (2007). Toward a Political Conception of Corporate Responsibility: Business and Society Seen from a Habermasian Perspective. *The Academy of Management Review*, 32 (4), 1096-1120.
- Schlamann I., Wieler B., Fleckenstein M., Walther-Thoß J., Haase N. & Mathe L. (2013). *Searching for Sustainability – Comparative Analysis of Certification Schemes for Biomass used for the Production of Biofuels*. Berlin, WWF Deutschland, 84 p.
- Schouten G. & Bitzer V. (2015). The emergence of Southern standards in agricultural value chains: A new trend in sustainability governance? *Ecological Economics*, 120, 175-184.
- SNV (2014). *Designing Sustainable Development Strategies for Agricultural Commodities across the Landscape. Applying the Siting Tool for guiding rubber, cocoa, coffee and oil palm development in North Sumatra, Indonesia*. Jakarta, CI Indonesia, The Walton Family Foundation & USAID, 105 p.
- Suharto R., Husein K., Sartono, Kusumadewi D., Darussamin A., Nedyasari D., Riksanto D., Hariyadi, Rahman A., Uno T., Gillespie P., Arianto C. & Prasodjo R. (2015). *Joint Study on the Similarities and Differences of the ISPO and the RSPO Certification Systems*. Jakarta, ISPO, RSPO & UNDP, 56 p.
- ten Kate A., Wakker E., Menkveld R., van Gelder J.W., Cushing B. & Finkelstein J. (2015). *Indonesian palm oil growers' exposure to sustainability purchasing policies*. Washington, Chain Reaction Research, 34 p.
- ten Kate A., Thoumi G. & Wakker E. (2016). *2016 Sustainability Benchmark: Indonesian Palm Oil Growers*. Washington D.C., Chain Reaction Research, 16 p.
- TFT (2015). *Palm Oil Industry Transformation Update*. Nyon, The Forest Trust, 21 p.
- TFT (2016). *Preventing deforestation. Region profile Leuser*. The Forest Trust, 5 p.
- TFT (2017). *Palm Oil Industry Transformation — TFT's perspective*. Nyon, The Forest Trust, 42 p.
- Thoumi G. & Levicharova M. (2016). *IOI Corporation: Customers and investors want sustainability*. Washington D.C., Chain Reaction Research.
- Transport & Environment (2016). *Europe keeps burning more palm oil in its diesel cars and trucks*.
- Varkkey H. (2012). Patronage politics as a driver of economic regionalisation: The Indonesian oil palm sector and transboundary haze. *Asia Pacific Viewpoint*, 53 (3), 314-329.
- Wijaya A. & Glasbergen P. (2016). Toward a New Scenario in Agricultural Sustainability Certification? The Response of the Indonesian National Government to Private Certification. *The Journal of Environment & Development*, 25 (2), 219-246.
- Wolosin M. (2016). *Jurisdictional Approaches to Zero Deforestation Commodities*. Washington D.C., WWF US, 21 p.
- WWF, FMO & CDC (2012). *Profitability and Sustainability in Palm Oil Production. Analysis of Incremental Financial Costs and Benefits of RSPO Compliance*. World Wide Fund for Nature, 49 p.
- WWF (2016). *Palm Oil Buyer Scorecard. Measuring the Progress of Palm Oil Buyers*. Gland, World Wide Fund For Nature, 58 p.
- Zen Z., Barlow C., Gondowarsito R. & McCarthy J.F. (2016). Intervention to Promote Smallholder Oil Palm and Socio-economic Improvement in Indonesia In: R.A. Cramb & J.F. McCarthy (Eds.), *The Oil Palm Complex*. Singapore, SUP, pp. 78-104.

ANNEXE : LISTE DES ORGANISATIONS INTERVIEWÉES

Organisation	Date de l'entretien
AidEnvironment	21/02/17
Conservation International	20/12/16
Global Environmental Change	15/09/16
Greenpeace	15/09/16
IDH Indonésie	13/01/17
IDH Indonésie	06/02/17
GAPKI	06/10/16
ISCC	17/01/17
MPOB	15/12/16
MPOCC	01/12/16
Musim Mas	14/09/16
Rainforest Alliance	28/09/16
RSPO	30/11/16
RSPO	16/10/16
Sime Darby	02/02/17
TFT	06/12/16
TFT	29/11/16
Wilmar Europe	12/09/16

Mise en œuvre et efficacité des initiatives pour la durabilité de la filière huile de palme - Une méta-analyse

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

PUBLICATIONS DE L'IDDRI

- Aubert, P.-M., Chakib, A., Laurans, Y. (2017). Towards a (more) sustainable palm oil: what role for importing countries? IDDRI, *Policy Briefs* N°04/17.
- Jonville, M. *et al.* (2016). A natural and sustainable cosmetics sector? Limited benefits for biodiversity. IDDRI, *Issue Briefs* N°02/16.

Publications disponibles en ligne sur : www.iddri.org

www.iddri.org

Institut de recherche indépendant, l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) a pour objectif de favoriser la transition vers le développement durable et la prospérité pour tous. L'Iddri identifie les conditions nécessaires pour que le développement durable soit intégré aux politiques publiques et propose des outils pour leur mise en œuvre. Il intervient à différents niveaux, de la coopération internationale aux politiques des pays, villes et entreprises. L'Iddri constitue une plateforme pour faciliter un dialogue transparent entre toutes les parties prenantes (recherche et communauté académique, gouvernements, société civile, secteur privé), tout en garantissant un apprentissage mutuel et la pertinence de ses recherches.

Ses travaux s'articulent autour de quatre agendas thématiques : climat, vers des sociétés résilientes et bas carbone ; biodiversité et écosystèmes, identifier les leviers de changement ; océan, vers une coopération renforcée pour une gestion durable et équitable des ressources marines ; gouvernance du développement durable, les innovations pour le développement durable.

Fondation reconnue d'utilité publique, l'Iddri participe activement au débat sur les politiques publiques, à l'échelle internationale et nationale, et met à la disposition de tous, via son site Internet, ses différentes analyses et propositions, et les partage lors de conférences et séminaires.

Pour en savoir plus sur les activités et les publications de l'Iddri, visitez www.iddri.org

