



TENDANCES
AGRICULTURE

Une question de confiance : comment les acteurs de la chaîne d'approvisionnement en huile de palme répondent à l'évolution des normes de durabilité

SHOFWAN AL BANNA CHOIRUZZAD • Professeur associé, Département des Relations internationales, Universitas Indonesia

L'huile de palme, ingrédient bon marché et polyvalent utilisé dans de nombreux produits transformés, a été et reste l'un des principaux facteurs de déforestation en Asie du Sud-Est. Pour réglementer sa production, les ONG locales et mondiales ont fait pression pour mettre en œuvre des normes environnementales rigoureuses. Bien que l'industrie de l'huile de palme n'ait pas accueilli ces nouvelles normes avec grand enthousiasme et ait accusé les pays du Nord de se livrer à une guerre commerciale, cette dichotomie a évolué vers la mise en place d'un cadre normatif efficace, qui a entraîné un ralentissement de la déforestation induite.



PANORAMA DES DONNÉES

Le palmier à huile, le profit et la planète

L'huile de palme – extraite du palmier à huile (*Elaeis guineensis*) – constitue une denrée essentielle que nous consommons presque tous, consciemment ou non. On peut la retrouver au dîner, dans les barres chocolatées, les produits cosmétiques, le savon, le shampoing, et même dans les carburants. Les innombrables activités industrielles et la consommation intensive de cet ingrédient en font une culture mondiale aux multiples débouchés¹. Dans la mesure où elle se prête à des usages multiples, il n'est pas surprenant que l'huile de palme soit actuellement l'huile végétale la plus consommée dans le monde (fig. 1).

Sa popularité repose également sur son coût de production plus faible et son rendement plus élevé que les autres huiles à base de graines, ce qui en fait un produit compétitif sur le marché mondial des huiles végétales². Un hectare de terre permet de produire environ 2,8 tonnes d'huile de palme (contre 0,7 tonne d'huile de tournesol ou de colza, et 0,2 tonne d'huile de noix de coco ou d'arachide).

Le palmier à huile est un arbre tropical, essentiellement exploité par des pays en développement (fig. 2), qui l'ont souvent

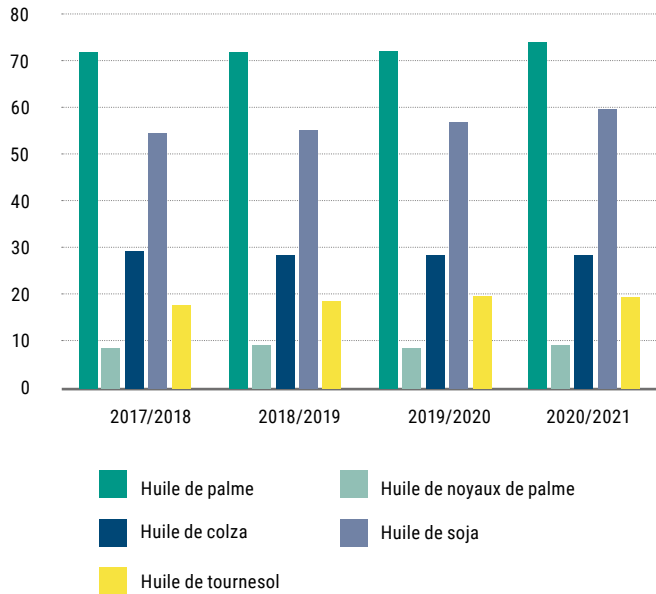
identifié comme une « denrée stratégique ». En 2020/2021, environ 84 % de l'huile de palme a été produite en Indonésie et en Malaisie, tandis que d'autres pays s'emploient à augmenter leur part de marché (fig. 2). Dans ces deux pays, la majorité de la production d'huile de palme provient de domaines privés. En Indonésie, la superficie des plantations de palmiers à huile est répartie entre propriétaires privés (54,42 %), gouvernement (4,23 %) et petits exploitants indépendants (41,35 %)³. En Malaisie, la superficie des plantations est contrôlée par des propriétaires privés (61,1 %), le gouvernement (5,5 %) et deux catégories de petits exploitants : les petits exploitants organisés (16,6 %) et les petits exploitants indépendants (16,7 %)⁴.

Avec une valeur d'exportation mondiale de 27,7 milliards de dollars en 2019, nombreux sont ceux qui, dans ces pays, y trouvent une source de croissance économique sûre et facile. En Indonésie (année 2018), l'huile de palme a représenté 16,5 milliards de dollars d'exportation et 10,3 % du total des exportations du pays hors pétrole et gaz⁵. Selon le gouvernement, l'exploitation industrielle de palmiers à huile a permis d'employer directement 4,2 millions de personnes et indirectement 12 millions de personnes, tandis que 4,6 millions de personnes interviennent dans le processus en tant que petits exploitants indépendants⁶. L'huile de palme constitue également la première culture d'exportation de la Malaisie, représentant jusqu'à 2,7 % de son PIB⁷.

FIGURE 1

CONSOMMATION DES HUILES VÉGÉTALES LES PLUS COURANTES DANS LE MONDE, POUR LA PÉRIODE 2017/2018-2020/2021, EN MILLIONS DE TONNES

Source : Département de l'Agriculture des États-Unis, août 2021



Par ailleurs, l'huile de palme est perçue comme un instrument de développement rural. Depuis les années 1980, son expansion est soutenue par la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement (ADB) dans le cadre de leur aide au développement. Des programmes tels que le PIR (*Perkebunan Inti Rakyat*, People Nucleus Estate) ont été soutenus par ces financements. Dans le cadre du PIR, le gouvernement indonésien a favorisé les contrats entre propriétaires et petits exploitants des zones environnantes grâce à diverses mesures d'incitation (droits d'exploitation forestière, crédits à taux préférentiel pour les entreprises, subventions pour les petits exploitants, frais initiaux de subsistance pour les petits exploitants transmigra...)^{8,9}.

La demande croissante d'huile de palme s'accompagne d'une expansion rapide de la superficie consacrée à la plantation de palmiers à huile (**fig. 3**). Ces plantations se situent dans des pays tropicaux qui abritent d'importantes forêts tropicales humides et tourbières. Ainsi cette tendance a soulevé des inquiétudes relatives à la déforestation et à ses répercussions environnementales et sociales. L'huile de palme est donc l'un des produits agricoles les plus rentables, mais également l'un des plus controversés au monde.

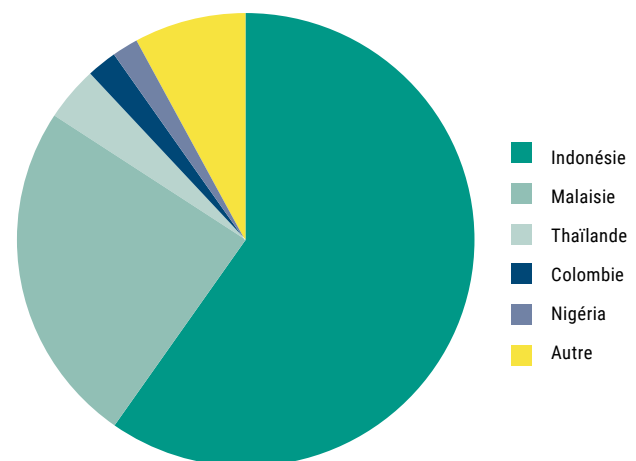
Alors que les représentants des gouvernements indonésien et malaisien, ainsi que les associations de l'industrie de l'huile de palme, ont déclaré à maintes reprises que l'huile de palme était un instrument de croissance et de développement (l'Association indonésienne de l'huile de palme l'a même qualifiée de « cadeau de Dieu à l'Indonésie »¹⁰), des ONG comme Greenpeace accusent l'expansion des plantations de palmiers à huile d'être le principal moteur de la déforestation et donc du changement climatique^{11,12,13,14}. La principale source d'émission de carbone dans ce secteur tient à l'expansion des plantations de palmiers à huile, laquelle entraîne la

destruction de forêts riches en carbone et l'assèchement des tourbières, provoquant ainsi la libération dans l'atmosphère du carbone séquestré¹⁵. Selon une étude récente de Cooper et al. (2020), la conversion de la forêt marécageuse de tourbe en Indonésie et en Malaisie contribue à 16,6-27,9 % (intervalle de confiance à 95 %) du total des émissions nationales de GES de l'Indonésie et de la Malaisie, et 0,44-0,74 % (intervalle de confiance à 95 %) des émissions mondiales annuelles¹⁶. Une autre étude de Guillaume et al. (2018) a révélé que la conversion d'un hectare de forêt tropicale en exploitation de palmiers à huile entraînait une libération de 174 tonnes de carbone (soit l'équivalent de 530 personnes volant de Genève à New York en classe économique)¹⁷. Selon les statistiques fournies par l'application Global Forest Watch (fondées sur des données de l'université du Maryland), l'Indonésie a perdu 27,7 Mha de forêts entre 2001 et 2020, dont 9,75 Mha de forêts primaires humides entre 2002 et 2020. Cela représente une réduction totale de 17 % de la couverture arborée et 19 GtCO₂e d'émissions (**fig. 4**)¹⁸. Dans la même période, la Malaisie a émis 4,82 GtCO₂e et perdu 8,39 Mha de couverture arborée (soit une réduction de 29 % depuis 2000). Dans les deux pays, le déboisement lié aux produits de base, essentiellement la plantation de palmiers à huile, constitue le principal moteur de la déforestation¹⁹.

FIGURE 2

RÉPARTITION DE LA PRODUCTION MONDIALE D'HUILE DE PALME PAR PAYS, 2020/2021.

Source : Département de l'Agriculture des États-Unis, août 2021



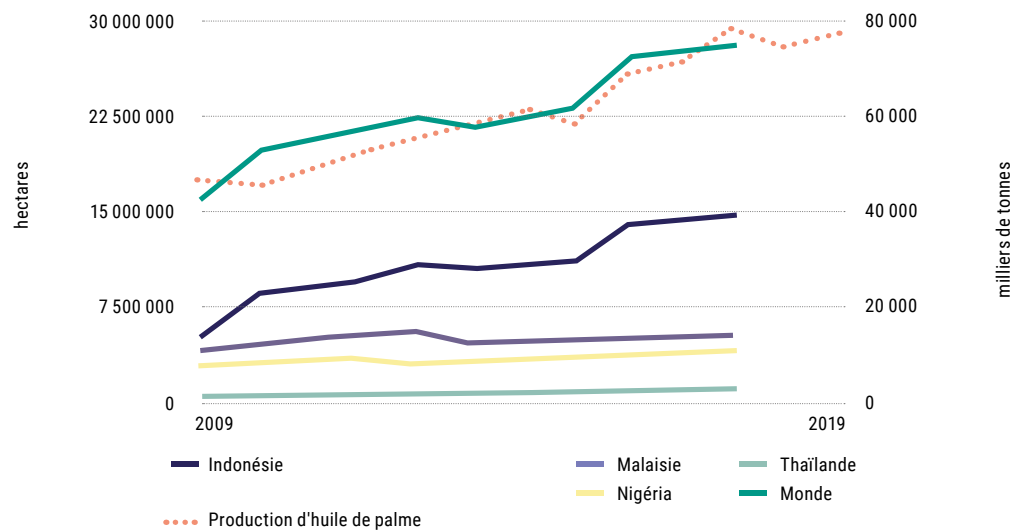
Outre les défis environnementaux, des ONG comme Sawit Watch et Transformasi untuk Keadilan (TuK Indonesia) accusent l'industrie de l'huile de palme d'être responsable de problèmes sociaux, notamment la violation des droits de l'homme, les conflits fonciers et la répression des communautés locales.

Malgré les controverses, l'industrie de l'huile de palme continue de se développer. La pandémie a quelque peu affecté la demande et la production, mais la production mondiale d'huile de palme a déjà rebondi et retrouvé sa trajectoire de croissance (**fig. 3**).

FIGURE 3

SUPERFICIE DES PLANTATIONS DE PALMIERS À HUILE DANS CERTAINS PAYS ENTRE 2009 ET 2019, EN HECTARES ET PRODUCTION MONDIALE D'HUILE DE PALME ENTRE 2009 ET 2021, EN MILLIERS DE TONNES

Sources : [FAO \(2021\)](#) ; sauf pour la production 2019-2021 (octobre-septembre) provenant du site [Oil World \(août 2021\)](#). 2020 et 2021 sont des estimations.



Ces controverses ont donné lieu à d'incessantes luttes visant à influencer la gouvernance de l'industrie de l'huile de palme à de multiples échelles. Des normes de durabilité ont ainsi été mises en œuvre, telles que la table ronde sur l'huile de palme durable (RSPO) ou la politique NDPE (pas de déforestation, pas de tourbière, pas d'exploitation^a), ainsi que des normes basées sur les pays producteurs telles que l'Indonesia Sustainable Palm Oil (ISPO) et la Malaysian Sustainable Palm Oil (MSPO).

L'ŒIL DE L'OBSERVATOIRE

L'évolution des normes de durabilité dans le secteur de l'huile de palme

En dépit d'une tendance à la hausse de la déforestation sur le long terme, le ministère de l'Environnement et des Forêts de la République d'Indonésie a déclaré en mars 2021 que son pays avait réussi à réduire le taux de déboisement. Global Forest Watch et le World Resources Institute (WRI) ont décrit l'Indonésie et la Malaisie comme « *une source d'espoir pour les forêts* ». Selon le WRI, l'Indonésie fait partie des trois pays ayant le plus limité leur perte en forêts primaires, avec un taux de perte en baisse pour la quatrième année consécutive en 2020²⁰. Entre 2019 et 2020, le ministère de l'Environnement et des Forêts de la République d'Indonésie a enregistré une

perte de 115 460 hectares de forêts à cause de la déforestation, contre 462 500 ha entre 2018 et 2019 et 439 400 ha entre 2017 et 2018²¹. Même si les données peuvent varier pour des raisons méthodologiques, celles publiées par Global Forest Watch (**fig. 4**) témoignent également d'une baisse constante de la déforestation au cours des cinq dernières années.

En outre, le recul de la contribution de l'industrie de l'huile de palme à la déforestation montre que, même si elle est encore loin du scénario idéal, cette industrie est en train de changer. Selon les données, la contribution des plantations de palmiers à huile à la déforestation a atteint un pic en 2008-2009 (près de 40 %), pour ensuite diminuer progressivement et retomber sous le seuil des 15 % (**fig. 5**).

Création de la RSPO

Suite à l'expansion rapide de l'industrie de l'huile de palme en Indonésie après la libéralisation post-crise asiatique au début des années 2000, concomitante à l'accélération du déclin de la couverture forestière (**fig. 4**), des ONG (dont Sawit Watch, Forest Peoples Programme, Transformasi untuk Keadilan, WWF et Greenpeace) et des scientifiques ont commencé à établir un lien entre production d'huile de palme et changement climatique. Ils ont entrepris de sensibiliser le public sur l'impact environnemental de l'expansion du palmier à huile et sur la façon dont les entreprises multinationales et les institutions financières (principalement basées en Europe) ont permis son expansion. Ces ONG se sont alors mises à réclamer des

^a Les engagements de la politique « Pas de déforestation, pas de tourbière, pas d'exploitation » (NDPE) sont adoptés par les producteurs d'huile de palme qui visent à garantir la durabilité de leur produit au-delà des exigences de la certification. Son nom est explicite : « Pas de déforestation » signifie protéger les forêts à haute valeur de conservation (FHVC) et à haut stock de carbone (HSC). « Pas de tourbière » signifie ne pas planter dans les tourbières. Enfin, « Pas d'exploitation » signifie respecter et protéger les droits de l'homme, des travailleurs, des communautés locales et des peuples autochtones. Cet engagement supprime les exigences légales ou de certification et est contrôlé par des organismes de normalisation tel que la RSPO. Voir l'explication de l'[EFECA](#).

pratiques commerciales plus durables²², en adoptant différentes stratégies visant à sensibiliser les populations. En 2007, huit militants locaux de Greenpeace ont placé une énorme banderole (« L'huile de palme tue la forêt et le climat ») sur un navire-citerne transportant la denrée controversée dans la province indonésienne de Riau, le plus grand producteur d'huile de palme du pays. Le navire amiral de Greenpeace, le *Rainbow Warrior*, s'est également approché du navire-citerne²³. Les ONG ont également dénoncé publiquement les entreprises en amont et en aval de la chaîne de valeur de l'huile de palme pour les forcer à agir de manière plus responsable. Au début des années 2000, le WWF a mené la campagne « Lipsticks from the Rainforest » (rouge à lèvres de la forêt tropicale). Au milieu des années 2000, les ONG ont commencé à pointer plus clairement du doigt certaines entreprises et pratiques agricoles. Un rapport de Greenpeace (« Comment l'industrie de l'huile de palme cuisine la planète ») a accusé l'industrie de l'huile de palme d'être le principal responsable de la destruction des forêts indonésiennes, avec 1,8 milliard de tonnes de gaz à effet de serre (GES) rejetées chaque année. Ce rapport accuse aussi clairement des multinationales telles qu'Unilever, Nestlé et Procter & Gamble (P&G) d'être complices de ce crime environnemental¹¹. En 2008, Greenpeace a accusé Unilever et ses fournisseurs de détruire la forêt et les tourbières de Kalimantan et a sommé l'entreprise mondiale de repenser ses activités commerciales¹². En 2010, Greenpeace a accusé Nestlé, un autre grand utilisateur d'huile de palme, de profiter des feux de forêt tropicale et de détruire l'habitat des orangs-outans, une espèce gravement menacée¹³. Ces campagnes ont prouvé leur efficacité. En mai 2008, Unilever s'est clairement engagée à repenser sa chaîne d'approvisionnement. Elle a annulé en décembre 2009 un contrat de 30 millions de dollars avec Golden Agri-Resources (GAR), une filiale du conglomérat indonésien Sinar Mas, accusée de pratiques non durables. Une autre entreprise mondiale, Kraft, a suivi la décision d'Unilever en mars 2010. Burger King, grande chaîne internationale de restauration rapide, a également mis fin à sa coopération avec la société indonésienne d'huile de palme²⁴.

En réponse à ce mouvement, un groupe de parties prenantes d'horizons divers a convenu de créer la RSPO en 2004, dans le but d'impliquer tous les acteurs clés de la chaîne d'approvisionnement en huile de palme dans la mise en œuvre d'une solution gagnant-gagnant par la promotion et la production d'huile de palme durable. Son origine remonte à l'Initiative de conversion des forêts (FCI), lancée par le WWF en 2001²⁵. Ainsi, les fondateurs reconnus de la RSPO sont le WWF, Migros, Unilever, Sainsbury's, Aarhus United UK, Golden Hope Plantation Berhad, IOI Group et enfin la Malaysian Palm Oil Association (MPOA), non sans quelques dissensions initiales. La RSPO accepte l'adhésion de différents acteurs : producteurs, transformateurs ou négociants de palmiers à huile, fabricants de produits de consommation, détaillants, banques, investisseurs et ONG environnementales et sociales²⁵.

POUR MIEUX COMPRENDRE

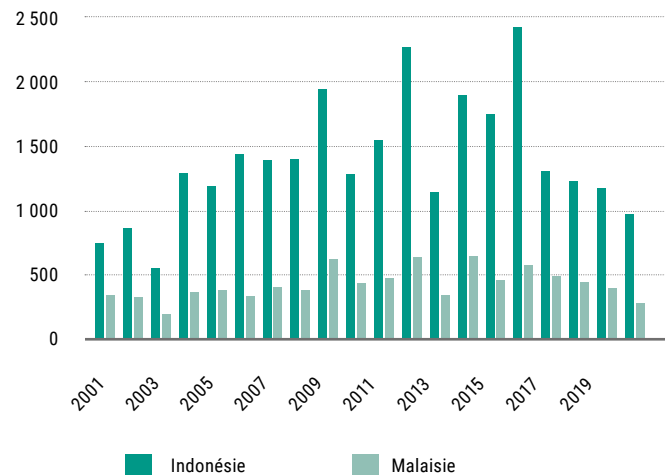
NORMES DE DURABILITÉ DE LA RSPO POUR L'HUILE DE PALME

La RSPO établit des normes en faveur de pratiques durables dans le secteur de l'huile de palme, auxquelles doivent se conformer tous ses membres, en particulier ceux qui possèdent, produisent ou manipulent l'huile de palme. Ces normes sont formalisées dans les principes et critères de la RSPO (RSPO P&C), lesquels sont révisés tous les cinq ans. La troisième version a été ratifiée et adoptée en 2018, lors de la quinzième assemblée générale annuelle, par les membres de la RSPO. Les huit critères de la RSPO sont : (1) Engagement de transparence ; (2) Respect des lois et réglementations en vigueur ; (3) Engagement envers la viabilité économique et financière à long terme ; (4) Utilisation des meilleures pratiques pertinentes par les producteurs et les employés d'usine ; (5) Responsabilité environnementale et conservation des ressources naturelles et de la biodiversité ; (6) Considération responsable des employés, particuliers et communautés affectés par les producteurs ou l'usine ; (7) Développement responsable de nouvelles plantations ; (8) Engagement vers une amélioration continue des principaux domaines d'activité^b. Pour garantir leur conformité à ces principes, les membres doivent se soumettre à un processus de certification. S'ils respectent les P&C de la RSPO, leur huile de palme est considérée comme durable et est identifiée comme huile de palme certifiée durable (CSPO)^c. Par ce processus, la RSPO vise à influencer la chaîne d'approvisionnement dans deux directions : pour les consommateurs, la certification garantit une consommation d'huile de palme certifiée, réduisant ses nuisances envers les personnes et la planète (et permettant ainsi la pérennité de cette industrie) ; pour les producteurs, elle incite à abandonner les pratiques non durables en faisant valoir que le marché ne souhaite pas d'huiles de palme non durables.

FIGURE 4

DÉCLIN DE LA COUVERTURE ARBORÉE EN INDONÉSIE ET EN MALAISIE, 2001-2020, EN MILLIERS D'HECTARES

Source : *Global Forest Watch*, 2021



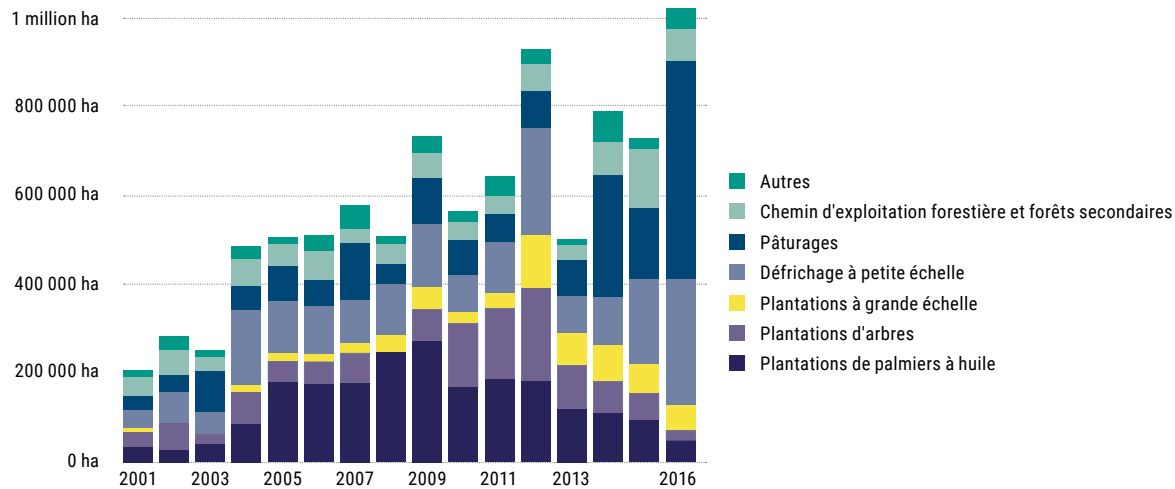
^b Les principes et critères de la RSPO sont disponibles [ici](#).

^c Pour plus d'informations sur ce processus, voir [ici](#).

FIGURE 5

MOTEURS DE LA DÉFORESTATION EN INDONÉSIE, 2001-2016

Source : *Our World in Data, 2020* (données extraites de Austin, K. G., et al., 2019)



Depuis sa création, la RSPO est embourbée dans des problèmes de gouvernance et de méfiance entre les parties prenantes. D'une part, les producteurs se plaignent que la RSPO s'est éloignée de son engagement initial en tant que plateforme multipartite pour rapidement devenir un mécanisme unilatéral qui transfère les charges uniquement aux producteurs sans comprendre la complexité sur le terrain. Ils ont l'impression que la RSPO est « conçue en Europe » et qu'elle tient compte des intérêts européens plutôt que de ceux des producteurs des pays en voie de développement.

D'autre part, les ONG craignent que la RSPO ne soit utilisée que comme une licence pour « certifier la destruction »²⁶, et sollicitent continuellement des normes plus strictes et une application plus rigoureuse. Au cours du processus de révision, Rainforest Action Network (RAN) et Oxfam, (tous deux membres de la RSPO) ont collaboré avec Greenpeace (non-membre de la RSPO) pour faire inclure dans la version révisée des principes et critères de la RSPO (RSPO P&C) l'interdiction de planter dans les zones de tourbières. Bien qu'elle n'ait pas abouti, cette collaboration a conduit à la création de la coalition Palm Oil Innovation Group (POIG), laquelle regroupe des ONG et des multinationales partageant les mêmes valeurs. La POIG a contraint ses membres à obtenir la certification RSPO et à adhérer à des normes supplémentaires, présentées comme « Pas de déforestation, pas de tourbière, pas d'exploitation » (NDPE)²⁷.

Soucieuse de l'érosion de sa légitimité, la RSPO a réagi à cette évolution en présentant en 2015 la « RSPO-NEXT », une initiative volontaire avec des critères supplémentaires plus stricts, notamment l'interdiction de déforestation, d'incendie et de plantation en tourbières, la réduction des GES, le respect des droits de l'homme et la transparence. Après la dernière

révision des P&C de la RSPO en 2018, le Conseil des gouverneurs de la RSPO a décidé de « retirer » l'initiative en 2020, car les P&C intègrent désormais les critères RSPO-NEXT et ajoutent d'autres avancées telles que la protection des défenseurs des droits de l'homme, la légalité des filiales tierces de fruits frais et de nouvelles règles sur les pesticides²⁸.

Réponses des producteurs : suspicion persistante et stratégie de couverture

De manière générale, la RSPO n'a pas perturbé la croissance de l'industrie de l'huile de palme en Indonésie et en Malaisie. Celle-ci a continué à se développer à un rythme rapide dans les années 2000, en particulier en Indonésie, qui a dépassé la Malaisie en tant que plus grand producteur d'huile de palme au cours de cette période. Pourtant, l'industrie a accueilli la RSPO de façon mitigée, car l'espoir d'obtenir un avantage concurrentiel pour pénétrer des marchés soucieux de l'environnement (tels que l'UE) a rapidement cédé la place à des doutes. En effet un écart est apparu entre l'offre et la demande d'huile certifiée (fig. 6) et les P&C de la RSPO ont évolué pour devenir plus exhaustifs et plus stricts.

En Indonésie et en Malaisie, les producteurs ont réagi en mettant en place des « stratégies de couverture » : nombre d'entre eux ont rejoint la RSPO et mis en œuvre ses normes, tout en essayant d'en limiter le pouvoir.

L'Association indonésienne de l'huile de palme (GAPKI), qui rassemble de grandes et petites entreprises privées et publiques, se fait le porte-parole de ceux qui estiment que, pour les producteurs, la RSPO présente plus de coûts que d'avantages. Parmi les membres de la GAPKI figurent des géants de l'industrie privée, dont Sinar Mas et Bakrie Sumatera Plantations, ainsi que des entreprises publiques telles que

Perkebunan Nusantara. Outre la GAPKI, une autre coalition a souvent critiqué la RSPO : l'Association des petits exploitants de palmiers à huile d'Indonésie (Asosiasi Petani Kelapa Sawit Indonesia, APKASINDO).

Cependant, certains segments des producteurs accueillent l'introduction de la RSPO comme une évolution positive, notamment parce qu'elle offre une certaine protection aux petits exploitants. Le Syndicat des petits exploitants de palmiers à huile (Serikat Petani Kelapa Sawit, SPKS) a même inclus dans ses programmes un soutien à la certification RSPO pour les petits exploitants. Certains agriculteurs et petits exploitants pro-RSPO ont également créé le Forum indonésien des agriculteurs pour une huile de palme durable (Forum Petani Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia, Fortasbi), qui collabore avec des ONG telles que Sawit Watch et WWF. Néanmoins, la GAPKI et l'APKASINDO exercent une influence accrue.

En 2011, la formation d'un groupe de travail sur la compensation (Compensation Task Force) malgré les objections explicites de producteurs a déclenché chez ces derniers un sentiment d'exclusion, ou du moins l'impression d'être traités injustement dans la gouvernance de la RSPO. La campagne d'ONG à l'intérieur et à l'extérieur de la RSPO, pour faire pression en faveur de normes plus strictes, y compris en critiquant la RSPO en public, a irrité les membres issus du groupe de producteurs. Les producteurs d'huile de palme se sont également inquiétés du fait que de telles mesures illustrent le passage de la RSPO d'une plateforme multipartite à une plateforme unilatérale où les ONG deviennent les voix dominantes.

Les représentants des producteurs ont souvent accusé l'Assemblée générale de la RSPO d'outrepasser son rôle en créant des ajustements (généralement plus stricts) aux P&C par le biais du vote, sapant ainsi la crédibilité de la norme et du processus²⁹. Ils se sont également plaints du fait que certaines personnes persistaient à se concentrer sur les lacunes plutôt que sur les efforts et résultats, comme si aucun progrès n'avait été réalisé³⁰.

La plus grande déception vient probablement de l'impression que les membres non producteurs transfèrent les charges sur les producteurs. Alors que la norme est devenue plus stricte et plus coûteuse, seuls les producteurs – qui se trouvent dans les pays en développement – en supportent les coûts. Lors de la 3^e assemblée générale de la RSPO, les producteurs ont proposé une résolution visant à partager les charges en répartissant les coûts d'audit, de certification et de vérification entre producteurs, acheteurs et consommateurs³¹. La proposition a été rejetée par le président de l'assemblée générale, arguant qu'une telle proposition violerait la directive antitrust de la RSPO³².

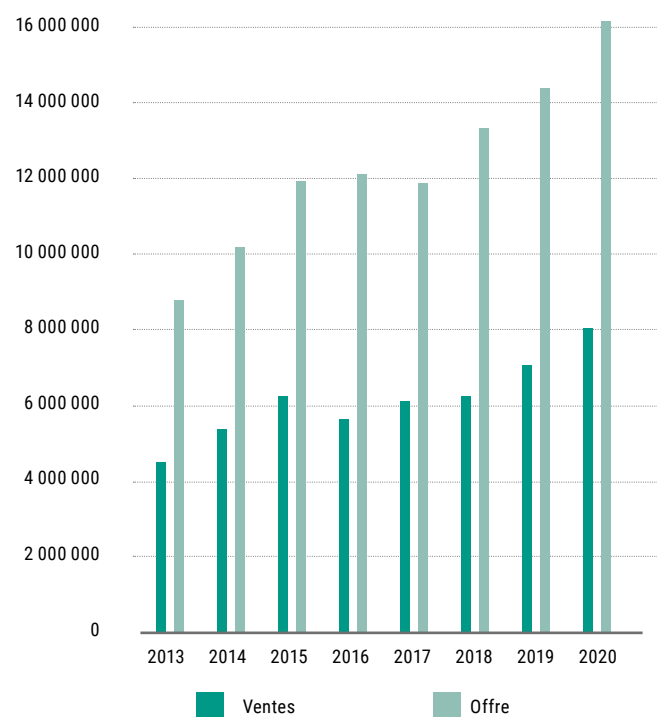
Bien que les producteurs consentent aux sacrifices demandés pour produire de l'huile de palme certifiée durable (CSPO), les ventes ne représentent qu'environ 50 % de la production (**fig. 6**). Les producteurs indonésiens et malaisiens se sont également plaints que les coûts et efforts consentis pour satisfaire aux normes de durabilité de la RSPO n'aient pas entraîné une augmentation des primes ni de leur vente d'huile de palme.

Un rapport de Bloomberg résume bien cette situation : « Le monde regorge d'huile de palme durable... mais personne n'en veut »³³. Les producteurs affirment que le faible taux d'adoption de ces normes indique clairement un désintérêt des entreprises en aval pour la durabilité. Aux yeux de la GAPKI, les entreprises en aval de l'UE se sont jointes aux ONG pour établir des normes plus strictes – normes auxquelles elles n'ont pourtant pas adhéré ensuite –, car elles étaient uniquement préoccupées par leur image auprès des consommateurs soucieux de l'environnement.

FIGURE 6

OFFRE ET VENTES D'HUILE DE PALME CERTIFIÉE DURABLE PAR LA RSPO, ENTRE 2013 ET 2020, EN TONNES

Source : [RSPO, 2021](#)



Cette méfiance croissante a conduit la GAPKI à se retirer de la RSPO en 2011. La Malaysian Palm Oil Association (MPOA) a menacé de faire de même, mais ne s'est pas encore réellement retirée³⁴. De nombreuses entreprises (dont Golden Agri-Resources, Bakrie Sumatera Plantations, et PTPN appartenant à l'État) restent membres de la RSPO, pratiquant des stratégies de couverture en essayant de développer des alternatives à la RSPO tout en gardant un pied dedans pour empêcher l'introduction de normes non favorables et pour rester dans le jeu si la norme de durabilité alternative ne décolle pas.

C'est pourquoi la GAPKI et la MPOA, grâce à leurs liens étroits avec le gouvernement, ont fait pression pour le développement de normes de durabilité alternatives qui leur sont plus favorables²⁹. L'ISPO et le MSPO empruntent de nombreux aspects des P&C de la RSPO, mais en modifient bon nombre pour les rendre plus flexibles, voire en excluent certains critères, ce qui les rend moins stricts que la RSPO³⁵. En outre, les liens étroits entre l'industrie et les gouvernements indonésiens et

malaysiens leur permettent de négocier l'application des réglementations. Il s'agit également d'une tentative de créer un effet de levier au sein de la RSPO. Si l'ISPO ou la MSPO sont reconnues sur le marché, elles ont davantage de poids dans les négociations avec la RSPO, puisque cette dernière n'est plus la seule en lice.

Pourtant, la « couverture » ne rend pas compte de toute la complexité des attitudes des producteurs envers la RSPO. Alors que l'ISPO et la MSPO ont certainement été établies comme une alternative à la RSPO, ces normes de durabilité illustrent également l'impact de la diffusion de la norme de durabilité globale promue par la RSPO. Non seulement les P&C de la RSPO constituent le principal point de référence pour le développement de l'ISPO et de la MSPO, mais il subsiste de véritables préoccupations concernant les pratiques de durabilité qui s'appliquent davantage à l'Indonésie. Plutôt qu'une résistance manifeste à la RSPO, il existe des ambiguïtés au sein de ces normes de durabilité. Certaines voix s'élèvent même pour développer un mécanisme d'audit combiné³⁶. Ces ambiguïtés sont également présentes dans les réponses du gouvernement aux normes de durabilité basées dans les pays du Nord, et elles sont d'autant plus évidentes que le gouvernement ne doit pas être considéré comme un acteur unitaire.

La réponse des gouvernements : entre réforme et résistance

Le vendredi 5 février 2021, les chefs de gouvernement des deux plus grands producteurs d'huile de palme se sont rencontrés au palais présidentiel indonésien. Divers sujets ont été abordés, mais l'huile de palme occupe une place prépondérante dans les discussions. Lors de la conférence de presse qui a suivi la réunion, Joko Widodo, président de l'Indonésie, et Muhyiddin Yassin, Premier ministre de la Malaisie, ont tous deux souligné la nécessité d'une coopération pour la diplomatie de l'huile de palme. Muhyiddin Yassin a exprimé son mécontentement à l'égard de ce qu'il a appelé « *la campagne anti-huile de palme, en particulier en Europe, en Australie et en Océanie* », qu'il a qualifiée de « *sans fondement et ne reflétant pas la durabilité de l'industrie mondiale de l'huile de palme* » et « *contraire aux engagements de l'UE et de l'OMC* »³⁷.

Les réactions des pays producteurs à l'égard des normes de durabilité telles que la RSPO sont assombries et compliquées par la suspicion d'une prétendue « guerre commerciale » menée par des pays développés puissants et riches. Il existe une perception populaire, partagée par les responsables gouvernementaux et les entreprises, selon laquelle de telles normes de durabilité ont été imposées à l'huile de palme pour réduire sa compétitivité³⁸. « *Pourquoi seulement l'huile de palme ?* » a un jour lancé un haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères indonésien, sur un ton rhétorique. Un sentiment de trauma postcolonial incite décideurs et politiciens à considérer les critiques des pays développés sur l'industrie de l'huile de palme non pas comme l'expression

authentique de préoccupations environnementales, mais comme un autre cas d'intimidation de la part de leurs anciens dirigeants coloniaux^d.

L'une des politiques majeures perçues comme une guerre commerciale contre l'huile de palme tient aux directives de l'UE sur les énergies renouvelables, lancées en 2009 dans le cadre de sa stratégie pour le changement climatique et l'environnement. Bien qu'elles ne parlent pas directement de l'huile de palme, les directives sur les énergies renouvelables (DER) ont établi des critères de durabilité pour l'utilisation des biocarburants afin d'atteindre les objectifs connexes. Sur la base de ces critères de durabilité, l'huile de palme a été exclue². La suite des DER, DER II, lancée en décembre 2018, a ouvert la possibilité de supprimer progressivement l'utilisation de l'huile de palme pour le biodiesel en raison de son risque élevé de changement indirect d'affectation des sols (ILUC), puisque 45 %³⁹ de l'expansion de l'huile de palme a eu lieu dans des zones à fort stock de carbone^e. L'Indonésie et la Malaisie portent maintenant l'affaire devant le système de règlement des différends de l'OMC⁴⁰. Outre les programmes RED I et II, les acteurs des pays producteurs doivent par ailleurs faire face à des accusations de dumping et à des procédures judiciaires. Toutes ces expériences façonnent leur perception de la RSPO, ce qui amène une partie importante de la bureaucratie à penser que la RSPO fait partie de la même « campagne anti-huile de palme ».

Néanmoins, certains réformateurs au sein des gouvernements indonésien et malaisien considèrent la RSPO, ainsi que d'autres pressions externes sur le secteur de l'huile de palme, comme une opportunité majeure visant à favoriser davantage de réformes. Nombre d'entre eux sont issus de milieux activistes ou entretiennent de bonnes relations avec la société civile. Ils ont également obtenu des résultats significatifs. En Indonésie, un moratoire sur la conversion des forêts est en vigueur depuis 2011 et deviendra permanent en 2019. Basé sur une instruction introduite par le président Yudhoyono en 2011, le moratoire interdit la conversion des forêts naturelles primaires et des tourbières en palmiers à huile, en bois de pulpe et en concessions forestières. Un autre moratoire, sur les permis de plantation de palmiers à huile, a été introduit en 2018. Mais son expiration début septembre 2021, sans qu'aucune extension ait été votée, fait craindre aux ONG que les intérêts économiques de l'industrie supplantent de nouveau la protection des forêts, et empêche l'Indonésie d'atteindre son objectif de réduction de 17 % des émissions dans le secteur forestier d'ici 2030⁴¹. Quelques jours auparavant, l'Indonésie a unilatéralement mis fin à un accord de financement avec la Norvège signé en 2010, au motif de « manque de progrès concrets » dans les négociations pour accéder aux premiers paiements attendus en contrepartie de la conservation des forêts et tourbières de l'archipel⁴².

d Selon l'expérience de l'auteur et des discussions avec des responsables gouvernementaux.

e Les forêts à haut stock de carbone correspondent aux zones considérées comme stockant une grande quantité de carbone et de biodiversité, en fonction du type de couverture végétale. Grâce à des données satellitaires et des mesures au sol, l'approche haut stock de carbone (HSC) stratifie la végétation d'une zone de terre en six classes : forêt de haute densité, forêt de moyenne densité, forêt de faible densité, jeune forêt en régénération, friche et zone déboisée/ouverte. Parmi ces six catégories, les quatre premières sont potentiellement des zones à haut stock de carbone. Voir [cette explication](#).

Ces différentes perceptions ont influencé les multiples réponses de l'État envers la RSPO, comme on le voit dans l'ISPO ou la MSPO. Dans l'ISPO même, le décret présidentiel mentionne que l'objectif de la version indonésienne de la norme de durabilité vise à : (1) assurer et améliorer la gestion et le développement des plantations de palmiers à huile conformément aux P&C de l'ISPO ; (2) renforcer l'acceptation et la compétitivité de l'huile de palme indonésienne sur les marchés nationaux et internationaux ; et (3) améliorer l'accélération des efforts de réduction des émissions. Le document officiel tient compte à la fois du développement, de l'environnement et de la défense contre la guerre commerciale. Sur le terrain, la concurrence entre ces différentes priorités se poursuit. Par exemple, l'initiative visant à consolider les cartes qui se chevauchent actuellement sur les plantations de palmiers à huile par le biais de la politique de la carte unique (*One Map Policy*) est toujours en cours, mais à un rythme beaucoup plus lent que prévu en raison de l'implication de nombreux intérêts.

L'Indonésie et la Malaisie consolident également leur « diplomatie totale de l'huile de palme ». À l'OMC, l'Indonésie a remporté le règlement du litige DS480 sur les mesures antidumping de l'UE. L'Indonésie et la Malaisie soumettent désormais les RED II au règlement de litige de l'OMC (DS593). Les deux pays ont soutenu la création du Conseil des pays producteurs d'huile de palme (CPOPC) en 2015, et promeuvent l'ISPO et les normes de durabilité. En outre, pour s'assurer que l'huile de palme n'est pas isolée par des normes de durabilité strictes alors que leurs rivaux sont libres, les deux pays s'efforcent d'élaborer des directives volontaires visant à promouvoir la durabilité des chaînes d'approvisionnement des huiles végétales en appui aux Objectifs du développement durable de l'Onu dans le cadre du Comité des produits de la FAO. L'Indonésie a rédigé et présenté le livre blanc lors de la 31^e session du Groupe intergouvernemental sur les graines oléagineuses et les matières grasses (GIG), les 4 et 5 mars 2021. La proposition en était encore à ses prémices, les directives ne sont pas encore tout à fait formulées, mais l'Indonésie semble s'engager à faire avancer ce programme.

Des « lueurs d'espoir pour les forêts » : les normes de durabilité se sont avérées utiles

Malgré les tensions au sein même de la RSPO, celle-ci a joué un rôle majeur dans l'élaboration des pratiques de l'industrie. Alors que des pays producteurs comme l'Indonésie et la Malaisie ont tenté de développer leur propre version du mécanisme de certification, la RSPO reste la norme de durabilité la plus largement acceptée dans le secteur de l'huile de palme.

En 2018, elle a franchi le cap des 4 000 membres issus de 92 pays. En 2021, la RSPO compte 5 124 membres issus de 102 pays, même si l'Indonésie et la Malaisie ne comptent pas parmi les 10 pays comptant le plus de membres de la RSPO. En matière d'impact de la certification, la RSPO affirme que 19 % de l'huile de palme sur le marché (19,1 millions de tonnes) sont certifiées CSPO, ce qui montre qu'elle exerce une certaine influence sur la chaîne d'approvisionnement en huile de palme. Son influence est aussi notable dans les surfaces certifiées, qui atteignent 4,45 millions d'hectares en 2021, principalement en Indonésie (2,27 millions d'hectares) et

Malaisie (1,26 million d'hectares). La superficie de production de CSPO est passée de seulement 106 384 hectares en 2008 à 3,27 millions d'hectares en 2021⁴³. Bien que cette superficie soit encore bien inférieure à la superficie totale des plantations d'huile de palme (28,31 millions d'hectares dans le monde et 14,6 millions d'hectares en Indonésie), cela signifie qu'au moins une partie importante de l'industrie respecte les normes de la RSPO, ce qui inclut l'absence de déforestation.

Son impact pourrait également aller au-delà de la superficie de production de CSPO, puisque la RSPO est considérée comme la norme « mondiale ». Même si l'ISPO et la MSPO – développées par l'Indonésie et la Malaisie en partie en raison des soupçons et des déceptions des producteurs à l'égard de la RSPO – appliquent les P&C de la RSPO comme principal point de référence, elles les ont modifiées pour les rendre plus flexibles et moins strictes. Ainsi, les normes mondiales de durabilité fonctionnent aussi indirectement par de la mise en scène en faisant de la « durabilité » un discours dominant dans la gouvernance de l'industrie de l'huile de palme.



GRANDS ENSEIGNEMENTS

En Indonésie et en Malaisie, la déforestation se poursuit à grande échelle et l'impact sur le climat reste énorme. Néanmoins, la dialectique entre ONG environnementales et principaux producteurs d'huile de palme, ainsi que la synergie résultant de la diplomatie entre pays producteurs et importateurs, ont conduit à l'établissement d'un cadre normatif puissant pour une production d'huile de palme plus respectueuse du climat et de l'environnement. Cela se reflète pleinement dans les nouvelles normes ISPO et MSPO axées sur les producteurs et basées sur les normes RSPO, ainsi que dans l'établissement du moratoire sur la conservation des forêts par le gouvernement indonésien. Bien qu'il soit difficile de calculer leur contribution exacte à la réduction de la déforestation et donc à l'atténuation du changement climatique, on peut affirmer que les normes de durabilité ont joué un rôle important dans la réduction du rythme de déforestation dans les principaux pays producteurs d'huile de palme.

BIBLIOGRAPHIE

RETOUR PAGE PRÉCÉDENTE

- 1 Alonso-Fradejas, A., Liu, J., Salerno, T., & Xu, Y. (2016). [Inquiring into the political economy of oil palm as a global flex crop](#). *Journal of Peasant Studies*, 43(1), 141–165
- 2 D'Agostino, A. L., & Sovacool, B. K. (2010). [Palm Oil in Southeast Asia: Why the Controversy?](#) *Asian Trends Monitoring Bulletin* (4).
- 3 BPS-Statistics Indonesi. (2020). [Indonesian Oil Palm Statistics 2019](#). BPS
- 4 Rahman, S. (2020). [Malaysian Independent Oil Palm Smallholders and their Struggle to Survive 2020](#). ISEAS Perspective No. 144
- 5 Banque mondiale (2019). [Indonesia Economic Quarterly: Investing in people](#). *Banque mondiale*
- 6 Tempo (23/08/2018). [Kontribusi sektor sawit bagi perekonomian nasional](#). *Tempo*
- 7 Hirschmann, R. (2021). [Palm oil industry as share of GDP in Malaysia, 2015-2019](#). *Statista*
- 8 Larson, D.F. (1996). [Indonesia's Palm Oil Subsector](#). *World Bank Policy Research Working Paper*
- 9 McCarthy, J.F., and Cramb, R. A. (2009). [Policy Narratives, Landholder Engagement, and Oil Palm Expansion on the Malaysian and Indonesian Frontiers](#). *Geographical Journal* 175 (2) : 112–23.
- 10 Supriyono, J. (2016). [Sawit adalah anugerah Tuhan YME bagi Indonesia! Indonesian Palm Oil Association](#). GAPKI
- 11 Greenpeace (21/11/2007). [How the Palm Oil Industry is Cooking the Climate](#). *Greenpeace*
- 12 Greenpeace (20/05/2008). [How Unilever Palm Oil Supplier Are Burning Up Borneo](#). *Greenpeace*
- 13 Greenpeace (24/03/2010). [Caught Red Handed: How Nestlé's Use of Palm Oil is Having a Devastating Impact on Rainforest, the Climate, and Orang-Utans](#). *Greenpeace*
- 14 Greenpeace India (2012). [Frying the Forest: How India's Use of Palm Oil is Having a Devastating Impact on Indonesia's Rainforests, Tigers, and the Global Climate](#). *Greenpeace India*
- 15 Union of Concerned Scientists (2013). [Palm Oil and Global Warming](#)
- 16 Cooper, H.V., Evers, S., Aplin, P., Crout, N., Bin Dahalan, M.P. & Sjogersten, S. (2020) [Greenhouse gas emissions resulting from conversion of peat swamp forest to oil palm plantation](#). *Nature Communications*, Vol 11, 407
- 17 Guillaume, T., Kotowska, M.M., Hertel, D., Knohl, A., Krashevskaya, V., Murti Laksono, K., Scheu, S., Kuzyakov, Y. (2018). [Carbon costs and benefits of Indonesian rainforest conversion to plantations](#). *Nature Communications*, Vol 9.
- 18 Global Forest Watch (19/09/2021). [Indonesia Dashboard](#).
- 19 Global Forest Watch (19/09/2021). [Malaysia Dashboard](#).
- 20 World Resources Institute (19/09/2021). [Forest Pulse: the latest on the world's forests](#)
- 21 Aqil, A.M.I. (06/03/2021). [Indonesia claims success for lowest deforestation rate in 5 years](#). *The Jakarta Post*
- 22 Teoh Cheng Hai (2013). Malaysian corporations as strategic players in Southeast Asia's Palm Oil Industry. In O. Pye & J. Bhattacharya (Eds.), [The Palm Oil Controversy in Southeast Asia: a Transnational Perspective](#) (pp. 19–47). Singapore: ISEAS
- 23 Riau Terkini (16/11/2007). [Greenpeace Bentang Spanduk Anti Kelapa Sawit di Banker CPO Dumai](#). *Riau Terkini*
- 24 Choiruzzad, S.A.B., Tyson, A., Varkkey, H. (2021). [The ambiguities of Indonesian Sustainable Palm Oil certification: internal incoherence, governance rescaling and state transformation](#). *Asia Europe Journal*, 19 (2), pp. 189-208
- 25 RSPO (19/09/2021). [About us](#).
- 26 Greenpeace (09/2013). [Certifying Destruction: Why Consumer Need to Go Beyond the RSPO to Stop Forest Destruction](#). *Greenpeace*
- 27 Nesadurai, H.E.S., Contesting Private Sustainability Norms in Primary Commodity Production in Bloomfield A. and Scott S.V. (2017). [Norm Antipreneurs and the Politics of Resistance to Global Normative Change](#). Routledge: New York. pp. 159-176
- 28 RSPO (16/10/2020). [RSPO NEXT certification scheme to expire](#).
- 29 RSPO (2010). *GA7: Minutes of the 7th General Assembly*
- 30 RSPO (2009). *GA6: Minutes of the 6th General Assembly*
- 31 RSPO (2006). *GA3: Minutes of 3rd General Assembly*
- 32 RSPO (2006). *Minutes of Executive Board Meeting: EB 04-06*.
- 33 Raghu, A. (14/01/2019). [The World Has Loads of Sustainable Palm Oil... But No One Wants It](#). *Bloomberg*
- 34 Adnan, H. (2014, February 26) [Malaysia to quit Roundtable on Sustainable Palm Oil grouping?](#) *The Star*
- 35 McInnes, A. (2017). [A Comparison of Leading Palm Oil Certification Standards](#). *Forest Peoples Programme*
- 36 Suharto, R., Husein, K. et al. (2015). [Joint Study on the Similarities and Differences of the ISPO and the RSPO Certification Systems](#). *UNDP and SPOI*
- 37 Karmini, N. (05/02/2021). [Indonesia, Malaysia vow to counter anti-palm oil campaign](#). *Associated Press News*
- 38 Choiruzzad, S. A. B. (2019). [Save Palm Oil, Save the Nation: Palm Oil Companies and the Shaping of Indonesia's National Interest](#). *Asian Politics and Policy*, 11(1)
- 39 Commission européenne (13/03/2019). [Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions in the Status of Production Expansion of Relevant Food and Feed Crops Worldwide](#).
- 40 Mayr, S., Hollaus, B., and Madner, V. (2020). [Palm Oil, the RED II and WTO Law: EU Sustainable Biofuel Policy Tangled up in Green?](#) *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, April, pp. 1–16.
- 41 Munthe, B. C., Ungku, F. (22/09/2021). [Indonesia to use "existing laws" as palm oil moratorium expires](#). *Reuters*
- 42 Farand, C. (20/09/2021). [Indonesia ends forest protection deal with Norway, raising deforestation fears](#). *Climate Home News*
- 43 RSPO (18/09/2021). [Impact](#)