

Les enjeux environnementaux, sociaux, économiques et politiques des labels globaux en agriculture. Cas de l'huile de palme durable - RSPO

Denis Ruysschaert, CERTOP, Toulouse-Le-Mirail2
09 septembre 2014

Résumé

La certification de la Table ronde pour l'huile de palme durable (Roundtable on Sustainable Palm Oil - RSPO) résulte d'un accord multipartite privés sur toute la filière. Elle est présentée comme plus efficace que la régulation par l'Etat pour obtenir sur le terrain un impact environnemental et social, c'est-à-dire en particulier la conservation de biodiversité exceptionnelle et la prise en compte des communautés locales.

Cette recherche interroge l'impact réel de cette certification dans trois dimensions complémentaires: la conservation de la biodiversité et l'équité sociale qui justifient son existence, le modèle d'agriculture favorisé et la gouvernance transnationale construite. Elle trouve que la RSPO a un impact très limité sur la conservation de la biodiversité et sur l'équité sociale. En revanche, elle contribue à promouvoir une agriculture intensive qui exclut les petits producteurs et intègre les grands producteurs dans la filière agroindustrielle. De même, elle participe à figer une gouvernance transnationale privée constituée de grands exploitants, de multinationales en aval et d'associations internationales.

En conclusion, loin d'obtenir les résultats sociaux et environnementaux escomptés, la certification RSPO participe activement à la création d'un nouveau territoire transnational -soit à la fois contrôler l'accès à des limites géographiques particulières et les activités entreprises à l'intérieur de ces limites. Les limites ici ne sont pas physiques, mais politiques, économiques, technique et de l'ordre des valeurs avec l'imposition d'un référentiel gestionnaire s'adossant à la science. Ce nouveau territoire exclut les acteurs non-RSPO, c'est-à-dire ceux qui sont à chaque bout de la filière: les acteurs des pays producteurs et les consommateurs occidentaux. En même temps, la certification standardise les pratiques à l'intérieur de ce territoire et réifie le modèle de production capitaliste à large échelle, comme la seule réalité possible.

Most clés: Certification, biodiversité, gouvernance, impact, table ronde, territoire

0. Introduction

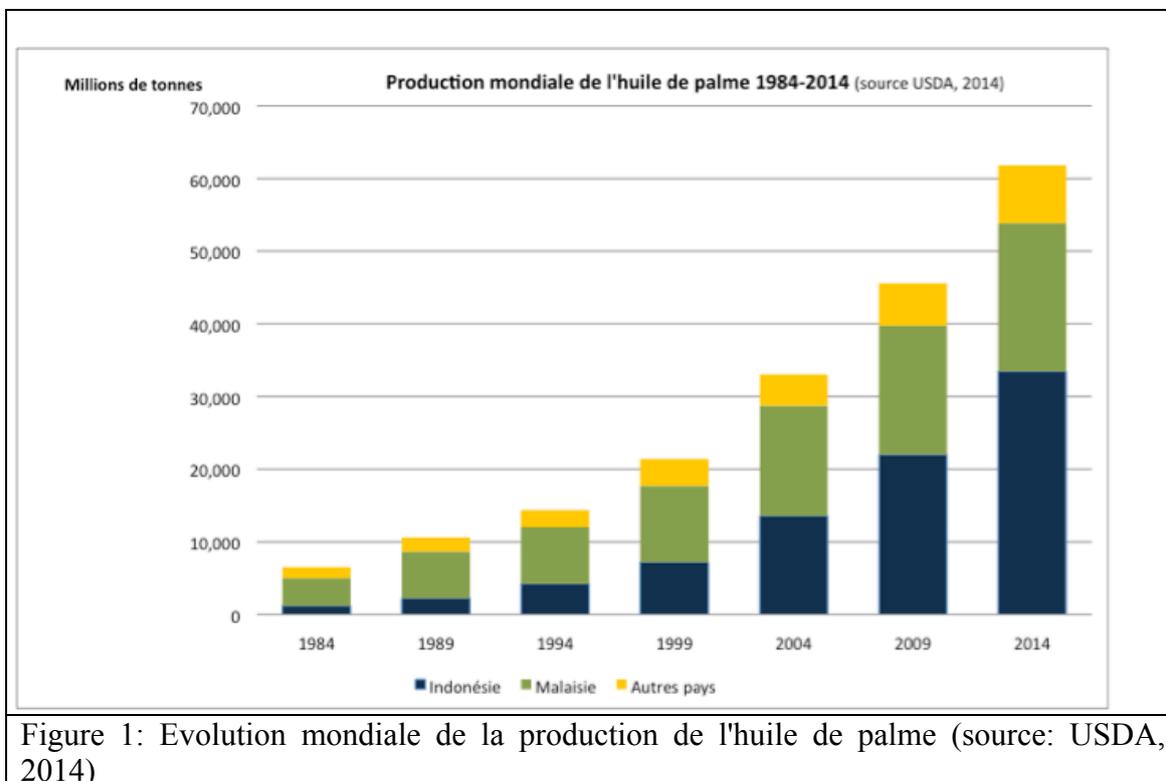
Les certifications ou "label" globaux en agriculture sont des accords entre privés (donc sans l'état) qui vise à produire un produit agricole d'exportation (une culture de rente) selon un cahier des charges qui respecterait des normes sociales et environnementales. Elles se sont rapidement développées ces dix dernières années pour différentes cultures de rentes (ex: coton, canne à sucre, soya, huile de palme,...). Leurs promoteurs avancent qu'elles seraient un moyen plus efficace que les régulations de l'état pour obtenir un impact sur le terrain. Mais quel est leur réel impact? Tout d'abord, conservent-ils réellement la biodiversité? Ensuite, privilégient-ils certains producteurs au détriment d'autres? Enfin, contribuent-ils au renforcement du système politico légal ou au contraire à sa fragilisation?

A travers l'exemple de la certification pour l'huile de palme durable (Roundtable on Sustainable Palm Oil - RSPO) RSPO, cet article vise donc discuter des trois enjeux de la certification RSPO: son impact sur le terrain, le modèle de production agricole favorisé et le type de gouvernance transnationale promue. En déconstruisant et déterminant les

enjeux liés à la certification RSPO, cet article vise aussi à nourrir une réflexion plus large sur l'essor contemporain des certifications globales.

1. L'huile de palme comme enjeux agricole majeur et problèmes posés.

1.1. Importance de l'huile de palme au niveau mondial.



La consommation globale des huiles d'origine végétale (ex. coton, palme, olive,...) augmente régulièrement avec l'essor de la population mondiale et l'amélioration du niveau de vie. La production des différentes huiles reste stable, voir décroît, à par celle de l'huile de palme qui a cru exponentiellement ces trente dernières années (Figure 1): elle a triplé depuis 1999, doublé depuis 2004, et sa production continue de s'accélérer à un rythme de plus de 5% par an. L'huile de palme compte maintenant pour environ 40% (environ 70 000 millions de tonnes) du marché mondial de l'huile végétale: 36% vient du fruit (l'huile de palme proprement dite) et un 4% additionnel de la graine (l'huile de palmiste) (USDA, 2014).

L'essor contemporain s'explique par une demande toujours plus forte de l'industrie pour l'agro-alimentaire (pour près de 80%), puis les agents de nettoyages, et plus récemment les agro carburants. Cet intérêt s'explique essentiellement pour quatre facteurs combinés, qu'il est possible de hiérarchiser comme suit. En premier lieu, c'est l'huile végétale la meilleure marcher. Ceci est d'abord lié au fait que le palmier à huile produit au moins quatre tonnes par hectares dans les plantations industrielles (monoculture de plusieurs milliers d'hectares), soit plus de quatre fois les rendements que ces compétiteurs extraits des graines de colza, soya ou de tournesol. Ensuite, la main d'œuvre importante (4 à 7 personnes par 100 Ha) nécessaire est bon marché, à la fois parce que les opérations sur le terrain demande un personnel non qualifiés dans des pays à bas salaire (Un journalier indonésien coût moins de 5 dollars par jour). En second lieu, cette huile est très versatile. D'abord en raison de sa grande stabilité, ce qui permet la cuisson à de grandes températures et la conservation sur de longues périodes. Ensuite, par son goût doux et sa

texture liquide à température ambiante. En troisième lieu, la bataille sanitaire liée aux problèmes supposés de cette huile saturée sur la santé n'a jamais été résolue. Amorcée à la fin du XX^{ème} siècle, lorsque l'huile de palme soutenue par les malaisiens bataillait contre le soya américain pour l'hégémonie mondiale de l'huile végétale, cette controverse n'a jamais pu être scientifiquement définitivement établie. Favorisée par l'agro-industrie, l'huile de palme est donc retrouvée sur le label général d' "huile végétale" sans aucune restriction, entretenant la confusion au près du consommateur. Cependant, à partir de 2016, l'étiquetage devra mentionner la nature exacte de l'huile dans le produit, une obligation valable autant en Europe qu'en Suisse.

1.2. Important impact des plantations de palmier à huile sur la biodiversité et les communautés

Le palmier à huile pousse uniquement dans les pays tropicaux, avec deux seuls comptant pour 87% de la production globale: l'Indonésie (54%) et la Malaisie (33%) (USDA, 2014). Ceci s'explique par le fait que l'Indonésie, suivant ainsi la Malaisie, a développé ce secteur selon une politique d'Etat. L'expansion de l'huile de palme est au centre du développement économique indonésien à long terme (2005-2025) (BAPPENAS, 2004). Cette politique promeut l'établissement d'entrepreneurs possédant des plantations à large échelle. En conséquence, environ 15 millions d'hectares en Indonésie ont été démarquées pour le développement du palmier à huile, dont 60% pour des plantations à large échelle (Greenpeace, 2013; Colchester & Chao, 2011).

Pour des raisons agronomiques (pédoclimatiques), la culture du palmier à huile est limitée aux basses terres, soit entre 0 et 1000 mètres d'altitudes. Sa culture industrielle pose donc des problèmes considérables, à la fois en perte de biodiversité et en conflits sociaux.

En terme de biodiversité, les forêts tropicales humides de basses altitudes constituent l'écosystème terrestre offrant la plus grande diversité d'espèces de plantes et de animaux à l'hectare, beaucoup d'entre eux étant en voie d'extinction (Conservation International, 2011). A titre d'exemple, les zones où s'implantent les palmiers en Malaisie ou en Indonésie, sont aussi l'habitat naturel des derniers orangs-outans, éléphants, tigres, rhinocéros et éléphants asiatiques, tous des espèces placées dans la catégorie "danger" ou "en danger critique" d'extinction sur la liste rouge des espèces menacées de l'Union International de la Conservation de la nature - IUCN (Wich et al., 2011). La conversion à large échelle en monoculture de palmier à l'huile créant des déserts écologiques, elle constitue actuellement est probablement la plus grande menace pour la mégafaune, largement avant les autres, telles que la chasse, le trafic ou les maladies (Wich et al., 2011)

Au niveau social, les exploitations sont octroyées sur des territoires où les communautés locales s'étaient souvent établies pour pratiquer une agriculture sur brûlis. En Indonésie, ces exploitations proviennent de la "Forêt d'Etat" constituée dans les années septante, par l'Etat en expropriant sur le papier les populations locales, qui géraient ces forêts de manière décentralisées, à travers un système de droit communautaire ou "adat". Comme ce processus d'expropriation n'a pas souvent suivi les règles du droit, ces populations peuvent faire prévaloir un droit coutumier sur ces terres (Putri, 2010). Ce droit s'avère cependant difficile à faire reconnaître dans le système judiciaire indonésien (Silva-Castaneda, 2012).

2. La certification pour obtenir un meilleur impact social et environnemental.

2.1. La certification pour l'huile de palme durable.

Respectant leurs obligations liées à la gouvernance internationale du système des Nations

Unies, chacun des pays tropicaux, en particulier la Malaisie et l'Indonésie, ont développé un cadre politico-légal- institutionnel complet pour conserver la biodiversité et protéger les droits des communautés locales. Cependant, la plupart de cette conversion agricole à lieu en marge de la forêt tropicale, dans des régions périphériques où les moyens de mettre en œuvre le droit sont très limités.

Dans ce contexte, les certifications globales, ou accords volontaires globaux ont apparus, comme une alternative plus efficace que les réglementations d'État afin d'obtenir un meilleur impact social et environnemental sur le terrain. Poussé par l'industrie qui souhaite s'assurer un approvisionnement dans le long terme sans risque de réputation (De Man, 2002), ces accords entre parties prenantes privées ont proliféré ces vingt dernières années dans l'agriculture de rente (Better Sugar Cane Agriculture, Better Cotton Initiative, Roundtable on Sustainable Soy, Table ronde pour l'huile durable (Roundtable on Sustainable Palm Oil-RSPO), Roundtable on Sustainable Biomaterials) -, les forêts (Forest Stewardship Council) et la pêche (Aquaculture Stewardship Council).

La RSPO est probablement la mieux établie de ces accords à la fois par le nombre de ses membres (près de 100) et par sa part de marché, environ 15% du marché mondial. Cette association a été établie comme une table ronde en 2003 et une association Mise en 2004 sous l'impulsion de multinationales européenne (en particulier Migros et Unilever) et facilitées par le WWF. Les objectifs de la RSPO consistent en la promotion et l'usage durable de l'huile de palme (RSPO, 2013a). La RSPO a édicté huit principes: 1. Transparence, 2. Conformité aux lois et réglementations, 3. Viabilité économique, 4. Utilisation de bonnes pratiques, 5. Responsabilité environnementale, 6. Responsabilité sociale, 7 Développement responsable des plantations, 8. Amélioration continue. Ces principes et leurs critères et indicateurs associés constituent un guide détaillé de cinquante pages. Après une période d'essai initiale le document a été approuvé en 2007, puis amélioré durant un second round de négociations en 2013 (RSPO, 2013b). La durabilité doit donc être comprise comme un concept de travail, avec chacune de sept catégories d'acteurs (planteurs, transformateurs, fabricants de biens de consommation, détaillants, investisseurs, ONG environnementales et ONG sociales) défendant son propre intérêt, tout en essayant d'avancer ensemble. Depuis l'adoption du guide en 2007, l'exploitant peut produire une "huile de palme certifiée durable" (Certified Sustainable palm Oil - CSPO) après qu'un évaluateur se soit assuré que la plantation respecte les prescriptions du guide lors de l'établissement et la gestion de son exploitation. La multinationale qui achète cette huile peut alors labéliser son produit final avec la marque distinctive CSPO.

Concernant la biodiversité, le principe 5 décrit "la Responsabilité environnementale et la conservation des ressources naturelles et de la biodiversité". Son critère 5.2. demande de spécifiquement identifier les espèces en danger et leurs habitats, ainsi que de gérer l'exploitation afin de les préserver (RSPO, 2013b, p. 25). De plus, le principe 7 qui concerne les nouvelles exploitations stipule que, depuis novembre 2005 chacune, elles ne doit pas avoir remplacé la forêt primaire ou les zones de Hautes valeurs de conservation (High Conservation Value - HCV), c'est-à-dire importantes pour la biodiversité ou les populations locales (RSPO, 2013b). Concernant la responsabilité sociale, le principe 6 sur le "Prise en considération responsable des employés, des particuliers et des communautés affectées par les producteurs et mouliniers", tient particulièrement compte des populations locales. Son critère 6.1. exige une étude d'impact sociale de manière participative et le critère 6.4. que ces populations puissent s'exprimer à travers leurs propres institutions. De plus, le principe 7 mentionne que les nouvelles plantations ne peuvent s'établir sans le sans leur consentement libre, préalable et informé.

2.2. Le fonctionnement de la RSPO

L'Assemblée générale (AG) de la RSPO est l'organe faitier de la RSPO. Elle se rencontrer au moi de novembre de chaque année, juste après la Table ronde de trois jours qui informe les membre sur l'évolution du secteur de le l'huile de palme. A chaque AG chaque membre peut déposer une résolution, qui a comme premier but de préciser les modalités d'application du guide pratique, et donc de faire avancer sont agenda particulier, avec un vote par membre et l'approbation par la majorité simple.

Entre deux AG, le Bureau exécutif gère le RSPO. Composé de 16 membres élus pour une période de deux ans, ils représente chacune des 7 catégories et sont par leurs par leurs pairs (Figure 2). Les fonctions du bureau exécutif consistent en la négociation de la mise en œuvre décisions de l'AG et la représentation de l'organisation.

Catégorie de membres	Nombre de membres	Nom du membre
Producteur d'huile de palme <i>Un de Malaisie</i> <i>Un d'Indonésie</i> <i>Un des petits producteurs</i> <i>Un des autres parties de monde</i>	4	1 Sime Darby Berhad 1 A Goodhope Company 1 FELDA 1 New Britain Palm Oil Ltd
Marchands/transformateurs	2	AarhusKarlshamn - AAK IOI Loders Croklaa
Fabricants de bien de consommation	2	Unilever Mondelēz International
Détaillants	2	Retailers' Palm Oil Group Vacant
Banquiers/investisseurs	2	Rabobank HSBC
NGOs environnementales	2	WWF International Vacant
Social NGOs	2	OXFAM Netherlands Both ENDS
Total membres	16	

Figure 2: Bureau exécutif, juillet 2014 (Source: RSPO.org, 2014)

De plus, un Secrétariat gère la correspondance journalière, organise la table ronde annuelle et facilite le travail des commissions de la RSPO. En effet, la RSPO a accru en complexité au cours des années, et a établi une structure opérationnelle comprenant quatre comités permanent: Trade & Traçabilité, Communication & Claims et Finance, Standards & Certification, (Figure 3). Sous, ceux-ci, il a des groupes de travaux pour les sujets de long terme et des task-forces pour traiter des sujet spécifiques d'une durée limitée.

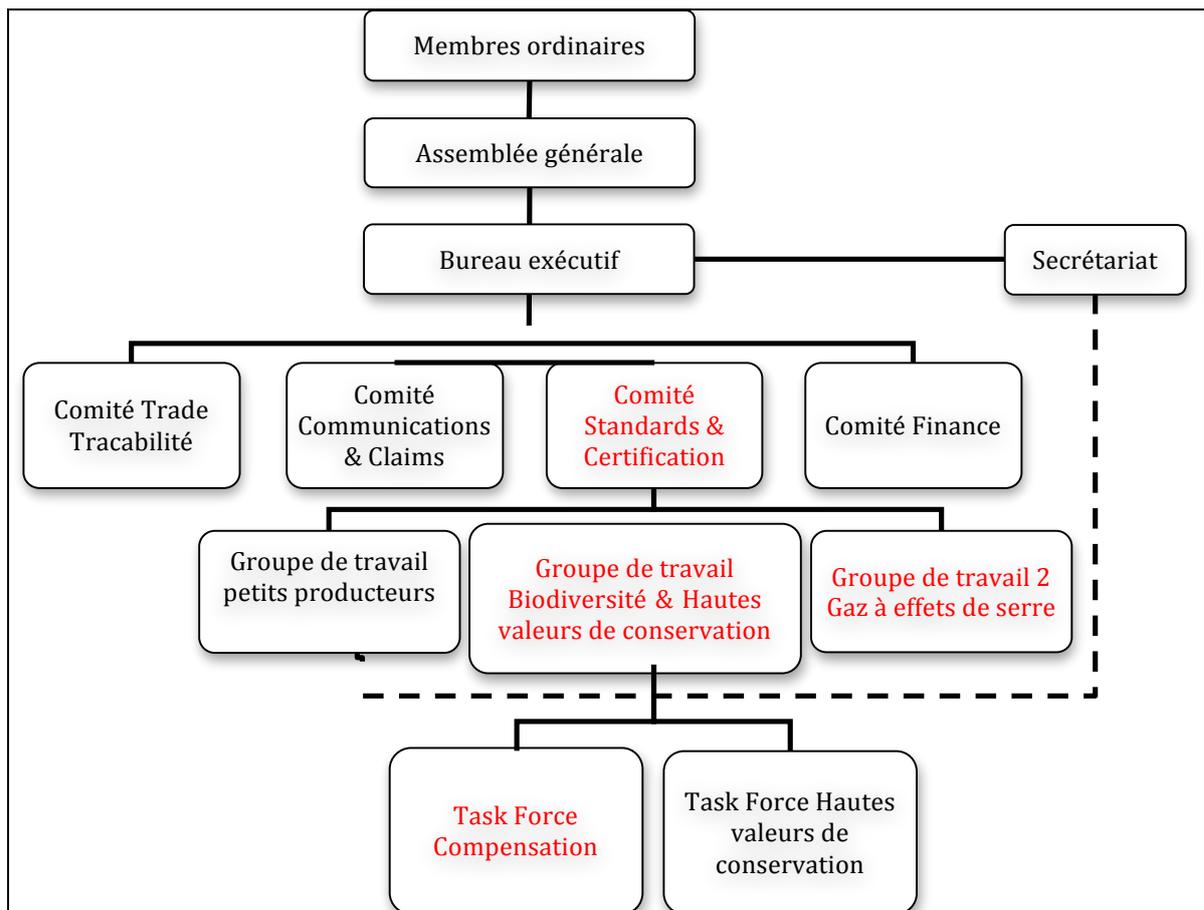


Figure 3: Structure de la RSPO, avec les institutions traitant de la biodiversité en rouge (Ruysschaert 2013)

2.3. Questionner l'impact de la certification RSPO.

Mais, quel est l'impact de l'application de ce guide pratique sur le terrain. Présenté comme nécessaire pour obtenir une meilleure efficacité, ce nouvel "outil" de la panoplie de la gouvernance, serait-il vraiment axiomatiquement neutre? Ne produirait-il donc pas des effets? (Lascoumes, Le Galès, 2005).

D'abord, quels sont vraiment les impacts environnementaux et sociaux effectifs? Par ces principes et critères associés, le guide pratique de la RSPO devrait assurer une production durable de l'huile de palme. Pourtant après plus de dix ans d'existence, les chercheurs en écologie politique observent que globalement la déforestation et les conflits sociaux continuent à un rythme soutenu dans le Sud-Est asiatique, notamment en Indonésie, malgré l'essor de la RSPO. Ils concluent que soit le système est en transition et a besoin d'une amélioration profonde (Edwards and Laurence, 2012) ou qu'il constitue "au mieux" une source d'apprentissage limité (McCarthy, 2012).

Ensuite, quel est le type d'exploitation agricole que la certification RSPO promeut? En effet si elle semble avoir un volet social important, force est de constater que seules quelques très grands producteurs (gérant surfaces agricoles entre 5000 et 500 000 hectares) se certifient.

Enfin, quelle est la forme de cette gouvernance privée? Le guide pratique met en avant la participation des communautés locales dans le dispositif RSPO. Pourtant, en pratique, le dispositif RSPO s'avère surtout une tripartite entre de très grands producteurs d'huile de palme, des multinationales occidentales en aval qui font la promotion de cet huile et des ONGs internationales qui font office de contrôleur externe. Ainsi, en septembre

2013 six multinationales européennes¹ ont créé l'«Alliance française pour une huile de palme durable» et s'engagent à utiliser d'ici 2015 une huile de palme CSPO. Ce même mois, Greenpeace avançait que la RSPO s'avère incapable d'enrayer la destruction de la forêt tropicale dans son rapport "Certifying destruction", il mettait en avant les exactions du producteur Wilmar dans "Licence to kill" découvrant ainsi les manquements pratiques des multinationales dans leur volonté affichée.

2.4. Importance de questionner l'impact de la certification.

En tant que projet de société en l'absence d'Etat, les accords volontaires tirent leur légitimité de principes démocratiques (participation, transparence, ouverture) et libéraux (pragmatisme, flexibilité) dont l'application concrète est présentée comme mieux à même d'obtenir des objectifs de durabilité (Salles, 2006). Ces accords volontaires présentent donc le double pari de modifier durablement le comportement de chaque acteur afin qu'il incorpore un certain nombre de bonnes pratiques et afin d'assurer un contrôle social diffus, ce qui correspond aux pratiques du libéralisme (Foucault, 2004).

Une préoccupation majeure d'un accord volontaire comme celui de la RSPO consiste donc à acquérir une légitimité démocratique à travers des procédures de fonctionnement. Ce renversement des perspectives dans les priorités, c'est-à-dire sur le fonctionnement au lieu de sa finalité, expliquerait pourquoi il existe surtout des études qui portent sur l'architecture de la RSPO et son mode de fonctionnement comme une arène de négociation des principes de durabilité. Ainsi, les études sur son architecture (Schouten, Glasbergen, 2011) mettent en avant le rôle positif de la RSPO comme une des premières organisations capable de développer un «standard durable dominant », et concluent, optimistes, que la RSPO pourrait changer globalement le marché si les acteurs en aval de la production s'engageaient sérieusement. D'autres études plus nombreuses sur le fonctionnement de la RSPO comme arène de négociation saluent son fonctionnement démocratique (Schouten et al., 2012), mais montrent la mainmise de l'expert (Djama, Verwilghen, 2012), l'influence prépondérante des ONG internationales (Daviron, Vagneron) et le déficit structurel d'inclusion de certaines catégories, comme les petits planteurs (Cheyns, 2012) et les associations de conservation radicales, qui s'opposent au modèle capitaliste agro-industriel (Schouten et al., 2012). Ces études concluent globalement à un certain déficit de légitimité démocratique dû à la prédominance du référentiel de « gestion des services écosystémiques », qui exclut de facto les acteurs ne s'y référant pas et en particulier les communautés locales. L'efficacité du dispositif pourrait donc être structurellement réduite, même si le jeu de rôle complémentaire entre les ONG environnementales critiques, comme Greenpeace, et collaboratives, comme WWF, permettait un renforcement tangentiel des principes de la RSPO (Escobar, Cheyns) et même si certains acteurs structurellement exclus, comme les petits producteurs, se révèlent parfois capables de stratégies gagnantes en enrôlant les experts (Cheyns, 2012).

Ce chapitre présente une certaine originalité par rapport à ces travaux antérieurs dans le sens où il propose de comprendre la mise en application des principes de la RSPO après leurs négociations, donc le passage des intentions à l'action concrète. En se préoccupant de l'impact qu'à la RSPO en pratique sur trois dimensions -le gain social et environnemental sur le terrain, le type d'agriculture promue et la forme de gouvernance établie- cette étude présente un double intérêt. D'abord elle permet de déconstruire l'affirmation selon laquelle la RSPO aurait un meilleur impact un environnemental et social, ce qui est central pour justifier son émergence. Ensuite, et surtout, elle vise à

¹ Ferrero, Nestlé, Unilever, Vandermoortele, CSM et Cérélia

mettre met à jour les implications l'utilisation de la certification à large échelle en terme d'exploitation agricole et de forme de la gouvernance transnational, et donc de s'interroger sur les conséquences de son utilisation contemporaine à large échelle.

3. Matériel et méthode

3.1. Hypothèse de départ

L'application du guide pratique de la RSPO sur le terrain peut se comprendre comme un cas d'application du modèle de négociation (Coase, 1988). Les producteurs impliqués dans la déforestation, se certifie obtenant ainsi de l'acheteur (marchand, transformateur, détaillant) demandeur en CSPO un premium incitatif pour son huile. En contre partie, le producteur s'engage à respecter un cahier des charges ou guide comprenant des volets sociaux et environnementaux, ce qui le conduit à préserver de larges portions de son exploitation.

Au premier regard, la RSPO respect les conditions pour que ce modèle fonctionne. D'abord, les producteurs participeraient volontairement au système parce qu'ils obtiendraient une compensation financière adéquate, encore appelé prémiun. Ce premium doit être plus haut que le coût que l'exploitant doit supporter, qui correspond au coût d'opportunité économique manquée de convertir la forêt en une exploitation de palmier à huile et aux coûts de transactions liés aux auditeurs internes pour obtenir et garder la certification. Ensuite, tous les autres coûts (tels que l'information, les négociations and la supervision externe) doit rester minimales, ce qui semble aussi le cas de la RSPO. En effet, le coût de maintenant du secrétariat RSPO pour donner l'information est très bas pour chaque membre (le coût est de €2000/an). Les coûts de la négociation sont aussi limités pour ces grandes entreprises, qui privilégient la consultation électronique et se rencontrent au plus que quelques fois dans l'année. Enfin, le coût de la supervision externe est supportée par les ONGs sociales et environnementales sans coût ni pour les producteur, ni pour les multinationales demandeuse de l'huile CSPO.

Cet article formule l'hypothèse que si la RSPO parait être un cas d'application du modèle de négociation pour des observateurs externes, il n'est pas mis en œuvre correctement pour des raisons structurelles, ce qui aurait des conséquences importantes sur le terrain à trois niveaux: privilégier les producteurs important au détriment des plus petits exploitants; manquer d'efficacité sociale et environnementale sur le terrain; imposer une gouvernance transnationales privées entre acteurs proéminents (producteurs, multinationales et associations internationales).

3.2. Matériel et méthode

Pour vérifier cette hypothèse, la recherche prend une approche acteur/système, où chaque acteur est considéré comme un agent rationnel de sa propre perspective: Ils actent stratégiquement pour maximiser leur gain dans la relation (Friedberg, 1991; Mermet, 1992), ce qui est le comportement à l'intérieur de la RSPO (Cheyns, 2012). Pour saisir l'impact de la RSPO sur le long terme, l'analyse se construit sur un matériel pris sur plus de 10 ans (depuis la négociation sur la RSPO jusque aout 2014) et part du global (c'est-à-dire les négociations au sein de la RSPO), pur aller dans une situation locales où l'impact de la RSPO peut-être mesuré concrètement, c'est-à-dire la conversion de l'habitat de l'orangutan par le palmier à huile sur l'ile de Sumatra en Indonésie. Trois types de matériaux ont été rassemblés, une observation in situ du fonctionnement de la RSPO en tant que représentant d'une ONG membre entre 2006 et 2011, et des entretiens semi directif avec 49 personnes de 33 institutions liées à l'extension du palier à huile en Indonésie, qu'ils soit ou non membres de la RSPO, après avoir quitté l'institution. Enfin,

la collecte par Internet de nombreuses informations sur la RSPO, ce qui constitue une information abondante, l'institution ayant fait de la transparence son principe premier. Cette approche vise à comprendre le fonctionnement empirique de la RSPO par l'observation et la mesure des stratégies de ses membres. Ceci nécessite d'établir les ressources de chacun d'entre eux (expertises, relations hors de la RSPO, tel que les médias ou les responsables gouvernementaux, le contrôle de l'information et l'utilisation des règles opérationnelles dans la RSPO); ensuite d'évaluer leurs objectifs spécifiques et ce qui limite leurs actions; enfin de reconstruire le système d'acteur pour établir comment ces relations sont structurées et les règles imposées. L'analyse sociologique des discours de ces acteurs stratégiques permet d'établir la diversité des logiques d'action pour chaque catégorie, mettant en lumière les points de convergence, tout en révélant les inconsistances et leurs limites.

4. Impact de la certification RSPO

4.1. Impact sur le modèle agricole

Les producteurs ne sont pas payés proprement pour les efforts réalisés pour conserver la biodiversité à large échelle ou pour tenir compte des sociétés locales. En effet, le premium payé est très inférieur que le coût économique de la mise en œuvre du contenu du guide pratique. Par conséquent, le plupart des producteurs préfèrent ne pas se certifier.

En effet, pour le producteur, la certification est extrêmement coûteuse d'un point de vue environnemental ou social. Toute la forêt tropicale de basse altitude en Asie du Sud possède une biodiversité exceptionnelle (Conservation International, 2011), ce qui a été démontré en particulier pour l'habitat de l'orangutan de Sumatra (Wich, 2011). La certification est donc extrêmement coûteuse, plus de 10 US\$ par tonne de CSPO pour conserver un seul orang-outan dans une exploitation de 10 000 hectares. La raison principale est que le producteur doit supporter le coût économique de cette perte, soit le coût du gain économique d'avoir converti cette forêt en une plantation, ce qui dépend directement de la taille de la zone de conservation.

Préserver des zones qui sont importantes pour des espèces emblématiques, comme tous les mammifères à large échelle, est particulièrement chère. Ceci est dû au fait qu'ils ont besoin de grands territoires pour maintenir une population viable. Par exemple, pour l'orangutan sa densité est de l'ordre d'environ un individu par km²: les femelles sont territoriales avec sur environ un km² et les mâles semi-nomades, avec un territoire de plus de 100 km² (Wich *et al.*, 2011). En plus de ce coût économique direct, les producteurs doivent supporter le coût de certification, initialement de 2 à 9 US\$/tonne CSPO pour la première année, puis de 1 to 3 US\$/tonne CSPO annuellement (Levin *et al.*, 2012).

De même socialement, en Indonésie, les exploitations s'étendent sur la "Forêt d'Etat", que l'état a constitué dans les années 70 en expropriant les communautés locales de leur terre sur le papier au nom du développement économique. Mais, dans la plupart des cas, le processus n'a pas été réalisé formellement, et par conséquent les communautés locales ont des droits coutumiers sur chacune de ces terres (Putri, 2010).

Au contraire, les entreprises en aval de la production, ne donnent au mieux que des très petits premiums. Ainsi, plus de 50% de l'huile CSPO ne trouve pas d'acquéreur, et un autre 34% ne reçoit qu'un premium minime de 2 ou 3 US\$/tonnes (soit moins de 0,5% du CSPO) lorsqu'elles optent pour la traçabilité "Book & Claim". Cette méthode développée par le transformateur d'huile de palme AAK consiste en un marché de certificat. Avec l'huile de palme produite le producteur obtient des certificats Green Palm qu'il peut vendre sur un marché de certificat dédié. Une entreprise achète ces

certificats et se fournir en huile de palme sur le marché conventionnel. Dans ce contexte l'huile de palme certifiée se retrouve mélanger avec l'huile de palme normale; le produit final, bien que certifié, peut ne pas contenir d'huile certifiée, ce qui est souvent le cas, puisque l'huile CSPO est seulement environ 15% du marché mondial. Pour les entreprises en aval de production, "Book Claim" est privilégié, non seulement parce que cela leur coûte peu, mais aussi, car le CSPO est produit en petite quantité dans beaucoup de locations différentes, qui ne sont pas liées à leur filières d'approvisionnement. La séparation conduit à augmenter les coûts logistiques, à l'opposé de la logique industrielle pour plus d'efficacité. Par conséquent, ils tendent à éviter d'entrer dans les trois autres types de certification possible², qui impliquent des surcoûts administratifs et techniques pour la comptabilisation et la séparation des flux. Ces multinationales, ne se résolvent à ce choix, que lorsqu'elles y sont obligées, comme par exemple Ferrero qui s'est engagé pour une séparation physique complète, après que Greenpeace ait orchestré une campagne contre leur marque phare Nutella.

En conclusion, la certification RSPO n'a pas de sens économique pour les producteurs en général, d'autant plus qu'ils sont petits et doivent donc supporter proportionnellement plus de coûts fixe. Cependant, quelques producteurs activement se certifient. Il s'agit de grandes entreprises de plusieurs milliers d'hectares au minimum qui visent le marché occidental (L'Union européenne avec 6,1 millions de tonnes et les États-Unis avec 1,1 millions de tonnes) qui représente 13% du marché mondial (USDA, 2014) et exigent ce label, en particulier pour avoir accès au marché des biocarburants pour se conformer aux critères de durabilité de l'Union européenne (EUROPEAN COMMISSION, 2012). En Indonésie, ils constituent moins de 3% des grandes 1217 exploitations de plus de 50 hectares enregistrés, et aucun des petits producteurs qui comptent pourtant pour environ 40% de la production d'huile de palme (BPS, 2012).

En conclusion, le label RSPO renforce *de facto* l'intégration de quelques-uns des plus grands planteurs dans la filière agro-industrielle occidentale, tout en éliminant les petits producteurs.

4.2. Impact sur la conservation de la biodiversité et équité sociale

Les résultats sur le terrain (en termes de conservation de la biodiversité et d'inclusion sociale) est souvent très en deçà des objectifs espérés en raison d'une série de détournements de ces principes dans leur mise en œuvre pour trois raisons: la RSPO ne bénéficie pas d'assise sociale locale, ensuite le guide pratique offre trop de marge de manœuvre dans son interprétation,

4.2.1. La RSPO ne bénéficie pas d'assise sociale locale.

As only a few of the big RSPO growers comply with the guidance document and therefore conserve orangutan habitat - and not the vast majority of oil palm growers that are not seeking certification, this also generates an extra burden for RSPO growers: they must ensure long-term monitoring to prevent local people from encroaching and establishing their own plantations. This monitoring is difficult due to the lack of local support. First, RSPO growers do not have the legal authority for this activity, which is normally held by the State. Second, and this is especially true in Indonesia, the entire

² The three other certification methods are: (i) "identity preserved" requiring separation and traceability of CSPO from each specific plantation to the final product, (ii) "segregated" allowing mixing of CSPO from different origins, but requiring traceability from these plantations to the final product and (iii) "mass balance" allowing mixing of CSPO with conventional palm oil, but requiring traceability of the CSPO tons along the supply chain in order to know the quantity of CSPO in the final product.

concession, including the areas that should be conserved according to the RSPO rules, is earmarked for development as "Land for other use" (Areal Penggunaan Lainhas). Therefore, if the RSPO growers do not develop the land, it can be taken away to the benefit of other growers or local community members. As these areas were historically carved out from the "Forest state" by dispossessing communities from their forest (Putri, 2011), pressure from local communities is therefore very high to get back some or all these lands for their own economic development.

To handle this situation, RSPO growers tend to interplay with actors from Indonesian society. First described in 2009 (Colchester *et al.*, 2009), this means RSPO members concentrate on the areas that they can develop and let other actors that are non-RSPO members (e.g. local communities, smallholders or large-scale estates) to convert the forest, that should be protected under RSPO rules, into oil palm plantations. A concrete example relating to ape habitat, is the conversion of the Sumatran orangutan's habitat to oil palm by non-RSPO growers.³

4.2.2. Des marges de manœuvre trop large dans le guide pratique

The principles by which RSPO is functioning limit conservation effectiveness for two reasons detail below. Firstly, it creates too much room for interpretation in the guidance document. Secondly, the highlighted problems in the document are not dealt properly. These issues highlight the conflicting objectives of these standards, between the need for efficiency to reach conservation goals and inclusiveness to take as many actors on board as possible (Salles, 2011).

Even after its last revision that strength is wording, the guidance document is not very restrictive in aspects linked to forest conservation. This leaves room for deforestation as the individual grower is responsible for interpreting the document, which is then endorsed by the CSPO evaluator he pays (RSPO, 2010). Firstly, the RSPO only impedes primary forest and HCV clearance after November 2005. This leads to discussion of both the forest status and the cut off date. For the forest status, a grower can subjectively re-classify primary forest - that do not have an agreed simple definition - as secondary forest suitable for development. As apes species and their habitats are not specifically mentioned, but are more broadly considered as endangered species and habitat to be saved, growers can omit stating the existence of apes - which can be the case as they live at very low densities - and convert the area into oil palm plantation on the grounds that it is secondary forest without biodiversity value⁴ (Box 3). The 2005 cuff of date is problematic to implement in practice because in practice members could have cleared primary forest (either against the rule for the old members; or without even knowing it

³ The overwhelming majority of newly established oil palm concessions around the Sumatran orangutan habitat are allocated to companies and individuals who are not RSPO members (Eye-on-Aceh, 2007). A striking example is Tripa. Since 2004 the peace agreement in Aceh has boosted economic development - the same year that RSPO established itself as an association - this forest has been converted to oil palm through the combined actions of five large-scale oil palm plantations that are not RSPO members and the local communities (Tata *et al.*, 2014). This happened despite an RSPO General Assembly resolution in 2008 that recognized Tripa as an HCV area, and thereby granted protection.

⁴ As an example, in Sumatra, the grower RSPO member PT Sisirau has converted orangutan habitat into a palm oil plantation on the grounds that it was a secondary forest without biodiversity value (RSPO, 2010; Wich *et al.*, 2011). Orangutans were moved to the Gunung Leuser national park with logistical support from RSPO member NGOs. Presented as an achievement, this could in reality threaten the existing orangutan populations in the national park, as they already live at their ecological balance (Rijksen & Meijaard, 1999). Despite Sumatran Orangutan Society filing the case in 2012 against the company at the RSPO complaint panel, it is yet to be resolved.

for the new members that were not abide to the rule). To tackle these issues, RSPO has established a compensation mechanism that in practice ratifies the deforestation (RSPO, 2014e). Secondly, growers can still deforest and plant on peat land - a major orangutan habitat, which releases major greenhouse gases. They are only requested to "plan to minimize GHG emissions" (RSPO, 2013b, p. 54). But, as there is no measurable objective and time bound, these plans can be postponed or minimized for technical feasibility or economic viability.

These on-going contentious issues in implementing the guidance document have long been recognized, but are not dealt with properly from a biodiversity conservation point of view. This problem has its roots in the way the dominant managerial discourse is operated under the authority of science.. On the one hand, tropical biodiversity science is largely incomplete, with contradicting conclusions on the size of the area to protect, depending on species or ecosystem considered (Struebig *et al.*, 2011). As a striking example, during the European RSPO meeting in London in June 2014, the Chair of the Biodiversity and HCV Working Group mentioned that a seemingly obvious and fundamental term, such as "deforestation", remains entangled in internal debate. The move towards apparently much more straightforward GHG accounting, provided only a little improvement as it remains voluntary, without deadlines and goals.

On the other hand, with its holistic ambition to set up as a global standard through managerial principles, RSPO has conflicting objectives to include all and to adapt to each local context. As reality too complex to be reduced to some measurable parameters, it remains impossible to find a simple solution through these managerial principles. With these scientific and managerial weaknesses, the bodies set up temporarily to deal with apparent technical biodiversity issues have long established themselves as (semi) permanent bodies: Biodiversity and HCV Working Group (from the Biodiversity Technical Committee established in 2006), the Compensation Task Force since 2010 and the Green House Gas Working Group since 2009. Each of these bodies achieves marginal results without reaching a final conclusion, as each step forward is a new source of discussion (McCarthy, 2012).

4.3. Impact sur la gouvernance transnationale

La certification conçue de manière "top-down" pose un problème éthique de gouvernance globale, c'est à dire en particulier de participation des acteurs locaux (communautés locales, gouvernement) au risque d'être considéré comme une nouvelle forme d'impérialisme vert. Cette situation a deux niveaux, d'abord le fonctionnement des organes principaux de la RSPO (l'Assemblée générale et son bureau exécutif), ensuite le contrôle exercé par les ONGs pour la mise en œuvre du guide pratique.

4.3.1. Un fonctionnement organisationnel privilégiant les grandes ONGs et les multinationales.

Au niveau de l'Assemblée générale de la RSPO, trois grands groupes se distinguent, les ONGs environnementales ou sociales qui déposent des résolutions pour renforcer la mise en œuvre du guide pratique, et donc obtenir sur le terrain des gains environnementaux ou sociaux; les grands producteurs qui s'opposent normalement à de telles résolutions pour leur coût économique qu'ils doivent assumer; et les entreprises occidentales en aval qui sont demandeur de cette CSPO, mais ni concernés par leur modalité de production, ni pas le coût de la mise en œuvre de ces résolutions. En pratique, les ONGs obtiennent le soutien des entreprises occidentales qui forment la grande majorité (près de 80%) des

membres RSPO et donc contrôlent l'AG. En conséquence, leurs résolutions passent⁵, en dépit de l'opposition des producteurs et la sous représentation des ONGs sociales et environnementales, qui ensemble pèsent pour moins de 4% des membres RSPO (RSPO, 2014b).

4.3.2. Le contrôle externe de la certification réalisé par les grandes associations

Since production of the first CSPO trademarked oil in 2008 and Greenpeace's subsequent infringement complaint against this grower (Greenpeace, 2008), RSPO has established a complaint system to handle cases. The system is based upon three pillars: i) a database with details of each RSPO member (identifying potential culprits); ii) a consultation and approval process for new operating permits (identification of potential problems); and iii) a complaints procedure (application of a sanction mechanism).

So far, RSPO has had to handle 11 cases for illegal conversion of high biodiversity value habitat in Indonesia. Complaints from local communities on land rights potentially will add another 11 cases. This number is about 15% of all the RSPO certified plantations in Indonesia. It is a rather low number considering that each concession is of several thousands hectares and that all the remaining lowland forest is of exceptional biodiversity or social value.

The detailed analyses of the complaint cases brought to the RSPO provide some explanations. While any stakeholder (individual or organized, RSPO member or not) can put forward a case, in practice only international NGOs (e.g. Greenpeace, Sumatran orangutan Society) are doing so regarding biodiversity loss. These NGOs mobilise considerable resources in the long-term as each case lasts between 14 and 36 months. This includes establishing coalitions of NGOs, getting local community support, highlighting cases against the same grower in other countries (such as Malaysia or Ghana for Wilmar), publishing detailed reports proving emblematic species habitat loss (such as "Licence to Kill" by Greenpeace against Wilmar) and seeking international media attention.

It is not that easy to mobilize these resources because the growers are powerful actors. Getting local community support is an on-going challenge. The forest destruction takes place around low-income communities where wages vary between \$2,5 and \$4,5 a day. Growers have a legal contract with the Indonesian state administration to operate, while proof of local land-use rights can be difficult to establish (Silva-Castañeda, 2012), with little chance to win a court case (e.g. the lost case against Bumitama raised by Sawit Watch). Local communities tend to prefer financial compensation (for example the case against United Plantations raised by Sawit Watch), simply give up or even turn around and state having pursued the company wrongly (as cases against Evans Group and Good Hope Holdings). A second difficulty is to provide field evidence from existence of

⁵ The "New Planting Procedures" (GA 2008 lead by WWF) requests growers to make a transparent public consultation for all new permit on forest land before the land is converted into oil palm plantations, allowing stakeholders -especially NGOs and affected communities- to complain on ape habitat destruction before it actually happens. "Establishment of a working group to provide recommendations on how to deal with existing plantations on peat lands" (GA 2009, by Wetlands International) seeks to minimize oil palm expansion on peat lands, but also prevent expansion on high carbon forest, for climate reasons as oil palm expansion would release great amount of greenhouse gases. This lead to strengthen wording in guidance document, turning to support ape conservation, as they live on peat lands and high carbon stock forest. Finally "Transparency in plantations concession boundaries (GA 2013 by Sumatran Orangutan Society) requests growers to provide the coordinate of each of its concession, allowing NGOs to monitor what actually happens through remote sensing, facilitating their advocacy work, and therefore strengthening the implementation of the guidance document.

endangered species. Entering the concession area is illegal, as this is a private lease. The grower can get support from the local police to enforce its right, which makes it dangerous to enter the concession (as proven by the 2009 shooting in the leg of a villager in a concession on Tripa). A third difficulty is that the growers can pursue aggressive communication at international level, dismissing NGO campaigns. For example, Golden-Agri Resources and Wilmar started to certify their plantations in 2009 and at the same time pursued a marketing strategy that included Internet sites, flyers, newsletters and annual sustainability reports (Wilmar, 2010; GAR, 2011).

These constraints suggest that NGOs do not bring all cases to the RSPO, but only focus strategically on a limited number, allocating them considerable amount of resources. Indeed, when mobilizing extensive resources, NGOs achieved results, such as the "zero deforestation" commitment by Wilmar. But, when they did not, they failed to get any impact. This would explain why most of the complaint cases (12 out of 22) target only four specific growers (Bumitama Agri, Golden Agri-Resource, United Plantations and Wilmar). The reduced number of infringement cases brought to the RSPO is generally presented as proof that the procedure has been correctly followed, allowing CSPO certification. In reality, this shows more the lack of complainant capacity to put forward comprehensive cases confronted by powerful opponents. It is difficult to precisely establish the proportion of the infringement cases that are not brought to the RSPO. However, this analysis suggests that most are not, which would be in line with NGOs claims that only one-third of the cases are put forward.

After more than 10 years of existence, the RSPO is at a crossroad. On the one hand, RSPO growers produce 15% of the global palm oil as CSPO, but they rightfully claim that they are supporting most of the efforts at a net economic loss as they are not adequately financially compensated compared to non-RSPO growers and RSPO downstream firms.. On the other hand, downstream firms are reluctant to buy CSPO, only 50% was bought in 2013, as the whole question of its sustainability is still under question, especially regarding forest and ape conservation. Indeed, so far, Environmental NGO reports prove that RSPO certification does not preserve rainforest (Greenpeace, 2014).

As a result, the RSPO situation creates an antagonistic system, where brands are considered unreliable for not implementing their no-deforestation promises, the growers designated as culprits for still deforesting and NGOs described as Western surrogates by developing countries for their on-going campaigns tarnishing palm oil (Tomczyk, 2013).

4. Conclusion: la certification RSPO comme l'établissement d'un nouveau territoire transnational

To tackle the challenges the RSPO is facing, the RSPO advocates that a global approach would solve the problems. This means firstly, to boost world CSPO demand, and therefore the commitments from downstream firms, in order to promote large-scale growers' production. Secondly, full transparency in the RSPO combined with established tools for assessing GHG emissions (RSPO, 2014d) and having effective compensation mechanisms in place (RSPO, 2014e) would eliminate room for interpretation. These combined actions would fulfill the RSPO vision to "transform markets to make sustainable palm oil the norm" (RSPO, 2014a)

Bibliographie

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

BLONDIAUX L., FOURNIAU J-M., 2011, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, no 1, p. 8-35

LASCOUMES P., LE GALÈS P., 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Cette territorialisation de l'Etat - soit le contrôle de l'accès à des limites géographiques particulières et le contrôle des activités entreprises à l'intérieur de ces limites (Vandergeest, Lee Peluso, 1995)

VANDERGEEST P., LEE PELUSO N. Territorialization and State Power in Thailand. *Theory and Society*. 1995, 24, 3, p.385-426.

¹ FOUCAULT M., 2004. *Naissance de la biopolitique*. Paris, Cours au collège de France (1978-1979). 2004, p.323

¹ SCHOUTEN G., GLASBERGEN P. Creating legitimacy in global private governance: The case of the Roundtable on Sustainable Palm Oil. *Ecological Economics*. 2011, 70, p.1891-1899. Cet article étudie l'architecture de la RSPO à travers différents paramètres comme les normes des procédures (la représentation, la participation, la neutralité et la régularité), l'adhésion à des principes universels (justification morale) et l'acceptation plus large de cette initiative dans la société.

¹ Ibid. p.1897-98 « *standard sustainable mainstream* ».

¹ SCHOUTEN G., LEROY P., GLASBERGEN P. On the deliberative capacity of private multi-stakeholder governance: The Roundtable on Responsible Soy and Sustainable Palm Oil. *Ecological Economics*. 2012, 83, p.42-50

¹ DJAMA M., VERWILGHEN A. Figures de l'expertise dans un dispositif de normalisation en agriculture durable. L'exemple de la certification "huile de palme durable" (RSPO). p.173-190. Dans : *Normaliser au nom du développement durable*. Versailles, Quae éditions. 2012.

¹ DAVIRON B., VAGNERON I. Standards, risque et confiance dans le commerce à longue distance de produits agricoles à destination de l'Europe: une lecture historique à partir de Giddens. p.23-39. Dans : *Normaliser au nom du développement durable*. Versailles, Quae éditions. 2012.

¹ CHEYNS E. (Dé) politisation des standards dans les dispositifs de normalisation multipartites prenantes. Les cas du soja et de l'huile de palme. p.101-118. Dans : *Normaliser au nom du développement durable*. Versailles, Quae éditions. 2012.

¹ SCHOUTEN G. et al. On the deliberative capacity of private multi-stakeholder governance. Op. Cit.

¹ ESCOBAR M., CHEYNS E. NGOs acting along global supply chains: Between market and politics. An assessment of campaign and regulatory devices in the palm oil and soy sectors. In : *Workshop on Responsible Supply Chains and Networks: Challenges for Governance and Sustainability*, Stockholm, 22-24 November 2012.

¹ CHEYNS E. (Dé) politisation des standards. Op. Cit.

¹EDWARDS D., LAURANCE S. Green labeling, sustainability and the expansion of tropical agriculture: critical issues for certification schemes. *Biological Conservation*. 2012, 151, p.60-64

¹ McCARTHY J. Certifying in Contested Spaces: Private Regulation in Indonesian Forestry and Palm Oil. *Third World Quarterly*. 2012, Vol33, N10, p.1871-1888

¹ SALLES D. *Les défis de l'environnement. Démocratie et efficacité*. Op. Cit.

Les instruments créés par le Bureau exécutif instrumentalisent ainsi les acteurs environnementaux et sociaux. Ils dirigent leur action (Lascoumes P. et Le Gales P., 2004), il permettent au RSPO de fonctionner et ils lui assureraient sa légitimité sociale. et en particulier les procédures de concertation et participatives dans le champ de l'environnement. la nécessité de réinvestir les questionnements sur les effets des instruments de participation (Blondiaux et Fourniau, 2011).