

DÉCIDER AVEC LES SCIENCES



RAPPORT DES ATELIERS



L'HUILE DE PALME

Un regard de non-experts

Prix
Décision

PROMOTION ELINOR OSTROM
Cycle national 2018 - 2019

photo MéliSSa HUCHERY/IHEST



Ce rapport a été présenté devant les députés et les sénateurs de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques le 6 juin 2019.



photo Shun KAMBE

Le jury de l'IHEST a attribué à ce travail des auditeurs de la promotion Elinor OSTROM, 2018 - 2019, le prix "Décision".

Les trophées symbolisant les prix attribués aux ateliers sont des œuvres de l'artiste Yann TOMA.

photo Olivier Dargouge/IHEST



RAPPORT DE L'ATELIER

L'HUILE DE PALME

UN REGARD DE NON-EXPERTS

1 - PRÉAMBULE

Les travaux présentés ici ont été conduits par un groupe d'auditeurs du cycle national 2018-2019 de l'IHEST, cycle dont le thème central était : « l'inconnaissance, vecteur d'inventivité ».

En abordant la problématique de l'huile de palme, les auditeurs du groupe n'avaient de connaissances sur le sujet qu'au travers des polémiques qui cristallisent les opinions publiques depuis près de 20 ans. Très vite, nous avons néanmoins été amenés à saisir les atouts de cette culture controversée et prendre la mesure des questionnements et des efforts, à la fois en termes de recherche scientifique et technologique, mais aussi en termes de gouvernance, pour faire évoluer la filière afin qu'elle puisse répondre aux enjeux d'une demande mondiale en augmentation, tout en maîtrisant des effets potentiellement néfastes d'une monoculture intensive.

Mais quel est le poids de l'expertise face à un débat trop souvent réduit à des controverses qui se succèdent (alimentation, biodiversité, conditions de travail dans les palmeraies, agrocarbu-

rants...) ? Et comment « déconstruire » des opinions majoritairement hostiles pour aborder avec sérénité la contribution possible et les limites de la production d'huile de palme, face à des enjeux globaux d'alimentation et de transition énergétique, en proposant des modèles de développement et de consommation éclairés et responsables ?

Outre la quantité importante de documents écrits auxquels les auditeurs du groupe ont eu accès et qu'ils ont analysés, des rencontres ont été organisées avec différents acteurs de la filière : des experts agronomes français (en particulier du CIRAD) et malaisiens, des utilisateurs industriels de l'huile de palme (Ferro, TOTAL...), le représentant de l'ONG « Les Amis de la Terre » et des responsables politiques français et malaisiens. Ce document reflète la vision partagée des auditeurs du groupe suite à ces lectures, rencontres, analyses et discussions, vision forcément partielle mais issue d'une volonté d'appréhender la complexité du sujet dans sa totalité.

AUDITRICES ET AUDITEURS DE L'ATELIER :

Cathy BUQUET-CHARLIER, Chargée de la prospective et de la stratégie pour le pôle développement économique et emploi de la Métropole Européenne de Lille

Thomas COUDREAU, Directeur du collège des écoles doctorales, Université Sorbonne Paris Cité

Christophe GARNAVAULT, Expert émérite pour les systèmes embarqués, Dassault Aviation

Gilles HALBOUT, Président de la Comue Languedoc-Roussillon Universités

Laurence HARTMANN, Directrice adjointe scientifique en charge de la politique de site, Institut des sciences de l'ingénierie et des systèmes, Centre national de la recherche scientifique

Christophe MEYER, Senior expert, Directeur de recherche Intelligence Artificielle et Science des données, Thales

Jean MEYRAT, Responsable du département Tutelles et Partenariats, Agence de l'innovation de défense, Ministère des Armées

Marie-Hélène PAUTRAT, Adjointe à la directrice des Partenariats européens et internationaux, Institut national de recherche en informatique et en automatique - Inria

Monica Pepe ALTARELLI, Physicienne dans l'expérience LHCb, Organisation européenne pour la recherche nucléaire, CERN

François THIERRY, Conseiller du délégué, délégation ministérielle aux industries de sécurité et à la lutte contre les cybermenaces, Ministère de l'Intérieur.

ANIMATION DE L'ATELIER

Catherine GRANDCLÉMENT, sociologue, EDF R&D

En collaboration et avec les interventions de

Emmanuelle CHEYNS, sociologue, expertise petits planteurs/certification, CIRAD

Jean OLLIVIER, agronome, expertise agronomique, CIRAD

Cécile BESSOU, agroécologue, expertise évaluation environnementale / analyse du cycle de vie, CIRAD

PERSONNALITÉS RENCONTRÉES

Sylvain ANGERAND, Coordinateur des campagnes, Les Amis de la Terre

Sophie CHAO, School of Philosophical and Historical Inquiry and The Charles Perkins Center, University of Sydney

Anne GENETET, Députée de la 11e circonscription des Français de l'Étranger

François IOOS, VP biofuels chez Total

Bruno MILLIENNE, Député des Yvelines

Jean-Marc RODA, University Putra Malaysia - CIRAD

Olivier CHARRIER, Président Global Marketing & Innovation de Nutella

2 - L'HUILE DE PALME EN FAITS ET CHIFFRES

2.1 - UNE HUILE AUX PROPRIÉTÉS SINGULIÈRES...

Qu'ont en commun un rouge à lèvres, de savoureux biscuits, des nouilles instantanées, un pot de Nutella, du biocarburant, et... des militants déguisés en orangs-outans ? L'huile de palme...

L'huile de palme est une huile extraordinairement polyvalente, dont la consommation ne cesse de croître et qui domine désormais le marché mondial des huiles végétales, devançant de loin ses principaux concurrents, les huiles de soja, colza et tournesol. Il s'agit d'une huile naturellement solide à température ambiante, qui n'a donc pas besoin d'être durcie artificiellement par hydrogénation. L'hydrogénation crée en effet des acides gras trans, nocifs pour la santé et soumis à des limitations strictes dans certains pays, tels que les États-Unis et le Danemark. L'huile de palme est donc largement utilisée par l'industrie alimentaire comme matière grasse naturellement solide. C'est aussi une huile qui résiste très bien à l'oxydation et aux traitements thermiques, donc idéale pour la friture industrielle, et qui offre une stabilité à long terme, ce qui a un impact positif sur la conservation des produits alimentaires. De plus, elle est la moins chère de toutes les huiles végétales, avec un coût inférieur d'environ 20% à son concurrent principal, l'huile de soja.

Il n'est donc pas étonnant qu'elle soit largement utilisée par l'in-

dustrie alimentaire qui absorbe plus des deux tiers de la production mondiale d'huile de palme, suivie par l'oléochimie, pour les produits tels que les cosmétiques et les détergents, et enfin les biocarburants.

Le palmier à huile, *Elaeis guineensis*, est une plante qui offre un rendement exceptionnel : près de quatre tonnes d'huile par hectare en moyenne, soit six à dix fois plus que les autres huiles végétales comparables. Ceci explique le coût plus faible de l'huile de palme, malgré une production à forte intensité de main d'œuvre, en raison de l'absence de systèmes de récolte mécanique à des coûts compétitifs. Il s'agit donc d'une culture pérenne qui n'occupe que 7% des terres agricoles utilisées pour la production d'huile végétale, mais qui représente presque 40% de l'offre mondiale ! Du point de vue de l'utilisation des pesticides, le palmier à huile, notamment *Elaeis guineensis*, présente également des avantages significatifs : il ne nécessite que 0,4 kg de pesticides par hectare et par an, contre 5,8 kg pour la culture du soja - mais les principaux pays producteurs (Malaisie et Indonésie) autorisent encore le paraquat, interdit en Europe pour ses effets toxiques sur les utilisateurs et l'environnement.¹

1. A. Rival et P. Levang, *La palme des controverses*, Editions Quae (2013)

2.2 - ...QUI A CONTRIBUÉ AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE DIFFÉRENTS PAYS...

Autre fait notable, deux pays tropicaux, l'Indonésie et la Malaisie, fournissent près de 90% de la production mondiale. La consommation est également concentrée principalement dans les pays émergents comme l'Indonésie, l'Inde et la Chine, où elle est largement utilisée comme huile de cuisson. La croissance démographique, l'urbanisation croissante et l'amélioration du niveau de vie, avec les changements d'alimentation que cela implique, sont les principaux moteurs d'une demande mondiale accrue de lipides, et d'huile de palme en particulier. D'après Corley et al. la consommation d'huiles végétales pourrait doubler au niveau mondial entre 2010 et 2050, l'utilisation alimentaire étant le principal moteur de la demande². Le monde semble donc dépendre de

² Corley RHV, 2009, *How much palm oil do we need ?* Environmental Science & Policy, 12: 134-139

l'huile de palme pour répondre à cette demande croissante, parce que tout substitut nécessiterait (beaucoup) plus de terres !

Le palmier à huile est une plante très résistante et très bien adaptée à un large éventail de systèmes de culture. Ces systèmes très diversifiés vont des parcelles familiales de quelques hectares aux propriétés agro-industrielles couvrant plusieurs dizaines de milliers d'hectares. En Asie du Sud-Est, environ 60% de l'huile de palme provient des grandes sociétés de plantation et 40% des petits exploitants. La culture du palmier à huile procure souvent un revenu plus élevé aux petits exploitants que les autres moyens de subsistance avec l'avantage supplémentaire que l'huile est récoltée toute l'année, ce qui a pour effet de lisser annuellement les revenus des agriculteurs. Elle contribue ainsi au développement des économies rurales et à l'économie globale des pays producteurs. Par exemple, en Malaisie, l'industrie de l'huile de palme a contribué à hauteur de 4 % au PIB du pays en 2017 (Department

of statistics, Malaysia, Official portal). Au Bénin, le secteur artisanal, constitué d'unités familiales de petite taille, assure 80% de la

production d'huile de palme.

2.3 - ...MAIS FAIT L'OBJET DE NOMBREUSES CONTROVERSES

Pourtant, l'industrie du palmier à huile a mauvaise réputation. Au cours des trois dernières décennies, de vastes étendues de forêts tropicales ont été abattues en Asie du Sud-Est, en particulier en Indonésie et en Malaisie, et de précieuses tourbières ont été drai-

nées pour faire place à de nouvelles plantations. Cela a contribué au changement climatique, détruit les habitats d'espèces menacées et forcé les peuples autochtones à abandonner leurs terres. Les forêts d'Asie du Sud-Est sont parmi les plus riches en biodiversité et comprennent une faune charismatique et menacée, comme l'orang-outan et le tigre de Sumatra. L'industrie de l'huile

de palme a aussi souvent été associée à des préoccupations sociales, dont les plus importantes sont les droits d'utilisation des terres, le travail forcé, celui des enfants et les questions relatives aux conditions de travail.

Pour toutes ces raisons, de nombreuses ONG de défense de l'environnement et de larges secteurs de l'opinion publique considèrent l'huile de palme comme un danger pour la santé de la planète. Ces préoccupations ont aussi conduit au développement significatif d'initiatives et d'engagements volontaires concernant

différents aspects de la durabilité de l'huile de palme. Établie en 2004, la Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) certifie l'huile de palme issue de pratiques voulues durables (voir section 3.4). L'Europe reste le premier marché pour cette huile de palme, mais les progrès concernant la généralisation de l'huile de palme durable ont été lents et hétérogènes. En particulier, la pénétration de l'huile de palme durable en Inde et en Chine est limitée.

Alors, l'huile de palme est-elle une opportunité ou une menace ? Afin d'essayer de répondre à cette question il nous a fallu d'abord

tenter d'identifier les acteurs et les enjeux, en résumé savoir où enquêter.

3 – UN SUJET AUX MULTIPLES RAMIFICATIONS

Depuis quelques années, l'huile de palme se trouve au centre de controverses multiples. Un des aspects spécifiques de ces controverses est la multiplicité des sujets abordés, ceci étant sans doute lié à la diversité des utilisations de ce produit, des acteurs, du poids économique dans certains pays et des enjeux de cette culture.

- **Enjeux sanitaires pour les populations consommatrices** : l'huile de palme ne serait-elle pas une des causes des maladies cardio-vasculaires ? C'est une thèse qui a parfois été entendue. Plus généralement, l'huile de palme se trouve prise dans les controverses liées à la problématique générale de la « malbouffe », alimentation industrielle trop riche en gras, sucre etc. et finalement pauvre en nutriments, ceci particulièrement dans les pays développés.
- **Enjeux environnementaux** : l'huile de palme est accusée de participer au réchauffement climatique via la déforestation induite par l'augmentation des surfaces consacrées à la culture du palmier à huile. Elle est aussi accusée de contribuer à l'effondrement de la biodiversité, sa production étant localisée dans des zones tropicales de forte biodiversité. Qu'en est-il réellement ?
- **Enjeux sociaux pour les populations des pays producteurs** : l'augmentation des surfaces cultivées est soupçonnée de se faire au détriment des droits des populations locales ; les conditions de travail dans les plantations sont aussi souvent pointées du doigt : travail des enfants, travail forcé, contact avec des produits phytosanitaires dangereux... Là encore qu'en est-il réellement ?

Les acteurs sont également multiples :

- Les **pays producteurs**, particulièrement les deux pays producteurs principaux, la Malaisie et l'Indonésie, qui ont fait de ce produit une des bases de leur développement, une source de revenus pour les populations rurales productrices.
- Les **pays consommateurs**, devant concilier leurs propres intérêts avec la pression de leur opinion publique...
- Les **organisations non gouvernementales (ONG)** qui voient l'huile de palme comme contraire à la cause qu'elles défendent, ces causes pouvant par ailleurs être diverses, allant du souci de conservation de la biodiversité (e.g. le WWF) à la recherche d'une société plus juste et plus durable (e.g. Les

Amis de la Terre).

- Les **entreprises productrices** et de commercialisation de l'huile de palme pour lesquelles ce produit est source de revenus (e.g. Wilmar).
- Les **entreprises consommatrices**, très diverses du fait des multiples utilisations de ce produit, elles sont soucieuses de pouvoir disposer de ce produit aux propriétés si remarquables à des coûts compétitifs tout en préservant leur image. Pour elles, l'huile de palme constitue une commodité.
- Les **entreprises productrices et de commercialisation d'huiles concurrentes**, qui ont tout intérêt à dénigrer l'huile de palme pour promouvoir leurs propres produits.
- Les **entreprises non utilisatrices** d'huile de palme pour lesquelles les campagnes de dénigrement de ce produit constituent autant d'opportunités de campagne de promotion gratuites.
- Les **populations des pays producteurs**, sans doute partagées sur l'huile de palme source de développement mais aussi source d'accaparement des terres.
- Les **populations de pays consommateurs**, pouvant être soucieuses de bien agir, qui voudraient consommer de manière responsable et aimeraient savoir quelle ligne de conduite adopter.

Cela contribue à créer une situation d'une grande complexité dans laquelle les intérêts sont fortement intriqués, jusque dans des domaines où l'on ne s'y attendrait pas nécessairement. Un des exemples les plus frappants est la pression commerciale qu'exercent les pays producteurs : ainsi, la Malaisie a menacé de retirer les avions de chasse européens de la liste des remplaçants possibles de ses anciens avions si l'Europe compromettait les exportations malaisiennes d'huile de palme. Sur le plan politique, l'Indonésie aurait menacé d'exécuter le français Serge Atlaoui détenu dans le couloir de la mort depuis 2007 si la France ne renonçait pas à rehausser la fiscalité sur l'huile de palme non durable alimentaire.³

Quelle est la logique d'arbitrage entre ces différents intérêts pas nécessairement alignés ? Quelle est ou pourrait être la gouvernance globale de la filière ? Peut-on espérer que les enjeux sanitaires, sociaux, environnementaux soient efficacement pris en compte ?

3. **Aude Massiot**, *Huile de palme : des pressions en rafales sur l'UE*, https://www.liberation.fr/planete/2018/06/08/huile-de-palme-des-pressions-en-rafales-sur-l-ue_1657763

3.1 - QUELQUES IDÉES REÇUES ... BATTUES EN BRÈCHE

En Europe et plus particulièrement en France, l'huile de palme a subi depuis la fin des années 90 plusieurs vagues de campagnes, d'ONG et de presse, ainsi que des condamnations politiques conduisant à une stigmatisation du produit. Ces attaques ont la particularité de se concentrer sur quelques sujets ou cibles emblématiques, comme la marque Nutella, la défense des grands singes, ou les risques pour la santé. La mention « sans huile de palme » apposée sur les produits de consommation est d'ailleurs devenue entre-temps un élément de marketing, en évitant d'éclairer le débat dans toute sa complexité. Ainsi, la culture du palmier à huile est accusée de participer à la déforestation dans les zones tropicales humides et, par voie de conséquence, à l'extermination des orangs-outans. Le sujet s'avère pourtant autrement plus complexe. En termes d'impact tout d'abord, d'autres espèces animales mais aussi végétales sont touchées mais quasiment absentes des polémiques. Par ailleurs, la dégradation des sols tourbeux indonésiens, qui accélère la libération de carbone et de méthane dans l'atmosphère, entraînant potentiellement des conséquences dramatiques pour le climat, est peu abordée dans le débat public. Or si les conséquences de la déforestation à l'échelle planétaire sont indiscutables, le lien direct entre extension de l'exploitation la production du palmier à huile et déforestation doit être précisé. Certains articles chiffrent ainsi le rôle de la culture de l'huile de palme comme responsable de 40% de la déforestation alors qu'elle est en réalité responsable d'environ 3% de la déforestation mondiale sur la période 1990-2008⁴. En Malaisie, où le groupe s'est rendu en février 2019, la déforestation est une réalité qui s'inscrit dans une histoire plus longue, datant du début du 20^{ème} siècle, à l'époque de la colonisation et de l'essor des mines d'étain et des gigantesques plantations d'hévéas destinées de caoutchouc. Et si le processus de déforestation se poursuit aujourd'hui, il marque le pas, la forêt couvrant actuellement 56% de la surface du pays (un ratio nettement supérieur à celui de l'Europe).

Autre sujet polémique de l'huile de palme : les enjeux de santé. Les recherches menées dans le cadre de ce groupe de travail ont établi qu'à ce jour, à notre connaissance, aucune étude ne permet de conclure à un problème sanitaire particulier de l'huile de palme (dans la limite d'une consommation non excessive, comme pour toutes les sources de lipides)⁵. Néanmoins, l'exemple de la marque Nutella, qui considère que la détérioration de son image dans de nombreux pays européens est directement liée aux campagnes contre l'huile de palme, montre à quel point la construction de l'opinion se cristallise sur quelques étendards face à une question très complexe n'appelant pas forcément des solutions tranchées.

On peut dès lors regretter que face à des enjeux multiples et complexes, la stratégie de l'électrochoc choisie pour sensibiliser l'opinion et les pouvoirs publics prévale chez de nombreux acteurs aux dépens d'une information plus éclairée de l'opinion publique voire

des décideurs et élus. Après des années de polémiques autour de l'huile de palme, l'attention reste aujourd'hui encore captée par certains aspects du problème et ne pose toujours pas la question en termes différenciés de l'utilisation de l'huile de palme : une demande alimentaire, a priori légitime car répondant à un besoin fondamental, et une demande limitée mais croissante à des fins énergétiques.

On peut par ailleurs s'étonner qu'alors même que la défiance dans nos sociétés envers l'expertise soit particulièrement élevée, on continue d'aborder des débats publics de manière réductrice, détournant ainsi les citoyens des vrais enjeux majeurs, au risque là encore de renforcer la défiance d'une opinion publique instrumentalisée.

A ce stade, il importe, pour mieux comprendre, d'éclaircir la nature des différentes demandes en huile de palme : quels sont les pays consommateurs, les pays producteurs ? Quelles sont les différentes utilisations ? Comment se répartit la valeur ajoutée tout au long de la filière ?

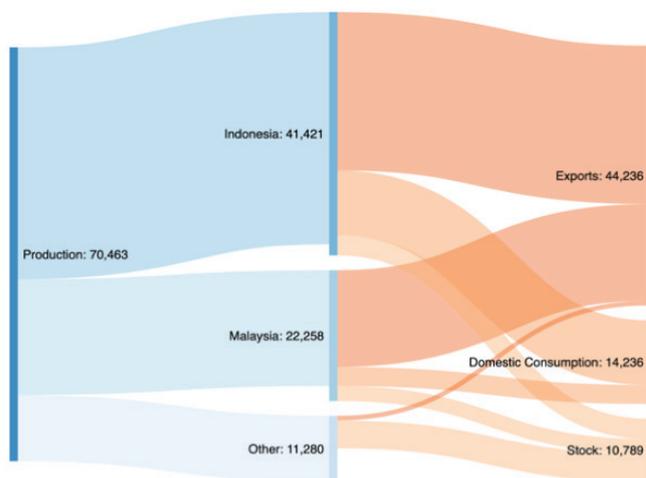


Figure 1: Production d'huile de palme en milliers de tonnes (données 2017-18, Oilseeds: world market and trade, Foreign agricultural service, US department of agriculture)

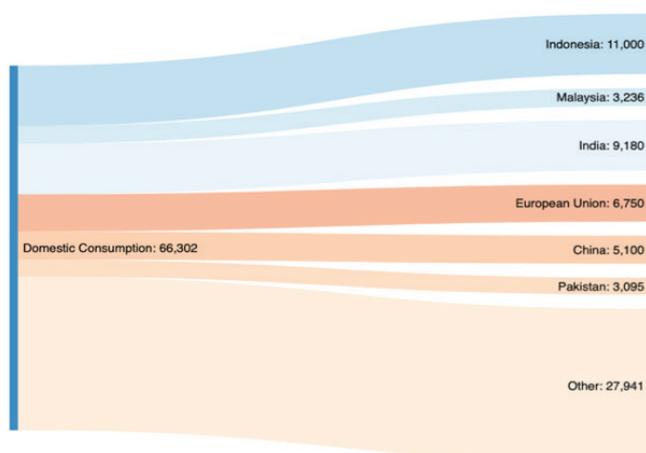


Figure 2: Consommation d'huile de palme en milliers de tonnes (ibid.)

⁴ V. Baron et al., *Non, l'huile de palme n'est pas responsable de 40 % de la déforestation*, The Conversation, mai 2017 : <https://theconversation.com/non-lhuile-de-palme-nest-pas-responsable-de-40-de-la-deforestation-76955>

⁵ J.-M. Lecerf, *L'huile de palme : aspects nutritionnels et métaboliques. Rôle sur le risque cardiovasculaire*, OCL 2013 ; 20(3) : 147-159. doi : 10.1684/ocl.2013.0507

3.2 - DES DEMANDES VARIÉES

La demande des pays consommateurs est en forte croissance, tant en quantité qu'en qualité. Elle concerne essentiellement trois segments : l'alimentation, l'oléochimie et les biocarburants. Outre les deux pays producteurs (22% à eux deux, principalement l'Indonésie 17%), les principaux pays consommateurs sont l'Inde (14 %), l'Union européenne (10%), la Chine (8%) et le Pakistan 5% (voir figure 2). On notera que l'Europe représente une faible part de la consommation globale mais une part significative de la consommation par habitant.

La production mondiale d'huile de palme est destinée pour environ 80% au secteur alimentaire, pour 15% à des utilisations industrielles (cosmétiques, détergents, produits de nettoyage) et pour 5% aux biocarburants mais avec des utilisations très variables suivant les pays. Par exemple, ce dernier usage est beaucoup plus développé en Europe (22 %) et en particulier en France (75%) que dans les autres pays consommateurs.

Dans les pays en voie de développement, la demande alimentaire en lipides est en forte croissance, corrélée à l'augmentation de la classe moyenne, de l'urbanisation et de l'enrichissement de la population. L'huile de palme, la moins chère des sources de lipides, a donc vu sa consommation croître rapidement : à la fin des années 2000, elle est ainsi devenue la première huile végétale consommée, détrônant l'huile de soja, qui occupait la première place depuis plus de 50 ans.

Dans le domaine de l'oléochimie, l'analyse de la chaîne de valeur apporte un éclairage complémentaire à la problématique de la demande : la valeur ajoutée par rapport à l'huile brute est de l'ordre de 150% lorsque l'huile est raffinée (processus fait sur place dans les pays producteurs), mais passe à 200, voire à 600% dans l'oléochimie, selon le degré de complexité des traitements effectués (depuis les dérivés chimiques de base jusqu'aux peintures, cosmétiques et parfums, en passant par les lubrifiants, savons et surfactants). Or cette oléochimie génératrice de forte valeur ajoutée n'est pas réalisée dans les pays producteurs mais dans les pays importateurs, ce qui explique également la forte exportation⁶.

⁶ J.M. Roda, présentation à l'université Putra Malaya, Kuala-Lumpur, février 2019

Enfin, la demande dans le domaine des biocarburants est en croissance rapide étant donnée la recherche d'énergie « plus verte » pour les transports et dans le but de diminuer l'empreinte carbone. TOTAL estime ainsi le taux de croissance de la consommation de ces carburants à 5% par an⁷. Or, actuellement, la grande majorité des biocarburants utilisés est encore de la première génération (carburants issus de cultures à usage également alimentaires). Dans ce contexte, l'huile de palme, du fait de son faible coût, s'est affirmée ces dernières années comme l'une des sources privilégiées pour les biocarburants.

Cette augmentation a été permise par une extension des surfaces cultivées en Indonésie et en Malaisie et par une intensification de la production. De ce fait, des tensions sont apparues en Europe : pour des raisons écologiques (soutenabilité, préservation de la biodiversité) et sociétales (conditions de travail, impact sur les populations locales), mais aussi, plus prosaïquement, pour des raisons économiques (notamment la volonté de préserver des filières agricoles locales), une forte exigence de traçabilité et de certification est apparue.

Si la consommation alimentaire d'huile végétale est en croissance régulière, elle pourrait être satisfaite en ce qui concerne l'huile de palme sans extension des surfaces agricoles par l'augmentation du rendement couplée à un meilleur contrôle des industriels de la filière et à une éducation des petits producteurs pour une agriculture « raisonnée ».

La stigmatisation de l'huile de palme et son interdiction pourraient par ailleurs engendrer un impact globalement négatif si la demande d'huiles végétales devait être assurée par d'autres cultures dont la production serait encore plus consommatrice en terres, en intrants et en eau.

L'autre utilisation majeure, la fabrication de biocarburants, est en revanche une source de tension majeure sur la production, seulement émergente aujourd'hui. La récente suppression de l'abattement fiscal dont disposait l'huile de palme par l'Assemblée nationale s'inscrit dans ce contexte.

⁷ F. Iloos, présentation à l'IHEST, janvier 2019

3.3 - L'HUILE DE PALME COMME BIOCARBURANT : UNE BONNE SOLUTION ?

Dans les nombreuses controverses autour du thème de l'huile de palme, l'utilisation comme biocarburant est assez peu questionnée et est même souvent ignorée du grand public. Pourtant, comme on l'a vu au paragraphe précédent, il s'agit d'une utilisation appelée à croître compte tenu de l'aversion actuelle vis-à-vis des énergies fossiles et l'engouement pour les énergies dites renouvelables. Et là encore l'huile de palme a un avantage économique certain compte tenu de son faible coût, avantage encore accentué par l'exonération de Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP) dont bénéficient les biocarburants.

Pourtant, s'il est acquis que les biocarburants ont un bilan carbone positif si l'on ne considère pas les effets induits par l'augmentation de la demande, il n'en va pas de même si on considère les effets induits par la concurrence que cela introduit avec les

autres cultures qui restent nécessaires pour l'alimentation par exemple.

La culture du palmier à huile est fortement créatrice d'effets indirects compte tenu de son exploitation en zone tropicale comme le montre une étude basée sur l'analyse du cycle de vie (ACV) conduite en février 2010 par l'ADEME (Agence pour le développement et la maîtrise de l'énergie)⁸.

⁸ *Analyses de Cycle de Vie appliquées aux biocarburants de première génération consommés en France*, Février 2010, Etude réalisée pour le compte de l'Agence de l'environnement et de la Maîtrise de l'Energie, du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, et de FranceAgriMer par BIO Intelligence Service, Coordination technique : ADEME - Service Bioressources.

3.4 - QUELLE GOUVERNANCE POUR LA FILIÈRE ?

La gouvernance d'un « objet » tel que l'huile de palme est nécessairement multiple.

Le premier niveau est celui des politiques nationales, tant des pays producteurs qu'importateurs. En Malaisie, la production d'huile de palme a été utilisée au service d'un modèle de développement autour de l'entreprise FELDA⁹ qui visait à réduire la pauvreté en prêtant à de petits producteurs pour leur permettre de développer une production locale d'huile de palme. Sur l'ensemble de la zone Malaisie-Indonésie, les revenus issus de l'huile de palme ont permis l'émergence d'une classe moyenne rurale¹⁰ avec des revenus du travail bien supérieurs à ceux provenant d'autres cultures. Cependant la fragilité des pulpes nécessitant un traitement rapide par des usiniers – 24 heures après la coupe – rend les petits producteurs dépendants de ces derniers, souvent liés à de grandes multinationales. Un des enjeux est d'accompagner le développement d'agro systèmes locaux¹¹.

Au niveau international plusieurs éléments de régulation jouent un rôle important. C'est le cas des initiatives dites « multi-stakeholders » (IMS) rassemblant autour de tables rondes les différentes parties prenantes : opérateurs économiques de la filière (producteurs, grossistes, banques, distributeurs...) et organisations non gouvernementales « sociales » et « environnementales » et qui ont fait l'objet d'études¹². La plus connue est la table ronde sur l'huile de palme durable (RSPO) rassemblant sept catégories de groupes d'intérêts (planteurs, usiniers, fabricants de produits de consommation, détaillants, banques, ONG environnementales et de conservation de la nature, ONG sociales et de développement). Chaque groupe y tient son « rôle » de défense des intérêts spécifiques de sa catégorie. Les institutions de recherche en sont exclues car n'ayant pas d'intérêt à défendre, tout comme les Etats – souvent pointés comme défaillant ou ralentissant les discussions. Ce type d'organisation par catégorie écrase les minorités : les

9. https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Land_Development_Authority

10. **J.-F. McCarthy**, *Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia*, *Journal of Peasant Studies*, 37 (4) p. 821-850, 2010.

11. **D. Hoyle, P. Levang**, *Le développement du palmier à huile au Cameroun*, 16 p, 2012 : <http://awsassets.panda.org/downloads/developpmentpalmierhuilecameroun.pdf>

12. **E. Cheyns** (*Dé*)politisation des standards dans les dispositifs de normalisation multi parties prenantes. *Les cas du soja et de l'huile de palme*, Normaliser – au nom du développement durable, chapitre 5 (ouvrage coordonné par P. Alphandéry, M. Djama, A. Fortie, E. Fouilleux)

petits producteurs ont du mal à s'organiser et à se faire entendre, de même beaucoup d'ONG s'en sont exclues car les questions « trop politiques », relevant du « bien commun » sont exclues des discussions (qui se veulent pragmatiques), de même que les témoignages « trop affectifs ». Cependant le RSPO a permis d'aboutir en 2005 à la définition de standards de durabilité pour réguler le commerce autour de principes, critères et indicateurs (PCI), qui ont ensuite été revus en 2013. Cette « certification » s'est accompagnée de primes (de 0 à quelques dizaine d'euros, en moyenne 30€ sur 550€ par tonne de production) mais souffre de problèmes d'évaluation : les auditeurs sont payés par les sociétés auditées et il n'est pas possible d'accéder aux données... D'autre part ces standards ne répondent que partiellement aux enjeux (e.g. n'offrant qu'une compensation monétaire ou en nature à la perte d'un espace de forêt avec une valeur religieuse et sociale et pas seulement agricole).

D'autres initiatives se sont développées¹³ pour proposer des standards plus stricts : des certifications pilotées par les acteurs privés pour aller plus loin que RSPO (RSPO-Next, Sustainable Agriculture Network, ...), des engagements du secteur privé (qui se traduisent souvent par des chartes), des certifications dites « de légalité » pilotées par les pays producteurs (ISPO et MSPO et des approches territoriales/landscape (souvent pilotées par des ONG internationales). Enfin, certaines de ces initiatives – telles que RSPO¹⁴ – commencent à mettre en avant le concept de consentement préalable libre et éclairé (*Free, prior and informed consent*, FPIC) qui doit être pris en compte pour faire évoluer les normes, en tenant compte de l'impact de la déforestation des forêts primaires sur les populations : ces zones sont en effet largement habitées par des populations indigènes pour lesquelles des concepts juridiques tels que le cadastre ne sont pas adaptés.

Enfin, un dernier levier de régulation vient des pays consommateurs qui, via une fiscalité adaptée –notamment au niveau de l'Europe– pourraient prendre en compte les critères de productions de l'huile de palme mais aussi les usages qui sont fait –en différenciant l'apport nutritionnel, dans les cosmétiques, les bio-carburants– en comparaison des autres huiles disponibles sur le marché.

13. **P.-M. Aubert, A. Chakib, Y. Laurans**, *Mise en œuvre et efficacité des initiatives pour la durabilité de la filière huile de palme - Une méta-analyse*, Study IDDRI octobre 2017

14. [https://www.rspo.org/files/resource_centre/FPIC%20and%20the%20RSPO%20a%20guide%20for%20companies%20Oct%2008%20\(2\).pdf](https://www.rspo.org/files/resource_centre/FPIC%20and%20the%20RSPO%20a%20guide%20for%20companies%20Oct%2008%20(2).pdf)

4 - QUELQUES PISTES POUR UNE MEILLEURE RÉGULATION

On le voit de nombreux efforts sont faits pour obtenir une production d'huile de palme durable. Cependant la prise en compte des enjeux environnementaux reste imparfaite. Ainsi, selon l'organisation Greenpeace, même si de nombreuses multinationales de l'agroalimentaire par exemple ont pris l'engagement de s'approvisionner uniquement en huile de palme « zéro déforestation », en

pratique il leur est difficile de faire respecter leurs engagements par leurs fournisseurs. Ceci montre les limites de l'organisation actuelle de la filière et de la méthode : les pays consommateurs font pression sur les entreprises et les pays producteurs pour que ceux-ci prennent des engagements ; ces engagements sont répercutés sur les producteurs mais les moyens de contrôle sont

faibles. Par ailleurs ces engagements ont pour effet d'augmenter les coûts de production de l'huile de palme durable, laquelle a du

mal à trouver des débouchés sur le marché. Alors quelles pistes pour améliorer l'efficacité de la régulation de la filière ?

4.1 - QUELS INDICATEURS POUR UNE POLITIQUE RAISONNÉE ?

Comme pour d'autres controverses, lorsqu'on analyse la situation de l'huile de palme, on constate que le débat s'organise beaucoup autour d'indicateurs censés mesurer tel ou tel phénomène. Un exemple type est celui de la dernière directive européenne sur les biocarburants. Cette directive prévoit de réduire progressivement la part des cultures à fort effet CASI dans le biocarburant. L'effet CASI (Changement d'Affectation des Sols Indirect) vise à décrire le fait que si on augmente les surfaces consacrées à une culture donnée, il faudra trouver d'autres parcelles pour les autres cultures, probablement au détriment des terres encore recouvertes de forêts, de zones humides et de tourbières, dans le cas de la culture du palmier à huile. La façon de calculer l'indicateur de l'effet CASI n'est pas encore agréée et les institutions européennes devront se mettre d'accord sur ce point. Ceci permet de souligner qu'un indicateur n'est jamais neutre et qu'il s'agit en fait d'une construction sociologique et politique. Pour pouvoir le calculer, il faut par exemple catégoriser les choses, se mettre d'accord sur ce qu'on prend en compte dans le périmètre et ce qu'on ne prend pas en compte... Comment calculera-t-on l'effet CASI pour l'huile de palme ?

Ceci nous a conduit à nous interroger sur les limites du raisonnement à l'aide d'indicateurs, du fait qu'il élude trop souvent les hypothèses qui ont conduit à son calcul. Un des exemples simples est celui de la biodiversité. Il est tenu pour acquis, mesures à l'appui, que la culture du palmier à huile conduit à un effondrement de la biodiversité. Or une étude menée en Indonésie¹⁵ montre qu'au contraire, sous certaines conditions, la culture du palmier à huile sur des terres dégradées à proximité de forêts tropicales pourrait être bénéfique pour la biodiversité. Plus généralement cette étude montre que la culture du palmier à huile sur des terres déjà dégradées peut être aussi rentable que la monoculture intensive sur terrain nouvellement défriché. Par contre ce mode de culture suppose une plus grande implication des États via un cadastre fiable par exemple, une organisation différente de la filière permettant l'accès des petits producteurs à la chaîne de valeur, aux semences et au crédit pour initialiser la plantation pendant la période improductive.

¹⁵ Denis Ruyschaert et al. 2012. *Developing Palm-oil Production On Degraded Land*. YEL/PanEco/ICRAF

4.2 - UNE RÉPONSE LOCALE À DES PROBLÈMES GLOBAUX

Dans une économie mondialisée, l'huile de palme illustre la problématique d'une production destinée à répondre à des besoins de consommation en forte hausse, tout en représentant un facteur de déstabilisation de rentes de marché existantes. Elle met en lumière l'antagonisme entre les attentes des producteurs et des consommateurs. Les pays développés et tout particulièrement l'Europe introduisent ainsi des concepts et une vision où semble aujourd'hui prévaloir la question écologique, alors même que la problématique de la déforestation, liée à la croissance de la population mondiale et à l'augmentation du besoin foncier, ne saurait se réduire à l'huile de palme.

Or, comme indiqué précédemment, le consentement libre, informé et préalable des peuples autochtones est requis pour les activités susceptibles de les affecter. Se posent dès lors la question de la pertinence des enjeux vue des parties et de la balance entre des enjeux de consommation et de production d'une part et des enjeux de consommation et de production de d'une part et des enjeux de droits des populations locales d'autre part..

Dans le débat sur l'huile de palme, force est de constater que la mesure des enjeux est difficile car elle doit prendre en considération les dimensions locales et globales d'une part, et les impacts

environnementaux, économiques et sociaux d'autre part.

Pour les pays producteurs, l'huile de palme apparaît à la fois comme un vecteur de développement, mais aussi potentiellement un singulier accélérateur de pauvreté lorsque les questions des droits sociaux, de la propriété des terres ou de la redistribution des profits ne sont pas traitées ou lorsque la nécessaire adaptation écologique n'est pas prise en compte.

Pour les pays consommateurs non producteurs, la mesure des enjeux peut paraître biaisée par une approche qui limite l'analyse aux considérants environnementaux et à leur impact sur le changement climatique en ne la confrontant qu'aux seuls intérêts économiques nationaux et européens pour leur industrie et leur agriculture. Et qui plus est, à l'aune d'une utilisation souvent éloignée de l'enjeu fondamental que représente l'alimentation à l'échelle mondiale.

Cet état de fait induit dès lors un positionnement difficile « pro » ou « anti » au regard des paradoxes de l'analyse qui est, qui plus est, soumise à des lobbyings qui ne se confrontent pas, et de l'absence d'espace de controverses qui traite le sujet dans sa globalité.

5 - PRÉCONISATIONS À L'ÉCHELLE FRANÇAISE ET EUROPÉENNE

De notre point de vue, l'huile de palme a un rôle incontestable à jouer dans la satisfaction des besoins alimentaires d'une population mondiale croissante pour les raisons et avec les mises en garde déjà évoquées.

L'huile de palme pour l'alimentation semble pertinente d'un point de vue sanitaire dans le respect des recommandations nutritionnelles et, à ce titre, ne devrait pas faire l'objet de stigmatisation ou de polémiques inutiles qui conduiraient à l'exploitation d'autres huiles avec des conséquences plus néfastes environnementales (CO₂, déforestation, pesticides, ...) ou sanitaires (hydrogénation, tri-estérification...).

En Europe, boycotter l'huile de palme serait donc contre-productif, en tant que principal consommateur d'huile de palme certifiée. Les pays fortement consommateurs (Chine et Inde) se préoccupent peu actuellement des problématiques de certification et une grande partie de l'huile produite « de façon durable » n'est même pas commercialisée comme telle en Asie du fait de son coût supérieur. Le retrait des pays européens du marché de l'huile de palme aggraverait ce phénomène.

En revanche, l'utilisation de l'huile de palme en tant que biocarburant est contestable ; il y a fort à craindre que la pression sur la production induite par la forte croissance de la demande conduise à bafouer les principes de soutenabilité et à créer une opposition directe entre cultures vivrières et monoculture de pal-

miers à huile. Dans ces conditions, la proposition d'exclure l'huile de palme comme source de biocarburant peut paraître justifiée comme se posera à terme la question d'interdire tout biocarburant de première génération. En France, la politique d'exemption de Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP) accordée à l'huile de palme et aux biocarburants de première génération de manière générale pourrait ainsi être légitimement remise en cause.

Enfin, plutôt que de stigmatiser un produit qui possède de nombreux atouts, il importe de s'interroger sur la filière et son organisation. Afin d'obtenir une huile de palme vraiment durable, il est indispensable de mettre en place une chaîne de valeur transparente et lisible prenant en compte de manière non négociable les critères de respect de la biodiversité, de respect des droits sociaux, de changement climatique. Cela passe par le soutien d'expérimentations de type agroforesterie, de crédit aux petits producteurs, et d'un meilleur accès de ceux-ci à la valeur finale. L'enjeu est également de savoir si l'organisation actuelle (RSPO) pourra s'améliorer avec le soutien des seuls pays européens. A défaut, une solution plus radicale consisterait à proposer la création d'un label concurrent du RSPO, label accordé à une nouvelle filière soutenue par des accords entre pays consommateurs et pays producteurs.





Pour en savoir plus
www.ihest.fr

Institut des hautes études pour la science et la technologie
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation
1 rue Descartes, 75231 Paris cedex 05, France

L'IHEST est un établissement public à caractère administratif, sous la tutelle des ministères en charge de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, prestataire de formation enregistré sous le n° 11 75 42988 75. Ses formations sont référencées dans Datadock.